

ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



В. ТОЛУБ'ЯК,
Т. ДРАКОХРУСТ

ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНИЙ КОМПЛЕКС



ТЕРНОПІЛЬ
ТНЕУ - 2017

ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

В. ТОЛУБ'ЯК, Т. ДРАКОХРУСТ

Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет
Факультет економіки та управління
Кафедра менеджменту та публічного управління

В. Толуб'як, Т. Дракохруст

ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНИЙ КОМПЛЕКС

ТЕРНОПІЛЬ
ТНЕУ
2017

Навчально-методичний комплекс з дисципліни «Право в публічному управлінні» / укл. В. С. Толуб'як, Т. В. Дракохруст. – Тернопіль: ТНЕУ, 2017. – 212 с.

Навчально-методичний комплекс підготовлений на основі програми з дисципліни «Право в публічному управлінні» для слухачів центру підготовки магістрів державної служби за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Право в публічному управлінні є однією з профілюючих дисциплін, яка передбачає вивчення комплексу теоретичних положень, які регулюють діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування.

Навчально-методичний комплекс доцільно використовувати при підготовці до практичних занять, для індивідуальної та самостійної підготовки слухачів. Викладений в навчально-методичному комплексі матеріал сприяє засвоєнню теоретичних основ правового забезпечення публічного управління.

Укладачі:

д.н.держ.упр., доцент кафедри менеджменту та публічного управління ТНЕУ Толуб'як Віталій Семенович

к.н.держ.упр., старший викладач кафедри міжнародного права та європейської інтеграції ТНЕУ Дракохруст Тетяна Вікторівна

Рецензенти:

Онищук Світлана Василівна, д.н.держ.упр., начальник Міжрегіонального управління Нацдержслужби у Чернівецькій, Івано-Франківській та Тернопільській областях.

Королук Юрій Григорович, д.н.держ.упр. доцент, професор кафедр економічної кібернетики та міжнародних економічних відносин Чернівецького торгово-економічного інституту КНТЕУ.

Рекомендовано до друку на засіданні кафедри менеджменту та публічного управління ТНЕУ (протокол № від 23 травня 2017 р.)

Схвалено науково-методичною радою факультету економіки та управління ТНЕУ (протокол № від 2017 р.)

Зміст

Вступ.....	6
Програма навчальної дисципліни	9
Навчально-методичне забезпечення викладення тем дисципліни	25
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ	
Тема 1. Право в публічному управлінні	
1.1. Етапи та порядок правозастосування в публічному управлінні	25
1.2. Законність як метод в публічному управлінні	29
1.3. Механізми і засоби забезпечення практичної реалізації законів ...	31
1.4. Принцип законності в публічному управлінні	36
Тема 2. Правотворча ініціатива органів публічного управління	
2.1. Сутність правотворчої ініціативи	42
2.2. Ознаки та функції правотворчості	47
2.3. Правотворчий процес	49
2.4. Види правотворчості в громадянському суспільстві	52
Тема 3. Нормативно-правове забезпечення публічного управління економікою України	
3.1. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в сфері економіки	56
3.2. Правовий статус Міністерства економічного розвитку і торгівлі України	59
3.3. Правові засади управління сільським господарством (аграрним сектором економіки)	61
3.4. Правові засади управління паливно-енергетичним комплексом України	64
3.5. Правові засади управління в галузі використання та охорони природних ресурсів	67
3.6. Організаційно-правові засади управління в митному секторі	70
3.7. Правові засади управління бюджетно-фінансовою, кредитною та податковою діяльністю	73
Тема 4. Правове забезпечення публічного управління у соціальній сфері	
4.1. Сутність нормативно-правового забезпечення публічного управління в сфері освіти та науки.....	77

4.2. Адміністративно-правове забезпечення галузі охорони здоров'я	82
4.3. Нормативно-правового забезпечення публічного управління у сфері соціального захисту	88
4.4. Нормативно-правове забезпечення публічного управління в сфері культури	91
Тема 5. Адміністративно-правове регулювання публічного управління у сфері оборони, державної безпеки, зовнішніх відносин	
5.1. Загальна характеристика адміністративного законодавства у сфері оборони, охорони державної безпеки та порядку	100
5.2. Завдання, функції та повноваження органів управління в сфері оборони	106
5.3. Завдання, функції та повноваження органів внутрішніх справ	110
5.4. Нормативно-правові засади здійснення управління закордонними справами	113
5.5. Загальна характеристика та правовий статус органів управління зовнішньополітичних зв'язків	115
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	
Тема 6. Сутність та поняття корупції	
6.1. Поняття категорії «корупція». Причини поширеності корупції в Україні	120
6.2. Основні методи та заходи запобігання корупції	124
6.3. Основні засади формування нової державної антикорупційної політики	126
6.4. Проблеми реалізації антикорупційної політики в Україні	129
Тема 7. Національне агентство з питань запобігання корупції як основний державний орган з питань формування та реалізації антикорупційної політики	
7.1. Статус та склад Національного агентства з питань запобігання корупції	135
7.2. Організація діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції.....	137
7.3. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції	139
7.4. Права Національного агентства з питань запобігання корупції. Уповноважені особи Національного агентства з питань запобігання корупції	143

7.5. Контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції та соціальний захист членів та працівників апарату	145
Тема 8. Законодавчі методи та заходи запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням	
8.1. Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням	147
8.2. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів	151
8.3. Правила етичної поведінки. Захист викривачів	155
Тема 9. Відповідальність за корупційні або пов'язані із корупцією правопорушення	
9.1. Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків	160
9.2. Адміністративна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кодексу України про адміністративні правопорушення)	162
9.3. Кримінальна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кримінального Кодексу України)	165
Тема 10. Організаційно-правові засади діяльності національного антикорупційного бюро	
10.1. Статус, склад та структура Національного антикорупційного бюро України	169
10.2. Працівники Національного антикорупційного бюро України	173
10.3. Права та обов'язки Національного антикорупційного бюро України	178
10.4. Фінансове забезпечення Національного антикорупційного бюро України. Контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України	180
Перелік питань для підсумкового контролю	186
Тести	189
Глосарій.....	199
Список використаних джерел.....	205

ВСТУП

Публічне управління є однією з провідних, базових галузей українського права, норми якого здебільшого регулюються суспільними відносинами, що складаються в сфері публічного управління в процесі здійснення виконавчої влади. Правові основи публічного управління є також однією з профільюючих юридичних дисциплін у навчальних закладах юридичного профілю, яка передбачає вивчення складного комплексу теоретичних положень, які регулюють діяльність органів публічного управління та публічної служби. Кризові явища в економічній та соціальній сферах суспільного розвитку свідчать насамперед про неефективність здійснюваних останнім часом відповідно до нових політико-ідеологічних і соціально-економічних орієнтирів спроб трансформувати систему публічного управління в Україні.

Процес руйнування адміністративно-командної системи в нашій країні на певному етапі відбувався без створення нової доктринальної моделі, яка відповідала б новим потребам життя. Більше того, поширювалось уявлення щодо доцільності послаблення взагалі управлінсько-регулятивної функції держави нібито у зв'язку з ринковою трансформацією економіки. В результаті державна влада фактично втратила важелі управління багатьма життєво важливими процесами в суспільстві, виявилася неспроможною здійснити необхідні економічні та політичні перетворення. У зв'язку з цим ключового значення нині набуває правильний вибір стратегії подальшого розвитку державно-управлінських інститутів, конкретних шляхів і засобів подолання властивих їм недоліків з метою створення дієвого та ефективного механізму публічного управління.

Саме дане завдання потребує розвиненої бази, що має втілюватись у змістових наукових концепціях, моделях, проектах тощо. Саме цього сьогодні бракує при підготовці та застосуванні законів, правових актів вищого, центральних і місцевих органів виконавчої влади, що значною мірою позбавляє управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості, об'єднуючого та координуючого потенціалу. Подолати існуючі недоліки сьогодні неможливо без наукового осмислення стратегічних і тактичних завдань подальшого розвитку публічного управління. Таке осмислення є передумовою проведення радикальної адміністративної реформи на засадах Конституції України. Стратегічною метою цієї реформи є створення в Україні нової, сучасної і ефективною

системи публічного управління як конструктивного інструменту для подолання глибоких кризових явищ у нашому суспільстві.

Слід пам'ятати, що публічне управління нерозривно пов'язане з адміністративним правом, яке органічно і безпосередньо поєднане з функціонуванням публічної виконавчої влади, яка реалізується через держане управління. Отже, проблеми адміністративно-правового регулювання управлінських відносин нерозривно і безпосередньо пов'язані з проблемами удосконалення сьгодні виконавчої влади і публічного управління як основної правової форми реалізації цієї важливої гілки публічної влади. Ось чому важливо глибоко розуміти поняття та ознаки публічного управління як однієї з основних форм публічної діяльності, знати основні його принципи та напрямки удосконалення, визначені адміністративною реформою. Крім того слід добре уявляти механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері публічного управління, його структуру та характеристики основних складових елементів цього механізму.

Ефективність публічного управління залежить і від того, як сформульовані юридичні норми, наскільки вони зрозумілі, точні і обґрунтовані. Чи є вони надуманими, бюрократично-умоглядними або нормами реальної дії. Причому, не важливо, подобаються вони комусь чи ні, чи будуть виконавці ними керуватися добровільно, чи в примусовому порядку.

Соціально-політичні та економічні зміни, розвиток засад громадянського суспільства, євро інтеграційні процеси в Україні зумовили значні структурно-функціональні зміни в публічному управлінні, багатофункціональність і специфіку діяльності працівників цієї сфери. Це значно посилило потребу модернізації публічного управління, формування дійсно професійної державної служби, а відтак системного набуття державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування знань і навичок, адекватних сучасній парадигмі державного управління та місцевого самоврядування. Адже професіоналізм неможливий без спеціального навчання, наявності відповідної фахової підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Метою вивчення дисципліни «Право в публічному управлінні» 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 компетенцій, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень керівника (фахівця) суб'єкта публічного адміністрування, в тому числі для органів державної влади і місцевого самоврядування.

Процес підготовки висококваліфікованих фахівців для державних органів влади та органів місцевого самоврядування потребує забезпечення відповідною навчальною літературою. Тому навчально-методичний комплекс «Право в публічному управлінні» розроблений на основі програми навчальної дисципліни «Право в публічному управлінні» для слухачів центру підготовки магістрів державної служби за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». У навчально-методичному комплексі викладено основи права в публічному управлінні, дотримано принципів науковості, систематичності і послідовності у викладенні навчального матеріалу.

В навчально-методичному комплексі на основі діючих законодавчих та нормативно-правових документів (за станом на 01.06.2017 р.) монографічної літератури, публікацій з проблем правового забезпечення публічного управління визначено основні напрямки державного регулювання, показано організацію та основні вектори розвитку державної політики в Україні.

Автори висловлюють щире подяку всім, чиї матеріали та наукові доробки в тій чи іншій формі були використані при підготовці навчально-методичного комплексу, та за зауваження і побажання щодо покращення його структури та змістовного наповнення.

Навчально-методичний комплекс призначений не тільки для слухачів магістратури державної служби, він буде корисним також для усіх, хто бажає поглибити свої знання в сфері правового забезпечення публічного управління.

Укладачі

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**

**НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНСТВО УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ
СЛУЖБИ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ІННОВАЦІЙНИХ ОСВІТНІХ ТЕХНОЛОГІЙ**

Затверджую
Директор навчально-наукового
Інституту інноваційних освітніх
технологій
О. М. Десятнюк

«_____» _____ 2017р.

Затверджую
Перший проректор

М. І. Шинкарик

«_____» _____ 2017р.

РОБОЧА ПРОГРАМА

з дисципліни **«ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ»**
освітньо-кваліфікаційного рівня «Магістр»
галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Кафедра менеджменту та публічного управління

Форма навчання	Курс	Семестр	Лекції (год)	Практ. (семін.) (год)	ІРС (год)	СРС	Разом	Екзамени (залік)
Заочна	I	I,II	14	8		68	90	Екз. II
Модулі:								
ПП.08.01			5	3		25	30	Екз. II
ПП.08.02			5	3		25	30	Екз. II
ПП.08.03			4	2	-	18	30	Екз. II

Тернопіль – ТНЕУ, 2017

Робоча програма складена на основі освітньо-професійної програми підготовки магістра галузі знань 28 «Управління та адміністрування» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», затвердженої Вченою Радою ТНЕУ (протокол № 1 від 30 червня 2017 р.).

Робочу програму склали к. держ. упр., старший викладач кафедри міжнародного права, міжнародних відносин та дипломатії Дракохруст Т. В. та к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту та публічного управління Книш П. В.

Робоча програма затверджена на засіданні кафедри державного і муніципального управління, протокол №1 від 30.08.2017 р.

Завідувач кафедри, д.е.н., проф.

М. М. Шкільняк

Розглянуто та схвалено науково-методичною комісією із спеціальності «Публічне управління та адміністрування», протокол № 1 від 31.08.2017 р.

Голова НМК

Г. Л. Монастирський

СТРУКТУРА РОБОЧОЇ ПРОГРАМИ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ»

1. Опис дисципліни «Право в публічному управлінні»

Дисципліна – «Право в публічному управлінні»	Галузь знань, спеціальність, освітньо-кваліфікаційний рівень	Характеристика навчальної дисципліни
Кількість кредитів ECTS – 3	Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»	Нормативна дисципліна циклу дисциплін професійної та практичної підготовки
Кількість залікових модулів – 4	Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»	Рік підготовки : Заочна – 1 Семестр: Заочна – 1,2
Кількість змістових модулів – 2	Освітньо-кваліфікаційний рівень – Магістр	Лекції: Заочна – 14 год. Практичні заняття: Заочна – 8 год.
Загальна кількість годин – 90		Самостійна робота: Заочна – 68 год. Індивідуальна робота (КПІЗ) – 0 год.
Тижневих годин – 4 год., з них аудиторних – 2 год.		Вид підсумкового контролю – екзамен

2. Мета і завдання вивчення дисципліни «Право в публічному управлінні»

2.1. Мета вивчення дисципліни 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 компетенцій, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень керівника (фахівця) суб'єкта публічного адміністрування, в тому числі для органів державної влади і місцевого самоврядування.

2.2. Найменування та опис компетентностей, формування яких забезпечує вивчення дисципліни: базові уявлення про право в публічному управлінні, володіння системою категорій і методів, необхідних для вирішення типових завдань у різних галузях професійної юридичної діяльності; знання законодавства України, які регулюють

організацію публічної влади в Україні, навички роботи в комп'ютерних мережах; здатність до системного мислення; усвідомлювати соціальну значущість своєї майбутньої професії; володіти достатнім рівнем професійної правосвідомості; здатність використовувати професійно профільовані знання, уміння й навички для дослідження правових явищ і процесів.

2.3. Завдання вивчення дисципліни

- узагальнення теоретичних засад у сфері публічного адміністрування, розуміння основних тенденцій та напрямів їх еволюції;
- визначення суті, законів, принципів і механізмів публічного адміністрування в розвитку суспільства;
- опанування основами методології, технологіями та процедурами публічного адміністрування об'єктів публічної сфери;
- оволодіння методами формування, моніторингу та контролю управлінських рішень на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні суб'єктів публічної сфери, з позицій загальноцивілізаційних цінностей, світового досвіду та осмислення наукових здобутків;
- набуття навичок розроблення та впровадження заходів із забезпечення результативної та ефективної діяльності суб'єктів публічної сфери.

За результатами вивчення дисципліни фахівці повинні знати:

- предметну сферу і методологічну основу публічного адміністрування;
- Закони, принципи та механізми публічного адміністрування;
- засади, механізми, органи, методи та стилі публічного адміністрування;
- основні засади публічного адміністрування в освітній, соціальній, оборонній, сільськогосподарській та економічній сферах;
- особливості публічного та приватного права в публічному праві;
- види відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Слухачі повинні вміти:

- підготувати нормативну документацію (проект наказу, розпорядження, рекомендації) 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'єктів 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.

2.4. Завдання лекційних занять

Мета проведення лекційних занять полягає у тому, щоб розкрити зміст правової регламентації публічного управління та адміністрування та сутність верховенства права і правової держави.

Завдання лекційних занять:

- сформулювати науковий світогляд та правове мислення слухачів на основі вивчення правових засад публічного управління;
- ознайомити слухачів з особливістю чинного законодавства, що регулює відносини у сфері публічного управління.

2.5. Завдання практичних занять

Мета проведення практичних занять полягає у тому, щоб навчити слухачів володіти навичками роботи з текстами нормативно-правових актів, що регулюють публічне управління, сформулювати в них навички опрацювання правових проблем з позицій державних інтересів.

Завдання проведення практичних занять:

- глибше засвоїти та закріпити теоретичні знання, одержані на лекціях;
- володіти методами пізнання та удосконалення правової організації управління у відповідній сфері діяльності, визначати межі впливу права на процес управління даною галуззю (сферою діяльності);
- у сфері правозастосування обґрунтовано обирати норми правового впливу в процесі управління, керівництва, правового регулювання, пропонувати правові заходи розв'язання проблем у випадках прогалини законодавства, давати оцінку законності рішень на основі чинних правових норм, якими регулюються правовідносини держави з суб'єктами господарювання, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами;
- володіти основами систематизації чинного законодавства України, наводити перелік інформаційних джерел, які містять інформацію правового змісту, аналізувати правові акти на предмет їх галузевої приналежності, типу, мети і характеру управлінських дій, визначати вид документа, що розробляється, відповідно до обраного способу правового впливу і бажаного результату управлінських дій.

3. ЗМІСТ ДИСЦИПЛІНИ «ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ»

Змістовий модуль 1. Правова регламентація публічного управління та адміністрування

Тема 1. Право в публічному управлінні

Законність як метод у публічному управлінні. Законність як режим (стан) у публічному управлінні. Механізми і засоби забезпечення практичної реалізації законів. Передумови забезпечення законності в публічному управлінні. Дотримання принципу законності в публічному управлінні. Порядок застосування правових норм у публічному управлінні.

Література [1; 7; 12; 15; 20; 21; 25; 26; 29]

Тема 2. Правотворча ініціатива та її втілення органами публічного управління

Причини та умови, що призводять до порушення антикорупційного законодавства, та заходи щодо їх усунення. Сутність правотворчої ініціативи. Ознаки правотворчості. Функції правотворчості. Правотворчий процес. Види правотворчості громадянського суспільства. Правотворчість суспільства (народу). Нормотворчість громадських об'єднань (організацій). Нормотворчість у комерційній діяльності.

Література [1; 4; 6; 8; 17; 22; 23; 27; 28]

Тема 3. Нормативно-правове забезпечення публічного управління економікою України

Сутність і характер державного управління економікою. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання. Правовий статус Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України. Правові засади управління сільським господарством (аграрним сектором економіки). Загальна характеристика законодавства в галузі сільського господарства. Правовий статус Міністерства аграрної політики України. Правові засади управління паливно-енергетичним комплексом України. Правовий статус

Міністерства палива та енергетики України. Правові засади управління в галузі використання та охорони природних ресурсів. Організаційно-правові засади управління митною справою. Правові засади управління бюджетно-фінансовою, кредитною та податковою діяльністю. Правові засади управління транспортом, зв'язком, будівництвом та житлово-комунальним господарством. Основні положення здійснення державної статистичної діяльності.

Література [1; 12; 15; 21; 22; 24; 27; 28]

Тема 4. Правове забезпечення публічного управління у соціальній сфері

Сутність нормативно-правового забезпечення публічного управління в сфері освіти та науки. Складові нормативно-правового забезпечення. Основні засади освіти в Україні. Особливості публічного управління в сфері освіти та науки. Характеристика адміністративно – правового забезпечення в галузі охорони здоров'я, соціального забезпечення та культури. Основні завдання та повноваження центральних і місцевих органів влади в галузі охорони здоров'я, соціального забезпечення та культури. Функції центральних і місцевих органів влади в галузі охорони здоров'я, соціального забезпечення та культури.

Література [1; 3; 4; 14; 19; 27; 30]

Тема 5. Адміністративно-правове регулювання публічного управління у сфері оборони, державної безпеки, зовнішніх відносин

Загальна характеристика адміністративного законодавства у сфері оборони, охорони державної безпеки та порядку. Основні завдання, функції та повноваження органів управління в сфері оборони. Головні завдання, функції та повноваження органів внутрішніх справ. Першочергові завдання, функції та повноваження Служби безпеки України. Нормативно-правові засади здійснення управління закордонними справами. Правовий статус органів управління зовнішньополітичних зв'язків. Загальна характеристика зовнішньоекономічного законодавства. Організація митної служби.

Література [1; 3; 4; 14; 19; 27]

Змістовий модуль 2. Запобігання і протидія корупції в публічному управлінні

Тема 6. Сутність та поняття корупції

Поняття категорії «корупція». Об'єктивні причини поширеності корупції в Україні. Суб'єктивні причини поширеності корупції в Україні. Основні методи та заходи запобігання корупції. Теоретико-світоглядні засади необхідності формування нової державної антикорупційної політики. Правові засади формування нової державної антикорупційної політики. Новели державної антикорупційної політики України. Законодавчі основи реалізації нової державної антикорупційної політики.

Література [1; 3; 4; 14; 19; 27]

Тема 7. Національне агентство з питань запобігання корупції як основний державний орган з питань формування та реалізації антикорупційної політики.

Статус та склад Національного агентства з питань запобігання корупції. Організація діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції. Права Національного агентства з питань запобігання корупції. Уповноважені особи Національного агентства з питань запобігання корупції. Контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції. Соціальний захист членів та працівників апарату Національного агентства з питань запобігання корупції.

Література [1; 3; 4; 14; 29; 37]

Тема 8. Законодавчі методи та заходи запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням

Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

Обмеження спільної роботи близьких осіб. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Правила етичної поведінки. Захист викривачів

Література [1; 3; 4; 14; 19; 27]

Тема 9. Відповідальність за корупційні або пов'язані із корупцією правопорушення

Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків. Адміністративна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кодексу України про адміністративні правопорушення). Кримінальна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кримінального Кодексу України).

Література [1; 3; 4; 14; 19; 27]

Тема 10. Організаційно-правові засади діяльності національного антикорупційного бюро

Статус, склад та структура Національного антикорупційного бюро України. Працівники Національного антикорупційного бюро України. Права та обов'язки Національного антикорупційного бюро України. Правовий та соціальний захист працівників Національного антикорупційного бюро України. Фінансове забезпечення Національного антикорупційного бюро України. Контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України.

Література [24; 29; 38]

**4. СТРУКТУРА ЗАЛКОВОГО КРЕДИТУ ДИСЦИПЛІНИ
«ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ»
(заочна форма навчання)**

	Кількість годин			
	Лекції	Практичні	СРС	ІРС
Змістовний модуль 1. Правова регламентація публічного управління та адміністрування				
Тема 1. Застосування права в публічному управлінні та його принципи. Етапи та порядок правозастосування в публічному управлінні	2	2	5	
Тема 2. Правотворча ініціатива та її втілення органами публічного управління.	1		10	
Тема 3. Нормативно-правове забезпечення державного управління економікою України	2	2	10	
Тема 4. Правове забезпечення публічного управління у сфері освіти, науки, охорони здоров'я, соціального захисту населення та культури	1		10	
Тема 5. Адміністративно-правове регулювання публічного управління у сфері оборони, державної безпеки, зовнішніх відносин	1			
Змістовний модуль 2. Запобігання і протидія корупції в публічному управлінні				
Тема 6. Сутність та поняття корупції.	1	2	10	
Тема 7. Національного агентства з питань запобігання корупції як основний державний орган з питань формування та реалізації антикорупційної політики.	2	2	5	
Тема 8. Законодавчі методи та заходи запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням	1		5	
Тема 9. Відповідальність за корупційні або пов'язані із корупцією правопорушення та усунення їх наслідків	1		5	
Тема 10. Організаційно-правові засади діяльності національного антикорупційного бюро	2		8	
РАЗОМ:	14	8	68	-

5. ТЕМАТИКА ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 1.

Тема 1. Застосування права в публічному управлінні. Етапи та порядок правозастосування в публічному управлінні.

Мета: формування у слухачів сучасних знань, умінь і навичок щодо сутнісних характеристик правової держави і забезпечення у ній верховенства права.

Питання для обговорення:

1. Законність як метод у публічному управлінні.
2. Законність як режим (стан) у публічному управлінні.
3. Механізми і засоби забезпечення практичної реалізації законів.
4. Передумови забезпечення законності в публічному управлінні.
5. Розгляд ситуаційних завдань.

Література [1; 12; 15; 21; 22; 24; 27; 28]

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 2.

Тема 3. Нормативно-правове забезпечення публічного управління економікою України.

Мета: формування у слухачів сучасних знань, умінь і навичок щодо сутнісних характеристик правової держави і забезпечення у ній управління економікою.

Питання для обговорення:

1. Сутність і характер публічного управління економікою України.
2. Правові засади управління сільським господарством (аграрним сектором економіки).
3. Загальна характеристика законодавства в галузі сільського господарства.
4. Правові засади управління паливно-енергетичним комплексом України.
5. Розгляд ситуаційних завдань.

Література [1; 4; 6; 8; 17; 22; 23; 27; 28]

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 3.

Тема 6. Сутність та поняття корупції.

Мета: формування у слухачів сучасних знань щодо поняття корупції та формування нової державної антикорупційної політики.

Питання для обговорення:

1. Поняття категорії «корупція». Причини поширеності корупції в Україні. Суб'єктивні причини поширеності корупції в Україні.
2. Основні методи та заходи запобігання корупції.

3. Теоретико-світоглядні засади необхідності формування нової державної антикорупційної політики.

4. Правові засади формування нової державної антикорупційної політики.

5. Розгляд ситуаційних завдань.

Література [1; 7; 21–24; 29; 30]

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 4.

Тема 7. Національне агентство з питань запобігання корупції як основний державний орган з питань формування та реалізації антикорупційної політики.

Мета: формування у слухачів сучасних знань щодо правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції.

Питання для обговорення:

1. Статус та склад Національного агентства з питань запобігання корупції.
 2. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції.
 3. Права Національного агентства з питань запобігання корупції. Уповноважені особи Національного агентства з питань запобігання корупції.
 4. Контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції. Соціальний захист членів та працівників апарату Національного агентства з питань запобігання корупції.
 5. Розв'язок тестових завдань.
- Література [1; 4; 5; 8; 11; 12; 17; 25; 28; 30]

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 5.

Тема 9. Відповідальність за корупційні або пов'язані із корупцією правопорушення.

Мета: формування у слухачів знань щодо видів відповідальності за корупційні або пов'язані із корупцією правопорушення.

Питання для обговорення:

1. Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків.
 2. Адміністративна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кодексу України про адміністративні правопорушення).
 3. Кримінальна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кримінального Кодексу України).
 4. Розв'язок тестових завдань.
- Література [1; 12; 15; 21; 22; 24; 27; 28]

6. САМОСТІЙНА РОБОТА

Самостійна робота як основна форма засвоєння слухачем навчального матеріалу в час, вільний від обов'язкових занять та без участі викладача, передбачає особистісну орієнтовану організацію самоосвіти слухача.

п/п	Тематика	Кількість годин
1.	Опрацювання лекційного матеріалу, навчальної літератури, спеціальних джерел інформації, незалежних джерел та рекомендацій неурядових аналітичних центрів	20
2.	Набуття практичних навиків щодо правового регулювання організації та діяльності органів публічного управління, закінчення виконання практичних завдань, розпочатих в аудиторії	25
3.	Набуття слухачами сучасних знань, умінь і навичок щодо аналізу антикорупційного законодавства України	23
	Всього	68

7. МЕТОДИ НАВЧАННЯ

У навчальному процесі використовуються: лекції, практичні та індивідуальні заняття, групова робота, реферування, а також методи опитування, тестування, ділові ігри тощо.

8. МЕТОДИ ОЦІНЮВАННЯ

У процесі вивчення дисципліни «Право в публічному управлінні» використовуються наступні методи оцінювання навчальної роботи слухачів:

- поточне тестування та опитування;
- підсумкове тестування по кожному змістовому модулю;
- підсумковий екзамен.

Підсумковий бал (за 100-бальною шкалою) з дисципліни «Право в публічному управлінні» визначається як середньозважена величина, залежно від питомої ваги кожної складової залікового кредиту*.

Заліковий модуль 1	Заліковий модуль 2 (ректорська контрольна робота)	Заліковий модуль 3 (поточні оцінки, підсумкова оцінка за КПІЗ)	Заліковий модуль 4 (письмовий екзамен)
20%	20%	20%	40%
Тиждень 8	Тиждень 11	Тиждень 12	Тиждень

*інші варіанти виведення підсумкового балу з дисципліни передбачені розпорядженням по ТНЕУ від 02.07.2010 р., № 112.

Шкала оцінювання

За шкалою Університету	За національною шкалою	За шкалою ECTS
90–100	Відмінно	A (відмінно)
85–89	Добре	B (дуже добре)
75–84		C (добре)
65–74	Задовільно	D (задовільно)
60–64		E (достатньо)
35–59	Незадовільно	FX (незадовільно з можливістю повторного складання)
1–34		F (незадовільно з обов'язковим повторним курсом)

9. Перелік наочних матеріалів та методичних вказівок

№	Найменування	Номер теми
1.	Електронний варіант лекцій	1-10

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Береза А. В. Періодизація етапів формування публічної влади в Україні / А. В. Береза // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – 2012. – № 56. – С. 568–573.
2. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>
3. Гончарук Н. Т. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні / Н. Т. Гончарук // Публічне управління. – 2010. – № 2. – С. 11–16.
4. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування в незалежній Україні та їх роль у демократизації політичної системи / О. Н. Євтушенко // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : наук. вісник : зб. наук. праць / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Українська АН. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2009. – Вип. 28. – 207 С. 390–397. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dmeti.dp.ua/file/kdoczn_3803.pdf.

5. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування в Україні в період становлення української державності / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : [наук.-метод. журн.]. – Т. 125. – Вип. 112. Державне управління. Політологія. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2009. – С. 42-47.

6. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття 208 нової Конституції України від 08.06.1995 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Малиновський В. Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні / В. Я. Малиновський // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Серія : Політологія. – 2013. – Т. 212, Вип. 200. – С. 18–22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdupol_2013_212_200_5.pdf.

9. Мінаєва І. М. Складові поняття «публічна влада» [Електронний ресурс] / І. М. Мінаєва // Державне будівництво. – 2008. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2008_1_69.pdf.

10. Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи : Указ Президента України : від 07.07.1997 № 620–97 // Вісник державної служби. – 1997. – № 3. – С. 7-8.

11. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України : від 22.07.1998 № 810/98 // Голос України. – 1998. – № 142.

12. Про зміни в системі центральних органів державної виконавчої влади України : Указ Президента України : від 25.02.1992 № 98 // Збірник указів Президента України. – 1992. – № 1.

13. Про міністерство України : Указ Президента України : від 04.05.1992 № 290 // Зб. указів Президента України. – 1992. – № 2. – С. 45.

14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21.05.1997 № 280/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : від 09.04.1999 № 586–XIV із змінами // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

16. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України : від 26.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 23, ст. 51, ст. 387.

17. Про Представника Президента України : Закон України : від 05.03.1992 № 2167– XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.

18. Про формування місцевих органів влади та самоврядування : Закон України : від 03.02.1994 № 3917–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст.144.

19. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України : від 29.05.2001 № 345/2001 // Урядовий кур'єр. – 2001. – 31 трав.

20. Селіванов А. Ф. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) / А. Ф. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28–33.

21. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г. В. Чапала ; Нац. юрид. акад. України. – Харків, 2004. – 20 с.

22. Чи можна сподіватися на успіх адміністративної реформи в Четвертій республіці? // Голос України. – 1997. – № 227. – С. 3.

23. Чиркин В. Е. Публичная власть / Чиркин В. Е. – М. : Юристъ, 2005. – 175 с.

24. Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – 720 с.

25. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. – Серія Юридична. – 2010. – Вип. 51. – С. 162–167.

ТЕМА 1. ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

- 1.1. Етапи та порядок правозастосування в публічному управлінні
- 1.2. Законність як метод у публічному управлінні.
- 1.3. Механізми і засоби забезпечення практичної реалізації законів.
- 1.4. Принцип законності в публічному управлінні.

1.1. Етапи та порядок правозастосування в публічному управлінні

Розбудова правової демократичної України зумовлює зростання ролі права, оскільки право забезпечує для цього необхідні умови: упорядкованість, визначеність, організованість, динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується і публічного управління, в якому практично втілюється єдність діяльності й структур апарату управління. Тому повною мірою необхідно використати можливості правових засобів, і насамперед, нормативного масиву не тільки для функціонування системи управління, але й для забезпечення його ефективності. Предметом регулювання адміністративно-правових норм є суспільні відносини в сфері публічного управління.

Публічне управління – це відносно самостійна організаційно-владна, розпорядча діяльність органів виконавчої влади та її уповноважених в особі адміністрації державних підприємств та установ, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України щодо організації та реалізації завдань та функцій держави.

Об'єктом адміністративно-правових норм є лише ті управлінські відносини, які об'єктивно потребують правового регулювання й можуть бути урегульовані правовою нормою.

Значна частина суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління, регламентується іншими правовими засобами – індивідуальними актами (правозастосувальними актами), адміністративними угодами, актами реалізації прав та обов'язків, деякі відносини – діловими звичаями, адміністративними прецедентами. У зв'язку з цим значне місце у регулюванні управлінських явищ і процесів, посідають також норми неюридичного характеру – політичні, моральні, корпоративні та ін.

Кожен елемент цієї системи регулювання управлінських відносин виконує свої завдання та функції. Провідне місце у ній посідає правова

норма, оскільки вона встановлює загальну програму поведінки учасників у сфері публічного управління шляхом надання їм суб'єктивних прав і встановлення відповідних юридичних обов'язків.

Певною мірою ця соціальна роль притаманна адміністративно-правовій нормі, оскільки вона має забезпечити організованість, стабільність, визначеність відносин у сфері публічного управління, яка побудована на засадах принципу «влада – підпорядкування».

У державно-управлінських відносинах одним з суб'єктів завжди має бути носій державно-владних повноважень. Державно-владний характер прав і обов'язків одного із суб'єктів відносин надає цим відносинам особливого змісту.

За допомогою адміністративно-правової норми створюється такий режим управління, який виключає будь-яку можливість свавілля у діях суб'єкта-носія владних повноважень. Він має діяти тільки у межах праводієспроможності, встановленої правової норми.

Суб'єкт, стосовно якого здійснюються державно-владні повноваження, діє на підставі принципу – «дозволено все, що не заборонено законом», але якщо правова норма встановлює його певні обов'язки, він має їх виконувати під загрозою можливості застосування до нього, як і до носія державно-владних повноважень, примусових засобів.

Встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути змінено за згодою сторін. Це правило є обов'язковим для виконання як суб'єктом управління, так і керованим об'єктом. Тому при всій значимості інших засобів регулювання управлінських відносин норма адміністративного права є, і надалі буде, основним засобом забезпечення міцного правового режиму публічного управління.

Правозастосування – це здійснювана в процедурно-процесуальному порядку організуюча діяльність компетентних державних органів та посадових осіб, прийняття на основі норм права рішень.

Застосування норм права здійснюється державними органами та посадовими особами, і лише в окремих ситуаціях – громадськими організаціями. Громадяни не можуть бути суб'єктами застосування норм права. У випадках коли державний орган передає частину своїх повноважень окремим фізичним особам, то в процесі застосування норм права вони виступають не як фізичні особи, а як його представники.

Застосування норм права має місце там, де адресати правових норм не можуть реалізувати своїх, передбачених законом, прав та обов'язків без посередництва компетентних органів.

Випадки застосування норм права:

1. Коли передбачені юридичними нормами права й обов'язки виникають тільки після винесення владного рішення державного органу про наділення одних учасників правовідносин суб'єктивними юридичними правами і покладання на інших суб'єктивних юридичних обов'язків (наказ про зарахування абітурієнта у ВУЗ);

2. Коли виникає суперечка про право (у майнових відносинах, при оподаткуванні) і сторони самі не можуть виробити погоджене рішення про наявність чи міру суб'єктивних прав і юридичних обов'язків (розділ майна між подружжям, спір між учасниками цивільного договору);

3. При правопорушеннях, тобто коли не виповнюються обов'язки, маються перешкоди в здійсненні права, і необхідно удатися до примусових заходів (наприклад, стягування штрафу, конфіскація майна);

4. При необхідності офіційного встановлення чи наявності відсутності юридичних фактів чи конкретних документів (встановлення факту батьківства, смерті, розірвання шлюбу);

5. При здійсненні виконавчо-розпорядницької діяльності органів держави й органів місцевого самоврядування – рішенні кадрових питань (зарахування в штат, підвищення по посаді), організації чи ліквідації структурних ланок органу держави, виділенні коштів, приміщень тощо;

6. При здійсненні державним органом, організацією, установою яких-небудь дій на користь конкретного громадянина чи іншої особи (нагородження, присвоєння звань, почесних посад, виплата пенсії);

7. При вирішенні питань про статуси об'єднань (реєстрація уповноваженим органом громадських, некомерційних і комерційних корпорацій);

8. При вирішенні організаційних питань (наприклад, постанова Верховної Ради про порядок висвітлення роботи сесії) тощо.

На основі вищезгаданих випадків, можна зробити висновок, що правозастосування полягає в наступному:

– наділенні одних учасників правовідносин суб'єктивними юридичними правами і покладання на інших суб'єктивних юридичних обов'язків;

– вирішенні суперечки про реалізацію права учасників правовідносин про наявність чи межу суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків;

– визначенні міри юридичної відповідальності правопорушника.

Ознаки застосування норм права:

1. Має владний характер, так як це діяльність компетентного органу чи посадової особи, і тільки в рамках наданих йому повноважень. Серед органів, що застосовують норми права, можна виділити органи юрисдикції – суди (загальні, арбітражні та ін.), адміністративні комісії тощо. Наприклад, тільки в судовому порядку можливе списання коштів з рахунків юридичних осіб і фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності;

2. Має індивідуалізований, персоніфікований характер, тому що являє собою рішення конкретної справи, життєвого випадку, визначеної правової ситуації на основі норм права.

3. Має процедурно-процесуальний характер, тому що являє собою офіційний порядок дій, складається з ряду стадій;

4. Має творчий, інтелектуальний характер, тому що це завжди інтелектуальна діяльність;

5. Відбувається на основі норм права;

6. Має юридично оформлений характер – завершується винесенням спеціального акту (у більшості випадків – письмового), що називається актом застосування норм права чи правозастосовчим актом;

7. У своїй результативній частині (правозастосовчий акт) завжди відіграє роль юридичного факту, що породжує, змінює чи припиняє конкретні правовідносини (наприклад, шлюб, усиновлення дитини).

Порядок застосування норм права може бути простим та складним. Прикладом простого порядку (процесу) застосування норм права є застосування санкції за безквитковий проїзд у міському транспорті (пропозиція контролера сплатити штраф, одержання суми і виписка квитанції). Інша справа складний процес застосування норм права (наприклад, застосування Особливої частини Кримінального кодексу).

Складний порядок застосування норм праві, як правило, складається з трьох стадій правозастосовчої діяльності:

1) встановлення фактичних обставин справи;

2) встановлення юридичної основи справи – вибір і аналіз юридичних норм (інакше: юридична кваліфікація фактичних обставин);

3) вирішення справи і їх документальне оформлення.

Зазначені стадії є умовними, оскільки на практиці вони збігаються.

Отже, вимоги застосування норм права – юридичні правила (умови), за допомогою яких правозастосовчий орган (суд, адміністрація державних органів тощо) втілює в життя принципи права.

1.2. Законність як метод в публічному управлінні

Закріплення в Конституції України норми про те, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених нею межах і відповідно до законів України» (ст. 6), а також того, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19) є ніщо інше як нормативна регламентація законності, яка є необхідною умовою функціонування правової та демократичної держави, насамперед, її правової системи, органів державної та публічної влади, населення тощо, і яка найчастіше визначається науковцями як «неухильне виконання законів і прийнятих у відповідності з ними інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями».

Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права та влади, права та держави, права та суспільства. Законність стосується як сфери правотворчості, так і сфери правореалізації, оскільки вимога до дотримання законності стосується як вищих органів державної влади та інших державних органів, які ухвалюють у межах своєї компетенції підзаконні акти, так і безпосередніх виконавців законів: посадових осіб, громадських організацій та громадян. Законність є основним принципом державного та суспільного життя, який закріплений в ст. 68 Конституції України.

Законність є обов'язковою для державних і суспільних інституцій та виражається в законодавстві, що є системою правових актів, у яких знаходять відображення норми права. Закони повинні відповідати об'єктивним суспільним закономірностям, враховувати загальноприйняті в державі цінності та ґрунтуватись на забезпеченні прав і свобод людини та громадянина. Законність, відображена в правових актах, забезпечує реалізацію прав громадян і громадських утворень і обмежує свободу кожного заради свободи всіх.

Термін «законність» походить від слова «закон» і охоплює всі сторони права від його ролі в створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Трактують поняття «законність» різними авторами є неоднозначним. Найзагальнішим трактуванням терміну «законність» є його розуміння як точного, суворого, неухильного виконання усіма суб'єктами права законів і заснованих на їх підставі підзаконних актів.

Також цей термін тлумачать як режим відповідності суспільних відносин нормативно-правовим актам держави, котрий утворюється в результаті неухильного дотримання їхніх вимог суб'єктами права.

Вказані трактування терміну «законність» охоплюють лише його розуміння у широкому розумінні, коли законність тлумачиться як дотримання законів і підзаконних актів фізичними та юридичними особами, тобто законність можна розуміти як спосіб поведінки населення, необхідний державі. Термін «законність» необхідно розглядати також враховуючи його вузьке розуміння, коли законність вважається принципом діяльності державного апарату щодо здійснення його функцій. У межах вузького розуміння терміну «законність» суб'єктами є посадові особи органів виконавчої влади. Це зумовлює необхідність виокремлення способів реалізації норм права, властиві діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Існує чотири основні форми реалізації адміністративно-правових норм: дотримання, використання, виконання та застосування.

Основою законності є конституційність законів, що гарантує свободу особистості на основі рівності перед законом і судом, принципів представницької демократії, механізму стримувань і противаг, правовим статусом людини та громадянина. Законність характеризується поєднанням двох ознак: зовнішньої (формальної) та внутрішньої (сутнісної). Зовнішня ознака стосується обов'язку виконання нормативно-правових актів державними органами, посадовими особами, громадянами та різними об'єднаннями, а внутрішня – наявністю науково обґрунтованих законів.

У науковій літературі законність характеризується як: принцип діяльності держави; принцип державно-правового життя; принцип публічного управління; метод публічного управління; режим системи відносин; узагальнена мета управління тощо.

Звичайно, що сьогодні більш актуальна саме характеристика законності як методу публічного управління, а саме способів (засобів) забезпечення законності публічного управління.

Ознаки способів забезпечення законності публічного управління:

1. Вони є невід'ємною складовою (елементом) гарантій забезпечення законності, які прийнято поділяти на дві групи: загальні та спеціальні; «об'єктивні умови та спеціальні юридичні засоби»; «загально-соціальні і юридичні»; «об'єктивні умови існування суспільства та спеціально вироблені державою і громадськістю засоби, що забезпечують точну

реалізацію норм права всіма суб'єктами». Інколи їх поділяють на три групи: загально-соціальні, спеціально-соціальні (юридичні), організаційні.

2. Реалізуються (застосовуються) відповідними державними, самоврядними чи громадськими органами (організаціями), посадовими особами, членами громадських організацій, або в індивідуальному порядку (звернення з заявою про вчинене правопорушення).

3. Вид способу забезпечення законності, умови та підстави його застосування залежать від правового статусу органу чи особи, що його реалізує, тобто від покладених на нього завдань, функцій та повноважень.

4. Метою застосування будь-якого зі способів забезпечення законності є встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідне реагування на нього, міра якого залежить від особливостей правового статусу органу, що їх застосовує.

Вище наведені ознаки способів забезпечення законності дають змогу визначити їх як окрему групу гарантій забезпечення законності, цілеспрямовану діяльність відповідних органів (посадових осіб), яка здійснюється в межах покладених на них завдань, функцій та повноважень з метою встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідного реагування на нього.

1.3. Механізми і засоби забезпечення практичної реалізації законів

Сьогодні в Україні відбувається активний процес оновлення діючого законодавства та прийняття нових законів для регулювання різноманітних питань суспільного та державного життя. Безперечно, як нові так і вже діючі закони, мають реалізовуватися в повній мірі, виконувати покладені на них завдання і функції. В іншому випадку закон буде лише сукупністю ідей і не буде виконувати свого функціонального призначення. Тому, питання про реалізацію юридичних законів стає одним із ключових питань, як теорії так і практики. Вирішення потребують не тільки конкретні проблеми реалізації окремих нормативно-правових актів але й вдосконалення самого процесу реалізації законів, підвищення його ефективності.

Для покращення практики реалізації законів в Україні необхідно в першу чергу поглиблено дослідити сам процес реалізації законів, відмежувати закономірне від випадкового в даному процесі, визначити його особливості в Україні зокрема.

Разом із тим можна використати і інші критерії для визначення

особливостей реалізації законів. В першу чергу варто звернути увагу на те, що певну специфіку реалізації мають окремі види законів.

Так, про таку специфіку можна говорити по відношенню до реалізації норм Конституції України. Конституція України в ч. 3 ст. 8 закріпила правило, відповідно до якого норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Закріплення даної норми у Конституції України створило передумову для безпосередньої реалізації норм Конституції без їх деталізації у законах та підзаконних нормативно-правових актах. Це обумовлене особливим значенням приписів закріплених в нормах Конституції України для: особи, суспільства і держави. Так, наприклад, принцип невинуватості відповідно до якого особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана покаранню, доки її провини не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду є одним із засобів для захисту від зловживань зі сторони державних органів.

Окрім того, норми Конституції України можуть реалізовуватися через прийняття окремих законів, які деталізують їх положення. Тому, з одного боку для реалізації цих законів необхідним є власний механізм реалізації. А з іншого боку вони є частиною механізму реалізації Конституції. Існує також особливість реалізації такої групи законів, як закони Української РСР, що не втратили чинності. Такий висновок ґрунтується на ст. 3 Закону України «Про правонаступництво України», де зокрема зазначається, що закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на територію України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України.

Певну специфіку реалізації мають також забезпечуючі (оперативні) закони, тобто закони якими ратифікуються міжнародні договори згода на обов'язковість, яких надана Верховною Радою України, вводяться в дію окремі закони та закони про внесення змін і доповнень до діючих законів. Наприклад, реалізація законів про внесення змін до діючих законів з однієї сторони ніби закінчується з моменту прийняття та опублікування даного закону. З іншої сторони кожен раз коли буде застосовуватися норма закону, яка була уточнена необхідно буде звертатися до закону про внесення змін до відповідного закону. До певної міри специфічна природа у законів, якими ратифікуються міжнародні договори згода на

обов'язковість, яких надана Верховною Радою України. По суті вони виконують технічне призначення і засвідчують факт того, що Верховна Рада України дала згоду на ратифікацію відповідного міжнародного договору після чого він стає частиною національного законодавства України.

Реалізація законів прийнятих на всеукраїнських референдумах також потребує особливої уваги. Можливість появи такого виду законів існує давно, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» був прийнятий ще 03.07.1991 року, проте реалізації цієї можливості і досі немає. Навіть сьогодні Конституція України була прийнята не шляхом проведення всеукраїнського референдуму, а Верховною Радою України.

Разом із тим, чинним законодавством досить чітко регламентуються: підстави, порядок проведення референдуму та його наслідки. В суспільній практиці законами називають правила, які затверджені підзаконними нормативно-правовими актами. Наприклад, правила дорожнього руху – по суті є законом для всіх водіїв і громадян, але формально законом не є. Іншою підставою для визначення особливостей реалізації закону є форма адміністративно-територіального устрою в країні, де реалізуються закони.

Іншим критерієм для визначення особливостей реалізації законів є вид державного (політичного) режиму в країні, де реалізуються закони. Від цього залежать способи і методи, якими реалізуються закони. Історії відомо багато прикладів тоталітарного режиму. Прикладом цього є практика реалізації законів у Німеччині 30-40 років ХХ ст. Досвід антидемократичних, антиправових способів і методів реалізації законів має також Україна в ХХ ст. Ознаками такої практики реалізації законів були: реалізація приписів нормативно-правових актів на підставі «наказу з гори»; пріоритетне значення підзаконних нормативно-правових актів; застосування різних видів санкцій до особи не на підставі приписів закону. В демократичних країнах реалізація законів відбувається природнім шляхом, з врахування всіх закономірностей, факторів та тенденцій, які впливають на реалізацію законів.

Врахування цих чинників істотно впливають на якість та ефективність самого процесу реалізації закону та результати реалізації закону в цілому. Визначити всі чинники, які впливають на процес реалізації законів надзвичайно важко. Однак серед вже відомих чинників, які обумовлюють процес реалізації закону можна виділити: закономірності процесу реалізації закону, тенденції та фактори, які впливають на даний процес.

Для зручності аналізу слід провести класифікацію закономірностей реалізації закону залежно від їх змісту. За цим критерієм усі закономірності можна поділити на: закономірності виникнення, функціонування і розвитку процесу реалізації закону. Проте перш ніж перейти безпосередньо до аналізу закономірностей процесу реалізації закону варто визначити співвідношення між такими категоріями, як: закономірність процесу реалізації закону, тенденція процесу реалізації закону і фактор, який впливає на процес реалізації закону.

Аналіз даних категорій варто розпочати з того, що ми розуміємо під закономірністю процесу реалізації закону. Під закономірністю реалізації закону варто розуміти вид державно-правових закономірностей, які розглядаються як об'єктивний, необхідний, суттєвий, сталий і систематичний зв'язок державно-правових явищ та процесів між собою, а також з іншими соціальними явищами і процесами, який обумовлює юридичні властивості процесу реалізації закону. При цьому варто зазначити наступне: по-перше, з позиції філософії фактор і тенденція є початковим етапом закономірності. Чинником, який визначає перетворення фактора або тенденції в закономірність поряд із об'єктивністю, необхідністю та суттєвістю є тривалість її існування. По-друге, як в теорії так і на практиці надзвичайно важко відокремити закономірність від тенденції або фактора оскільки існує така категорія як тимчасова закономірність. Таким чином, не є закономірностями процесу реалізації закону всі ті чинники, які ситуативно, випадково, одноразово вплинули на процес реалізації закону. Так, наприклад такі закономірності процесу реалізації закону, як підвищення ефективності процесу правореалізації або послідовна інтенсифікація законодавства можна було б розглядати, як певні тенденції в розвитку законодавства, проте нині вони є об'єктивними вимогами, закономірностями подальшої діяльності із вдосконалення діючого законодавства. Що ж стосується випадкових чинників, які можуть впливати на процес реалізації законів, то прикладом цього може бути світова економічна криза 2008 року, яка істотно вплинула на реалізацію положень Закону України «Про державний бюджет на 2009 рік», або введення воєнного або надзвичайного стану, який може суттєво впливати на реалізацію прав і обов'язків закріплених в чинному законодавстві, наприклад, права власності відповідно до ч.5 ст. 41 Конституції України.

З'ясувавши співвідношення понять: закономірність процесу реалізації закону, тенденція процесу реалізації закону та фактор, який

впливає на даний процес перейдемо до аналізу видів закономірностей та окремих чинників, які впливають на процес реалізації закону.

До першої групи можна віднести наступні закономірності: 1) будь-який юридичний закон має бути реалізованим; 2) результати реалізації закону залежать від його якості; 3) якість закону обумовлюється юридичними, економічними, політичними та іншими чинниками. Ці закономірності мають визначальне значення для процесу реалізації закону, адже початкова якість закону впливає на весь подальший процес його реалізації.

До другої групи можна віднести наступні закономірності: 1) реалізація закону відбувається у відповідних формах правомірної поведінки та діяльності; 2) реалізація закону обумовлюється межами його дії; 3) реалізація закону, як правило, вимагає прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів, які розвивають відповідні приписи закону; 4) реалізація закону, як правило, вимагає використання відповідних економічних, організаційних, інформаційних, юридичних заходів; 5) у разі виникнення колізій в процесі реалізації закону застосовуються єдині правила для їх вирішення; 6) однакові правила щодо реалізації окремих компонентів закону: преамбули, статей, кінцевих і перехідних положень; 7) залежність реалізації закону від узгодженості між окремими частинами закону та всієї правової системи в цілому; 8) застосування різних видів юридичної відповідальності до суб'єкта у разі порушення приписів закону; 9) залежність реалізації закону від рівня правосвідомості та правової культури людини, від її рівня освіти, індивідуальних цінностей, орієнтирів, досвіду, тощо; 10) залежність реалізації закону від поінформованості адресатів щодо змісту та мети правової норми; 11) залежність реалізації закону від якості і рівня професійної діяльності державних службовців.

Розглядаючи цю групу закономірностей процесу реалізації закону не можна залишити поза увагою наступне:

1. Процес реалізації закону відбувається не окремо, а у тісному взаємозв'язку із процесом реалізації інших компонентів правової системи. Отже, важливою закономірністю, яка впливає на ефективність законодавства в цілому, є узгодженість між окремими частинами закону та узгодженість всієї правової системи. Без узгодженості виникають колізії при реалізації приписів закону, знижується загальна ефективність його реалізації.

2. Реалізація законодавства має відбуватися на певному рівні. Цей

рівень є багатограним та обумовлюється багатьма факторами. В цілому такий рівень утворюється на певному етапі розвитку держави і суспільства. Для кожної країни він визначається окремо, оскільки це обумовлюється різним співвідношенням факторів, які на нього впливають. Однак, у багатьох сферах суспільного життя існує ситуація, коли норма права з тих або інших причин не реалізується в повній мірі. У такій ситуації норма не реалізує той регулятивний потенціал, який у ній закладений.

Таким чином, можна вивести наступні закономірності процесу реалізації закону: по-перше, однією із загальних закономірностей процесу реалізації закону є різна інтенсивність реалізації законів (Конституції та звичайних законів, процесуальні кодекси; норми Цивільного кодексу України і Закону України «Про молоко і молочні продукти»); по-друге, однією із загальних закономірностей процесу реалізації закону є різна інтенсивність реалізації статей в межах конкретного закону (в процесуальних кодексах є загальні і спеціальні процедури). Відповідно, норми, які регламентують загальні процедури реалізуються частіше ніж норми законодавства, які регламентують спеціальні процедури.

1.4. Принцип законності в публічному управлінні

Змістом законності є вимоги загальності 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.

Дотримання законності гарантується передбаченою законодавством системою спеціальних засобів, тобто гарантій. За змістом ці гарантії поділяються на: вимоги розвиненості правової системи; ефективність системи нагляду за законністю; наявність засобів примусу, спрямованих на відновлення порушеного права; застосування до порушників законних державних засобів впливу. За статусом виокремлюють гарантії превентивні (запобігають порушенню закону), охоронні (є засобами примусового характеру) і каральні (реальне застосування до правопорушників передбачених нормою закону мір покарання).

Значення законності в діяльності органів публічного управління визначають наступні чинники.

Перший чинник. Серед суб'єктів влади органи публічного управління є найважливішою складовою. З ними найінтенсивніше

взаємодіють фізичні і юридичні особи. Недотримання вимог закону апаратом управління створює підстави для активного тиску на адміністрацію через механізми зовнішнього контролю, на що невіправдано відволікаються ресурси організації.

Другий чинник. Суб'єкти управління здійснюють як правозастосування, так і правовстановлення, видаючи велику кількість нормативних та індивідуальних правових актів.

Механізми і засоби забезпечення практичної реалізації законів, як і самі закони, мають певний соціологічний зміст. Закон слід розглядати не тільки як формальну вимогу законодавця, навіть держави загалом, а передусім як об'єктивну необхідність підтримки суспільства в стані розвитку. Тому головними завданнями у забезпеченні законності є як об'єктивізація законодавства (втілення законів в життя), так і об'єктивування законотворчості (напрацювання актуальних і перспективних законів). Друге завдання є особливо важливим, оскільки законність – це наявність передусім достатньої кількості юридичних норм, а вже потім їх суворе дотримання усіма суб'єктами права.

У системі гарантій законності особливого значення набувають загальні і організаційні передумови забезпечення законності, а також внутрішній і зовнішній контроль за дотриманням законності.

Серед загальних передумов забезпечення законності можна виділити політичні, економічні та ідеологічні.

Політичні передумови – демократичний політичний режим з широкою політичною участю населення у суспільних справах.

Економічні передумови – досягнутий країною рівень добробуту переважної частини населення, наявність у держави значних матеріально-фінансових ресурсів.

Ідеологічні передумови – політична і правова культура посадових осіб та громадян, адекватна умовам демократичної держави.

Серед організаційних передумов забезпечення законності пріоритетного значення набуває розподіл державної влади по вертикалі та горизонталі і формування між підсистемами державного управління взаємного контролю.

Поряд із загальними і організаційними передумовами у системі забезпечення законності у публічному управлінні важлива роль належить контролю, який можна розглядати як внутрішній (здійснюється в межах системи органів виконавчої влади) і зовнішній.

Потреба організації внутрішнього контролю за дотриманням законності

в системі органів виконавчої влади зумовлена їх об'єктивною зацікавленістю в цьому. Адже за відпрацьованої системи законотворчості саме виконавчі органи стають ініціаторами і розробниками законів.

Саме органи управління, здійснюючи правозастосування, першими бачать як ці закони, ким і в чиїх інтересах використовуються в житті; якими є їх переваги і недоліки. Необхідність внесення змін до чинного законодавства найвідчутніша при здійсненні тих чи інших управлінських дій, що встановлюють, змінюють або припиняють конкретні правовідносини.

Законність у системі виконавчої влади забезпечується як внутрішньо-системним, так і внутрішньо-організаційним контролем. Внутрішньо-системний контроль здійснюється відповідно до ієрархічної будови органів виконавчої влади вищими органами.

Окрім того, в структурах виконавчої влади є внутрішньо-організаційний контроль законності, який забезпечують спеціалізовані підрозділи або особи (юридичні служби, юрисконсульти), на які покладається забезпечення належної якості актів органів управління. Зокрема, відповідно до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України правову експертизу проектів постанов уряду здійснюють Міністерство юстиції та юридичний департамент Секретаріату. За п. 28 Типового регламенту місцевої і державної адміністрації виконання таких експертиз покладено на працівників юридичної служби.

Важливою гарантією законності є зовнішній контроль. Основною формою зовнішнього контролю необхідно вважати судовий нагляд за законністю дій адміністрації. Його особливістю є те, що суд перевіряє тільки законність акту управління, в той час як вищі суб'єкти управління, перевіряючи діяльність нижчих, контролюють і законність, і доцільність конкретних дій. Судовий нагляд за законністю в публічному управлінні передбачає: розгляд скарг і перевірку організацій; вимог і протестів органів державної влади про визнання незаконними актів управління; законності актів управління під час розгляду конкретних справ; справ про злочини працівників апарату.

Судовий контроль за законністю управління закріплено ч. 2 ст. 55 Конституції України: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб». Стаття 56 Конституції України передбачає відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Закон України «Про

звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. визначив можливість оскарження рішення, дій чи бездіяльність, внаслідок яких: порушені права і законні інтереси або свободи громадян; створені перешкоди для здійснення громадянами його прав і законних інтересів або свобод; незаконно покладені на громадянина певні обов'язки або він незаконно притягнутий до відповідальності.

Серед видів зовнішнього контролю слід виокремити також президентський контроль за законністю. Роль глави держави у здійсненні контрольних функцій визначається його роллю як гаранта Конституції, так і наявністю у нього значного обсягу контрольних повноважень, пов'язаних із скасуванням актів Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів АР Крим, голів місцевих держадміністрацій (ч. 2 ст. 102, п. 16 ст. 106, ч. 8 ст. 118).

З організаційно-технічного боку комплекс контрольних заходів, покликаний забезпечити дотримання законності, має бути зорієнтований на:

- недопущення порушень;
- своєчасне та оперативне виявлення, припинення та усунення таких порушень;
- встановлення причин і умов, які сприяють порушенням;
- притягнення до відповідальності винних у порушеннях;
- створення умов невідворотності відповідальності у разі порушення.

Відзначаючи важливість внутрішнього і зовнішнього контролю за дотриманням законності апаратом управління, слід особливо підкреслити, що сам по собі контроль не може замінити всю систему гарантій законності.

Принцип законності в публічному управлінні можна визначити як зв'язаність, адміністрації законом. Елементами принципу є не тільки обов'язок органів управління діяти відповідно до закону, але й обов'язок проявляти ініціативу для забезпечення виконання закону. Принцип проявляє себе у верховенстві закону і неухильному дотриманні законів та відповідних їм нормативно-правових актів органами держави, посадовими особами та громадянами.

В Україні законність – конституційний принцип. Закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8); 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 додержувати Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68).

Законність не повинна підмінятися політичною та іншою

доцільністю. Фактор доцільності має бути закладений у змісті самих законів. Відступи від духу і букви закону, як правило, призводять до беззаконня, порушення прав і свобод громадян.

Отже, додержання принципу законності у публічному управлінні передбачає:

- утворення управлінських органів на підставі суворого додержання чинного законодавства;
- функціонування державних органів і органів місцевого самоврядування виключно в межах правових приписів;
- високу свідомість і дисциплінованість службовців апарату управління.

Законність як найважливіший принцип діяльності фіксується у нормативних документах, які визначають правовий статус суб'єктів публічного управління. Реальне здійснення демократичних перетворень, вдосконалення управлінських процесів відповідно до вимог документів про адміністративну реформу, забезпечення в державі справжньої законності та реального правового порядку можливі лише в умовах широкої гласності та врахування громадської думки.

Цей принцип містить три взаємопов'язані та взаємозумовлені компоненти. По-перше, – широка гласність; по-друге, – громадська думка щодо функціонування суб'єктів державного управління; по-третє, – широке її врахування під час вироблення управлінських рішень.

Гласність дає змогу громадянам бачити механізм формування і реалізації державно-керуючого впливу та протікання всіх управлінських процесів.

Громадська думка відображає уявлення (оцінки, судження) найактивнішої частини населення щодо ефективності, корисності, правильності управлінських рішень. Вона є масивом інформації для суб'єктів державного управління.

Урахування громадської думки – це канал зворотного зв'язку в системі державного управління, використання інформаційного масиву для вироблення і прийняття найбільш обґрунтованих та ефективних управлінських рішень.

Держава забезпечує додержання даного принципу двома способами. По-перше, вона вимагає від державних органів гласності й відкритої для широкої громадськості. Так, у Законі України від 23 вересня 1997 р. «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» є

норма, яка зобов'язує ці органи забезпечувати журналістам вільний доступ до інформації щодо своєї діяльності, а також надавати їй (інформацію) ЗМІ у повному обсязі (ст. 2).

По-друге, держава стимулює прагнення населення до висловлювання суджень щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій. Так, закріплене у Конституції право громадян України брати участь в управлінні державними справами (ст. 38) передбачає їх поінформованість про стан справ у цій сфері та спонукає до активних дій, спрямованих на його поліпшення. Ця норма конкретизована в Законі «Про звернення громадян» та в інших актах.

Отже, 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 прав і влади, права і держави. І як зазначається в юридичній літературі, законність і дисципліна – основні умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси.

ТЕМА 2. ПРАВОТВОРЧА ІНІЦІАТИВА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

- 2.1. Сутність правотворчої ініціативи.
- 2.2. Ознаки та функції правотворчості.
- 2.3. Правотворчий процес.
- 2.4. Види правотворчості в громадянському суспільстві.

2.1. Сутність правотворчої ініціативи

Традиційно правотворчість розглядається як організаційно оформлена процедурна діяльність державних органів зі створення правових норм чи з визнання правовими уже сформованих, діючих у суспільстві правил поведінки. Ураховуючи державний характер правотворчої діяльності, варто розрізнити такі поняття, як «правотворчість» і більш широке та багатоаспектне поняття «правоутворення» (формування права).

Процес правоутворення являє собою цілісний механізм, який об'єднує в собі всі форми і засоби виникнення, розвитку й зміни права. Правильне розуміння та інтерпретація на теоретичному рівні проблеми правоутворення сприяє формуванню загальних засад правотворчості, на основі яких створюються відповідні правові норми, що призводить до кінцевого результату правотворчої діяльності. Говорячи про правотворчість і правоутворення, варто відзначити, що розуміння їхньої сутності висвітлюється в різних літературних джерелах по-різному, залежно від того, які наукові погляди розділяє автор.

Досліджуючи дану проблематику, В. В. Лазарев зазначає, що правоутворення залежить від характеру правоутворюючого процесу, який має об'єктивний і суб'єктивний зміст. Об'єктивний зміст правоутворення не залежить від суб'єктів і формується рівнем розвитку суспільства, є домінуючим у державах, де пануючим джерелом права є нормативно-правовий акт. Натомість, суб'єктивний зміст правоутворення – це те, що залежить від суб'єктів і формується шляхом прийняття актів, які в подальшому мають загальне поширення. Співвідношення об'єктивного та суб'єктивного змісту правоутворення є вирішальним у процесі формування права

Правоутворення являє собою процедуру фактичного (об'єктивного та реального) складання й визнання тих або інших суспільних відносин і взаємозв'язків людей та їх об'єднань як «нормальних» і «правильних» (з

точки зору пануючих у цьому суспільстві матеріальних життєвих відносин і відповідних їм ідей, цінностей тощо). Водночас, це є й особливим процесом соціально-історичного формування загальних критеріїв, правил, масштабів, моделей, зразків і стандартів цієї «нормальності» та «правильності», що в результаті призводить до їх кристалізації й відображенні у відповідних нормах поведінки, діях і взаємовідносинах людей. Процедурні засади формування права забезпечують його утворення, а також «правильність» і «нормальність» правового регулювання. Саме процедура правоутворення є основою відображення в змісті правових норм тих потреб суспільства, що мають забезпечувати його розвиток і соціальну справедливість.

Сучасне розуміння сутності правоутворення базується, по-перше, на концепції спільності й відмінності права і закону, згідно з якою право може існувати й поза своєю інституційною формою (законодавством) у вигляді рівного й справедливого масштабу свободи, що знаходить своє відображення в правових принципах, суб'єктивних правах, конкретних правовідносинах та ін. По-друге, на теоріях правової держави й громадянського суспільства, домінуюче значення в яких має саме громадянське суспільство, тобто спільність рівних, вільних і незалежних осіб, які по відношенню до держави виступають громадянами. Громадянське суспільство безпосередньо утворює право у формі типових конкретних правовідносин, що зумовлені соціальними чинниками, емпіричною правосвідомістю населення. Роль держави полягає в дослідженні, узагальненні й систематизації різних видів правової поведінки, правової взаємодії членів громадянського суспільства.

Таке бачення правоутворення, повинно існувати не лише на теоретичному рівні, але й утілювати реальну проекцію науково обґрунтованих положень у практичну діяльність. Останнім часом такі прагнення простежується й у нашій державі, однак на сучасному етапі вони потребують дещо більшої результативності, особливо на рівні відомчої правотворчості. Поняття «правоутворення» і «правотворчість» багато в чому тотожні, але правотворчість є частиною правоутворення та більш вузьким поняттям. Якщо правотворчість – це, насамперед, форма владно-вольової діяльності держави, то правоутворення є формою виникнення й дії права, яке може відбуватися й поза межами правотворчості. Крім цього, правоутворення розкриває притаманні правотворчості закономірності, тенденції розвитку державно-правових процесів.

У науковій літературі визначення кожного поняття має свої особливості. Зокрема, правотворчість визначається як вид державної діяльності, у результаті якої воля політичних сил, що перебувають при владі (народу, класу), зводиться в закон, виражається у вигляді норми права.

Інші науковці називають правотворчість «правовстановлення» і визначають як форму (напрямок) державної діяльності, що пов'язана з офіційним вираженням і закріпленням норм права, які складають нормативно-правовий зміст усіх діючих джерел позитивного права». Заміну терміна «правотворчість» на «право встановлення» вчені вважають більш доцільним, оскільки застосування слова «правотворчість» створює враження, нібито держава не закріплює або оформлює право в законі, а власне, створює його. До застосування запропонованого терміна слід ставитися вкрай виважено, оскільки це може призвести до певної плутанини та вводити в оману юридичну науку і практику.

У сучасній теорії права зустрічаються різні підходи до класифікації принципів правотворчості. Доцільно виділити дві основні групи принципів, що зумовлюють правотворчу діяльність в Україні, якими є загальні та спеціальні принципи правотворчості. Правотворчість не є абсолютно відособленою активністю держави й громадянського суспільства, а лише одним із видів діяльності, який здійснюється органами державної влади й громадянським суспільством. У цьому плані логічно зробити висновок про те, що, як один з видів суспільної активності, правотворчість керується тими ж загальними принципами, які визначають загальні засади будь-якої діяльності держави й суспільства. Юридично ці принципи закріплюються в Конституції. До них слід віднести принципи гуманізму, демократизму, гласності й законності. Кожен з них знайшов своє відображення як у Конституції України, так і в діючому законодавстві. Дотримання принципу гуманізму означає, що нормативно-правові акти повинні формулювати, захищати загальнолюдські цінності, природні права людини, створювати умови й механізми їх утілення в життя. У демократичному суспільстві правотворчість повинна мати демократичну основу, яка забезпечується участю громадян у розробці правових актів. Кожний громадянин, висловлюючи свою думку, має право взяти участь у цьому процесі одноособово або в складі певного колективу.

Реальна участь громадян у розробці правових актів свідчить про демократизм цього процесу й дає можливість: узагальнювати й урахувувати волю та інтереси громадян, їх думку, пропозиції щодо зміни

та покращання проектів; установлювати, попереджати й усувати різні помилки, слабкі, невдалі формулювання проектів і приймати всебічно обґрунтовані та ефективні правові акти; своєчасно змінювати чи скасовувати застарілі акти, що гальмують суспільний розвиток; виявляти нагальні суспільні потреби, що потребують якнайшвидшого правового регулювання та виробляти нові, більш досконалі рішення. Важливе значення для демократизації та розширення способів участі громадян у процесі правотворчості має: вдосконалення методики вивчення громадської думки; більш уважне ставлення до пропозицій і зауважень громадян, своєчасний їх розгляд, узагальнення та облік при розробці правових актів; подальше зростання освіченості, загальної та правової культури населення, що сприятиме компетентній участі його в правотворчості; розширення юридичних гарантій і правових можливостей безпосередньої участі громадян у розробці правових актів та ін. Принцип гласності в правотворчості виражається в його інформаційній відкритості для суспільства, висвітленні правотворчої діяльності засобами масової інформації. Однак існує ряд випадків, коли відповідно до вимог законодавства, в інтересах суспільства й держави, національної безпеки проводяться закриті засідання Верховної Ради України, а також приймаються постанови уряду із грифом «таємно».

В основу принципу законності покладено правило, згідно з яким вся правотворча робота по підготовці, прийняттю, упровадженню в життя й скасуванню нормативно-правових актів повинна здійснюватися в рамках закону. Витоки цього принципу закріплені в ст. 8 Конституції України, а саме: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно – правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй».

Поряд і з загальними принципами процес правотворчості спирається на ряд спеціальних принципів, які визначають її форму та зміст. Серед них: оперативність, динамізм, системність, плановість і застосування прийомів і засобів юридичної техніки, науковість, практична спрямованість правотворчої діяльності, професіоналізм. Принцип оперативності означає тісний зв'язок між правотворчою практикою та об'єктивними процесами розвитку суспільних відносин. Принцип динамізму орієнтує правотворчість на створення стабільної системи нормативно-правових актів, яка б при цьому була здатна до подальшого розвитку відповідно до загальних тенденцій і потреб розвитку суспільства

і держави. Принцип системності правотворчої діяльності означає, що будь-які правотворчі дії повинні узгоджуватись із загальною системою права, що вже створена й діє в суспільстві. Принцип плановості відіграє важливе значення, оскільки правотворча діяльність завжди пов'язана з плануванням, розробкою, проведенням експертизи, прийняттям (виданням) нормативно-правового акта, внесенням до нього змін, припинення його дії. Принцип застосування прийомів і засобів юридичної техніки відіграє свою виняткову роль з огляду на те, що дає змогу гарантувати якість як процесу підготовки нормативно-правових актів, так і самих цих актів. Принцип науковості полягає в тому, що підготовка й прийняття проекту нормативно-правового акта здійснюється за участю представників різних наук. Принцип практичної спрямованості правотворчої діяльності відображає завдання постійно відстежувати суспільні процеси, орієнтуватися на практику застосування вже чинних правових актів, вчасно усувати існуючі прогалини в проектах законів та інших нормативно-правових актів. Принцип професіоналізму безпосередньо пов'язаний з якістю правотворчості, який полягає в тому, що до цього виду діяльності повинні залучатися лише компетентні фахівці – юристи, соціологи, політологи тощо. Таким чином, принципи правотворчості можна визначити як керівні, основоположні ідеї, що обумовлюють єдність і загальну спрямованість правотворчої діяльності.

Для правотворчості як особливої форми діяльності компетентних державних органів характерні певні ознаки. Так, правотворчість: здійснюється передусім державою, яка в особливих випадках може делегувати ці повноваження громадським організаціям або іншим суб'єктам права, а також може здійснюватися безпосередньо громадянами держави на референдумі; має організаційну спрямованість, кожний правотворчий орган видає нормативні акти згідно зі своєю компетенцією; здебільшого відображується у створенні нових норм права, зміні або скасуванні діючих правових норм; здійснюється в межах, установлених процесуальними нормами (процедурами).

Синтезуючи ознаки правотворчої діяльності, можна стверджувати, що правотворчість – це діяльність державних і недержавних органів, підприємств, установ чи організацій (або всього народу, територіальних громад), яка спрямована на закріплення (встановлення) у нормативних актах обов'язкових для виконання правил поведінки, які представляють собою втілення волі народу, з урахуванням вимог соціального прогресу.

2.2. Ознаки та функції правотворчості

Визначення правотворчості, виявлення її ознак, має важливий аспект для реалізації функціонування сучасної правової держави з розвинутою еко-номікою та соціальними пріоритетами. Йдеться про те, що від правотворчості залежить правове регулювання, яке впливає на суспільні відносини.

Основними ознаками правотворчості є.

Наявність суб'єкта правотворчості. Суб'єктів правотворчості умовно можна поділити на дві групи:

- 1) представники держави;
- 2) народ, громадянське суспільство, недержавні організації тощо.

До першої групи відносяться:

– Президент. Можливість здійснення правотворчої діяльності витікає з його компетенції, яка встановлена Конституцією України.

– Парламент є головним суб'єктом правотворчої діяльності, оскільки ст. 85 Конституції України передбачає повноваження Верховної Ради України, серед яких, внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених законодавством; призначення всеукраїнського референдуму, прийняття законів тощо.

– Кабінет Міністрів України (КМУ). Відповідно до ст. 117 Конституції України КМУ видає постанови та розпорядження. Стаття 16 Основного Закону визначає функції КМУ, серед яких забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури тощо.

– інші державні органи. До цих суб'єктів правотворчості належать: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Вищезгадані державні органи здійснюють правотворчість у відповідних напрямках.

До другої групи суб'єктів правотворчості відносять:

– Народ. Конституція України визначає носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні народ. Таким чином, народ має право брати участь безпосередньо у правотворчій діяльності, показуючи, що Україна є правовою державою. З метою забезпечити народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами в Україні проводяться референдуми.

– Підприємства, установи та організації. Особливість правотворчої діяльності даних суб'єктів, визначається тим, що ринкова економіка заснована на принципах вільного підприємництва, господарювання тощо.

– Органи місцевого самоврядування. Народ здійснює владу опосередковано через органи місцевого самоврядування, але не безпосередньо. Однак, територіальна громада утворює відповідні органи, наприклад, районні, обласні ради, які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Наступна ознака: новаторський і творчий характер. Новаторську спрямованість правотворчої діяльності зумовлюють соціально-економічні, політичні, екологічні, культурні перетворення, які вимагають відповідного оновлення законодавства. Необхідно зауважити, що творчий характер є невід'ємною складовою правотворчості. Важливим для суб'єктів правотворчості є не тільки генерація нових ідей, а й уміння сприймати нові соціально-політичні, правові явища, створювати нові нормативно-правові акти, які будуть адаптовані до певних вимог з урахування відповідних правил та обставин.

Інші ознаки правотворчості:

- новизна продукту творчості;
- оригінальність;
- створення нових корисних комбінацій з елементів існуючих предметів;
- органічний зв'язок з пізнанням і законами дійсності;
- творчість є вищим видом діяльності;
- єдність духовного і матеріального;
- ідеальне перетворення випереджає матеріальне, предметне.

Функції правотворчості – напрямки діяльності, пов'язаної зі встановленням, зміною або скасуванням правових норм, створенням і розвитком законодавства.

Основні функції правотворчості:

1. Функція первинного регулювання суспільних відносин (розробка і прийняття нових правових норм) діє в тих випадках, коли суспільні відносини раніше не регулювалися і вперше виникла необхідність у їх регулюванні. Наприклад, лише з розвитком космічних досліджень з'являється космічне право; із переходом України на шлях розвитку ринкових відносин виникла необхідність у створенні нових законів: про біржу, приватизацію та ін.;

2. Функція відновлення правового матеріалу (скасування, зміна або

доповнення до чинних норм) припускає заміну тих законів, що застаріли, не відповідають потребам суспільного розвитку. При цьому важливо не займатися відновленням заради відновлення, оскільки стабільність є кращою, ніж зміни, тим більше зміни без особливої необхідності. Коли ж суспільні потреби змінюються, суспільство потребує такого законодавства, яке адекватно відбивало б ці потреби. Тоді настає необхідність у створенні нових кодексів, законів, внесення змін і доповнень до діючих;

3. Функція заповнення прогалін у праві, тобто усунення повної або часткової відсутності в чинних нормативних актах необхідних юридичних норм. Зрозуміло, можна використовувати аналогію закону, тобто вирішення справи або окремого питання на підставі закону, який регулює подібні відносини; або аналогію права, тобто вирішення справи або окремого юридичного питання на підставі загальних начал. Проте аналогія не заповнює прогалину. Заповнити прогалину можна лише шляхом правотворчості.

4. Функція упорядкування нормативно-правового матеріалу (кодифікаційна або систематизаційна правотворчість). Організаційною формою цієї функції є кодифікація законодавства, що припускає обґрунтоване його відновлення.

2.3. Правотворчий процес

В юридичній науці переважає думка, згідно з якою правотворчий процес – це порядок здійснення юридично значущих дій, що процесуально оформлені, юридично опосередковані і носять офіційний характер, з підготовки, прийняття й опублікування нормативного акта.

Будь-який процес, у тому числі правотворчий, проходить у певних формах і може бути розбитий на стадії (етапи). Окрема стадія правотворчого процесу, визначається як самостійний етап процедурних дій з формування державної волі, організаційно відокремлений комплекс тісно пов'язаних між собою дій, що спрямовані на створення нормативно-правового акта.

Не слід ототожнювати правотворчий і законодавчий процеси.

Законодавчий процес – важлива складова частина правотворчого процесу, яка має складний характер.

Правотворчий процес – система взаємозалежних процедур (стадій) при ухваленні; зміні як законів, так і підзаконних актів. Стадії правотворчого процесу, у свою чергу, можуть бути розбиті на ряд етапів.

Кожний вид нормативно-правових актів пов'язаний із компетенцією державних органів певного рівня, а тому підготовка, розгляд і ухвалення кожного виду актів в ієрархії актів мають специфічні ознаки.

Ступінь складності правотворчого процесу визначається тим, які нормативно-правові акти ухвалюються: закони – Верховна Рада України, укази – Президент України, постанови – Кабінет Міністрів України, рішення – органи місцевого самоврядування та ін. В юридичній літературі є кілька підходів до розуміння системи стадій, на які поділяється правотворчий процес. Усі вони заслуговують на увагу, оскільки автори використовують різні критерії їх виділення.

Стадії правотворення і правотворчого процесу:

1. Передпроектна стадія – формування юридичного мотиву про необхідність внесення змін до чинної системи норм права (відбувається на рівні правосвідомості в результаті виявлення волі народу (колективу), об'єктивно зумовленої потребами його соціального життя); правотворча ініціатива – обґрунтування юридичної значущості правової регламентації – видання нормативно-правового акта. Цей етап правотворення характеризується дією об'єктивних чинників і становить підготовчу стадію правотворчості;

2. Проектна стадія – ухвалення рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта; розробка концепції проекту нормативно-правового акта і підготовка його тексту (або доробка проекту, внесеного в порядку правотворчої ініціативи), тобто юридичне формулювання волі народу (колективу) у вигляді норм права.

Проекти указів Президента, постанов уряду зазвичай готуються відповідними міністерствами і відомствами або на підставі плану попередніх робіт, або за разовим дорученням Президента, керівництва уряду. Такі проекти можуть бути підготовлені в апараті Президента і уряду. Щоб забезпечити кваліфіковане складання проекту, передбачається участь спеціалістів у відповідно до відомчого (галузевого) принципу, згідно з яким складання початкових проектів здійснюється тими органами і організаціями, профілю діяльності яких вони відповідають.

До підготовки проектів нормативно-правових актів залучаються партії, профспілки та інші громадські об'єднання; попередній розгляд проекту нормативно-правового акта правотворчим органом. До розгляду проекту зазвичай залучаються зацікавлені державні органи, організації, громадськість.

Форми обговорення нормативно-правових актів різні: парламентські

читання, наради за участю наукової громадськості і зацікавлених міністерств, рецензування науково-дослідними інститутами та ін. Після урахування пропозицій і зауважень проект остаточно відпрацьовується і редагується; обговорення проекту нормативно-правового акта і узгодження його тексту із зацікавленими особами. Найважливіші законопроекти можуть бути винесені на всенародне обговорення. Цей етап правотворення становить початкову стадію правотворчості;

3. Стадія прийняття проекту нормативно-правового акта властива колегіальному правотворчому органу – офіційне прийняття проекту після його обговорення. Колегіальні правотворчі органи (уряд, державні комітети та ін.) приймають нормативні акти простою більшістю голосів. Президент держави, міністри та інші органи одноособового керівництва затверджують свої акти (укази, накази, інструкції тощо) у персональному порядку.

4. Засвідчувальна стадія – підписання нормативно-правового документа; надання йому реєстраційного коду після включення до Єдиного реєстру нормативних актів України;

5. Інформаційна стадія – офіційне опублікування прийнятого нормативно-правового акта в засобах масової інформації, доведення його до відома виконавців. Цей завершальний етап правотворення, який також має активний характер, є заключною стадією правотворчості.

Розглядаючи процес правотворчості з більш широких, загально-соціальних позицій, можна говорити про існування більшої кількості його стадій, а саме:

- аналіз певних суспільних відносин і встановлення потреби в їх правовій регламентації;
- визначення суб'єкта правотворчості, юридичної сили і виду нормативно-правового акта;
- прийняття рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта;
- розробка концепції та основних ідей норм права, що будуть утворювати зміст нормативно-правового акта;
- підготовка змісту проекту нормативно-правового акта (розробником, робочою групою, правотворчим органом);
- попередній розгляд проекту нормативно-правового акта;
- громадське обговорення проекту нормативно-правового акта;
- офіційний розгляд проекту нормативно-правового акта відповідним суб'єктом правотворчості з додержанням встановлених процедур;

- прийняття нормативно-правового акта;
- опублікування й оприлюднення нормативно-правового акта;
- набуття нормативно-правовим актом чинності.

2.4. Види правотворчості в громадянському суспільстві

У багатоманітній і динамічній правовій сфері суспільства правотворчість посідає провідне місце. Це пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує й реалізує його. Тому є зрозумілим величезний суспільний інтерес до правотворчості.

У результаті правотворчості формуються і приймаються ті правові норми, які відповідають сучасному рівню суспільних відносин і сприяють їхньому прогресивному розвитку.

Правотворчість поділяється на види за суб'єктами і засобами формування норм права.

Види правотворчості громадянського суспільства по суб'єктах:

1. Законотворчість громадянського суспільства (народу) – референдум. Це основна конституційно-правова форма прийняття законів громадянським суспільством;

2. Підзаконна правотворчість:

- а) органів місцевого самоврядування.
- б) громадських організацій (партій, профспілок та ін.);
- в) комерційних організацій (акціонерних товариств відкритого і закритого типу і інших, їх посадових осіб);
- г) трудових колективів (колективні договори і угоди).

За засобами формування норм права правотворчість поділяється на утворення правових норм і санкціонування – надання юридичних властивостей вже існуючим соціальним нормам. За юридичною силою актів: законодавча діяльність; діяльність щодо створення підзаконних актів.

Одним із напрямів розвитку демократизму в українському суспільстві на сучасному етапі є безпосередня участь громадян у законотворенні. Проблема залучення громадян до процесу здійснення публічної влади у державі в цілому та прийняття законодавчих актів зокрема нині набула особливої актуальності у зв'язку з необхідністю розв'язання низки важливих питань, насамперед пов'язаних із запровадженням непопулярних та болючих для народу рішень, із забезпеченням балансу інтересів у державно владних рішеннях та відображенням у них громадської думки.

Визнання безпосередньої правотворчості громадянського суспільства (народу) як самостійного виду правотворчості є умовним, оскільки референдум (народне голосування) – лише заключний етап правотворчості, на якому відбувається затвердження нормативно-правового акту. Участь громадян у законотворчому процесі розглядається в юридичній науці як публічна діяльність, яка невід’ємно пов’язана з правом громадян на участь у законотворенні та спрямована на виявлення суспільних відносин, що потребують врегулювання на законодавчому рівні, а також на встановлення, зміну та скасування законів з метою такого регулювання.

Процес прийняття нормативно-правового акту здійснюється, як правило, в представницькому державному органі. Громадянам на референдумі пропонується тільки сказати: так чи ні. Разом з тим завдяки референдуму громадянське суспільство виступає самостійним суб’єктом правотворчості, додає законопроекту силу закону, який по своїй юридичній силі не поступається законам держави.

Таким чином, в правотворчості виражається державна воля народу. Факт участі громадян в референдумі є основою для розгляду останнього як особливого демократичного виду правотворчості громадянського суспільства. Рішення, прийняті всеукраїнським референдумом (конституційним і законодавчим), володіють вищою юридичною силою і не потребують якого-небудь затвердження. Вони служать правовою базою правотворчої і правозастосовної діяльності державних органів.

Саме через референдум народ виступає самостійним суб’єктом правотворчості, надає законопроекту сили закону, який за своєю юридичною чинністю не поступається законам держави, що є підставою для розгляду цього інституту як особливої форми правотворчості громадянського суспільства.

Визнання референдної правотворчості самостійним видом правотворчої діяльності потребує окреслення її кваліфікуючих юридичних ознак: 1) це форма владної діяльності народу, пов’язана з встановленням, зміною чи скасуванням правових норм; 2) здійснюється безпосередньо народом шляхом всеукраїнського референдуму; 3) самостійним суб’єктом правотворчості виступає український народ (громадяни України наділені правом голосу); 4) зміст референдної правотворчості визначається предметом референдумів. Предметом референдуму як форми народної правотворчості є не будь-яке рішення, а нормативно правовий акт відповідної юридичної сили; 5) пряма участь громадян у розробці та

прийнятті нормативно правових актів; б) акти всеукраїнського референдуму мають вищу юридичну силу, є обов’язковими для виконання у разі визнання референдуму легітимним на всій території України і не потребують будь якого затвердження державними органами.

Таким чином, виходячи з вищезазначених ознак, пряма правотворчість особлива форма або вид діяльності суб’єктів безпосереднього народовладдя, що полягає у встановленні, а також зміні або скасуванні правових норм.

Разом із тим пряма правотворчість знаходить своє вираження у певних організаційних формах, що дають змогу чіткіше встановити, які саме суб’єкти безпосередньої демократії і в якому порядку створюють правові норми в суспільстві. У демократичному суспільстві формування і реалізація волі населення у правових актах, що створюються в результаті прямого правотворчого процесу, повинні мати справді демократичну основу, що забезпечується безпосередньою участю громадян у розробці та прийнятті актів. Кожний громадянин, висловлюючи свою волю, має право брати участь у цьому процесі у складі певного колективу як: громадянин (виборець) при проведенні всеукраїнського або місцевого референдуму; член територіальної громади; член об’єднання громадян, трудового колективу; учасник зборів (за місцем роботи, проживання); член спеціально утворених для розробки актів комісій; спеціаліст, учений, консультант із тих чи інших правових питань та ін. Участь громадян у прямому правотворчому процесі може знаходити свій прояв на всіх його стадіях: виявленні ініціативи прийняття правових актів, обговоренні та узгодженні проектів, прийнятті актів.

Правотворчість органів місцевого самоврядування примикає до правотворчості державних органів і разом з тим утворює особливий, відокремлений від держави, вид правотворчої діяльності. Право створювати і приймати нормативно-правові акти надається представницьким органам місцевого самоврядування і посадовим особам муніципальних утворень міста, селища, села. Органи місцевого самоврядування утворюються населенням для вирішення завдань місцевого значення. Їх рішення діють в чітко визначених територіальних рамках.

Нормотворчість суспільних об’єднань (організацій) виражається у виробленні і прийнятті статутів, в яких визначаються права і обов’язки об’єднання або організації, порядок їх діяльності, реорганізації і ліквідації. Нормативні акти видаються їх керівниками. Такі нормативні рішення мають юридичну силу, оскільки відповідають діючим нормативно-

правовим актам, виданим державою, і приймаються в межах повноважень засновників і керівництва об'єднання. На відміну від правотворчих функцій державних органів, нормотворча діяльність громадських організацій виключає самостійне прийняття ними норм права.

Нормотворчість комерційних корпорацій складається у виданні корпоративних норм, направлених на регулювання питань життя колективу (як використати отриманий підприємством прибуток, в якому порядку вести розрахунки з контрагентами та ін.) і на деталізацію, конкретизацію законодавчих розпоряджень (наприклад, інструкція про порядок ведення претензійної і позовної роботи – корпоративний акт, регулюючий порядок пред'явлення претензій на конкретному підприємстві, який деталізує і конкретизує законодавчі положення).

Нормотворчість корпорацій виражається в статутах підприємств, які є актами засновницького характеру, а також в положеннях, правилах, посадових інструкціях тощо. Нормотворчість трудових колективів (державних і комерційних підприємств, установ, організацій) направлене на розвиток норм трудового права, які розповсюджують свою дію тільки на відносини єдиного підприємства, установи або організації, де вони прийняті. Правотворчість трудових колективів виступає, як правило, у вигляді нормативних угод, що містять обов'язкові для виконання правові розпорядження. Такою нормативною угодою є колективний договір – консолідований акт в сфері праці.

Колективний договір укладається на підприємствах, в їх структурних одиницях, наділених правами юридичної особи, незалежно від форми власності, відомчої приналежності і чисельності працівників; розповсюджується на всіх працівників незалежно від того, чи є вони членами профспілки, і обов'язковий як для керівництва (власника), так і для працівників. Він підлягає обов'язковому обговоренню і схваленню трудовим колективом на загальних зборах (конференціях) працівників даного підприємства, установи, організації. У колективному договорі можна передбачити додаткові в порівнянні з чинним законодавством і угодами гарантії, соціально-побутові пільги: форма, система і розмір заробітної плати, умови і охорона праці працівників, добровільне і обов'язкове медичне і соціальне страхування, робочий час і час відпочинку тощо.

ТЕМА 3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ УКРАЇНИ

3.1. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в сфері економіки.

3.2. Правовий статус Міністерства економічного розвитку і торгівлі України

3.3. Правові засади управління сільським господарством (аграрним сектором економіки).

3.4. Правові засади управління паливно-енергетичним комплексом України.

3.5. Правові засади управління в галузі використання та охорони природних ресурсів.

3.6. Організаційно-правові засади управління в митному секторі.

3.7. Правові засади управління бюджетно-фінансовою, кредитною та податковою діяльністю.

3.1. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в сфері економіки

Говорячи про вплив держави на перебіг економічних процесів, необхідно чітко усвідомлювати, який саме орган (посадова особа) має повноваження, що дозволяють йому в тій чи іншій мірі регулювати суспільні відносини у сфері економіки.

Основними суб'єктами адміністративно-правового регулювання у сфері економіки є: Президент України; Кабінет Міністрів України; профільні міністерства, комітети, спеціально створені центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Кожний із зазначених суб'єктів здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері економіки у межах своєї компетенції, визначеної Конституцією та законами України.

Найбільш значущим за юридичною силою обсягом повноважень щодо управління економічними процесами в державі володіє Президент України. Ці повноваження визначені Конституцією України (ст. 106) і насамперед полягають у тому, що Президент визначає основні напрями зовнішньої і внутрішньої, у тому числі й економічної, політики, впливає на розстановку кадрів і утворення управлінських структур у цій сфері.

З метою найбільш ефективною реалізації своїх повноважень Президент України згідно з п. 28 ст.106 Конституції України створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні структури.

Адміністрація Президента України аналізує економічні процеси; розробляє пропозиції щодо забезпечення економічного розвитку та економічної безпеки держави; за дорученням Президента України організує контроль за виконанням його указів і розпоряджень у сфері економіки.

У системі органів управління економікою найвищим є Кабінет Міністрів України. Його правовий статус у системі органів виконавчої влади визначається Конституцією України (ст.113-117) та Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Відповідно до ст. 114 Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє на строк своїх повноважень Програму діяльності уряду, яка спрямована на відродження вітчизняного виробництва, поглиблення реформування економічних відносин та організаційне забезпечення економічної трансформації, з метою досягнення позитивних зрушень у поліпшенні добробуту населення.

Така Програма насамперед передбачає практичне розв'язання найгостріших економічних і соціальних проблем розвитку держави. На сьогодні це стосується, зокрема, всебічного заохочення вітчизняного товаровиробника, державної підтримки виробництва в агропромисловому комплексі, нарощування експорту; масштабного використання науково-технологічного потенціалу; створення відповідних умов для залучення вітчизняних та іноземних інвесторів; забезпечення надійного енергопостачання та реального енергозбереження на всіх рівнях споживання енергії; комплексного реформування податкової системи з метою зменшення податкового тиску з одночасним забезпеченням повноти сплати податків; здійснення збалансованої бюджетної політики, розв'язання проблем зайнятості, своєчасності виплати заробітної плати, пенсій, удосконалення систем соціального та пенсійного забезпечення тощо.

Безпосереднє управління конкретними комплексами, галузями і підгалузями у сфері економіки здійснюють профільні міністерства, комітети, спеціально створені центральні органи виконавчої влади.

В їх системі особлива роль належить Міністерству економічного розвитку і торгівлі України. Цей орган виконавчої влади є вузловою ланкою системи управління економікою і виступає координуючим центром щодо діяльності всіх інших управлінських структур цієї сфери та вжиття заходів, спрямованих на реалізацію економічної політики держави.

Міністерство у межах своїх повноважень видає на основі й на виконання чинного законодавства накази, організовує та контролює їх

виконання. Рішення Міністерства є обов'язковими до виконання для центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій. За необхідності Міністерство видає спільно з іншими центральними органами державної виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями спільні акти.

Для втілення в життя державної політики у сфері промисловості, зокрема в галузях військово-промислового комплексу, конверсії, машинобудування, металургійної, хімічної, легкої, деревообробної промисловості, виробництва дорогоцінних металів, коштовного каміння та інших, утворено Міністерство промислової політики України, що є центральним органом виконавчої влади.

Основними завданнями Мінпромполітики України є забезпечення формування та реалізація державної промислової політики, зокрема, у сферах машинобудування, машинобудування для агропромислового комплексу, хімічної, гірничо-металургійної, легкої, деревообробної промисловості та інших сферах промисловості відповідно до законів.

Серед органів управління економікою важливе місце належить Міністерству аграрної політики та продовольства України головному органу системи центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової промисловості, рибного господарства, переробки сільськогосподарської продукції.

Мінагрополітики України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України. Регулювання у сфері економіки здійснюють інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом Антимонопольний комітет України, Державна служба експортного контролю України.

На рівні областей та районів, а також міст Києва, Севастополя та районів міст Києва і Севастополя адміністративно-правове регулювання здійснюється місцевими державними адміністраціями.

У структурі державної адміністрації утворюються управління, відділи, служби, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері економіки.

Управління на рівні міст, селищ, сіл здійснюється органами місцевого самоврядування. Тут необхідно розрізняти, по-перше,

компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування рад, по-друге, компетенцію виконавчих органів рад, якими є виконавчі комітети, відділи, управління. У свою чергу компетенція виконавчих органів є доволі широкою. Вона складається з власних (самоврядних) повноважень і повноважень, делегованих виконавчою владою.

3.2. Правовий статус Міністерства економічного розвитку і торгівлі України

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

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, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сферах торгівлі, інтелектуальної власності, 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, оборонного замовлення. У своїй діяльності Мінекономрозвитку керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства, а також дорученнями Президента України.

У процесі своїх функцій та завдань, Мінекономрозвитку України взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, а також з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав та міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями, всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців.

Мінекономрозвитку України 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 економічного розвитку і торгівлі України, а у разі потреби видає разом з іншими центральними органами виконавчої влади спільні акти.

Накази Мінекономрозвитку України, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Нормативно-правові акти Мінекономрозвитку України підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку.

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.

Мінекономрозвитку України очолює Міністр, якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняє з посади Президент України. Міністр має першого заступника та заступника Міністра – керівника апарату. У разі необхідності для забезпечення здійснення Мінекономрозвитку України окремих завдань за рішенням Президента України у Мінекономрозвитку України може вводитись посада заступника Міністра.

Перший заступник Міністра, заступник Міністра, заступник Міністра – керівник апарату призначаються на посади за поданнями Прем'єр-міністра України, внесеними на підставі пропозицій Міністра, та звільняються з посад Президентом України.

Обов'язки першого заступника Міністра, заступника Міністра, заступника Міністра – керівника апарату та розподіл повноважень між першим заступником Міністра і заступником Міністра визначаються Міністром.

Заступник Міністра – керівник апарату здійснює керівництво діяльністю апарату Мінекономрозвитку України, призначає на посади та звільняє з посад державних службовців і працівників апарату Мінекономрозвитку України (крім тих, які призначаються на посади та звільняються з посад Міністром).

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мінекономрозвитку України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Мінекономрозвитку України утворюється колегія у складі Міністра (голова колегії), першого заступника Міністра, заступника Міністра та заступника Міністра – керівника апарату за посадою. У разі потреби до складу колегії Мінекономрозвитку України можуть включа-

тися керівники структурних підрозділів апарату Мінекономрозвитку України, а також у встановленому порядку інші особи.

Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу Мінекономрозвитку України.

Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у Мінекономрозвитку 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.

Гранична чисельність працівників апарату Мінекономрозвитку України затверджується Кабінетом Міністрів України.

Структуру апарату Мінекономрозвитку України затверджує Міністр. Штатний розпис апарату, кошторис Мінекономрозвитку України затверджує заступник Міністра – керівник апарату за погодженням із Міністерством фінансів України.

Мінекономрозвитку України є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби України, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням.

3.3. Правові засади управління сільським господарством (аграрним сектором економіки)

Державно-правове регулювання аграрного сектора економіки традиційно складає самостійний інститут аграрного права, який становить сукупність заходів щодо визначення системи органів державного управління, які відають цією складовою народного господарства, прийняття і належного виконання законів і нормативно-правових актів про сільське господарство, закріплення кола повноважень (компетенції) цих органів.

Президент України й Кабінет Міністрів України визначають потребу держави в сільськогосподарській продукції та сировині, формують політику підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції, забезпечують захист внутрішнього ринку тощо.

Провідним центральним суб'єктом публічного адміністрування агропромисловим комплексом (АПК) є Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України) як центральний орган виконавчої влади. Правовий статус та функції Мінагрополітики України

визначаються Положенням, затвердженим Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011.

До суб'єктів публічного адміністрування АПК належить також Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України (Держветфітослужба України). Держветфітослужба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у галузі ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, державного нагляду (контролю) за племінною справою у тваринництві. Держветфітослужба України діє на підставі Положення, яке затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 464/2011.

Державно-правове регулювання сільського господарства здійснюється на засадах, передбачених Конституцією України, Господарським кодексом України, законами України: «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про охорону прав на сорти рослин», «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі», «Про державну підтримку сільського господарства України», іншими нормативно-правовими актами законодавства.

Напрями державного регулювання безпосередньо залежать від особливостей сільськогосподарського виробництва, його сезонності, впливу природно-кліматичних умов і, як наслідок, високого характеру ризику такого виду діяльності, його збитковості, низької інвестиційної привабливості, що, в свою чергу, вимагає здійснення постійної державної підтримки суб'єктів господарювання в цій галузі.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. визначає правові основи для здійснення регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності.

Відповідно до законодавства в аграрній підприємницькій діяльності

регуляторними органами виступають: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство аграрної політики України, Міністерство економіки України, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Державний комітет України із земельних ресурсів тощо.

Таким чином, державне регулювання сільського господарства передбачає запровадження заходів політики аграрного протекціонізму – державної підтримки вітчизняних аграрних товаровиробників шляхом забезпечення стабільного фінансування підприємств агропромислового комплексу за бюджетними програмами підтримки їх розвитку, насамперед спрямованих на надання фінансової підтримки підприємствам агропромислового комплексу із застосуванням механізму здешевлення кредитів, сприяння створенню і функціонуванню сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у галузях тваринництва, рослинництва та переробки сільськогосподарської продукції, стимулювання виробництва та використання біологічних видів палива, забезпечення виконання заходів, спрямованих на охорону земель, збереження і відтворення родючості ґрунтів, раціонального та ефективного використання земель сільськогосподарського призначення тощо.

Суб'єктами державного управління в сфері сільського господарства є ті органи державного управління, що здійснюють державне регулювання сільським господарством, забезпечують належне виконання положень аграрного законодавства, здійснення повсякденного управління підлеглими по вертикалі управлінськими структурами, виробничо-господарськими, виробничо-обслуговуючими сільське господарство службами, а також органи сільськогосподарських інспекцій і контролю за діяльністю сільськогосподарських підприємств і об'єднань.

Об'єктами державного регулювання сільського господарства є матеріальні засоби і форми ведення сільськогосподарського виробництва. До них належать насамперед землі сільськогосподарського призначення, що становлять основу сільськогосподарського виробництва, а також галузі сільського господарства (рослинництво, тваринництво, рибництво), соціальна сфера села тощо.

До принципів державного регулювання аграрного сектору економіки належать як загальні, так і спеціальні принципи. Перші передбачені Конституцією України, яка гарантує право власності Українського народу на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України (ст. 13); право кожного

володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41); право кожного на підприємницьку діяльність, не заборонену законом (ст. 42) тощо. Крім того, Господарський Кодекс України визначає такі принципи, як забезпечення державою: захисту конкуренції у підприємницькій діяльності; екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України; захисту прав споживачів (ст. 5); економічної багатоманітності та рівного захисту державою усіх суб'єктів господарювання; вільного руху капіталів, товарів та послуг на території України; обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві; захисту національного товаровиробника; заборони незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини (ст. 6).

До інших можна віднести: аграрний протекціонізм; пріоритетність соціального розвитку села; взаємозв'язок економічних і соціальних цілей сільськогосподарських підприємств; вільний вибір сільськогосподарськими товаровиробниками форм власності і напрямів трудової та господарської діяльності (ст. 15 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»); рівність суб'єктів господарювання на селі, а також її їх рівні можливості у доступі до державної фінансової підтримки; невтручання органів виконавчої влади у вибір форм господарювання та господарську діяльність суб'єктів підприємництва, пріоритетність використання земель сільськогосподарського призначення для виробництва сільськогосподарської продукції, що безпосередньо закріплено в Земельному кодексі України.

3.4. Правові засади управління паливно-енергетичним комплексом України

Концептуальні підходи до розвитку паливно-енергетичного комплексу України (ПЕК) на період до 2020 р. передбачають: проведення активної політики ресурсо- і енергозбереження, максимально економічно та екологічно виправдане використання власних енергоресурсів, здійснення структурної перебудови економіки, зменшення енергоємності виробництва та орієнтацію на використання альтернативних видів палива та енергії.

Правове регулювання основними галузями енергетики ґрунтується на ряді законодавчих актів. Для врегулювання ключових питань функціонування галузі прийнято Закон України «Про електроенергетику» (1997 р.), який визначає основні положення комплексного розвитку галузі,

Під суб'єктами державного управління у галузі електроенергетики слід розуміти відповідні органи державного управління, які здійснюють керуючий або координуючий вплив на електроенергетичну галузь як об'єкт управління з метою забезпечення її оптимального розвитку.

Загальне керівництво у ПЕК здійснює Кабінет Міністрів України, першочерговим завданням якого є формування енергетичної безпеки країни, стимулювання енергозбереження, запровадження механізмів ефективного тарифо- та ціноутворення на енергоресурси, забезпечення прозорості фінансово-економічної діяльності підприємств ПЕК тощо.

Публічне управління у паливно-енергетичній сфері здійснюється центральними і місцевими суб'єктами публічного управління. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому та нафтогазовому комплексах є Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля України), яке діє відповідно до Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. №9382/2011.

Міненерговугілля України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному та нафтогазовому комплексах (паливно-енергетичний комплекс).

Уповноваженими суб'єктами публічного управління у паливно-енергетичній сфері також можна вважати Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України та Державну інспекцію ядерного регулювання України.

Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України (Держенергоефективності України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України. Правовий статус Держенергоефективності України визначається Положенням, яке затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 462/2011.

Державний нагляд за дотриманням законодавства, виданням документів дозвільного характеру, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, вимог фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, обліку та контролю ядерних матеріалів та інших джерел іонізуючого випромінювання здійснюють державні інспектори Держатомрегулювання України, які мають право відвідувати безперешкодно в будь-який час підприємства, установи та організації всіх форм власності для проведення у межах своїх повноважень відповідних перевірок, а також мають інші права, передбачені законом.

Суб'єктами адміністрування можна вважати також спеціалізовані утворення. Відповідно до Статуту Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 1998 р. № 747, компанія утворена з метою сприяння структурній перебудові нафтової, газової та нафтопереробної галузі економіки України, підвищення рівня енергетичної безпеки держави, забезпечення ефективного функціонування та розвитку нафтогазового комплексу, задоволення потреб промислових і побутових споживачів у сировині та паливно-енергетичних ресурсах тощо. Компанія є юридичною особою, має самостійний баланс, поточні та інші рахунки в установах банків, а також печатку із зображенням Державного Герба України, своїм найменуванням та зображенням фірмового знака, а також знак для товарів і послуг, штампи, бланки та інші реквізити.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1996 р. № 1268 «Про створення Національної атомної енергогенеруючої компанії «Енергоатом» з метою поліпшення енергопостачання народного господарства і населення, завершення ринкових перетворень в електроенергетиці та підвищення ефективності функціонування атомних електростанцій в умовах впровадження енергоринку та більш чіткого розмежування господарських функцій на базі майна атомних електростанцій та їх інфраструктур створено державне підприємство «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» (компанія «Енергоатом») з покладенням на неї функцій експлуатуючої організації, частину яких у перехідний період вона делегує атомним електростанціям.

3.5. Правові засади управління в галузі використання та охорони природних ресурсів

Правове забезпечення публічного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища ґрунтується на здійсненні як загальних, так і спеціальних функцій публічного управління.

Відповідно до ст. 16 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», управління в галузі охорони навколишнього природного середовища поділяється на державне та громадське управління. Зважаючи на те, що вказаний законодавчий акт було прийнято до проголошення у Конституції України місцевого самоврядування як особливої, самостійної форми публічної влади, місцеві Ради та їх виконавчі і розпорядчі органи були віднесені Законом «Про охорону навколишнього природного середовища» до органів, що здійснюють державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. На теперішній час, поряд із державним та громадським управлінням у сфері охорони навколишнього природного середовища, слід також виділяти місцеве самоврядування, як муніципальне (комунальне) управління.

Муніципальне (комунальне) управління у сфері охорони навколишнього природного середовища має багато спільних рис із державним управлінням і також є виконавчо-розпорядчою діяльністю, але здійснюваною органами місцевого самоврядування (міськими, сільськими, селищними радами та їх виконавчими органами, в тому числі виконавчими комітетами) відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів.

Метою управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища. Управління в галузі охорони навколишнього природного середовища базується на таких основних принципах: забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки; законності управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища; гармонійного поєднання екологічних, економічних і соціальних інтересів населення в процесі здійснення

природокористування та охорони навколишнього середовища; поєднання об'єктного і адміністративно-територіального управління в організації природокористування та охорони навколишнього середовища; розподілу господарсько-експлуатаційних і контрольних функцій при організації діяльності спеціально уповноважених органів.

Державні органи управління у сфері охорони довкілля посідають особливе місце у системі органів управління в цій сфері, де поряд із ними виділяються інші відособлені інституції (органи місцевого самоврядування, органи управління громадських об'єднань екологічного та не екологічного профілю, органи управління господарюючих суб'єктів, у тому числі органи міжгосподарського управління).

Державний орган – це частина державного апарату: група осіб, або особа, яка наділена державно-владною компетенцією для виконання завдань і функцій держави. За характером компетенції державні органи управління у сфері охорони довкілля поділяються на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції.

Органами загальної компетенції, тобто органами, для яких повноваження з питань охорони навколишнього природного середовища є лише складовими загальних повноважень щодо вирішення питань економічного і соціального розвитку держави та окремих регіонів, є: Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Із певними особливостями, притаманними системі місцевого самоврядування, до таких органів можна також віднести виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, але лише в межах делегованих повноважень органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Органи спеціальної компетенції – це спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади та їх підрозділи на місцях, які реалізують функції управління в галузі забезпечення раціонального використання природних ресурсів та ефективної охорони навколишнього природного середовища. Залежно від обсягу та широти еколого-правової компетенції, їх можна поділити на органи надвідомчого та відомчого управління і контролю. У даний час спеціальним органом надвідомчого управління та контролю у сфері охорони довкілля є Міністерство екології та природних ресурсів України. Його функції, повноваження та компетенція як центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища визначені Положенням про

Міністерство екології та природних ресурсів України, затвердженого указом Президента України № 452/2011 від 13 квітня 2011 року.

До органів спеціального відомчого управління належать наступні центральні органи виконавчої влади: Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ України); Міністерство надзвичайних ситуацій України (МНС України); Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України); Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіонрозвитку України); Державну екологічну інспекцію України (Держекоінспекція України); Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагенство України); Державна інспекція сільського господарства України (Держсільгоспінспекція України); Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство України); Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство України); Державна санітарно-епідеміологічна служба (Держсанепідслужба України); Державна інспекцію ядерного регулювання України (Держатомрегулювання України); Державна служба геології та надр України (Держгеонадра України); Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд України); Державне агентство України з управління зоною відчуження (ДАЗВ України); Державна інспекція техногенної безпеки України (Держтехногенбезпеки України) та інші урядові органи. Урядовим органом державного управління зі спеціальними повноваженнями є Державна служба заповідної справи України.

Особливе місце у системі державних органів управління у сфері охорони довкілля посідає Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України), діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Мінприроди України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. У своїй діяльності Міністерство керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України.

Функції, завдання та повноваження Мінприроди України визначені у п. 4 Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України. Міністерство виконує також інші повноваження, визначені законом та покладені на нього Президентом України. Міністерство очолює міністр,

якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняє з посади Президент України. Через міністра спрямовується і координується діяльність Державної служби геології та надр України, Державного агентства водних ресурсів України, Державного агентства екологічних інвестицій України, Державної екологічної інспекції України.

Накази Мінприроди України, видані в межах його повноважень, є обов'язковими до 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.

Таким чином, залежно від суб'єктів, управління в галузі охорони навколишнього природного середовища поділяється на державне управління, місцеве самоврядування (муніципальне чи комунальне управління), громадське управління та відомче управління.

3.6. Організаційно-правові засади управління в митному секторі

Законодавство України з питань митної справи складається з Конституції України, Митного кодексу України, законів України та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, виданих на основі та на виконання Конституції України, Кодексу та законів України.

Центральне місце серед законодавчих актів про митну справу займає Митний Кодекс України. Якщо міжнародним договором України, укладеним в установленому законом порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені Митний Кодекс України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Згідно зі ст. 3 Митного Кодексу України нормативно-правового акта митну справу становлять порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане з встановленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, спрямовані на реалізацію митної політики України.

Кабінет Міністрів України організовує та забезпечує здійснення митної справи відповідно Митного Кодексу 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.

Митне регулювання здійснюється на основі принципів:

- 1) виключної юрисдикції України на її митній території;
- 2) виключної компетенції митних органів України щодо здійснення митної справи;
- 3) законності;
- 4) єдиного порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України;
- 5) системності;
- 6) ефективності;
- 7) додержання прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб;
- 8) гласності та прозорості.

Єдину митну територію України становлять територія України, зайнята сушею, територіальне море, внутрішні води і повітряний простір, а також штучні острови, установки і споруди, що створюються у виключній морській економічній зоні України, на які поширюється виключна юрисдикція України. Території спеціальних митних зон, розташованих в Україні, вважаються такими, що знаходяться поза межами митної території України, крім випадків, визначених законами України.

Межі митної території України є митним кордоном України. Митний кордон України збігається з державним кордоном України, за винятком меж території спеціальних митних зон. Межі території спеціальних митних зон становлять митний кордон України.

Митні органи, спеціалізовані митні установи та організації, морські та річкові судна, які перебувають у їх розпорядженні, мають свій прапор. Автотранспортні засоби і повітряні судна, що перебувають у розпорядженні митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, мають розпізнавальний знак.

Митний кодекс України також закріплює порядок набрання чинності законами та іншими нормативно-правовими актами з питань митної справи і особливості їх дії у часі. 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.

У випадках, коли чинним законодавством передбачена можливість проведення митних процедур без подання декларації, застосовується законодавство, чинне на день здійснення таких процедур.

Закони, які пом'якшують або скасовують відповідальність за порушення митних правил, передбачені цим Кодексом, мають зворотну силу, тобто поширюються і на правопорушення, вчинені до видання цих законів. Закони, які встановлюють або посилюють відповідальність за такі правопорушення, зворотної сили не мають.

Проведення у справах про порушення митних правил ведеться на підставі законодавства, що діє під час розгляду справи про правопорушення.

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.

Митна служба України – це загальнодержавна система, яка складається з митних органів та спеціалізованих митних установ і організацій. Митними органами є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи, регіональні митниці, митниці.

Суб'єктами відповідальності за порушення митних правил можуть бути громадяни, які на момент вчинення такого правопорушення досягли 16-річного віку, а також посадові особи підприємств. Притягнення до відповідальності за порушення митних правил не звільняє зазначених осіб від обов'язку сплати мита та інших податків і зборів.

За порушення митних правил можуть бути накладені такі стягнення:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) конфіскація товарів – 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.

Законодавством України встановлена кримінальна відповідальність за контрабанду. Так, ст. 201 КК України передбачає, що контрабанда, тобто переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах, а також незаконне переміщення історичних та культурних

цінностей, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних або вибухових речовин, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), а так само контрабанда стратегічно важливих сировинних товарів, щодо яких законодавством встановлено відповідні правила вивезення за межі України, – карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років з конфіскацією предметів контрабанди. Якщо ці дії вчинені за попередньою змовою групою осіб або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, – то вони караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років з конфіскацією предметів контрабанди та з конфіскацією майна.

Відповідно до вимог ст. 122, 128 Митного кодексу України, вилучення предметів і документів повинно бути зафіксовано в протоколі про порушення митних правил, а якщо це мало місце не одночасно з його складанням, – в окремому протоколі. При цьому потрібно зазначити необхідні для розгляду справи відомості про особу, яка вчинила порушення митних правил (якщо її встановлено), час і місце вчинення порушення, у чому конкретно воно полягало, статтю Митний кодекс України, за якою особа притягується до відповідальності, пояснення правопорушника, прізвища та адреси свідків (якщо вони є), точну кількість, міру, вагу, вартість вилучених предметів, особливі ознаки предметів та документів.

Згідно зі ст. 138 Митний кодекс України та ст. 268 КпАП України справа про порушення митних правил розглядається у присутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності.

3.7. Правові засади управління бюджетно-фінансовою, кредитною та податковою діяльністю

Фінанси це система суспільних відносин, основу яких складають грошові фонди, призначені для забезпечення функціонування всіх галузей та сфер суспільного життя (економіки, адміністративно-політичної та соціально-культурної сфер).

Фінанси як певне явище та економічне поняття 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, їх перерозподілом та покриття грошових видатків.

В залежності від суб'єкта – власника грошовими фондами фінанси поділяються 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.

Суть діяльності держави по управлінню фінансами полягає в мобілізації, розподілі і використанні централізованих та децентралізованих фондів коштів, контролі за їх рухом. Особливістю правової організації фінансової діяльності є те, що вона властива усім без винятку державним органам. Фінансова діяльність держави має міжгалузеве значення, яка закріплена Конституцією України, Бюджетним кодексом України, Законами України «Про систему оподаткування», «Про плату за землю», «Про податок на додану вартість», «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законодавчими актами.

Методи фінансової діяльності держави поділяються на окремі групи в залежності від руху грошових коштів: а) методи мобілізації (акумуляції) грошових коштів; б) методи перерозподілу грошових фондів; в) методи використання (споживання) грошових коштів.

Мобілізація грошових коштів здійснюється залежно від форм власності і характеру потреб держави в коштах. Метод мобілізації реалізується як на обов'язковій так і на добровільній основі. Провідна роль у цьому належить обов'язковому методу мобілізації, який здійснюється через податкову систему та полягає у примусовому, безоплатному вилученні частини грошових коштів у їх власників на користь держави. В цьому разі право власності на певну частину грошових коштів змінюється. Основою цього методу перш за все виступають податки та збори, за рахунок яких формується значна частка доходів держави.

Державна політика у фінансовій сфері проводиться Верховною Радою України, яка затверджує загальнодержавні програми, Державний бюджет України та внесення змін до нього, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання. Також ст. 92 Конституції України визначає, що виключно законами України визначаються питання у фінансовій сфері.

Управління фінансами здійснюють органи виконавчої влади, що поділяються на:

- 1) Органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, місцеві

державні адміністрації, органи місцевого самоврядування);

2) Органи спеціальної (галузевої, міжгалузевої) компетенції, які розподіляються на дві підгрупи: а) органи, що здійснюють фінансову діяльність поряд із своїми основними функціями (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом, за винятком Міністерства фінансів України); б) органи, для яких фінансова діяльність є основною (Міністерство фінансів України, Державна податкова адміністрація України та ін.). Ці органи створені спеціально для здійснення фінансової діяльності.

Президент України також має певні повноваження щодо фінансової сфери: призначає Міністра фінансів; представляє на затвердження Верховної Ради кандидатуру Голови Національного банку України (Нацбанк України).

Значними повноваженнями в галузі управління фінансами наділений Кабінет Міністрів України. Згідно із ст. 116 Конституції України він забезпечує: проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розробку проекту Закону про Державний бюджет України; виконання затвердженого Державного бюджету України; подання Верховній Раді звіту про виконання Державного бюджету України.

Оперативне управління фінансами здійснюється через спеціалізовані державні органи виконавчої влади. Систему державних фінансових органів України очолює Міністерство фінансів України центральний орган виконавчої влади по управлінню фінансами. Міністерство фінансів України прогнозує розвиток економіки, розробляє проект Державної програми економічного і соціального розвитку, проект Державного бюджету України.

Для управління фінансами Міністерство фінансів України згідно з Положенням про нього наділене повноваженнями, що в сукупності складають три групи:

1) Повноваження, що впливають та пов'язані з функціями по складанню і виконанню Державного бюджету України, контролю за його виконанням;

2) Повноваження по застосуванню заходів у випадках порушень встановленого порядку виконання Державного бюджету України, припинення фінансування;

3) Повноваження щодо регулювання співвідношення коштів Державного бюджету України і місцевих бюджетів в процесі їх виконання.

Органами Міністерства фінансів України на місцях є фінансові органи місцевих державних адміністрацій. Вони розробляють проекти відповідних бюджетів, організують виконання бюджетів, забезпечують надходження коштів у позабюджетні фонди, встановлюють на основі рішення відповідної ради розмір місцевих зборів та оголошують місцеві добровільні позики.

Особливим центральним органом виконавчої влади, статус якого прирівняно до державного комітету України, є Державна казначейська служба України. Його основним завданням є: організація виконання Державного бюджету України; регулювання відносин між Державним бюджетом України та позабюджетними фондами; короткострокові прогнози обсягів державних фінансових ресурсів і подання інформації Верховній Раді та Президенту України.

Органом державного фінансово-економічного контролю, утвореним Верховною Радою України, є Рахункова палата України, яка здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких органів держави. Рахункова палата забезпечує єдину систему контролю за виконанням Державного бюджету України і використанням позабюджетних фондів.

Бюджетні повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів об'єднуються в декілька груп: 1) відносно Державного бюджету України: здійснення повноважень щодо збирання на своїх територіях загальнодержавних податків і зборів та отримання певної частини відрахувань від них; право на дотації, субсидії та субвенції і відповідальність перед державою за їх використання; 2) відносно власних бюджетів: обласні, міські, районні та сільські ради самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети.

Форми та методи бюджетної діяльності відповідних органів влади залежать від ланки бюджетної системи України. Згідно п.1 ст. 5 Бюджетного кодексу України бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів.

Участь державних органів у бюджетній діяльності реалізується на відповідних стадіях бюджетного процесу, який закріплено Регламентом Верховної Ради України та Бюджетним кодексом України.

ТЕМА 4. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

4.1. Сутність нормативно-правового забезпечення публічного управління в сфері освіти та науки.

4.2. Адміністративно-правове забезпечення галузі охорони здоров'я.

4.3. Нормативно-правове забезпечення публічного управління у сфері соціального забезпечення.

4.4. Нормативно-правове забезпечення публічного управління в сфері культури.

4.1. Сутність нормативно-правового забезпечення публічного управління в сфері освіти та науки

Мета державної політики щодо розвитку освіти полягає у створенні умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, виховання покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід'ємну складову європейської та світової спільноти.

Система освіти України складається із навчальних закладів, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів адміністрування освіти та самоврядування в галузі освіти.

Структура освіти включає:

- дошкільну освіту;
- загальну середню освіту;
- позашкільну освіту;
- професійно-технічну освіту;
- вищу освіту;
- аспірантуру;
- докторантуру;
- самоосвіту.

В Україні встановлюються такі освітні рівні: початкова загальна освіта; базова загальна середня освіта; повна загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; базова вища освіта; повна вища освіта.

Встановлюються наступні освітньо-кваліфікаційні рівні:

- а) кваліфікований робітник;

б) молодший спеціаліст;

в) бакалавр;

г) магістр.

Основними принципами освіти в Україні є: доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; рівні умови для кожної людини, яка реалізує свої здібності, талант, всебічний розвиток; гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей; органічний зв'язок із 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.

Публічне адміністрування в сфері освіти має забезпечити: додержання законодавства в галузі освіти; створення рівних умов для громадян у здобутті освіти; дотримання державних вимог щодо змісту, рівня й обсягу освіти; стимулювання творчого пошуку педагогів і науковців; автономність у діяльності навчально-виховних закладів та наукових установ.

Сучасна система адміністрування в сфері освіти розвивається як державно-громадська та враховує регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів та їх конкурентоспроможності.

Поєднання освіти і науки є умовою модернізації системи освіти. Наука є органічною частиною освіти, базовим елементом і рушійною силою її розвитку. Наукова діяльність навчальних закладів має забезпечувати відповідність змісту освіти сучасним досягненням у галузі науки і техніки.

До державних органів адміністрування освітою та наукою в Україні належать: а) Міністерство освіти і науки України, б) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України, яким підпорядковані навчальні заклади; в) місцеві органи влади.

Міністерство освіти і науки України (МОН) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство освіти і науки України є основним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової,

науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Міністерства освіти і науки України, та обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Міністерстві утворюється колегія у складі Міністра (голова колегії), заступників міністра, а також інших керівних працівників Міністерства освіти і науки України. У складі Міністерства освіти і науки України Кабінетом Міністрів України можуть бути утворені урядові органи (департаменти, служби, інспекції тощо). Зокрема, для розгляду заяв щодо присвоєння вчених звань доцента і професора в Міністерстві освіти і науки України створена атестаційна колегія, яку очолює Міністр.

Основними завданнями МОН є формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інновацій та інформатизації, інтелектуальної власності, молоді, фізичної культури та спорту. Правовий статус Міністерства освіти і науки України визначається Положенням, затвердженим Указом Президента України від 25 квітня 2013 р. № 240/2013

Правовою основою публічного адміністрування у сфері освіти є: Закон «Про освіту», закони України від 17 січня 2002 р. «Про вищу освіту», від 11 липня 2001 р. «Про дошкільну освіту», від 22 червня 2000 р. «Про позашкільну освіту», від 13 травня 1999 р. «Про загальну середню освіту», від 10 лютого 1998 р. «Про професійно-технічну освіту».

Основним джерелом фінансування наукових розробок є державний бюджет України, який приймається Верховною Радою України.

Правовою основою публічного адміністрування у сфері науки є закони України від 13 грудня 1991 р. «Про наукову і науково-технічну діяльність» (в редакції Закону від 1 грудня 1998 р.), від 23 березня 2000 р. «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», від 11 липня 2001р. «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (в редакції Закону від 9 вересня 2010 р.), від 15 листопада 1996 р. «Про космічну діяльність», від 4 липня 2002 р. «Про інноваційну діяльність», від 16 січня 2003 р. «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», від 25 червня 2009 р., укази Президента України тощо.

Повноваження з адміністрування зазначеної сфери здійснює Кабінет Міністрів України через Міністерство освіти і науки України.

Основними завданнями Міністерства є:

1) науково-технічне прогнозування;

2) розроблення чи методичне керівництво підготовкою регіональних, галузевих, міжгалузевих науково-технічних програм і їх реєстрація;

3) створення умов для розвитку фундаментальних наукових досліджень;

4) забезпечення формування державної політики, міжнародних зв'язків у сфері науки;

5) соціальний захист науковців і захист інтелектуальної власності.

Повноваженнями публічного адміністрування у сфері освіти і науки наділені також:

1) Державна служба інтелектуальної власності України. Основними завданнями якої є реалізація державної політики у сфері інтелектуальної власності; внесення на розгляд Міністра МОН пропозицій щодо формування державної політики у сфері інтелектуальної власності;

2) Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України. Основними завданнями якого є реалізація державної політики у сфері наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, інформатизації, формування, використання і захисту державних електронних інформаційних ресурсів та створення умов для розвитку інформаційного суспільства; внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо формування державної політики за зазначеними напрямками;

3) Державна інспекція навчальних закладів України. Основними завданнями якої 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 МОН пропозицій щодо формування державної політики у зазначеній сфері.

Ліцензування навчальних закладів – це система державного визнання спроможності навчального закладу здійснювати освітню діяльність за заявленими обсягами підготовки відповідно до державних вимог щодо кадрового, навчально-методичного та матеріально-технічного забезпечення.

Акредитація напрямів (спеціальностей) навчальних закладів – це підтвердження здатності вищих навчальних закладів (ВНЗ) здійснювати підготовку фахівців на рівні державних вимог з певного напрямку (спеціальності) – державно-громадське визнання такого статусу.

На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2003 р. № 1380 «Про ліцензування освітніх послуг» профільне Міністерство видало наказ від 24 грудня 2003 р. № 847 «Про

затвердження Ліцензійних умов надання освітніх послуг, Порядку здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг, Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи та Типового положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів». Цим наказом затверджено наступні документи:

- Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері дошкільної освіти;
- Порядок здійснення контролю за дотриманням Ліцензійних умов надання освітніх послуг;
- Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи;
- Типове положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів.

Важливим адміністративно-правовим засобом державного впливу у сфері освіти є присвоєння вчених звань професора і доцента. Вчені звання присвоюються МОН України. Для проведення атестації наукових і науково-педагогічних працівників у МОН України утворюється атестаційна колегія, головою якої є Міністр освіти і науки України.

Державний контроль за дотриманням Ліцензійних умов надання освітніх послуг здійснює МОН України, органи управління освітою Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у межах своїх повноважень шляхом проведення планових і позапланових перевірок.

Навчальний заклад під час перевірки дотримання ним Ліцензійних умов надає всі необхідні для проведення перевірки документи та забезпечує умови для її проведення. За результатами перевірок видаються такі документи: Акт перевірки дотримання навчальним закладом Ліцензійних умов та розпорядження про усунення порушень Ліцензійних умов.

Якщо навчальний заклад не виконав розпорядження про усунення порушень Ліцензійних умов, орган ліцензування складає акт про невиконання розпорядження про усунення порушень Ліцензійних умов, що є підставою для розгляду питання про анулювання ліцензії.

Наказом Міністерства освіти і науки України від 24 грудня 2003 р. № 847 затверджено Типове положення про регіональну експертну раду (РЕР) з питань ліцензування та атестації навчальних закладів. Положення визначає загальні завдання, основні організаційні та правові засади й умови діяльності регіональної експертної ради з питань ліцензування та атестації навчальних закладів. РЕР є постійно діючим органом, який

забезпечує додержання вимог до ліцензування юридичних осіб – навчальних закладів та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, які надають освітні послуги відповідно до законодавства України у сфері дошкільної, загальної середньої, позашкільної, а також професійно-технічної освіти (за умови делегування МОН України місцевим органам управління освітою своїх повноважень з формування експертних комісій для проведення ліцензійної експертизи послуг у сфері професійно-технічної освіти) та атестації навчальних закладів.

До складу РЕР входять: голова, заступники голови, які одночасно є головами секцій, відповідальний секретар та інші члени ради, які є представниками місцевих органів управління освітою, інших органів виконавчої влади, навчально-методичних центрів, навчальних закладів, підприємств, установ, організацій тощо. У своїй діяльності РЕР керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами МОН України, зазначеним Положенням.

Основними завданнями РЕР є: розгляд питань і прийняття рішень щодо ліцензування навчальних закладів і фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, які надають освітні послуги у сфері дошкільної, загальної середньої й позашкільної освіти; розгляд питань і прийняття рішень щодо атестації навчальних закладів, які надають освітні послуги у сфері дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти; розгляд результатів ліцензійної й атестаційної експертизи та прийняття рішень з питань ліцензування та атестації навчальних закладів, які надають послуги у сфері професійно-технічної освіти; попередній розгляд питань про анулювання ліцензій за поданням органів ліцензування; подання МОН України пропозицій щодо внесення змін до актів законодавства з питань ліцензування та атестації навчальних закладів; участь в інформуванні громадськості про результати ліцензування та атестації освітніх послуг.

Отже, необхідно зазначити, що освіта і наука є важливими сферами розвитку держави, без яких неможливе її існування.

4.2. Адміністративно-правове забезпечення галузі охорони здоров'я

Охорона здоров'я відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні життєдіяльності сучасного суспільства. Кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я. Держава визнає право

кожного громадянина на охорону здоров'я та забезпечує його шляхом: 1) створення розгалуженої мережі медичних закладів; 2) організацією і проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони здоров'я; 3) надання усім громадянам гарантованого рівня медико-санітарної допомоги; 4) здійснення державного і громадського контролю в галузі охорони здоров'я; 5) організацією державної системи збирання, обробки й аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації; 6) встановленням відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у галузі охорони здоров'я.

Політика держави у сфері охорони здоров'я базується на ряді принципів, що отримали своє закріплення в Основах законодавства України про охорону здоров'я:

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави;
- дотримання прав і свобод людини і громадянина у галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;
- загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у галузі 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 і медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій та досягнень зі світовим досвідом у галузі охорони здоров'я;
- децентралізація державного управління, розвиток самоврядування і самостійності працівників охорони здоров'я на правовій та договірній підставах тощо.

Українське законодавство про охорону здоров'я включає: Конституцію, ст. 28 гарантує людині право захисту від примусового залучення до медичних, наукових чи інших дослідів, які можуть завдати шкоду здоров'ю або бути такими, що становлять загрозу для життя; ст. 49 встановлює право кожної людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; ст. 50 встановлює право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Основи законодавства України про охорону здоров'я – зведений, консолідований законодавчий акт, який комплексно охоплює найважливіші відносини галузі охорони здоров'я, виконує роль базового системоутворюючого законодавчого акта, на якому ґрунтується законодавство про охорону здоров'я; закони України від 12 грудня 1991 р.

«Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» (в редакції Закону від 23 грудня 2010 р.), від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», від 23 червня 1995 р. «Про донорство крові та її компонентів», від 16 липня 1999 р. «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині», від 22 лютого 2000 р. «Про психіатричну допомогу», від 6 квітня 2000 р. «Про захист населення від інфекційних хвороб».

Серед актів законодавства, розроблених і прийнятих на підставі відповідних норм Основ законодавства України про охорону здоров'я, слід також назвати закони України від 4 квітня 1996 р. «Про лікарські засоби», від 5 липня 2001 р. «Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз», від 15 лютого 1995 р. «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» (в редакції Закону від 22 грудня 2006 р.), від 26 квітня 2001 р. «Про охорону дитинства», Закон «Про курорти» тощо.

Система суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство охорони здоров'я України.

Основи державної політики у сфері охорони здоров'я визначає Верховна Рада України – шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів та обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, фіскальних, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Верховна Рада України традиційно щорічно проводить парламентські слухання щодо стану охорони здоров'я в Україні з метою винесення відповідних резолюцій щодо покращення стану галузі.

Діяльність Президента здійснюється через прийняття ним відповідних правових актів у сфері охорони здоров'я. Так, зокрема, були видані укази від 8 серпня 2000 р. № 963/2000 «Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України», від 17 грудня 2003 р. № 1455/2003 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення права громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу» тощо.

Окремими указами Президента України утворено провідні

національні медичні заклади. Так, Указом від 7 квітня 1997 р. № 295/97 утворено Національний центр серця, а Указом від 3 листопада 1995 р. № 1018/95 – Міжнародний дитячий медичний центр «Сваторія».

Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері охорони здоров'я реалізується в розробці та здійсненні комплексних цільових загальнодержавних програм, створенні економічних, правових та організаційних механізмів, що стимулюють ефективну діяльність у галузі охорони здоров'я, у забезпеченні розвитку мережі медичних закладів, укладанні міжурядових угод і координації міжнародного співробітництва з питань охорони здоров'я.

Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОЗ є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів і виробів медичного призначення. Правовий статус МОЗ визначається Положенням, затвердженим Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 467/2011.

Основними завданнями МОЗ є:

- формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я;
- формування державної політики 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.

Функції адміністрування у галузі охорони здоров'я здійснюють також інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму віданні установи охорони здоров'я. До таких органів, зокрема, належать: Міноборони, МВС, СБУ, Мінінфраструктури. Ці органи визначають порядок управління відомчими установами охорони здоров'я, їх систему та структуру.

Рада міністрів АР Крим і місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я у межах своїх повноважень, зокрема: 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 запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації тощо.

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-епідеміологічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності в галузі охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, щодо медичних матеріалів і технологій.

Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 440/2011. Основними завданнями Служби є:

- 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.

Відповідно до покладених на неї завдань Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками:

- узагальнює практику застосування законодавства, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів;
- здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства щодо: забезпечення якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів, у тому числі тих, які закуповуються за кошти державного і місцевих бюджетів, на всіх етапах обігу;
- здійснює державний контроль ввезення на митну територію України лікарських засобів;
- здійснює державний контроль та нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні та використанні лікарських засобів, у тому числі імунобіологічних препаратів та медичних виробів;
- виконує інші функції визначені законодавством.

Для реалізації державної політики у сфері забезпечення санітарного

та епідеміологічного благополуччя населення, безпеки для здоров'я і життя людини середовища життєдіяльності, узагальнення практики застосування законодавства у сфері забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, визначення першочергових заходів щодо профілактики інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень людей, запобігання шкідливому впливу на стан їх здоров'я і життя факторів середовища життєдіяльності, забезпечення санітарно-епідеміологічного нормування тощо створена Державна санітарно-епідеміологічна служба (Держсанепідслужба), яка діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 400/2011.

Держсанепідслужба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України.

Основними завданнями Держсанепідслужби 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.

Відповідно до Закону «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду є найважливішим напрямом діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби. Його мета – контроль за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства, запобігання, виявлення та усунення шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людей та застосування у необхідних випадках заходів правового характеру щодо порушників.

Для виконання покладених на них завдань органи санітарно-епідеміологічного нагляду мають право застосовувати адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративного стягнення.

Товариство Червоного Хреста України є всеукраїнською добровільною громадською гуманітарною організацією. Правовою основою його діяльності є Закон України від 28 листопада 2002 р. «Про Товариство Червоного Хреста України».

Норми Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» надають право профспілкам медичних працівників

здійснювати контроль за виконанням колективних договорів у закладах охорони здоров'я. Профспілки, їх об'єднання здійснюють представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також іншими об'єднаннями громадян.

4.3. Нормативно-правове забезпечення публічного управління у сфері соціального захисту

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Держава дбає про соціальний захист своїх громадян, забороняє використання примусової праці, створює робочі місця, забезпечує підготовку кадрів відповідно до суспільних потреб, нормальні умови праці, вільний вибір місця праці, професії чи трудової діяльності тощо, а також матеріально підтримує своїх громадян, гарантує захист від незаконного звільнення, право на своєчасне одержання винагороди. Публічне управління в сфері соціального захисту включає діяльність пов'язану із правами громадян на достатній. Життєвий рівень, соціальний захист в разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них причин, виходу на пенсію та в інших випадках передбачених чинним національним законодавством.

Уповноваженим органом від імені держави впроваджувати в життя соціальну політику є Міністерство соціальної політики України.

Законодавство України в сфері соціального захисту населення включає норми Конституції України, Кодексу законів про працю в Україні законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про зайнятість населення», «Про охорону праці», «Про збір на обов'язкове пенсійне страхування», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату непрацездатності» та ряду інших.

Публічне управління в сфері соціального захисту населення включає діяльність щодо правового та соціального захисту інтересів таких категорій населення як інваліди та особи, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. Ці правовідносини регулюються спеціальним законодавством, серед яких Закони України «Про основи соціальної

захищеності інвалідів в Україні», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Міністерство соціальної політики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони та умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудових відносин, трудової міграції та діє на основі Положення про Міністерство соціальної політики України, затверджене Указом Президента України від 30 серпня 2000 року № 389/2011.

Міністерство соціальної політики України бере участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці; здійснює керівництво діяльністю державної служби зайнятості, проводить заходи, пов'язані з ефективним функціонуванням ринку праці; сприяє раціональній, продуктивній і вільно обраній зайнятості; розробляє і здійснює заходи

Для посилення мотивації до праці, вдосконалення її оплати, організації та нормування; здійснює комплексне управління охороною праці та державний нагляд за додержанням у процесі трудової діяльності вимог щодо безпеки, гігієни праці та виробничого середовища; здійснює забезпечення через систему підпорядкованих йому органів реалізації права громадян на соціальний захист шляхом своєчасного та адресного надання соціальної підтримки тощо.

Міністерство соціальної політики має право представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладення міжнародних договорів України; одержувати в установленому законодавством порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також від підприємств, установ та організацій інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на Міністерство завдань; залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції; проводити в установленому порядку конференції, семінари, наради з питань, що належать до його компетенції; утворювати за погодженням з іншими

центральними та місцевими органами виконавчої влади координаційні комісії, експертні та робочі групи, залучати на договірній основі фахівців до роботи в цих комісіях (групах), а також для надання консультацій; здійснювати видавничу діяльність з метою висвітлення питань державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони і умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудових відносин тощо.

Іншим органом, що здійснює управління в соціальній сфері, а саме здійснення управління фінансами пенсійного забезпечення є Пенсійний фонд України (центральний орган виконавчої влади, підпорядкований Кабінету Міністрів України), який здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України, Закону України Про пенсійне забезпечення, Положення Про Пенсійний фонд України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 1994 р., та інших нормативних актів що регламентують відносини у цій сфері.

Державна служба зайнятості України – централізована система державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством соціальної політики України. Державна служба зайнятості була створена на підставі постанови Кабінету Міністрів Української РСР від 21.12.1990 № 381 «Про створення державної служби зайнятості в Українській РСР» шляхом перебудови діючої на той час служби працевлаштування на спеціалізовану службу, до завдань якої належить забезпечення комплексного вирішення питань, пов'язаних з регулюванням зайнятості населення, професійною орієнтацією, працевлаштуванням, соціальною підтримкою тимчасово непрацюючих громадян. Основним законодавчим актом, який регламентує діяльність служби зайнятості є закон України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 № 5067-VI.

На сьогодні державна служба зайнятості є активним посередником на ринку праці між роботодавцями і шукачами роботи, яка на безоплатній основі надає послуги із пошуку підходящої роботи та підбору персоналу, а також соціальні послуги з державного соціального страхування на випадок безробіття та здійснює виплату матеріального забезпечення у зв'язку з тимчасовою втратою роботи.

Згідно з чинним законодавством до системи органів захисту населення входять відомчі органи соціального забезпечення (Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства оборони України тощо). Цим питанням займаються також управління

(відділи) соціального забезпечення обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

4.4. Нормативно-правове забезпечення публічного управління в сфері культури

Культурна сфера пов'язана з життям і відносинами людей у суспільстві, забезпеченням зв'язку історії його розвитку з теперішнім і майбутнім, культурною спадщиною нації. Процеси державотворення в Україні вимагають підвищення якості й ефективності управлінської діяльності в цій сфері, бо саме культура є основним чинником, що визначає духовне кредо нації, є показником її самобутності, саме через культурну сферу утверджуються духовні та моральні ідеали, втілюються гуманістичні ідеї, загально визнані людські цінності, зберігаються і примножуються культурні надбання. Потреба суспільства у забезпеченні та охороні його культурних цінностей полягає в самій основі існування держави, яка для свого повноцінного функціонування зацікавлена у збереженні національної культури, що становить сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів матеріальної і духовної культури. Це матеріальні та духовні цінності, створені людством протягом його історії для задоволення духовних потреб.

Одне з перших визначень поняття «культурної політики» прозвучало на «круглому столі» ЮНЕСКО у 1967 р. в м. Монако. Під політикою в сфері культури було вирішено розуміти «комплекс операціональних принципів, адміністративних і фінансових видів діяльності та процедур, які забезпечують основу дій держави у сфері культури». У цьому контексті реалізація політики у сфері культури становить всю сукупність свідомих і обміркованих дій (або відсутність дій) у суспільстві, спрямованих на досягнення певних культурних цілей, шляхом оптимального використання усіх фізичних і духовних ресурсів, які має суспільство у цей час.

Основними принципами культурної політики в Україні є:

- визнання культури як одного з головних чинників самобутності української нації та національних меншин, які проживають в Україні;
- утвердження гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті, орієнтація як на національні, так і на загальнолюдські цінності, визнання їх пріоритетності над політичними та класовими інтересами;

- збереження і примноження культурних надбань;
- розвиток культурних зв'язків з українцями, що проживають за кордоном, як основи збереження цілісності української культури;
- гарантування свободи творчої діяльності, невтручання у творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об'єднань;
- рівність прав і можливостей громадян незалежно від соціального стану та національної приналежності у створенні, використанні та поширенні культурних цінностей;
- доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина;
- забезпечення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня та естетичного виховання громадян;
- заохочення благодійної діяльності у сфері культури підприємств, організацій, громадських об'єднань, релігійних організацій, окремих громадян;
- всебічне міжнародне культурне співробітництво;
- визнання пріоритету міжнародно-правових актів у сфері культури;
- поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури.

Багатоманітність культурної галузі України визначено у Законі України від 14 грудня 2010 р. «Про культуру». Даний Закон регулює діяльність у сфері художньої літератури, кінематографії, театрального, музичного, хореографічного, пластичного, образотворчого та декоративно-ужиткового мистецтва, архітектури, фото мистецтва, дизайну; нематеріальної культурної спадщини, в тому числі народної культури (фольклор, традиції, звичаї і обряди, діалекти і говірки, народні художні промисли та ремесла, історична топоніміка тощо); охорони національного культурного надбання, в тому числі культурної спадщини; музейної справи, колекціонування; архівної справи; бібліотечної справи; книговидавництва, створення видавничої продукції, її розповсюдження і використання; створення і розповсюдження фонограмної та аудіовізуальної продукції; художньо-естетичної освіти, спеціальної культурно-мистецької освіти, позашкільної освіти сфери культури, педагогічної діяльності у закладах освіти сфери культури; наукових досліджень у сфері культури; міжнародних культурних зв'язків, а також переміщення культурних цінностей через державний кордон; виробництва матеріалів та обладнання, необхідних для збереження, створення і

використання культурних цінностей та культурної спадщини; а також іншу діяльність, основною метою якої є створення, збереження, розповсюдження і використання культурних цінностей, культурної спадщини та культурних благ.

В Конституції закріплено основні цілі, принципи й пріоритети політики держави у сфері культури. Так, відповідно до ст. 11 Конституції держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Згідно зі ст. 54 Конституції громадянам гарантується свобода літературної, художньої творчості; держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами.

Загальні принципи функціонування галузі культури в державі регулюються Основами законодавства України про культуру.

До першої групи слід віднести нормативно-правові акти, що регулюють загальні питання функціонування культурної сфери в Україні. До цієї групи належить, насамперед, Закон «Про культуру», який визначає правові, економічні, соціальні засади розвитку культури в Україні.

До другої групи можна віднести нормативно-правові акти, які регулюють окремі питання у галузі культури, зокрема: бібліотечну справу, клубну та музейну справу, діяльність театральних, архівних установ, кінематографію тощо. Це закони України «Про охорону археологічної спадщини» (2004 р.), «Про театри і театральну справу» (2005 р.), «Про охорону культурної спадщини» (2000 р.), «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» (1997 р.), «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» (2005 р.), «Про бібліотеки і бібліотечну справу» (2000 р.), «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (2001 р.), «Про музеї та музейну справу» (1995 р.), «Про кінематографію» (1998 р.).

До третьої групи належать нормативно-правові акти, які регулюють окремі аспекти культурної діяльності. До таких них слід віднести, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Господарський кодекс України, Закон України «Про авторське право і суміжні права» (2001 р.), закони «Про державну таємницю» (1994 р.), «Про рекламу» (1996 р.).

Окремою сферою суспільних відносин в галузі культури є діяльність, пов'язана із створенням, виготовленням і розповсюдженням

видавничої продукції, що регулюється законами України від 5 червня 1997 р. «Про видавничу справу», від 6 березня 2003 р. «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні», Законом «Про інформацію», а також Указом Президента України від 23 липня 1998 р. № 816/98 «Про деякі питання державної підтримки книговидавничої справи», Положенням про книжкову серію «Президентська бібліотека: духовні першоджерела України», «Про додаткові заходи щодо державної підтримки національного книговидання і книгорозповсюдження», постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 1998 р. № 1720 «Про утворення Державної акціонерної компанії «Українське видавничо-поліграфічне об'єднання» тощо.

Систему державних органів, діяльність яких пов'язана із адмініструванням у сфері культури, складають:

1. Верховна Рада України.
2. Кабінет Міністрів України.
3. Президент України.
4. Міністерство культури України.
5. Державний комітет телебачення і радіомовлення України.
6. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.
7. Державне агентство України з питань кіно.
8. Державне агентство з питань електронного урядування України.

Верховна Рада України визначає пріоритетні напрями та встановлює правові, економічні і соціальні гарантії реалізації державної політики у сфері культури.

Кабінет Міністрів України здійснює функції проведення державної політики у сфері культури; розроблення та здійснення загальнодержавних програм культурного розвитку України.

Повноваження Президента України у сфері культури визначені ст. 106 Конституції і стосуються забезпечення додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина в цій сфері, здійснення кадрових призначень, присвоєння почесних звань, нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними.

Міністерство культури України (Мінкультури) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері культури і мистецтв, діє на основі Положення, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 388/2011.

Основними завданнями Мінкультури є:

– 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, які проживають на території України;

– формування державної політики у сфері кінематографії;

– участь у формуванні та реалізації державної політики в галузі спеціальної освіти у сфері культури і мистецтв.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мінкультури України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Міністерстві 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. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу Мінкультури України.

Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у Мінкультури України можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та допоміжні органи.

З прийняттям закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) роль регіонів у соціально-культурній сфері значно зросла, і більша частина культурної спадщини нині перебуває у власності місцевих рад.

Так, відповідно до ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради відбувається:

– затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;

– розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно міжрайонними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

– вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;

– 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 про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом.

Водночас частину своїх повноважень у сфері культури районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям, які утворюють у своєму складі відповідні управління та відділи. Згідно зі ст. 44 Закону до таких повноважень належать:

– підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з відповідних питань; забезпечення виконання рішень ради;

– 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 розвитку 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.

Центральним органом виконавчої влади в інформаційній та видавничій сферах в Україні є Державний комітет телебачення і радіомовлення України (Держкомтелерадіо), який діє відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України від 7 травня 2011 р. № 559/2011.

Держкомтелерадіо є спеціально уповноваженим центральним

органом виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах.

Основними завданнями Держкомтелерадіо є формування та реалізація державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сферах, поліграфії.

Держкомтелерадіо у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання та у разі потреби видає разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади спільні акти.

Рішення Держкомтелерадіо, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форми власності та громадянами.

На місцевому рівні діють управління у справах преси та інформації обласної, Севастопольської міської держадміністрації і управління преси та інформації Київської міськдержадміністрації.

Спеціальним наглядовим та регулюючим державним органом у сфері телерадіомовлення є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (Національна рада), правовий статус якої визначається Законом «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення».

Національна рада є конституційним, постійно діючим колегіальним органом, метою діяльності якого є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень в межах, передбачених законодавством.

Національна рада складається з 8 осіб. З них 4 члени Національної ради призначаються Верховною Радою України і 4 – Президентом України. Голова Національної ради обирається Національною радою з числа членів Національної ради таємним голосуванням. Кандидатури на посаду голови Національної ради висуваються за поданням не менше 3 членів Національної ради. Обраним на посаду голови Національної ради вважається кандидат, за якого проголосувало не менше 5 членів Національної ради.

Наглядові повноваження Національної ради включають: нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями та провайдерами вимог законодавства у галузі телерадіомовлення; нагляд за дотриманням

ліцензіатами вимог законодавства України щодо реклами та спонсорства у сфері телерадіомовлення; нагляд за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов та умов ліцензій; нагляд за дотриманням ліцензіатами визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборчих кампаній та референдумів; нагляд за дотриманням стандартів та норм технічної якості телерадіопрограм; нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями законодавства України у сфері кінематографії; нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями вимог законодавства України щодо частки вітчизняного продукту у їх програмах (передачах) та щодо вживання мов при здійсненні телерадіомовлення; нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями законодавства у сфері захисту суспільної моралі; нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями вимог законодавства щодо частки іноземних інвестицій у їх статутному капіталі; застосування в межах своїх повноважень санкцій відповідно до закону; моніторинг телерадіопрограм.

В частині регуляторних функцій Національна рада здійснює такі повноваження, передбачені законодавством України у сфері радіомовлення: ліцензування телерадіомовлення; ліцензування провайдерів програмної послуги; участь у розробці та погодження проекту Національної таблиці розподілу смуг радіочастот України і Плану використання радіочастотного ресурсу України у частині смуг радіочастот, виділених для потреб телерадіомовлення; розробку умов використання та визначення користувачів радіочастотного ресурсу, виділеного для потреб телерадіомовлення; забезпечення і сприяння конкуренції у діяльності телерадіоорганізацій усіх форм власності відповідно до вимог законодавства; ведення Державного реєстру телерадіоорганізацій України тощо.

У царині охорони культурної спадщини в Україні важливу роль відіграє Українське товариство охорони пам'яток історії та культури, яке було створене з метою виявлення, вивчення, збереження пам'яток, здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про охорону й використання історико-культурної спадщини, проведення культурно-просвітницької роботи. З метою виявлення, вивчення та збереження національних культурних цінностей в Україні створено Український фонд культури, який є добровільною, благодійною, неурядовою громадською організацією. Особливе місце серед громадських об'єднань займає загальноукраїнська організація

«Український мистецький форум», головною метою якої є об'єднання окремих громадян та колективів, які діють у галузі культури та мистецтва, з метою задоволення культурних, інформаційних, соціальних, інших потреб, а також захисту економічних, правових та інших інтересів. Форум представляє інтереси своїх членів серед державних органів влади, підприємств, установ, організацій та громадян щодо питань розвитку культури та мистецтва в Україні, а також сприяє розвитку міжрегіональних ініціатив щодо співпраці між його членами.

Важливими складовими системи суб'єктів публічного адміністрування у сфері культури також є:

1. Державне агентство з питань кіно, що діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 404/2011. Основними завданнями Агентства є:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері кінематографії;
- реалізація державної політики у сфері кінематографії.

2. Державна служба інтелектуальної власності, що діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 436/2011.

Основними завданнями Служби є:

- реалізація державної політики у сфері інтелектуальної власності;
- внесення на розгляд Міністра МОН України пропозицій щодо формування державної політики у сфері інтелектуальної власності.

3. Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, що діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 437/2011 р.

Процеси державотворення в Україні вимагають підвищення якості й ефективності управлінської діяльності в цій сфері, бо саме культура є основним чинником, що визначає духовне кредо нації, є показником її самобутності, саме через культурну сферу утверджуються духовні та моральні ідеали, втілюються гуманістичні ідеї, загально визнані людські цінності, зберігаються і примножуються культурні надбання.

ТЕМА 5. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОБОРОНИ, ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ, ЗОВНІШНІХ ВІДНОСИН

5.1. Загальна характеристика адміністративного законодавства у сфері оборони, охорони державної безпеки та порядку.

5.2. Завдання, функції та повноваження органів управління в сфері оборони.

5.3. Завдання, функції та повноваження органів внутрішніх справ.

5.4. Нормативно-правові засади здійснення управління закордонними справами.

5.5. Загальна характеристика та правовий статус органів управління зовнішньополітичних зв'язків.

5.1. Загальна характеристика адміністративного законодавства у сфері оборони, охорони державної безпеки та порядку

Існування та прогресивний розвиток держави залежить від здійснення цілеспрямованої політики щодо захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу країни. Основний зміст такої політики визначає Закон України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України», згідно з яким національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, за яких забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам.

Національна безпека – це система заходів економічного, політичного, екологічного, громадського, оборонного характеру.

Основні напрями державної політики у сфері національної безпеки України:

- у внутрішньополітичній сфері – забезпечення неухильного додержання і створення дієвих механізмів захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, захист конституційного устрою, забезпечення політичної стабільності тощо;

- у соціальній сфері – створення ефективної системи соціального захисту людини, охорони та відновлення її фізичного і духовного здоров'я, ліквідації алкоголізму, наркоманії, інших негативних явищ, збереження та зміцнення демографічного та трудовресурсного потенціалу

країни;

– у сфері безпеки державного кордону та у військовій сфері – реформування Збройних Сил України та їх військових формувань з метою забезпечення їх максимальної ефективності, посилення контролю за станом озброєнь і захищеністю військових об'єктів;

– в економічній сфері – забезпечення умов для сталого економічного зростання, вдосконалення антимонопольної політики, подолання «тінізації» економіки через реформування податкової системи тощо;

– у науково-технологічній сфері – посилення підтримки пріоритетних напрямів науки і техніки, постійне збільшення бюджетних видатків на розвиток науки і техніки;

– в інформаційній сфері – вжиття комплексних заходів щодо захисту інформаційного простору та протидії монополізації інформаційної сфери України, забезпечення інформаційного суверенітету України, активне залучення засобів масової інформації до боротьби з корупцією тощо.

Основним суб'єктом забезпечення безпеки є держава, що здійснює функції у сфері національної безпеки через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Держава не лише забезпечує безпеку кожного громадянина на території країни, а й гарантує захист громадянам України, що перебувають за її межами.

Суб'єкти забезпечення безпеки, створюючи систему безпеки і будучи її взаємозалежними елементами, діють на основі суворого розмежування повноважень.

Верховна Рада України – в межах своїх повноважень здійснює законодавче регулювання й контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки;

Президент України як глава держави – забезпечує державну незалежність, здійснює керівництво в сферах національної безпеки й оборони.

Рада національної безпеки і оборони України як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України – координує та контролює діяльність органів виконавчої влади в сферах національної безпеки й оборони;

Кабінет Міністрів України – вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності, національної безпеки й боротьби зі злочинністю;

Конституційний Суд України – вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції й дає офіційне їх тлумачення;

Суди загальної та спеціальної юрисдикції – здійснюють правосуддя в сфері забезпечення національної безпеки;

Прокуратура України – здійснює наглядові повноваження у сфері національної безпеки;

Національний банк України – розробляє та здійснює емісійно-кредитну політику в інтересах національної безпеки;

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади – в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію законів, указів, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки, створюють і підтримують у стані готовності й застосування відповідні сили та засоби безпеки.

Особливу роль у цій сфері відведено Військовій організації держави, до якої належать Збройні Сили України, внутрішні війська, органи й підрозділи МВС, державна прикордонна служба України, військові підрозділи Міністерства надзвичайних ситуацій України тощо.

До основних органів спеціальних служб безпеки належать: Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна охорона при МВС та Державна прикордонна служба України, Служба зовнішньої розвідки України.

Основи організації і діяльності Служби безпеки України (СБУ) закріплені в Законі «Про Службу безпеки України», згідно з яким СБУ – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, підпорядкований Президентові України і підконтрольний Верховній Раді України.

Окремим органом виконавчої влади у сфері безпеки є Управління державної охорони України, яке відповідно до Закону «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» організує та контролює забезпечення охорони осіб, які замішають державні посади на строк їх повноважень (Президент України, Прем'єр-міністр України, Голова Верховної Ради України, Генеральний прокурор тощо), а також глав іноземних держав в період їх перебування на території України. Управління державної охорони України є центральним державним правоохоронним органом спеціального призначення.

Державна охорона – це система організаційно-правових, режимних, оперативних-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 зазначеним

Законом. Державна охорона здійснюється на принципах законності, безперервності, поваги до прав, свобод, гідності людини і громадянина, єдиноначальності.

Важливе місце у забезпеченні захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій займає Міністерство з надзвичайних ситуацій України (МНС України), основними завданнями якого є формування та реалізація державної політики у визначених Президентом України сферах цивільного захисту, запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру в мирний час та особливий період, рятувальної справи та гасіння пожеж, державного нагляду у сфері техногенної, пожежної, промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності. Його правовий статус визначений Положенням, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 402/2011.

До складу сил та засобів захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру входять відповідні сили та засоби центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і господарювання, єдина державна система, а також добровільні рятувальні формування, що залучаються до проведення відповідних робіт.

Повноваженнями публічного адміністрування у сфері національної безпеки також наділені:

1. Державне агентство України з управління зоною відчуження (ДАЗВ України), яке діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 393/204. ДАЗВ України входить до системи органів виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики у сферах управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему та є органом державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами на стадії їх довгострокового зберігання і захоронення.

Основним завданням ДАЗВ України є реалізація державної політики та внесення пропозицій щодо її формування у сферах:

– управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення та забезпечення бар'єрної функції зони відчуження;

– поводження з радіоактивними відходами, відпрацьованим ядерним паливом та джерелами іонізуючого випромінювання;

– забезпечення захисту населення від джерел іонізуючого випромінювання;

– реабілітації радіаційно забруднених територій;

– ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;

– фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до системи ДАЗВ України;

– зняття з експлуатації енергоблоків Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему.

2. Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

ДСНС у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Основними завданнями ДСНС є:

– реалізація державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

– здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб;

– внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах;

– реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності.

Важливе місце у сфері національної безпеки визначено Державному

агентству резерву України (Держрезерв України), до основних завдань якого належать реалізація державної політики у сфері матеріального резерву та внесення пропозицій щодо її формування. Положення про Державне агентство резерву України затверджене Указом Президента від 13 квітня 2011 р. № 463/2011.

Питання щодо охорони державного кордону, його режиму та прикордонного режиму регулює Закон «Про державний кордон України» (1992 р.). Закон визначає державний кордон України як лінію і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, води, надр і повітряного простору. Державним кордоном на морі є лінія зовнішньої межі територіального моря України, яка розташована на відстані 12 морських миль від берега. Таким чином, кордон України є просторовою межею, яка охоплює певну територію, у рамках якої визначений державний суверенітет України. Державний кордон України визначається Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Захист і охорона державного кордону є однією з найважливіших функцій держави. Закон «Про державний кордон України» та Закон «Про Державну прикордонну службу України» розкривають суть державного захисту та охорони кордону.

Основним суб'єктом публічного адміністрування у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні є Адміністрація Державної прикордонної служби України, яка діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 399/2011.

Основним завданням охорони державного кордону України є забезпечення встановленого режиму перетинання державного кордону України. Основними функціями Адміністрації є:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону, внесення пропозицій щодо її формування, здійснення управління у сфері охорони державного кордону;

- участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

- здійснення управління територіальними органами, Морською охороною, органами охорони державного кордону, розвідувальним органом, органами забезпечення, навчальними закладами та науково-дослідними установами.

Охорона державного кордону передбачає функціонування відповідних правових режимів. Чинним законодавством закріплюються такі режими: а) режим державного кордону; б) прикордонний режим; в) режим у пунктах пропуску через державний кордон.

Відповідно до вимог режиму державного кордону та у порядку, визначеному Правилами перетинання державного кордону громадянами України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57, та Правилами в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р. № 1074, перетинання кордону здійснюється через пункти пропуску, під якими розуміється спеціально виділена територія на залізничних та автомобільних станціях, у морських і річкових портах, аеропортах (аеродромах) з комплексом будівель, споруд і технічних засобів, де здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна.

5.2. Завдання, функції та повноваження органів управління в сфері оборони

Згідно зі ст. 17 Конституції України, оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Оборона країни належить до найважливіших функцій держави, є справою всього народу і конституційним обов'язком кожного громадянина. Стаття 65 Конституції України визначає, що захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України.

Відповідно до Закону України «Про оборону України» Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, здійснює законодавче регулювання питань у сфері оборони.

Президент України здійснює повноваження у сфері оборони відповідно до Конституції України. Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент України видає накази і директиви з питань оборони.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції забезпечує:

- 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 підготовку 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.

Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку Збройних Сил України до здійснення покладених на них функцій і завдань. Положення про Міністерство оборони України затверджує Президент України.

Основними завданнями Міністерства оборони України є:

– участь у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва, підготовці проектів законодавчих та інших нормативних актів у сфері оборони, забезпечує їх виконання у Збройних Силах України, у встановленому порядку координує діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони;

– розвідувальна та інформаційно-аналітична діяльність в інтересах національної безпеки та оборони держави, бере участь в аналізі воєнно-політичної обстановки, прогнозуванні, виявленні та визначенні рівня воєнної загрози національній безпеці України;

– забезпечення належного рівня боєздатності, укомплектованості, бойової та мобілізаційної готовності і підготовки Збройних Сил України;

– участь у формуванні оборонного бюджету, звітує перед Кабінетом Міністрів України про використання виділених коштів.

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 органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, та правоохоронними органами у межах, визначених цим Законом, іншими законами України і нормативно-правовими актами Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Генеральний штаб Збройних Сил України в особливий період є робочим органом Ставки Верховного Головнокомандувача.

Основними завданнями Генерального штабу Збройних Сил України:

– прогноз тенденції розвитку форм і способів воєнних дій та засобів збройної боротьби, бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони, стратегії воєнної безпеки, обґрунтовує напрями розвитку Збройних Сил України;

– здійснення стратегічне планування застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів для оборони держави;

– визначення потреби в особовому складі, озброєнні, військовій техніці, матеріально-технічних, енергетичних, фінансових, інформаційних ресурсах, продовольстві, земельних і водних ділянках, комунікаціях, фондах та майні, необхідних для належного виконання завдань Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, контролює повноту і якість їх отримання;

– здійснення керівництва у сфері оборони та забезпечення громадського порядку в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан у межах, визначених відповідним законом;

Участь в обороні держави разом із Збройними Силами України беруть у межах своїх повноважень інші військові формування, утворені відповідно до законів України, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також відповідні правоохоронні органи.

Діяльність і управління іншими військовими формуваннями,

утвореними відповідно до законів України, та правоохоронними органами, які відповідно до своїх повноважень беруть участь в обороні держави, здійснюються згідно із законодавством.

Інші військові формування, утворені відповідно до законів України, та відповідні правоохоронні органи:

– узгоджують з Генеральним штабом Збройних Сил України їх програми розвитку в частині, що стосується оборони держави, а також плани підготовки їх органів управління, з'єднань і частин, призначених для підпорядкування органам військового управління в особливий період та виконання завдань територіальної оборони;

– здійснюють під керівництвом Генерального штабу Збройних Сил України планування застосування органів управління, з'єднань і частин, призначених для підпорядкування органам військового управління Збройних Сил України в особливий період та виконання завдань територіальної оборони, надають Генеральному штабу Збройних Сил України необхідну для цієї роботи інформацію;

– здійснюють разом із Збройними Силами України підготовку та забезпечують готовність до спільних дій з метою оборони, беруть участь у створенні єдиної системи управління та всебічного забезпечення на особливий період; узгоджують з Генеральним штабом оперативно-стратегічні вимоги до озброєння та військової техніки, військово-технічного майна, його якісні та кількісні показники, спільно з Міністерством оборони України розробляють державну програму розвитку озброєння і військової техніки та формують державне оборонне замовлення.

Міністерства центральні та інші органи виконавчої влади у взаємодії з Міністерством оборони України у межах своїх повноважень організовують і забезпечують виконання законодавства у сфері оборони, сприяють Збройним Силам України у виконанні ними завдань, здійснюють їх належне забезпечення за напрямками діяльності та узгоджують з Генеральним штабом Збройних Сил України та забезпечують проведення заходів щодо розвитку системи зв'язку, шляхів, транспорту, інших об'єктів інфраструктури і території держави та підготовки своїх галузей до оборони, забезпечують їх територіальну оборону в межах своїх повноважень.

Функції органів, які проводять розвідувальну та інформаційно-аналітичну діяльність в інтересах національної безпеки, визначаються Положенням про ці органи, яке затверджується Президентом України.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи забезпечують підготовку громадян до військової служби, а також загальне військово навчання у воєнний час; приписку громадян до призовних дільниць, військовий облік військовозобов'язаних і призовників та призов громадян на строкову військову службу.

Підприємства, установи та організації усіх форм власності виконують державні оборонні замовлення, в тому числі проводять наукові дослідження та виконують розробки у сфері оборони, створюють і підтримують у готовності мобілізаційні потужності, зберігають матеріальні цінності мобілізаційного резерву.

Посадові особи підприємств, установ та організацій усіх форм власності виконують передбачені законодавством обов'язки у сфері оборони та сприяють забезпеченню ведення персонального військового обліку військовозобов'язаних і призовників, їх підготовці до військової служби, призову на строкову військову службу, навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори і під час мобілізації, створенню працівникам належних умов для виконання ними військового обов'язку згідно із законодавством, забезпечують здійснення заходів з їх військово-патріотичного виховання.

Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є конституційним обов'язком громадян України. Громадяни України чоловічої статі, придатні до проходження військової служби за станом здоров'я і віком, а жіночої статі – також за відповідною фаховою підготовкою, повинні виконувати військовий обов'язок згідно із законодавством.

Громадяни України в установленому законом порядку можуть створювати громадські організації для сприяння зміцненню оборони держави.

5.3. Завдання, функції та повноваження органів внутрішніх справ

Міністерство внутрішніх справ України (МВС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

МВС України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби із

злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів.

У своїй діяльності МВС України керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а також Положенням. У межах своїх повноважень МВС України організовує виконання актів законодавства України і здійснює контроль за їх реалізацією.

МВС України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і в установленому порядку вносить їх на розгляд Президенту України, Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями МВС України є:

- організація і координація діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки;

- участь у розробленні та реалізації державної політики щодо боротьби із злочинністю;

- забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшуку осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень;

- організація охорони та оборони внутрішніми військами особливо важливих державних об'єктів;

- забезпечення реалізації державної політики з питань громадянства;

- забезпечення проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи;

МВС України відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) забезпечує реалізацію державної політики щодо боротьби із злочинністю;

- 2) визначає основні напрями діяльності підпорядкованих йому органів, підрозділів, установ та ефективні засоби і методи виконання покладених на них завдань;

- 3) організовує роботу органів внутрішніх справ, пов'язану з охороною громадського порядку, запобіганням адміністративним правопорушенням, їх припиненням та забезпеченням провадження у справах про ці правопорушення, розгляд яких законом покладено на ці органи;

- 4) організовує здійснення органами внутрішніх справ профілактичних і оперативно-розшукових заходів щодо запобігання злочинам, їх виявлення, припинення і розкриття, провадження дізнання і попереднього (досудового) слідства у справах про злочини, розслідування яких законом покладено на ці органи.

Міністерство внутрішніх справ України має право представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів та одержувати в установленому законодавством порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

Свої повноваження Міністерство здійснює безпосередньо та через утворені в установленому порядку управління і відділи в регіонах, а також підприємства, установи і організації, що належать до сфери його управління. Під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами іноземних держав.

Міністерство внутрішніх справ України у межах своїх повноважень видає на основі та на виконання актів законодавства накази, організовує і контролює їх виконання. Рішення Міністерство є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями та громадянами.

Міністерство внутрішніх справ України очолює Міністр, якого призначає на посаду і звільняє з посади в установленому порядку Президент України. Міністр має перших заступників і заступників, які належать до числа керівників Міністерства та кількість яких визначається Президентом України.

Перших заступників та заступників Міністра призначає на посади за поданням Прем'єр-міністра України і припиняє їх повноваження на цих посадах Президент України. Визначення ступеня відповідальності та розподіл обов'язків між першими заступниками та заступниками здійснює Міністр.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Міністерства внутрішніх справ України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності в Міністерстві утворюється колегія у складі

Міністра (голова колегії), його перших заступників та заступників за посадою, інших керівних працівників Міністерства, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України. При потребі до складу колегії Міністерства можуть входити в установленому порядку інші особи.

Члени колегії затверджуються та увільняються від обов'язків Президентом України за поданням Міністра. Кількісний склад колегії визначає Президент України. Члени колегії затверджуються і увільняються від виконання обов'язків Президентом України за поданням Міністра.

Рішення колегії проводяться в життя наказами Міністра.

Для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій щодо основних напрямів діяльності органів внутрішніх справ, обговорення найважливіших програм та вирішення інших питань у Міністерстві можуть утворюватися наукова рада, інші консультативні та дорадчі органи. Склад цих органів та положення про них затверджує Міністр.

Гранична чисельність працівників Міністерства внутрішніх справ України затверджується Кабінетом Міністрів України.

Структуру центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України затверджує Міністр за погодженням з Президентом України.

Штатний розпис та кошторис видатків МВС України затверджує Міністр за погодженням з Міністерством фінансів України. Положення про структурні підрозділи центрального апарату МВС України затверджує Міністр.

Міністерство внутрішніх справ України є юридичною особою, має свій баланс, рахунки в органах Державного казначейства України, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

5.4. Нормативно-правові засади здійснення управління закордонними справами

Публічне управління 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.

Серед правових актів, які визначають засади зовнішньої політики, повноваження та завдання державних органів України, слід назвати Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Акт про незалежність України від 24 серпня 1991 р., Конституцію України, Заяву про без'ядерний статус України від 24 жовтня 1991 р. тощо. Визначення засад зовнішньої політики України віднесено до повноважень Верховної Ради України.

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 знаряддя національної політики та ін.

До повноважень Верховної Ради в зовнішньополітичній діяльності належить: заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє й зовнішнє становище України; оголошення за поданням Президента України стану війни та укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; надання в установленій законом строк згоди на обов'язковість

міжнародних договорів України й денонсація міжнародних договорів України тощо.

Президент України виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, забезпечує державну незалежність, національну безпеку й правонаступництво держави. Як глава держави він представляє її у міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори й укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі й відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Важливу роль у здійсненні зовнішньої політики України виконує Кабінет Міністрів України, який забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, реалізує внутрішню й зовнішню політику держави.

З метою підвищення ефективності, цілеспрямованості та узгодженості здійснення зовнішньої політики України координацію діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади й установ у сфері зовнішніх зносин покладено на Міністерство закордонних справ України.

5.5. Загальна характеристика та правовий статус органів управління зовнішньополітичних зв'язків

Для здійснення зовнішніх зв'язків з іншими державами й іншими суб'єктами міжнародного права держави створюють систему органів зовнішніх зносин.

Під органом зовнішніх зносин держави розуміють посадову особу, організацію, установу, на яку покладене відправлення зовнішніх справ суб'єкта міжнародного права в межах установленої компетенції і яке визнано в цій якості міжнародним правом. Компетенція органу зовнішніх зносин визначається внутрішнім правом суб'єкта міжнародного права (держави). Отже, органи зовнішніх зносин держави – це органи, за допомогою яких здійснюються зв'язки з іншими державами, міжнародними організаціями й іншими суб'єктами міжнародного права.

Будь-яка держава, створюючи свій орган зовнішніх зносин, повинна повідомити іншим державам та іншим суб'єктам міжнародного права про це, зі вказівкою, що саме їй доручена реалізація визначеної сфери зовнішніх зносин держави. Органи зовнішніх зносин поділяться на:

- внутрішньодержавні органи, що постійно знаходяться на території даної держави;
- закордонні органи зовнішніх зносин, що перебувають за межами даної держави.

У свою чергу, внутрішньодержавні органи зовнішніх зносин діляться на дві групи органів: загальної компетенції і спеціальної компетенції.

До першої групи належать органи, що представляють державу у всіх питаннях зовнішніх зносин, так звані органи політичного керівництва (глава держави, парламент, уряд, глава уряду і відомство зовнішніх зносин (частіше усього воно іменується Міністерством закордонних справ), глава відомства зовнішніх зносин).

До другої групи належать органи, що представляють державу тільки в одній великій галузі її зовнішніх зносин. Прийнято вважати, що до них належать всі міністерства (крім Міністерства закордонних справ) і центральні відомства, тому що у відповідності зі своєю профільною компетенцією вони здійснюють визначені зовнішні функції, для чого в них створюються відділи (управління) зовнішніх зв'язків.

Внутрішньодержавні органи зовнішніх зносин загальної компетенції визначають основи зовнішньої політики держави, розробляють її тактичні і стратегічні цілі і завдання, формують мережу органів зовнішніх зносин держави за кордоном, здійснюють підготовку кадрів для цих органів.

Правовий стан органів зовнішніх зносин в середині держави закріплюється в конституції, профільних законах, положеннях про міністерства і відомства, розроблювальних урядом і підтверджуваних ним же або главою держави. Формування внутрішньої і зовнішньої політики об'єктивно пов'язане із формою держави. Воно повинно проходити не тільки з урахуванням внутрішніх чинників, але і з урахуванням об'єктивних процесів міжнародного розвитку.

В Україні прийнятий закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 року, яким визначено засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності та засади зовнішньої політики України.

Відповідно до положень Конституції України Верховна Рада України: визначає основи внутрішньої і зовнішньої політики; заслуховує позачергові і щорічні послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошує по представленню Президента України стан війни і укладання миру; схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України й інших військових

формувань у випадку збройної агресії проти України; здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; підтверджує рішення про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; здійснює парламентський контроль у межах Конституції України; дає у встановлений законом термін згоду на обов'язковість міжнародних договорів України і денонсацію міжнародних договорів України. Верховна Рада України здійснює інші повноваження, що відповідно до Конституції України віднесені до її ведення (ст. 85 Конституції України).

Президент України: є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України (ст. 102 Конституції України). Він забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу, щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; представляє державу в міжнародних зносинах; здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави; веде переговори й укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає і звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі й відзивні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; надає вищі дипломатичні ранги; очолює Раду національної безпеки й оборони; вносить у Верховну Раду України представлення про оголошення стану війни і приймає рішення про використання Збройних Сил України у випадку збройної агресії проти неї; приймає рішення про прийняття в громадянство і припинення громадянства України; про надання притулку в Україні. Президент України здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України (ст. 106 Конституції України).

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції України: забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України; здійснює внутрішню і зовнішню політику держави, виконує Конституцію і закони України, акти Президента України; вживає заходів із забезпечення прав і свобод людини і громадянина; здійснює заходи із забезпечення обороноздатності і національної безпеки України; організує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; виконує

інші функції, визначені Конституцією і законами України, актами Президента України (ст. 116 Конституції України).

Практичне здійснення зовнішньої політичної діяльності держави й організація її дипломатичної діяльності покладена на Міністерство закордонних справ України (МЗС України). МЗС України діє на основі Положення про Міністерство закордонних справ України, затвердженого Кабінетом Міністрів України 18 лютого 1993 року. МЗС забезпечує в межах своїх повноважень проведення зовнішньої політики України і здійснює координацію діяльності всіх учасників зовнішньополітичних зв'язків України. У межах своїх повноважень МЗС організує виконання актів законодавства України і здійснює контроль за їхньою реалізацією. У своїй діяльності МЗС України керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, рішеннями Кабінету Міністрів України.

Головними завданнями МЗС України є:

- участь у реалізації державного суверенітету України в сфері зовнішньої політики, сприяння підвищенню міжнародного авторитету держави;

- забезпечення в межах своїх повноважень проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України з метою всебічного розвитку політичних, економічних, гуманітарних, наукових та інших зв'язків із закордонними державами;

- розроблення й участь у здійсненні концепції розвитку зовнішньополітичної діяльності держави;

- захист прав і інтересів України, її фізичних і юридичних осіб за кордоном;

- аналіз зовнішньополітичної діяльності України, розробка і здійснення комплексу заходів, спрямованих на підвищення ефективності зовнішньополітичних зв'язків України, у першу чергу, надання організаційно-методичної й інформаційної допомоги учасникам зовнішньополітичних відносин.

До закордонних органів зовнішніх зносин належать:

- постійні органи (дипломатичні представництва: посольства і місії, консульські представництва, торгові представництва, постійні представництва держав при міжнародних організаціях);

- тимчасові органи (спеціальні комісії або місії, що направляються в інші держави для участі в церемоніальних заходах, ведення переговорів і вирішення інших питань, делегації, що направляються для участі в

міжнародних конференціях).

Міністерства і відомства України є органами зовнішніх зносин держави спеціальної компетенції, вони діють на підставі положень про відповідне міністерство або відомство, що розробляються і затверджуються Кабінетом Міністрів України, або їх підтверджує Президент України. В основі організації системи зовнішніх зносин міністерств і відомств України лежить функціональний підхід – об'єктивна необхідність здійснення міжнародних контактів з аналогічними міністерствами і відомствами закордонних держав, із метою більш ефективного вирішення питань, що входять у профільну компетенцію цих органів, за допомогою обміну або сприйняття закордонного досвіду або з метою об'єднання зусиль для колективного вирішення виникаючих проблем.

ТЕМА 6. СУТНІСТЬ ТА ПОНЯТТЯ КОРУПЦІЇ

- 6.1. Поняття категорії «корупція». Причини поширеності корупції в Україні.
- 6.2. Основні методи та заходи запобігання корупції.
- 6.3. Основні засади формування нової державної антикорупційної політики.
- 6.4. Проблеми реалізації антикорупційної політики в Україні.

1. Поняття категорії «корупція». Причини поширеності корупції в Україні

Корупція сьогодні є однією з основних загроз економічній безпеці будь якої країни. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні стосунки між людьми, із аномалії поступово перетворюються у норму поведінки.

Етимологічно термін «корупція» походить від латинського слова *Corruptio* (корупція), що означає «псування, підкуп» (див. табл. 1).

Щодо дефініції корупції, це поняття в загальноприйнятому розумінні цього явища вперше було сформульовано 34 Сесією Генеральної Асамблеї ООН у 1979 р. Фахівцями цієї організації корупцію визначено як «виконання посадовими особами будь-яких дій або ж бездіяльність у сфері виконання їхніх посадових повноважень за винагороду у всякій формі в інтересах того, хто надає цю винагороду, як із порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення».

Отже, можна констатувати, що через свою багатогранність корупція є одним із тих явищ, за час історичного існування якого застосовувалися різні наукові підходи до його правового та наукового визначення, розуміння його сутності. Це пояснюється особливостями правової культури різних країн світу, розвитку законодавства, а також різним сприйняттям того самого діяння суспільствами певних країн, залежно від ментальності, традиції, рівня демократизації та розвитку громадянського суспільства. Але протягом усього свого існування це явище має характерні особливості – воно шкідливе в правовому, соціальному та інших аспектах. Таким чином, корупція – це своєрідне дзеркало суспільства, його моральної і правової чистоти, економічного, політичного та соціального стану.

Таблиця 1

Найбільш уживані визначення поняття «корупція»

Суб'єкт, який сформулював визначення	Визначення
Дев'ятий конгрес ООН (Каїр, 1995 р.)	Корупція – це зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях.
Міждисциплінарна робоча група Ради Європи	Корупція – це хабарництво й будь-яка інша поведінка осіб, яким доручено виконання певних обов'язків у державному або приватному секторі, яка веде до порушення обов'язків, покладених на них як на державну посадову особу або на приватного співробітника чи незалежного агента, або ж до відносин іншого типу, націлених на отримання будь-яких незаконних вигод для себе чи інших.
Секретаріат ООН Кримінальні кодекси Німеччини, Франції, Італії та США	Корупція – це сукупність трьох класифікаційних груп кримінальних діянь: 1. Крадіжка, розкрадання й присвоєння державної власності посадовими особами. 2. Зловживання службовим становищем для одержання невинуватених особистих вигод. 3. Конфлікт інтересів між громадянським обов'язком і особистою користю. Корупційний злочин – посадовий злочини, насамперед хабарництво, використання службового становища, зловживання владою, вимагання, крадіжка та шахрайство.
Transparency International	Корупція – це така поведінка посадових осіб державного сектору як державних службовців, так і політиків, наслідком якої вони самі або їхні близькі неправомірно й незаконно збагачуються через зловживання переданими їм державними повноваженнями
Узагальнене визначення, яке застосовується в документах ООН та Ради Європи	Характерні ознаки корупції: • безпосереднє заподіяння шкоди авторитету чи іншим інтересам держави (державної служби), що охороняються Законом; • незаконний характер одержаних держслужбовцями 15 цем благ (матеріальних і нематеріальних); • використання держслужбовцем свого становища всупереч інтересам державної служби; • наявність у держслужбовця умислу на вчинення дій (бездіяльність), які об'єктивно завдають шкоди інтересам держави та служби, що охороняються Законом; • корислива мета або інша зацікавленість держслужбовця.
Світовий банк	Корупція – це найбільша перешкода до зменшення бідності. Вона викривляє право закону, послаблює інституційні основи нації, впливає на найбідніших.

Економічна корупція тісно переплітається з політичною, охоплює всі гілки та інститути державної влади, місцевого самоврядування і є головною перешкодою на шляху подальшого економічного розвитку України як повноцінної демократичної держави.

Політична та економічна еліти України виявилися не готовими сприйняти некорумпований стиль поведінки і економічної діяльності, а

відтак – не готовими до всенародної і, головне, реальної протидії економічній корупції. За відсутності реальної протидії економічна корупція з девіантної поведінки поступово перетворилася в норму стосунків у державних, регіональних і місцевих колах. Твердження аналітиків Центру Разумкова щодо політичної корупції цілком стосується й економічної: «...у системі влади утворилися «ієрархічні корупційні піраміди» і «замкнені корупційні цикли», до яких залучені представники різних владних інститутів. Живильним ґрунтом політичної корупції є діяльність найбільш потужних фінансово-промислових груп (ФПГ) та структур тіньової економіки, які мають достатні ресурси для тіньового фінансування політики і такого ж впливу на владу. Політики та державні діячі убезпечили себе від політичної відповідальності. Канали впливу громадян на владу практично заблоковані».

Активізація корупції і розширення її обсягів, як у трансформаційних економіках, дає підстави говорити про неї як про об'єктивний процес, притаманний всім країнам. За даними Світового банку, загальний щорічний розмір сплачених хабарів у світі перевищує трильйон доларів.

Поширення корупції на сучасному етапі має певні особливості: політизація корупції – корупція в класичному вияві, притаманне діловій практиці ведення бізнесу, стає все більш політизованою, переміщуючись у владні структури; перехід корупційних зв'язків з розряду тимчасових та випадкових явищ в розряд усталених корупційних схем; інтернаціоналізація і глобалізація корупції. Форми корумпованих грошових потоків стають недосяжними для контролю з боку національних правоохоронних органів; розширення сфери легалізації корупції, тобто маскування корупційних афер під законні операції. Як наслідок, легалізована корупція випадає з поля зору правоохоронних органів і набуває ще більших масштабів.

Основними причинами поширення корупції в Україні фахівці називають:

- високий податковий тиск на підприємців;
- відсутність нормальних умов господарської і комерційної діяльності;
- недосконалість законодавства, зокрема виборчого, що заклало корупцію як механізм в систему формування влади;
- недосконалість системи судочинства;
- відсутність законодавчо визначеного підпорядкування розгляду справ судами різних інстанцій, що уможливує і стимулює зловживання;
- відсутність координації та чіткого розмежування повноважень усіх

правоохоронних органів, що унеможливило ефективний контроль за дотриманням законодавства та виявленням корупції в органах державної влади;

– деформована мораль суспільства, в якому громадяни, визнаючи негативність корупції як суспільного явища, водночас визначають її як невід’ємну складову підприємницької діяльності та державної служби.

Заходи щодо протидії корупції мають бути спрямовані на зниження рівня корупції та бюрократії в державі через унеможливлення нецільового використання державних коштів та владних повноважень для власного збагачення, забезпечення незалежного та справедливого судочинства, поліпшення ефективності корпоративного управління та впровадження в практику ведення бізнесу норм соціальної відповідальності, формування ефективного конкурентного середовища, запровадження прозорого механізму державного захисту конкуренції і створення умов для стабільного господарювання. З’ясування факторів, які детермінують корупцію, є необхідною умовою ефективної протидії їй: це дозволяє зрозуміти обумовленість такої соціальної хвороби, як корупція.

Розгляд цього питання є важливим ще й з огляду на те, що корупція – це явище, яке саморозвивається і самодетермінується в межах загальної системи – суспільства в цілому аналізуючи ці фактори, слід зважати на те, що корупція як багатоаспектне соціальне явище є своєрідним відображенням політичних, економічних, ідеологічних, управлінських та інших соціальних явищ і процесів, які відбуваються у суспільстві та державі, результатом недосконалого функціонування державних та суспільних інститутів, закономірною реакцією членів суспільства на вади суспільного розвитку.

Можливість визначення соціальних передумов виникнення корупції, поряд з загальними причинами і умовами корупції та безпосередніми причинами і умовами корупційних діянь, обумовлюється тим, що корупція як соціальне явище є продуктом соціальних процесів і суспільних відносин із притаманними їм закономірностями і тенденціями.

Таким чином, слід зазначити, що перед тим, як здійснювати боротьбу з корупцією, необхідно чітко проаналізувати причини та умови (фактори), які сприяють вчиненню корупційних діянь. Оскільки саме об’єктивне з’ясування підстав та умов учинення корупційного діяння дає можливість правильно кваліфікувати дії.

6.2. Основні методи та заходи запобігання корупції

Корупція руйнує політичну систему будь-якої країни. Проблема корупції привернула на себе увагу після того, як стало відомо про використання в багатьох країнах деякими не чесними політичними діячами і посадовими особами у власних цілях результати приватизації, лібералізації, реформ у галузі зовнішніх позик та в соціальній сфері.

Характерною рисою сьогоденного стану справ у сфері боротьби з корупцією в Україні є те, що заходи, які здійснюються, не дають бажаного результату. Корупція залишається одним із найпоширеніших і найчисленніших злочинів у нашій державі. Проте це не означає того, що боротися з корупцією в нашій державі не можна або що це заздалегідь програшна справа. І в сьогоденних умовах залишається багато засобів і методів боротьби з корупцією, які ще не повною мірою використовуються або використовуються не комплексно, неплановірно й непослідовно.

Стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути попередження корупційних проявів. Характер профілактичних заходів зумовлюється глибиною з’ясування соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь. Зокрема, правовий і соціальний статус службовця, для якого завжди є спокуса використати надані йому владні або посадові повноваження в особистих інтересах чи інтересах третіх осіб, повинен стимулювати його до законослухняної поведінки. Не страх бути викритим, а свідоме розуміння наслідків учиненого корупційного діяння повинне лягти в основу правомірної поведінки державного службовця.

Безумовно, забезпечити такий статус державного службовця набагато складніше, ніж посилити репресії, створити нові табу, збільшити кількість правоохоронних структур тощо. Але якщо серйозно братися за боротьбу з корупцією, розраховувати на реальні результати антикорупційної діяльності в органах державної влади, то вибору немає: системні, комплексні профілактичні заходи – це шлях, який може змінити обсяги й характер корупційних проявів в Україні.

Ефективна протидія корупції неможлива без забезпечення реальної відкритості влади. Діяльність державних структур та їх посадових осіб має стати прозорою для громадян України. Мова йде про висвітлення «темних кутків» діяльності вітчизняного чиновництва, які є сприятливим середовищем для процвітання корупції. І хоча останнім часом у нашій країні зроблено величезний крок у напрямку відкритості влади (це зумовлено об’єктивними процесами демократизації суспільства), слід констатувати, що звичка утаємничувати геть усе ще міцно сидить у

психології української бюрократії. Адекватною є реакція громадян України, більшість яких вважає, що рішення в органах влади приймаються корумповано й нечесно. Це є одним із показників того, що рівень довіри громадян до обраної ними влади досяг критичної межі.

Забезпечивши відкритість діяльності владних структур, влада зможе вирішити три надзвичайно важливих для себе і суспільства завдання:

- повернути довіру громадян до офіційної влади;
- створити несприятливі умови для корумпованості суспільства;
- забезпечити реалізацію конституційних прав громадян в інформаційній сфері (ст. 32 і 34 Конституції України).

Суттєвим моментом забезпечення відкритості влади в Україні є становлення й розвиток незалежної преси. У будь-якій демократичній державі ефективне функціонування владних структур неможливе без незалежної преси – своєрідної «опозиції» до влади, соціального інституту, який не дає можливості владі «іржавіти». Корупціонери, які, використовуючи владні повноваження, зв'язки в структурах влади тощо, можуть легко вирішити питання – загасити пожежу, що розгорілася через учинення ними корупційних діянь, бояться розголосу про свої протиправні дії чи неетичні вчинки. У розвинутих цивілізованих країнах засоби масової інформації виступають одним із найпотужніших антикорупційних соціальних інститутів: встановлення і оприлюднення журналістами фактів зловживання владою державними чиновниками здебільшого стає початком кінця їхньої кар'єри. У нашій країні, де правоохоронні органи працюють у «ручному» режимі, притягнення корупціонерів до встановленої законом відповідальності здійснюється з позицій політичної доцільності.

У політичній сфері запобіганню корупційних діянь сприятиме політичне структурування суспільства, зміцнення політичних партій, формування уряду на базі однієї партії чи блоку партій, зростання їхньої відповідальності перед суспільством за наслідки діяльності уряду. Разом із тим процес формування політичних партій не повинен стати ще одним напрямком корупційної діяльності. Тому необхідно розробити й прийняти такі законодавчі акти, які забезпечували б прозорість фінансування політичних партій, відкритість використання коштів під час виборчих кампаній.

Серед економічно-правових заходів, спрямованих на зниження рівня корупційних діянь, можна виділити такий напрямок роботи, як створення дійової економічно-фінансової системи контролю та протидії легалізації «брудних» грошей.

Масовою є корупція державних службовців нижчого та середнього рівня, які працюють у контролюючих органах. У зв'язку з цим слід спростити процедури видачі різних дозволів, ліцензій, реєстрації підприємств тощо. Взагалі найефективнішим засобом боротьби з корупційними діяннями державних службовців нижніх і середніх рівнів є скорочення їхніх дозвільно-розпорядчих функцій. Важливим кроком є скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню. Необхідно зробити прозорими і спрощеними механізми митного, прикордонного, екологічного, санітарного, протипожежного та інших видів контролю.

У практиці роботи державних службовців ще мало застосовується такий профілактичний засіб боротьби з корупцією, як детальна регламентація умов і порядку отримання подарунків, гонорарів, винагород, послуг, а також використання ними засобів транспорту, зв'язку, інших видів техніки. Додатковим засобом впровадження в роботу органів державної влади атмосфери високої моральності й вимогливості стало б прийняття кодексу поведінки державного службовця.

Важливий чинник, від якого великою мірою залежить успіх у боротьбі з корупцією. Це – кадри. Для підрозділів, які займаються боротьбою з організованою злочинністю і корупцією, необхідно підбирати найбільш чесних і відданих справі працівників. Тому необхідно розробити й запровадити в практику нові кваліфікаційні вимоги до працівників органів боротьби з корупцією, методики професійного відбору співробітників спеціальних підрозділів, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією.

6.3. Засади формування нової державної антикорупційної політики

Результати різних соціологічних досліджень, проведених і українськими, й міжнародними інституціями, засвідчують, що громадяни України серед першочергових проблем, поряд з низьким рівнем заробітної плати, невисоким рівнем соціальної захищеності, називають також проблему корупції в усіх гілках влади, особливо наголошуючи на виконавчій та судовій. Для них корупція є обмежувальним фактором у забезпеченні гарантованих їм Конституцією України прав і свобод, порушує принципи рівності всіх перед законом, є чинником, який підмінює закон та встановлює свої правила у суспільстві. За таких умов втрачається віра у силу закону, державу й органи влади, які виступають від імені цієї держави і мають забезпечувати законні права її громадян для

всіх однаково.

Основу державної політики у сфері протидії корупції становлять напрями впливу на передумови корупції:

- звуження меж державного регулювання, економічних і соціальних процесів;

- розробка та запровадження механізмів залучення трудових колективів до контролю за додержанням антикорупційного законодавства, здійсненням заходів щодо запобігання корупційним діянням та їх громадського обговорення;

- удосконалення системи оподаткування, зменшення податкового тиску на підприємців та інших фізичних осіб, спрощення порядку стягнення податків, розширення сфери застосування фіксованих платежів;

- виявлення та заборона будь-яких монопольних проявів, сприяння природній конкуренції тощо.

Антикорупційна політика має вкрай важливий соціальний аспект, оскільки є сукупністю послідовних заходів держави та суспільства, через які реалізуються суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених з нею злочинів. Вона знаходить своє відображення у законодавстві, виробленні й застосуванні спільних принципів та механізмів протидії корупції, узагальненні досвіду антикорупційної діяльності й науковому підході до вирішення проблеми і спрямована на обмеження корупції, забезпечення захисту суспільних інтересів від владних зловживань в економічній, політичній та соціальній сферах.

Впродовж 2014-2015 рр. Верховною Радою України прийнято пакет антикорупційних законів, якими переглянуто превентивні антикорупційні механізми у відповідності до міжнародних стандартів, а також врегульовано питання відповідальності за корупційні правопорушення.

Основними законами щодо протидії корупції в Україні є:

- «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII;

- «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII;

- «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень

і передбачає комплексне реформування системи запобігання корупції у відповідності до міжнародних стандартів та практик іноземних держав.

Крім того, на відміну від Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» Законом України «Про запобігання корупції» доповнено такими поняттями як «пряме підпорядкування», «антикорупційна експертиза», «потенційний конфлікт інтересів», «подарунок», «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційне правопорушення», «корупція», «приватний інтерес», «реальний конфлікт інтересів», «виборні особи».

Стаття 19 Конституції України визначає, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. В даному випадку Конституція закріплює основний принцип недопустимості вчинення корупційних діянь органами державної влади і місцевого самоврядування. Що стосується законів у сфері протидії корупції, то основним є Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, який визначає основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Цей Закон також визначає основні принципи запобігання і протидії корупції, заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції, суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення та суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, а також норми, які регламентують участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції, урегулювання конфлікту інтересів і антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів. Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07 квітня 2011 № 3207-VI внесено доповнення та зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Наприклад, КУпАП доповнено главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» (ст. 1722-1729). Крім того, Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ боротьби зі злочинністю та корупцією» від 12 травня 2011 р. № 3334-VI внесено низку змін до законів «Про Національну поліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність» та «Про організаційно-правові

основи боротьби з організованою злочинністю». Частиною змісту правової основи державної антикорупційної політики є також Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII та Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28 листопада 2002 р. № 249-IV.

6.4. Проблеми реалізації антикорупційної політики в Україні

В сучасному світі найбільших проявів корупція набувала в період модернізації країни. До таких проблем перехідного періоду відносять: спадщина тоталітарного періоду (закритість влади, злиття влади і бізнесу); слабкість судової системи (залежність від влади, незадовільне фінансування, перевантаженість); нерозвиненість правової свідомості населення (відсутність культури і традиції використання правових важелів); орієнтованість правоохоронних органів на захист інтересів держави (підприємці, не знаходячи захисту в сфері права, шукають його у сфері корупційних відносин); підпорядкування чиновників не закону, а начальнику.

За результатами Transparency International світового Індексу сприйняття корупції CPI у 2015 р. індекс CPI України складає 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж у 2014 р. У всесвітньому рейтингу Україна посідає 130 місце зі 168 позицій. У 2014 р. країна була на 142-му місці зі 175 позицій.

Найкорупційнішими країнами світу визначені Північна Корея та Сомалі із 8 балами. Найближчими сусідами України за антикорупційним індексом 27 балів є Іран, Камерун, Непал, Нікарагуа і Парагвай.

Сучасний світ давно визнав корупцію глобальною проблемою. Найкращих результатів у боротьбі з корупційними проявами досягли Данія, Фінляндія та Швеція, які є трійкою лідерів у антикорупційному рейтингу CPI 2015 року з 91, 90 і 89 балами відповідно.

Відсутність результатів системної боротьби з корупцією, призводить до зневіри суспільства, зменшення інвестиційної привабливості, та бажання європейських та світових фондів працювати з Україною на різних рівнях. Постійні корупційні скандали та відсутність політичної волі в боротьбі з корупцією, призводять до відкидання України на цивілізаційну обочину, та зменшення можливостей геополітичного, економічного та інших проривів держави. Протидія корупції в Україні ускладнюється тим, що корупційні стосунки набули поширення на всіх рівнях державної влади та управління. Нею вражені практично всі гілки

влади і владні інститути, органи місцевого самоврядування. Ефективність антикорупційних рішень, які приймають на вищому державному рівні, нівелюється внаслідок їх свідомого блокування чи нехтування.

Поширення корупційних способів вирішення політичних, економічних і соціальних питань, правових спорів дає підстави дійти висновку про системність корупції в усіх сферах державного й суспільного життя, і навіть про загрозу формування в Україні певної «корупційної культури», коли у свідомості громадян окремі посади асоціюються з можливостями отримання незаконної вигоди. Створюється та легендується (легітимізується у свідомості громадян) осучаснена система залежно від посади та місця в корупційній ієрархії.

18 жовтня 2006 року в Україні була ратифікована Конвенція ООН проти корупції. Приєднання України до міжнародної спільноти у цьому питанні мало на меті сприяння «затвердженню позитивного іміджу України, як держави, де створюється сприятливий політичний клімат для широкомасштабної, взаємовигідної співпраці зі всіма країнами, у тому числі і в питаннях протидії корупції і іншим правопорушенням, які безпосередньо пов'язані з нею». Однак ратифікація конвенції ніяк не вплинула на рівень корупції в країні.

Системна боротьба з корупцією потребує належної інституалізації цього процесу. Важливим є реалізація низки завдань у сфері антикорупційної політики, які поки що не реалізовано жодним органом держави, зокрема проведення на постійній основі оцінки стану справ з корупцією, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції. Таке оцінювання здійснюється неурядовими організаціями та громадськими об'єднаннями, але інструментів врахування цих досліджень в роботі органів публічної влади немає.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – це правоохоронний орган України, який має широкі повноваження у сфері попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами, а також запобігання вчиненню нових, який було створено з прийняттям Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року.

Такий досвід є новим для України. Подібні структури існують у США, Польщі, Франції, Сінгапурі, Ізраїлі, Індії. Завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, вчиненими вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці.

Іншим кроком у інституціоналізації механізму протидії корупційним діям було створення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), центрального органу виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

НАЗК відіграє роль спеціалізованого превентивного антикорупційного органу. Такий підхід дозволить забезпечити виконання рекомендації I Групи держав проти корупції (GRECO), наданої за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання, а також відповідних рекомендацій експертів Європейської Комісії в рамках реалізації Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Цей крок можна розглядати як імплементацію в національне законодавство положень статті 6 Конвенції ООН проти корупції щодо забезпечення створення та функціонування органу з питань антикорупційної політики.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» № 198-VIII від 12 лютого 2015 року (набрав чинності 04.03.2015) внесено зміни до Закону України «Про прокуратуру».

Відповідно до вищезгаданого Закону у Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:

- здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України;
- підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Великою проблемою на шляху формування та функціонування нових органів є те, що високопосадовці, на яких поширюється сфера повноважень нових органів, хочуть зберегти свій вплив на ці процеси.

Так, у Грузії боротьба з корупцією дала позитивні результати,

оскільки широко використовувалися арешти та звільнення з роботи, зокрема протягом короткого проміжку часу були звільнені щонайменше 15 тисяч поліцейських та майже 40% службовців; а в Китаї за відмивання брудних грошей, за отримання хабарів або вчинення іншого корупційного вчинку чекає публічна страта та конфіскація всього майна. У Франції, коли до влади прийшов генерал Ш. де Голь, в один день були звільнені усі судді цієї країни. Цікавим також є досвід Ізраїлю, який завдяки значним соціальним пільгам для чиновників і суровому покаранню у разі виявлення корупційних діянь досягнув такого рівня, коли корупція практично відсутня, а також Німеччини, де основою боротьби з корупцією було завдання знищення матеріальної бази злочинних угруповань, що досягається конфіскацією майна і створенням належної правової бази для унеможливлення відмивання «брудних» грошей у цій країні.

Такі радикальні заходи потрібно застосовувати також в Україні. Щорічно голова Національного бюро розслідувань повинен звітуватися перед парламентом про виявлені факти корупції і вжиті заходи щодо покарання осіб, які скоїли корупційні правопорушення. Також результати діяльності мають оприлюднюватися у засобах масової інформації. Без таких рішучих і радикальних дій корупцію в Україні не подолати.

Значно більших результатів в реалізації антикорупційної політики можна досягти, якщо залучати неурядові, громадські організації. У вітчизняних умовах важливість взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства у сфері протидії поширенню корупції обумовлюється низкою факторів:

- низькі показники довіри населення до усього спектру політичних інститутів поширюють суспільний скептицизм щодо ініціатив держави у вирішенні проблеми корупції;
- корумпований стан системи правосуддя позбавляє громадян ефективних державно-правових механізмів захисту своїх прав і свобод, тим самим посилюючи значення неурядових та правозахисних організацій;
- зростання уваги до України з боку Єврокомісії у питанні боротьби з корупцією при підготовці звіту щодо виконання українською стороною Плану дій «Україна – ЄС» вимагає активізації процесу залучення громадян, у тому числі через організації громадянського суспільства, до процедур прийняття рішень як важливої передумови протидії корупції.

За даними Міністерства юстиції в Україні зареєстровано більше 130 громадських організацій, які так чи інакше задекларували свої наміри

боротися з корупцією, близько 350 об'єднань громадян, що ставлять завдання захист громадських прав та свобод, та біля 30 організацій, одним із завдань яких є сприяння реалізації процесу люстрації в Україні. Новітньою ознакою таких організацій є те, що вони створюються не лише в Києві, а й в регіонах. Участь неурядових організацій у процесі протидії та запобігання корупції має на меті обмежити збільшення рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності і доброчесності публічної влади і громадянського суспільства.

Одним з найбільш істотних чинників у подоланні корупції є ставлення населення до цієї проблеми. Як свідчать результати досліджень, проведених в Україні протягом останніх років, більше половини населення схильне до вчинення корупційних правопорушень у разі, якщо це може сприяти розв'язанню проблеми. Крім того, значна частка населення з огляду на брак відповідних знань не кваліфікує певні види поведінки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики. За умови ефективної роз'яснювальної роботи населення може змінити ставлення до такої практики як до неприйнятної корупційної і, таким чином, антикорупційний потенціал суспільства значно зростає.

Виходячи з вище наведеного, можна зробити висновок, що для антикорупційних змін в Україні необхідно:

- забезпечити принцип незалежності в роботі антикорупційних органів та унеможливити їх політичну залежність від правлячої еліти;
- налагодити ефективну роботу Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з обов'язковим інформуванням громадськості по результати їх діяльності;
- запровадити роботу системи електронного декларування та державних закупівель;
- здійснити реформу судової системи, сформувати чесний і непідкупний судовий корпус, що буде діяти згідно з принципом верховенства права;
- законодавчо закріпити необхідність проведення поліграфічного дослідження при проходженні конкурсу на ключові посади державної служби, при просуванні по службі тощо, що унеможливить зайняття відповідальної посади людиною, яка колись вчиняла або має схильність вчинити протиправні дії;
- створення інформаційних продуктів, освітніх програм, що розказують про негативні наслідки корупційних діянь, впровадження їх в

інформаційний простір на різних рівнях;

- створення умов для залучення неурядових організацій до моніторингу діяльності органів державного управління, виховання кадрів, розробка методології та становлення навичок для запобігання корупції;

- забезпечити покарання для посадовців, що вчинили корупційний злочин, з неможливістю подальшого зайняття посади державного службовця.

Отже, для ефективної реалізації антикорупційної політики в Україні необхідно: по-перше, політична воля, усвідомлення того, що це треба Україні, і що за нас це ніхто не зробить; по-друге, принцип верховенства права повинен бути не просто декларацією, а реально діяти на всіх рівнях здійснення влади; по-третє, тісна співпраця з неурядовими організаціями є запорукою здійснення громадського контролю та формування у громадян свідомого негативного ставлення до корупційних проявів.

ТЕМА 7. НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЯК ОСНОВНИЙ ДЕРЖАВНИЙ ОРГАН З ПИТАНЬ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

7.1. Статус та склад Національного агентства з питань запобігання корупції.

7.2. Організація діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції.

7.3. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції.

7.4. Права Національного агентства з питань запобігання корупції. Уповноважені особи Національного агентства з питань запобігання корупції.

7.5. Контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції. Соціальний захист членів та працівників апарату Національного агентства з питань запобігання корупції.

7.1. Статус та склад Національного агентства з питань запобігання корупції

Національне агентство з питань запобігання корупції (Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, утворюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції України та законів України. Питання діяльності Національного агентства у Кабінеті Міністрів України представляє Голова Національного агентства.

Правову основу діяльності Національного агентства становлять Конституція України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Закон України «Про запобігання корупції» та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» та інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також Закон України «Про державну службу» застосовуються до Національного агентства, його працівників, а також до його повноважень стосовно уповноважених підрозділів.

Членом Національного агентства може бути громадянин України, не

молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки.

Члени Національного агентства призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України строком на чотири роки за результатами конкурсу. Одна і та сама особа не може обіймати цю посаду понад два строки підряд. Прем'єр-міністр України вносить для призначення Кабінетом Міністрів України на посади членів Національного агентства кандидатів, відібраних конкурсною комісією, склад якої затверджує Кабінет Міністрів України та яка здійснює організацію та проведення конкурсу.

Рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього на засіданні проголосували не менше шести членів конкурсної комісії.

Не пізніше ніж за два місяці до завершення строку повноважень члена Національного агентства або упродовж 14 днів з дня дострокового припинення його повноважень Кабінет Міністрів України розміщує оголошення про умови та строки проведення конкурсу в загальнодержавних друкованих засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Особа, яка претендує на участь у конкурсі, подає у зазначений в оголошенні строк такі документи як заяву про участь у конкурсі з наданням згоди на проведення спеціальної перевірки відповідно до Закон України «Про запобігання корупції» та на обробку персональних даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»; автобіографію, що повинна містити: прізвище (усі прізвища у разі зміни), власне ім'я (усі власні імена, в тому числі у разі зміни) та по батькові (за наявності), число, місяць, рік і місце народження, громадянство, відомості про освіту, трудову діяльність, посаду (заняття), місце роботи, громадську роботу (у тому числі на виборних посадах), членство у політичних партіях, у тому числі в минулому, наявність трудових або будь-яких інших договірних відносин з політичною партією упродовж року, що передує поданню заяви (незалежно від тривалості), контактний номер телефону та адресу електронної пошти, відомості про наявність чи відсутність судимості; декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за рік, що передує року, у якому було оприлюднено оголошення про конкурс.

Відомості з поданих відповідно до цієї частини документів підлягають оприлюдненню упродовж трьох робочих днів після закінчення

строку подання заяв на конкурс на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України, крім відомостей, які відповідно до цього Закону віднесені до інформації з обмеженим доступом, та відомостей про контактний номер телефону, адресу електронної пошти кандидата.

Не може бути призначена на посаду члена Національного агентства особа, яка:

- за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку (крім реабілітованої особи);
- притягалася на підставі обвинувального вироку, який набрав законної сили, до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- яка не є громадянином України або набула громадянство чи підданство іншої держави;
- не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоди на її проведення;
- не подала відповідно до цього Закону декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік;
- впродовж одного року до подання заяви на участь у конкурсі на заміщення цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії.

7.2. Організація діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції

Основною формою роботи Національного агентства є засідання, що проводяться не рідше одного разу на тиждень. Порядок денний засідань затверджується Національним агентством. Рішення Національного агентства приймаються більшістю голосів від його загального складу. Регламент Національного агентства, а також розподіл функціональних обов'язків між заступником Голови та членами Національного агентства за відповідними напрямками щодо виконання покладених на нього функцій затверджуються рішенням Національного агентства.

Організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності Національного агентства здійснює його апарат. Положення про

апарат Національного агентства і його структура, а також положення про самостійні структурні підрозділи апарату затверджуються Національним агентством. Гранична чисельність працівників апарату Національного агентства затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Голови Національного агентства. Керівник апарату та його заступники призначаються та звільняються Національним агентством.

Рішенням Кабінету Міністрів України за поданням Національного агентства можуть створюватися територіальні органи, територія діяльності яких може не збігатися з адміністративно-територіальним поділом. Керівники територіальних органів Національного агентства призначаються та звільняються рішенням Національного агентства.

Працівники апарату Національного агентства та його територіальних органів регулярно, але не рідше одного разу на два роки, проходять обов'язкове підвищення кваліфікації.

Незалежність Національного агентства від впливу чи втручання у його діяльність гарантується:

- спеціальним статусом Національного агентства;
- особливим порядком відбору, призначення та припинення повноважень членів Національного агентства;
- особливим, встановленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного агентства;
- належними умовами оплати праці членів та службовців апарату Національного агентства, визначеними цим та іншими законами;
- прозорістю його діяльності;
- в інший спосіб, визначений Законом.

Члени та службовці апарату Національного агентства під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, діють від імені держави і перебувають під її захистом.

Використання Національного агентства в партійних, групових чи приватних інтересах не допускається. Діяльність політичних партій в Національному агентстві забороняється.

Забороняється втручання державних органів влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших осіб в діяльність Національного агентства з виконання покладених на нього обов'язків.

Повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення члену Національного агентства може бути здійснено лише Генеральним прокурором України (виконувачем обов'язків

Генерального прокурора України). З клопотанням про відсторонення від посади члена Національного агентства, який підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, має право звернутися у встановленому законом порядку Генеральний прокурор України або його заступник.

Члени та службовці апарату Національного агентства, їх близькі особи та майно перебувають під захистом держави. У разі надходження відповідної заяви від члена Національного агентства органи внутрішніх справ вживають необхідних заходів для забезпечення безпеки члена Національного агентства, його близьких осіб, збереження їхнього майна.

Посягання на життя і здоров'я члена чи службовця апарату Національного агентства, його близьких осіб, знищення чи пошкодження їх майна, погроза їм вбивством, насильством чи пошкодженням майна тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

7.3. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, його голови та членів

До основних повноважень Національного агентства належать проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії; підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

Основні повноваження члена Національного агентства припиняються Кабінетом Міністрів України достроково у випадку:

- 1) призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою;
- 2) досягнення шістдесяти п'яти років;
- 3) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я відповідно до висновку медичної комісії, що створюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;
- 4) набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним або обмеження його цивільної дієздатності, визнання його

безвісно відсутнім чи оголошення його померлим;

5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;

Член Національного агентства, строк повноважень якого закінчився, здійснює повноваження до його звільнення з посади Кабінетом Міністрів України.

Голова Національного агентства обирається агентством строком на два роки з числа його членів. Одна й та сама особа не може обіймати цю посаду два строки підряд.

Голова Національного агентства організує його роботу, скликає та проводить засідання, підписує протоколи засідань та рішення Національного агентства, забезпечує їх оприлюднення на офіційному веб-сайті агентства, організує підготовку проекту порядку денного засідань Національного агентства, який вносить на його розгляд; координує роботу працівників його апарату; ипризначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, службовців апарату Національного агентства, крім керівника апарату та його заступників; приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату Національного агентства; присвоює службовцям Національного агентства ранги державних службовців, вживає заходів заохочення, притягнення службовців апарату агентства до дисциплінарної відповідальності тощо.

Повноваження Голови Національного агентства припиняються в разі:

1) дострокового припинення його повноважень як члена Національного агентства у випадках, передбачених частиною десятою ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції»;

2) подання заяви про звільнення з посади Голови Національного агентства за власним бажанням без припинення повноважень члена Національного агентства.

Національне агентство обирає з числа його членів заступника Голови Національного агентства, який виконує обов'язки Голови Національного агентства в період його відсутності.

Член Національного агентства:

1) готує питання на розгляд Національного агентства, бере участь у його засіданнях та голосуванні без права утримання;

2) забезпечує в межах компетенції виконання рішення Національного агентства;

3) здійснює повноваження та координує роботу структурних

підрозділів апарату Національного агентства відповідно до визначеного Національним агентством розподілу функціональних обов'язків;

4) за дорученням Національного агентства представляє Національне агентство у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, фізичними та юридичними особами в Україні та за кордоном.

Член Національного агентства при здійсненні своїх повноважень має право:

1) ознайомлюватися з документами, які знаходяться у Національного агентства;

2) пропонувати для включення до порядку денного засідання Національного агентства питання, що належать до його компетенції;

3) виступати на засіданнях Національного агентства, вносити пропозиції щодо питань, які розглядаються, ініціювати проведення по них голосування;

4) на підставі доручення Національного агентства проводити перевірки з питань, які віднесено цим Законом до повноважень Національного агентства;

5) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій, а також на засіданнях, що проводяться Кабінетом Міністрів України, у міністерствах та інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, стосовно розгляду питань, пов'язаних з формуванням та реалізацією антикорупційної політики;

Працівниками апарату Національного агентства та його територіальних органів, а також інші працівники, які виконують допоміжні функції є державними службовцями.

Національне агентство з метою виконання покладених на нього повноважень має такі права:

1) одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів та органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

2) мати прямий доступ до інформаційних баз даних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та

іншими технічними засобами;

3) залучати у встановленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань науковців, у тому числі на договірній основі, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

4) створювати комісії та робочі групи, організувати конференції, семінари і наради з питань запобігання і протидії корупції;

5) приймати з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти;

У випадках виявлення порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб або іншого порушення вищевказаного Закону Національне агентство вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

Припис Національного агентства є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису Національного агентства посадова особа, якій його адресовано, інформує Національне агентство упродовж десяти робочих днів з дня одержання припису.

У випадку виявлення ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, Національне агентство затверджує обґрунтований висновок, який надсилає спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Висновок Національного агентства є обов'язковим для розгляду, про результати якого агентству повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення.

Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи зобов'язані надавати запитовані Національним агентством документи чи інформацію упродовж десяти робочих днів з дня одержання запиту.

Нормативно-правові акти Національного агентства підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Нормативно-правові акти Національного агентства, які пройшли

державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами.

Уповноваженими особами Національного агентства є Голова та члени Національного агентства, а також уповноважені Національним агентством посадові особи.

Уповноважені особи Національного агентства мають право:

– безперешкодно входити до приміщень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування за службовим посвідченням та мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;

– вимагати необхідні документи та іншу інформацію у зв'язку з реалізацією своїх повноважень з урахуванням обмежень, встановлених законом;

– отримувати в межах своєї компетенції письмові пояснення від посадових осіб та службових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

– відповідно до розподілу обов'язків складати протоколи про адміністративні правопорушення у справах, що належать до компетенції Національного агентства;

– представляти Національне агентство в судах у порядку, встановленому законом.

Без згоди Національного агентства його уповноважені особи не можуть входити до складу комісій, комітетів та інших органів, що формуються органами державної влади чи місцевого самоврядування.

Голові та членам Національного агентства, посадовим і службовим особам його апарату забороняється розголошувати інформацію, отриману у зв'язку із виконанням ними службових обов'язків.

7.4. Права Національного агентства з питань запобігання корупції

Національне агентство з метою виконання покладених на нього повноважень має такі права:

1) одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

2) мати прямий доступ до інформаційних баз даних державних

органів, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

3) залучати у встановленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань науковців, у тому числі на договірній основі, працівників державних органів та органів місцевого самоврядування;

4) створювати комісії та робочі групи, організувати конференції, семінари і наради з питань запобігання і протидії корупції;

5) проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм;

6) отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, щодо достовірності відомостей, зазначених у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

7) звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;

8) затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм;

9) ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилати до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень;

10) складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати

передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

11) інші права, передбачені ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції».

У випадках виявлення порушення вимог Закону щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб або іншого порушення цього Закону Національне агентство вносить керівнику відповідного органу припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності. Припис Національного агентства є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису посадова особа, якій його адресовано, інформує Національне агентство упродовж десяти робочих днів з дня одержання припису.

У разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважені особи Національного агентства складають протокол про таке правопорушення, який направляється до суду. У разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, Національне агентство затверджує обґрунтований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Висновок Національного агентства є обов'язковим для розгляду, про результати якого воно повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення.

7.5. Контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції та соціальний захист членів та працівників апарату

Контроль за витрачанням Національним агентством коштів здійснюється Рахунковою палатою України шляхом проведення аудиту один раз на два роки.

Громадський контроль за діяльністю Національного агентства забезпечується через Громадську раду, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу.

Національне агентство готує щорічні звіти про свою діяльність, які після затвердження Громадською радою при Національному агентстві

оприлюднюються на його офіційному веб-сайті.

Держава забезпечує соціальний захист членів та працівників апарату Національного агентства відповідно до законодавства про працю і державну службу, з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

У разі загибелі (смерті) члена Національного агентства під час виконання службових обов'язків сім'ї загиблого (померлого), а у разі її відсутності його батькам та утриманцям виплачується одноразова грошова допомога в розмірі десятирічного розміру оплати праці за останньою посадою, яку він займав, в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України. За сім'єю загиблого (померлого) зберігається право на забезпечення житлом.

Шкода, завдана майну члена або працівника апарату Національного агентства чи майну його близьких родичів у зв'язку з виконанням службових обов'язків, відшкодовується в повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України з наступним стягненням цієї суми з винуватих осіб у порядку, встановленому законом.

Заробітна плата членів та службовців апарату Національного агентства складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років, доплати за ранг, премії та інших надбавок передбачених законодавством.

Національне агентство є головним розпорядником коштів Державного бюджету України, що виділяються на його фінансування. Фінансування Національного агентства за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, або проектами міжнародної технічної допомоги.

Голова Національного агентства представляє позицію Національного агентства з питань його фінансування на засіданнях Кабінету Міністрів України, комітетів або на пленарних засіданнях Верховної Ради України.

Видатки на діяльність Національного агентства передбачають кошти на проведення дослідження ситуації щодо корупції, інформаційних кампаній та навчання з питань запобігання і протидії корупції.

Національне агентство забезпечується необхідними матеріальними засобами, технікою, обладнанням, іншим майном для здійснення службової діяльності.

ТЕМА 8. ЗАКОНОДАВЧІ МЕТОДИ ТА ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ТА ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

8.1. Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.

8.1. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

8.1. Правила етичної поведінки. Захист викривачів.

8.1. Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням

У Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року наведено два види правопорушення корупційного спрямування: корупційне правопорушення та правопорушення, пов'язане з корупцією. За вчинення таких правопорушень, поряд з іншими видами відповідальності, може встановлюватися і кримінальна. При цьому одним із різновидів корупційного правопорушення є корупційне кримінальне правопорушення (або кримінальне корупційне правопорушення).

Корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинені особою, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Предметом корупційних злочинів є: неправомірна вигода, майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи не грошового характеру.

Неправомірна вигода–грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Державним службовцям, службовим особам та посадовим особам місцевого самоврядування забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою

одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах. Також, вищезазначеним особам забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Особи можуть приймати подарунки, які відповідають загально-визнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених у Законі України «Про запобігання корупції», якщо вартість таких подарунків не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Передбачене обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які:

- даруються близькими особами;
- одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Подарунки одержані особами, як подарунки державі, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації,

Рішення, прийняте особою, на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів:

- відмовитися від пропозиції;
- за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
- залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;
- письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду або подарунок, та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу, підприємства, установи, організації.

У разі якщо майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок виявляє особа, яка є керівником органу, підприємства, установи, організації, акт про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка підписує ця особа та особа, уповноважена на виконання обов'язків керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у разі його відсутності.

Предмети неправомірної вигоди, а також одержані чи виявлені подарунки зберігаються в органі до їх передачі спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

У випадку наявності в особи сумнівів щодо можливості одержання нею подарунка вона має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до територіального органу Національного агентства, який надає відповідне роз'яснення.

Державним службовцям, службовим особам та посадовим особам місцевого самоврядування забороняється:

- займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

- входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, 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).

Обмеження не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад.

Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які припинили діяльність, пов'язану з

виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

- протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців;

- розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

- протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

Державні службовці, службові особи та посадові особи місцевого самоврядування не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Особи, які претендують на зайняття посад зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Це не поширюється на:

- народних засідателів і присяжних; близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи;

- осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

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 пряме підпорядкування.

У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

8.2. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Конфлікт інтересів, тобто суперечність між приватними та службовими інтересами як в державному, так і приватному секторах, непокоять громадськість у багатьох країнах світу. Ситуації, які спричиняють конфлікти інтересів, вже давно є окремим об'єктом антикорупційної політики в секторі публічного управління. Приватний сектор протягом досить тривалого часу також висловлює стурбованість із приводу добросовісного здійснення ділових операцій, і зокрема – захисту інтересів акціонерів.

Між сектором публічного управління, з одного боку, та приватним і некомерційним секторами, з іншого, виникли нові форми відносин. Внаслідок цієї тенденції з'являються нові форми конфлікту інтересів, тому занепокоєність суспільства, яка дедалі зростає, примушує уряди вживати заходів для збереження добросовісності офіційного механізму прийняття рішень. Хоча конфлікт інтересів не слід ототожнювати з корупцією, зростає розуміння того, що неадекватне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та державними обов'язками службових осіб стає джерелом корупції. Результативна політика запобігання конфліктам інтересів не може полягати виключно в забороні службовим особам мати будь-які приватні інтереси, адже очевидно, що цей підхід навряд чи можна реалізувати. Безпосереднє завдання полягає в підтриманні добросовісності та об'єктивності офіційних політичних і адміністративних рішень і системи публічного управління в цілому.

Тому сучасна система запобігання конфліктам інтересів або їх врегулювання спрямована на:

- пошук балансу між приватним та публічним інтересом через виявлення ризиків для добропорядності службових осіб;
- заборону неприйнятних форм конфліктів;
- управління конфліктними ситуаціями;
- врегулювання конфліктних ситуацій.

В Україні з прийняттям у 2015 році Закону України «Про запобігання корупції» почала функціонувати саме система, що має чітко виражений превентивний характер і орієнтована на створення ефективних механізмів запобігання корупції на публічній службі. Це якісно відрізняє її від попередніх спроб законодавчого регулювання конфлікту інтересів. У цьому контексті одним із важливих досягнень нового Закону стало усунення фрагментарного правового регулювання інституту конфлікту інтересів. Більше того, зі створенням в Україні органу зі спеціальним

статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику – Національного агентства відкрились нові можливості не лише для моніторингу стану справ у цій сфері, а й для реалізації практичних заходів щодо формування єдиного розуміння законодавчих приписів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Метою рекомендацій є формування єдиного підходу осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб до розуміння і дотримання правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, запроваджених Законом. Для формування чіткого розуміння змісту інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, насамперед, необхідно з'ясувати сутність ключового терміну – конфлікт інтересів.

Закон виділяє два види конфлікту інтересів:

- реальний конфлікт інтересів (абз.12 ч. першої ст. 1 Закону);
- потенційний конфлікт інтересів (абз.8 ч. першої ст. 1 Закону).

Таке рішення законодавця підтверджує пріоритетність сучасної політики управління конфліктними ситуаціями, а не лише їх заборону.

Конфлікт інтересів – це конфлікт між публічно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси котрі, впливають з її положення як приватної особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання цієї державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій. Іншими словами, конфлікт інтересів – це ситуація, при якій службова особа, виконуючи свої обов'язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який хоча і не обов'язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести.

При цьому, приватний інтерес не обмежується фінансовими чи матеріальними інтересами або тими інтересами, які дають службовій особі пряму особисту вигоду, в тому числі неправомірну. Це означає, що конфлікт інтересів може бути пов'язаний із цілком правомірними діями службовця як приватної особи, його належністю до громадських організацій, сімейними інтересами тощо, за умови, що ці інтереси здатні з певною вірогідністю реально спричинити неналежний вплив на виконання цієї службовою особою своїх службових повноважень. Таким чином, незважаючи на те, що далеко не кожен конфлікт між службовими повноваженнями і приватним інтересом здатен призвести до неправомірних рішень чи діянь, кожен із конфліктів інтересів здатен

створити таку ситуацію у випадку, якщо не буде вчасно та належним чином задекларований, оцінений та врегульований.

Реальний конфлікт інтересів – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Як бачимо, у вітчизняному законодавстві при наданні визначення реального конфлікту інтересів, практично відтворено зміст та суть визначення «конфлікту інтересів», в якому також наголошується на тому, що ці поняття є тотожними.

При цьому, для національного терміну реального конфлікту інтересів характерна наявність трьох об'єктивних компонентів:

- приватний інтерес;
- службове повноваження, представницьке повноваження;
- протиріччя між ними, що впливає на об'єктивність або неупередженість рішення, діяння службової особи.

Першим питанням для кожного службовця завжди є правильна оцінка, що таке приватний інтерес і який із них власне може спричинити конфлікт інтересів, адже очевидно, що будь-яка службова особа, будучи членом соціуму, природно пов'язана приватними або діловими відносинами із значною кількістю фізичних осіб та юридичних осіб. Відповідь на це питання дає визначення поняття приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі і той, що виникає у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях (абз.11 ч. 1 ст. 1 Закону).

Законом не встановлюється заборон чи обмежень на наявність приватного інтересу. Йдеться про дотримання правил етичної поведінки службовця та відповідну оцінку приватних інтересів через призму можливого їх негативного впливу на об'єктивність прийняття рішень чи діянь службовця при реалізації своїх службових повноважень.

Коло службових повноважень наводиться у посадових інструкціях, трудових договорах, рідше дорученнях тощо. Водночас необхідно пам'ятати, що інструкції та інші документи визначають лише безпосередні повноваження конкретного службовця, в той час, як законом або іншим

нормативно-правовим актом може додатково визначатися коло як безпосередніх, так і загальнослужбових повноважень, які повинні братися до уваги при розгляді питання про наявність чи відсутність конфлікту інтересів. Перелік представницьких повноважень розкривається, як правило, у відповідних законах, що визначають правовий статус наділених ними осіб. В контексті антикорупційного законодавства, це насамперед, стосується депутатів різних рівнів та законів, які розкривають їх правовий статус, визначаючи коло їх представницьких повноважень.

Встановлюється в кожному окремому випадку виконання доручення, розгляду листа, здійснення контрольного заходу тощо, шляхом порівняння повноважень та існуючого у особи приватного інтересу із подальшим визначенням можливості (неможливості) такого інтересу вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення, вчинення діяння службовою особою. Важливо розуміти, що конфлікт інтересів існуватиме у всіх випадках, коли у особи є приватний інтерес, здатний вплинути на об'єктивність чи неупередженість рішення. Навіть тоді, коли прийняті нею рішення за наявності приватного інтересу є об'єктивними та неупередженими і відповідають закону.

У цьому випадку буде мати місце втрата суспільної довіри до службової особи та органу влади, в якому вона працює. Крім того, коли приватний інтерес «не спровокував» прийняття незаконного рішення, окремому розгляду підлягатиме питання наявності/відсутності в рішеннях, діяннях службової особи фактів зловживання службовими повноваженнями, одержання неправомірної вигоди чи інших корупційних правопорушень. Виключенням із цієї ситуації може бути лише випадок, коли службова особа надає адміністративні послуги, отримання яких одним заявником не спричиняє відмови у наданні послуги іншим заявникам, і при цьому така службова особа не має дискреційних повноважень або будь-яких інших можливостей, що дозволяють надати комусь перевагу.

Паралельно із поняттям реального конфлікту інтересів, законодавцем було виділено: потенційний конфлікт інтересів – тобто наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Отже, при потенційному конфлікті суперечність між приватним інтересом і службовими повноваженнями існує так само, як при

реальному. Різниця ж полягає в тому, що у випадку потенційного конфлікту приватний інтерес може вплинути на об'єктивність прийняття службовцем рішення чи вчинення діянь лише в майбутньому при настанні певних обставин. Фактично йдеться про різний проміжок часу виникнення та відповідно виявлення конфлікту інтересів, що дозволяє запобігти на більш ранній стадії прийняттю неправомірних рішень чи вчиненню діянь.

8.3. Правила етичної поведінки. Захист викривачів

Загальні вимоги до поведінки осіб, зазначених ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики.

Національне агентство затверджує загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування у випадку необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління.

При виконанні посадових обов'язків державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийняті або видані у межах їхніх повноважень, є обов'язковими для виконання всіма державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування на відповідній території.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані своєчасно і точно виконувати рішення державних органів, органів місцевого самоврядування, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

При виникненні у державного службовця сумнівів щодо законності

отриманого для виконання наказу (розпорядження), доручення керівника він повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення (крім явно злочинного наказу (розпорядження), доручення). Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня.

У разі отримання для виконання наказу (розпорядження), доручення, які державний службовець вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, він повинен негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, в якому він працює.

Державні службовці повинні:

- сумлінно, компетентно, результативно і відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення;
- під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загально визначених етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог;
- запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими;
- зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій;
- постійно поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний та культурний рівень, удосконалювати організацію службової діяльності;
- мають дбати про авторитет державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, а також про позитивну репутацію державних органів та органів місцевого самоврядування, що включає дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку;

- мають шанувати народні звичаї і національні традиції;
- зобов'язані з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови;
- носити одяг офіційно-ділового стилю, який би відповідав загальноприйнятим вимогам пристойності;
- повинні поважати приватне життя інших осіб.

Державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування повинні: використовувати своє службове становище виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України.

Державному службовцю та посадовій особі місцевого самоврядування заборонено: у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, у тому числі для залучення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями; використовувати свої повноваження або своє службове становище в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у тому числі використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб.

В Україні державний захист викривачів регулювався Законом «Про засади запобігання і протидії корупції», який був замінений Законом «Про запобігання корупції», що набрав чинності 26 квітня 2015 року. В новому законі була вилучена вимога до відсутності у викривача корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів.

Викривач – це особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції і яка перебуває під захистом держави. Особа вважається викривачем, якщо:

- обґрунтовано переконана в достовірній інформації;
- повідомляє про порушення закону іншою особою.

Держава в свою чергу гарантує наступні заходи захисту:

- забезпечення конфіденційності відомостей про особу;
- за клопотанням чи згодою заміну документів та зміну зовнішності;
- за клопотанням чи згодою переселення в інше місце проживання, з бронюванням жилої площі постійного місцепроживання;
- поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення;

- видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку;
- закритий судовий розгляд тощо.

Іншою зміною є те, що заборона на звільнення чи примушення до звільнення через викривання, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування з боку керівника або роботодавця інших негативних заходів впливу тепер буде розповсюджуватись не тільки на викривача, а і на члена його сім'ї. Крім того, тепер інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою (за виключенням випадків, встановлених законом), а посадові і службові особи органів держави та місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права повинні у разі виявлення чи одержання інформації про корупційне діяння негайно письмово повідомити про це та вжити заходи в межах повноважень.

Якщо у зв'язку із здійсненим повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» існує загроза життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» (ч. 2 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»).

До особи, яка здійснила повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» або члена її сім'ї, у зв'язку зі здійсненням такого повідомлення не можуть бути застосовані наступні заходи:

- звільнення або примушення до звільнення;
- притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- інші негативні заходи (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати) (абз. 1 ч. 3 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»). Водночас, у разі звільнення без законної підстави або незаконного переведення на іншу роботу у зв'язку з повідомленням про порушення вимог Закон України «Про запобігання корупції» іншою особою працівник повинен бути поновлений на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір. (ч. 1 ст. 235 Кодексу законів про працю України).

У разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, який був звільнений у зв'язку із здійсненим ним або членом його сім'ї

повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, та за його відмови від такого поновлення орган, який розглядає трудовий спір, приймає рішення про виплату йому компенсації у розмірі шестимісячного середнього заробітку (частина четверта ст. 235 Кодексу законів про працю України).

Гарантії захисту у адміністративному процесі

Національне агентство з питань запобігання корупції може бути залучено як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою (абзац другий ч. 2 ст. 53 Кодексу адміністративного судочинства України).

Гарантії захисту у цивільному процесі

Національне агентство з питань запобігання корупції може бути залучено як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою (абзац другий частини другої ст. 35 Цивільного процесуального кодексу).

Проблему корупції неможливо подолати виключно зусиллями представників влади, адже є інша частина суспільства, яка покійно дає хабарі і замовчує цей факт. Не секрет, що корупційні злочини мають один із найвищих рівнів латентності. Тому правоохоронні органи не можуть ефективно протидіяти корупції, адже мають справу лише з одиничними (на тлі тотальної корупції) повідомленнями про вчинення корупційних правопорушень. Лише активна взаємодія влади і суспільства може дати позитивні результати у сфері боротьби з корупцією.

ТЕМА 9. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КОРУПЦІЙНІ АБО ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕННЯ

9.1. Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків.

9.2. Адміністративна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кодексу України про адміністративні правопорушення).

9.3. Кримінальна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кримінального Кодексу України).

9.1. Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків

Однією з важливих складових Закону України «Про запобігання корупції» є розділ XI «Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків, тому що подолання корупції в Україні є серйозною проблемою. Крім того, важливу роль у протидії корупційним проявам відведено адміністративному законодавству. Про це свідчить спрямованість Закону на широке застосування адміністративної відповідальності за корупційні діяння.

Збитки чи шкода, завдана державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню у встановленому законом порядку.

Нормативно-правові акти, рішення видані (прийняті) внаслідок вчинення корупційного правопорушення, можуть бути скасовані органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або визнані незаконними в судовому порядку за зверненням заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, правоохоронних органів, органу державної влади чи місцевого самоврядування. Правочин, укладений внаслідок корупційного правопорушення, є нечинним. Фізичні та юридичні особи, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного правопорушення і яким завдано моральної або майнової шкоди (збитків), мають право на відновлення прав, відшкодування шкоди в установленому законом порядку.

Законом чітко розмежовано вимоги до застосування кримінальної та адміністративної відповідальності за скоєння корупційного діяння. За вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи,

уповноважені на виконання функцій держави, притягаються у встановленому законом порядку до: кримінальної, адміністративної, цивільно-правової, або дисциплінарної відповідальності.

Відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, у триденний строк з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Корупційні дії визначені, з одного боку (щодо «пасивного корупціонера»), як прийняття (одержання) неправомірної вигоди або прийняття її пропозиції/обіцянки. З іншого боку (стосовно «активного корупціонера»), такими діями є обіцянка/пропозиція або надання неправомірної вигоди відповідному суб'єкту. Перелік дій є вичерпним. Разом з тим, до диспозицій статей Кримінального кодексу України, які передбачають корупційні злочини, зазначено ще й «прохання» неправомірної вигоди (ч.1 ст. 368, ч. 1 ст.368-3, ч. 1 ст. 368-4), в той час, як поняття корупції вказівки на «прохання» неправомірної вигоди не містить.

Особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, але судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Розділом 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено наступні корупційні правопорушення за вчинення яких передбачено адміністративну відповідальність:

1. Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172, п. 4).
2. Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172, п. 5).
3. Порушення вимог фінансового контролю (ст. 172, п. 6).
4. Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172, п. 7).
5. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст.17, п. 28).
6. Невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172, п. 9).

Розділом XVII Кримінального кодексу України передбачено такі

види кримінальної відповідальності осіб уповноважених на виконання функцій держави за вчинення злочинів у сфері службової діяльності:

1. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364).
2. Службове підроблення (ст. 366).
3. Декларування недостовірної інформації (ст. 366, п. 1).
4. Службова недбалість (ст. 367).
5. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368).
6. Незаконне збагачення (ст. 368, п. 2).
7. Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369).
8. Зловживання впливом (ст.369, п. 2).
9. Провокація підкупу (ст. 370).

В разі вчинення даних правопорушень, можуть бути застосовані наступні види покарання: штраф, виправні роботи, арешт, обмеження або позбавлення волі, конфіскація майна, заборона обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю України, підставою для припинення трудового договору є набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи.

Особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку – догана, звільнення.

Цивільно-правова відповідальність – це збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку.

9.2. Адміністративна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кодексу України про адміністративні правопорушення)

Ефективність протидії адміністративним корупційним правопорушенням значною мірою залежить від правильної їх кваліфікації, яка є важливим етапом застосування відповідних норм антикорупційного

законодавства. Практичне значення кваліфікації полягає у забезпеченні принципів законності, об'єктивної істини, відповідності стягнення вчиненому правопорушенню.

Кваліфікація адміністративних правопорушень – це встановлення і процесуальне закріплення точної відповідності ознак вчинених особою протиправних дій або бездіяльності до ознак складу проступку, передбаченого адміністративним законодавством. Саме від правильності та повноти встановлення сукупності об'єктивних і суб'єктивних ознак складу адміністративного правопорушення буде залежати законність притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення.

Види порушень та адміністративна відповідальність за них відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Види адміністративної відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення

Вид порушення	Адміністративна відповідальність (Кодекс України про адміністративні правопорушення)
1	2
Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків	Ст.172 ⁵ Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків – тягне за собою накладення штрафу від ста (1700 грн.) до двохсот (3400 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого подарунка. Та сама дія, вчинена особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене частиною першою цієї статті, – тягне за собою накладення штрафу від двохсот (3400 грн.) до чотирьохсот (6800 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого подарунка та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.
Порушення вимог фінансового контролю	Ст.172 ⁶ Несвоєчасне подання декларації, – тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти (850 грн.) до ста (1700 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані – тягне за собою накладення штрафу від ста (1700 грн.) до двохсот (3400 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу від ста (1700 грн.) до трьохсот (5100 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

1	2
Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів	Ст.172 ⁷ Неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів – тягне за собою накладення штрафу від ста (1700 грн.) до двохсот (3400 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів – тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот (3400 грн.) до чотирьохсот (6800 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу від чотирьохсот (6800 грн.) до восьмисот (13600 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.
Невжиття заходів щодо протидії корупції	Ст.172 ⁹ Невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення – штраф від ста двадцяти п'яти (2125 грн.) до двохсот п'ятдесяти (4250 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Та сама дія, вчинена повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення, – тягне за собою накладення штрафу від (4250 грн.) до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (6800 грн.).
Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень	Ст.172 ⁸ Незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, – тягне за собою накладення штрафу від ста (1700 грн.) до ста п'ятдесяти (2550 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

У разі закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

Збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного

або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку (ст. 66 Закону).

Нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог цього Закону, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування.

Орган або посадова особа надсилає до Національного агентства протягом трьох робочих днів копію прийнятого рішення про скасування або одержаного для виконання рішення суду про визнання незаконними відповідних актів або рішень.

9.3. Кримінальна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кримінального Кодексу України)

Кримінальна відповідальність передбачене не лише для чиновника, який вимагає чи бере хабар, але й для громадянина, який його пропонує чи дає. На сьогодні, відповідно до норм Кримінального кодексу України (КК України), замість звичного нам поняття «хабар» вживається «неправомірна вигода».

Неправомірна вигода більш ширше поняття і включає у себе не тільки отримання грошових коштів чи іншого майна, а й переваг, пільг, послуг, нематеріальних активів.

Штраф – це грошове стягнення, розмір якого визначає суд відповідно до визначеного статтями КК України діапазону.

Виправні роботи – роботи за місцем роботи громадянина на строк від 6-ти місяців до 2-х років. Із суми заробітку здійснюється відрахування в доход держави, розмір встановлює суд в межах від 10 до 20 відсотків.

Громадські роботи – це виконання у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Встановлюються на строк від 60 до 240 годин і відбуваються не більш як 4 години на день.

Арешт – це тримання особи в спеціальній камері чи в СІЗО в ізоляції від суспільства на строк від 1-го до 6-ти місяців.

Обмеження волі – це тримання особи у виправному центрі, як правило, відповідно до її постійного місця проживання без ізоляції від суспільства. Над особою здійснюється постійний нагляд та її обов'язково залучають до праці. Строк від 1-го до 5-х років.

Позбавлення волі – це тримання особи у кримінально-виконавчій установі закритого типу (колонія, тюрма) в ізоляції від суспільства.

Конфіскація майна – це примусове безоплатне вилучення на користь держави всього або частини майна, яке є власністю особи.

Спеціальна конфіскація – це примусове безоплатне вилучення на користь держави майна (грошей, цінностей), що використовувалось для вчинення злочину чи було отримане внаслідок злочину (хабар).

Так, при застосуванні конфіскації майна на користь держави вилучається особисте майно засудженої особи, а при спеціальній конфіскації допускається вилучення майна інших осіб, які не були засуджені за вчинення злочину.

Неоподаткований мінімум доходу громадян – станом на 2017 рік він становить 17 грн. До нього йде вся прив'язка в КК України по визначенню штрафів.

При визначенні розмірів шкоди сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги (у 2017 році вона становить 800 грн.). Види кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень пов'язаних з корупцією наведені в таблиці 3.

В разі вчинення даних злочинів, можуть бути застосовані наступні види покарання: штраф, виправні роботи, арешт, обмеження або позбавлення волі, конфіскація майна, заборона обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю.

Окремо необхідно зазначити, що у Кримінальному кодексі України визначено також відповідальність за пропозицію, обіцянку або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369).

Відповідно до ст. 36 Кодексу законів про працю України, підставою для припинення трудового договору є набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи.

Види кримінальної відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення

Види порушень	Кримінальна відповідальність (Кримінальний кодекс України)
1	2
Декларування недостовірної інформації	Ст. 366 ¹ Подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації або умисне неподання суб'єктом декларування декларації – карається позбавленням волі на строк до двох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.
Зловживання владою або службовим становищем	Ст. 364 Зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної (> 1700 грн.) шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, – карається арештом на строк до шести місяців або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, із штрафом від двохсот п'ятдесяти (4250 грн.) до семисот п'ятдесяти (12750 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та зі спеціальною конфіскацією. Те саме діяння, якщо воно спричинило тяжкі наслідки, (>4250 грн.) – карається позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, із штрафом від двохсот п'ятдесяти (8500 грн.) до однієї тисячі (17000 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та зі спеціальною конфіскацією.
Прийняття пропозицій, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	Ст.368 Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи не вчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища – карається штрафом від однієї тисячі (17000 грн.) до тисячі п'ятисот (25500 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк від трьох до шести місяців, або позбавленням волі на строк від двох до чотирьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та зі спеціальною конфіскацією. Діяння, предметом якого була неправомірна вигода у значному розмірі (>1700 грн.) карається позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та зі спеціальною конфіскацією. Діяння, предметом якого була неправомірна вигода у великому розмірі (>3400 грн.) карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, з конфіскацією майна та зі спеціальною конфіскацією. Діяння, предметом якого була неправомірна вигода в особливо великому розмірі (>8500 грн.) карається позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, з конфіскацією майна та зі спеціальною конфіскацією.

1	2
Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі	Ст.369 Пропозиція чи обіцянка службовій особі надати їй або третій особі неправомірну вигоду, а так само надання такої вигоди за вчинення чи не вчинення службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища – караються штрафом від п'ятисот (8500 грн.) до семисот п'ятдесяти (12750 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк від двох до чотирьох років, або позбавленням волі на той самий строк, із спеціальною конфіскацією. Діяння, вчинені повторно – караються позбавленням волі на строк від трьох до шести років із штрафом від п'ятисот (8500 грн.) до однієї тисячі (17000 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, з конфіскацією майна або без такої та із спеціальною конфіскацією. Діяння, якщо неправомірна вигода надавалася службовій особі, яка займає відповідальне становище, або вчинені за попередньою змовою групою осіб, – караються позбавленням волі на строк від чотирьох до восьми років з конфіскацією майна або без такої та із спеціальною конфіскацією. Діяння, якщо неправомірна вигода надавалася службовій особі, яка займає особливо відповідальне становище, або вчинені організованою групою осіб чи її учасником, – караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією майна або без такої та із спеціальною конфіскацією.
Провокація підкупу	Ст. 370 Провокація підкупу, тобто дії службової особи з підбурення особи на пропонування, обіцянку чи надання неправомірної вигоди або прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди, щоб потім викрити того, хто пропонував, обіцяв, надав неправомірну вигоду або прийняв пропозицію, обіцянку чи одержав таку вигоду, – карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років, та зі штрафом від двохсот п'ятдесяти до п'ятисот (4250 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Крім того, відповідно до ст. 36 Кодексу законів про працю України підлягає звільненню з посади особа з, якою укладено трудовий договір (контракт), всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення.

Також, особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку – догана, звільнення.

ТЕМА 10. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО

10.1. Статус, склад та структура Національного антикорупційного бюро України.

10.2. Працівники Національного антикорупційного бюро України.

10.3. Права та обов'язки Національного антикорупційного бюро України.

10.4. Фінансове забезпечення Національного антикорупційного бюро України. Контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України.

10.1. Статус, склад та структура Національного антикорупційного бюро України

Відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Національне антикорупційне бюро України (Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, яке утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України. Правову основу діяльності Національного бюро становлять Конституція України, міжнародні договори України, цей та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

Головним завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Основними принципами діяльності Національного бюро є:

- верховенство права;
- повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- законність;
- безсторонність та справедливість;
- незалежність Національного бюро та його працівників;
- підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам;
- політична нейтральність і позапартійність;
- взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого

самоврядування, громадськими об'єднаннями.

Незалежність Національного бюро у його діяльності гарантується:

- особливим порядком конкурсного відбору Директора та чітким переліком підстав припинення його повноважень, визначені Законом;
- конкурсними засадами відбору працівників Національного бюро, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці;
- установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро;
- визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро, їх близьких родичів, майна;
- іншими засобами, визначеними Законом.

Використання Національного бюро в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається.

Забороняється незаконне втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність Національного бюро.

Будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення тощо, спрямовані до Національного бюро чи його працівників, які стосуються питань досудового розслідування у конкретному кримінальному провадженні і не передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, є неправомірними та не підлягають виконанню. У разі отримання такої вказівки, вимоги, доручення тощо працівник бюро невідкладно інформує про це в письмовій формі Директора.

Національне бюро є юридичною особою публічного права та складається з центрального і територіальних управлінь. Для забезпечення виконання завдань Національного бюро його Директор утворює своїм рішенням не більше семи територіальних управлінь Національного бюро, юрисдикція яких охоплює визначені в рішенні області України, Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь.

Структура, штатна чисельність управлінь Національного бюро та положення про них затверджуються Директором.

До структури управлінь Національного бюро можуть входити підрозділи детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії, інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні підрозділи, підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації, підрозділи швидкого реагування, забезпечення

безпеки учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників, представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах, експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи.

Директор Національного бюро може створювати своїм рішенням комісії зі складі працівників Національного бюро, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань. Такі комісії вивчають питання щодо порушення прав осіб, які співпрацюють з Національним бюро, та виносять рекомендації щодо усунення зазначених порушень. Порядок діяльності комісій визначається Директором Національного бюро.

Гранична чисельність центрального та територіальних управлінь Національного бюро становить 700 осіб, у тому числі не більше 200 осіб начальницького складу. Керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному Законом.

Верховна Рада України за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від її конституційного складу може прийняти рішення про звільнення Директора Національного бюро з посади.

Директором Національного бюро може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше десяти років, досвід роботи на керівних посадах в органах влади, установах, організаціях, у тому числі за кордоном, або міжнародних організаціях не менше ніж п'ять років, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки.

На посаду Директора Національного бюро не може бути призначена особа, яка:

- впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії або знаходилася у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією;

- не відповідає обмеженням, передбаченим пунктами 1-7 частини першої ст. 13 Закону;

- не пройшла перевірку у порядку, встановленому Законом України «Про очищення влади», з метою відновлення довіри до влади та створення умов для побудови нової системи органів влади відповідно до

європейських стандартів.

Директор Національного бюро призначається строком на сім років. Одна і та ж особа не може обіймати цю посаду два строки підряд.

Повноваження Директора Національного бюро припиняються у зв'язку із закінченням строку його повноважень або смертю.

Директор Національного бюро звільняється з посади в разі:

1) подання письмової заяви про припинення повноважень за власним бажанням;

2) призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою;

3) досягнення шістдесяти п'яти років;

4) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я відповідно до висновку медичної комісії, що створюється за рішенням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;

5) набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним або обмеження його цивільної дієздатності, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим тощо.

Кандидати на посаду Директора Національного бюро визначаються комісією з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного бюро (Конкурсна комісія) відповідно до результатів відкритого конкурсного відбору. Участь у конкурсі можуть брати особи, що відповідають вимогам, визначеним у Законі.

Організацію та проведення конкурсу здійснює Конкурсна комісія, до якої входять:

– три особи, яких визначає Президент України;

– три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України;

– три особи, яких визначає Верховна Рада України.

Членами Конкурсної комісії можуть бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Не можуть бути членами Комісії особи, зазначені в ст. 13 о Закону, та особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Засідання Конкурсної комісії відкриті для представників ЗМІ та журналістів. Забезпечується відео- та аудіофіксація і трансляція у режимі реального часу відповідної відео- та аудіоінформації із засідань Конкурсної комісії на Офіційному інтернет-представництві Президента України.

Інформація про час та місце проведення засідання Конкурсної комісії оприлюднюється на офіційному веб-сайті Президента України не пізніше ніж за 48 години до його початку.

Конкурсна комісія розміщує оголошення про умови та строки проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного бюро в загальнодержавних друкованих засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті Президента України.

Особа, яка претендує на участь у конкурсі, подає у визначений в оголошенні строк заяву про участь у конкурсі з наданням згоди на проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та на обробку персональних даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» та визначений Законом перелік документів.

Відібрані Конкурсною комісією два або три кандидати подаються на розгляд Президенту України.

Директор Національного бюро:

- несе відповідальність за діяльність Національного бюро, зокрема законність здійснюваних Національним бюро оперативно-розшукових заходів, досудового розслідування, додержання прав і свобод осіб;

- організовує роботу Національного бюро, визначає обов'язки першого заступника, заступників Директора Національного бюро;

- координує і контролює діяльність його центрального та територіальних управлінь;

- затверджує структуру та штатну чисельність центрального та територіальних управлінь Національного бюро;

- видає у межах повноважень накази і розпорядження, дає доручення, які є обов'язковими для виконання працівниками Національного бюро.

Директору Національного бюро доступ до державної таємниці усіх ступенів секретності надається за посадою після взяття ним письмового зобов'язання щодо збереження державної таємниці.

10.2. Працівники Національного антикорупційного бюро України

До працівників Національного бюро належать особи начальницького складу, державні службовці та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Національному бюро.

Особами начальницького складу є працівники підрозділів швидкого реагування, захисту учасників кримінального судочинства та забезпечення

безпеки працівників відповідно до цього Закону, оперативно-технічних підрозділів Національного бюро.

Оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених законом до підслідності Національного бюро, а також в інших справах, витребуваних до Національного бюро прокурором, що здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування працівниками Національного бюро, проводять старші детективи та детективи Національного бюро, які є державними службовцями.

Час проходження служби в Національному бюро зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби відповідно до закону.

Директор Національного бюро утворює конкурсні комісії, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад у Національному бюро. До складу конкурсної комісії включають представників, визначених Радою громадського контролю при Національному бюро (не більше трьох осіб у складі однієї конкурсної комісії). Положення про конкурсні комісії та регламент їх роботи визначаються Директором Національного бюро.

Повідомлення про оголошення конкурсу на зайняття посади у Національному бюро розміщується на офіційному веб-сайті Національного бюро не пізніше ніж за десять днів до завершення строку подання заяв на участь у конкурсі. Конкурс на зайняття посад у Національному бюро передбачає складання кваліфікаційного іспиту (тестування) та проведення співбесіди.

На службу до Національного бюро приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. Кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються Директором Національного бюро. Призначення на посади у Національному бюро здійснюється виключно за результатами відкритого конкурсу, що проводиться в порядку, визначеному Директором Національного бюро, крім призначення на посади першого заступника та заступників Директора Національного бюро.

На осіб начальницького складу Національного бюро поширюється положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ та Дисциплінарний статут органів внутрішніх

справ України.

Трудові відносини працівників Національного бюро регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами). На спеціалістів Національного бюро, які не мають спеціальних звань, поширюється дія Закону України «Про державну службу». Посади спеціалістів Національного бюро відносяться до відповідних категорій посад працівників апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органів у порядку, встановленому законодавством.

Працівники Національного бюро регулярно, але не рідше одного разу на два роки, проходять обов'язкове підвищення кваліфікації.

Особам начальницького складу Національного бюро встановлюються такі спеціальні звання:

1) середній начальницький склад:

лейтенант Національного антикорупційного бюро України;
старший лейтенант Національного антикорупційного бюро України;
капітан Національного антикорупційного бюро України;

2) старший начальницький склад:

майор Національного антикорупційного бюро України;
підполковник Національного антикорупційного бюро України;
полковник Національного антикорупційного бюро України.

Присвоєння і позбавлення спеціальних звань, а також пониження і поновлення у спеціальному званні здійснюються в установленому порядку.

Не може бути призначена на посаду в Національному бюро особа, яка:

1) за рішенням суду визнана недієздатною або її дієздатність обмежена;

2) має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку (крім реабілітованої особи), або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення, або притягалася судом до відповідальності за вчинення умисного злочину;

3) відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади;

4) має громадянство іншої держави тощо.

Працівники Національного бюро не мають права:

1) бути членами чи брати участь у створенні чи діяльності політичних партій, організувати або брати участь у страйках;

2) бути повіреними третіх осіб у справах Національного бюро;

3) використовувати Національне бюро, його працівників та майно у партійних, групових чи особистих інтересах.

На працівників Національного бюро поширюються інші обмеження та вимоги, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

У разі виникнення у працівника Національного бюро конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень він повинен негайно повідомити про це свого безпосереднього керівника. Такий керівник зобов'язаний вжити усіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання чи усунення конфлікту інтересів шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншому працівнику Національного бюро, особистого виконання цього завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством.

Особи, які не мають попереднього досвіду роботи в державних органах на посадах, пов'язаних з оперативно-розшуковою діяльністю, проведенням досудового розслідування, після проходження конкурсу на зайняття посади детектива проходять обов'язкове стажування в Національному бюро строком до одного року.

Працівник Національного бюро, який відповідно до цього Закону повідомив про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника Національного бюро, не може бути звільнений з посади або бути змушений до такого звільнення, притягнутий до відповідальності чи іншим чином переслідуватися за таке повідомлення, крім випадку притягнення до відповідальності за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину. Посадовим особам Національного бюро забороняється розголошувати відомості про працівників Національного бюро, які повідомили про порушення.

Держава забезпечує соціальний захист працівників Національного бюро відповідно до Конституції України, цього Закону та інших актів законодавства.

Особам начальницького складу Національного бюро при звільненні із служби за віком, після закінчення строку договору (контракту), за станом здоров'я, у зв'язку із скороченням штатів або з організаційними заходами в разі неможливості використання на службі виплачується грошова допомога у розмірі 50 відсотків місячного розміру оплати праці (грошового забезпечення) за кожний повний календарний рік служби.

Цим же особам, звільненим із служби через сімейні обставини або з інших поважних причин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, виплачується грошова допомога у розмірі 25 відсотків місячного розміру оплати праці (грошового забезпечення) за кожний повний календарний рік служби. Особам начальницького складу Національного бюро, звільненим з роботи за службовою невідповідністю, у зв'язку з обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили, грошова допомога не виплачується.

Особи начальницького складу та працівники Національного бюро підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню відповідно до законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

У разі загибелі (смерті) особи начальницького складу або працівника Національного бюро під час виконання службових обов'язків сім'ї загиблого (померлого), а в разі її відсутності його батькам та утриманцям виплачується одноразова грошова допомога в розмірі десятирічного розміру оплати праці (грошового забезпечення) загиблого (померлого) за останньою посадою, яку він займав, у порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України.

Шкода, завдана майну працівника Національного бюро чи майну членів його сім'ї у зв'язку з виконанням службових обов'язків, відшкодовується в повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України з наступним стягненням цієї суми з винуватих осіб у порядку, встановленому законом.

Питання соціального захисту державних службовців та інших працівників Національного бюро регулюються законодавством про працю і державну службу.

Умови грошового забезпечення осіб начальницького складу та оплата праці інших працівників Національного бюро повинні забезпечувати достатні матеріальні умови для належного виконання ними службових обов'язків з урахуванням специфіки, інтенсивності та особливого характеру роботи, забезпечувати добір до Національного бюро висококваліфікованих кадрів, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності, компенсувати фізичні та інтелектуальні затрати працівників.

Заробітна плата працівників Національного бюро складається з: посадового окладу; доплати за вислугу років; доплати за науковий ступінь; доплати за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці;

доплати за спеціальне звання або ранг державного службовця.

Працівникам Національного бюро виплачується щомісячна доплата за науковий ступінь доктора філософії (кандидата наук) або доктора наук з відповідної спеціальності у розмірі відповідно 15 і 20 відсотків посадового окладу.

Працівникам Національного бюро виплачується щомісячна доплата за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці, у розмірі залежно від ступеня секретності інформації: відомості та їх носії, що мають ступінь секретності «особливої важливості» або «цілком таємно», – 10 відсотків посадового окладу; відомості та їх носії, що мають ступінь секретності «таємно», – 5 відсотків посадового окладу.

Доплати за спеціальне звання та ранг державного службовця здійснюються відповідно до законодавства.

10.3. Права та обов'язки Національного антикорупційного бюро України

Національне бюро здійснює оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків; здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро тощо.

Національному бюро та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу, та здійснювати на підставах і в порядку, установлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи; за

рішенням Директора Національного бюро, погодженим з прокурором, витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та інших кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності; витребувати за рішенням керівника структурного підрозділу Національного бюро та одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного бюро, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном.

Суб'єкти, яким адресовано зазначений запит, зобов'язані невідкладно, але не більше ніж протягом трьох робочих днів, надати відповідну інформацію. У разі неможливості надання інформації суб'єкт повинен так само невідкладно у письмовій формі повідомити про це Національне бюро з обґрунтуванням причин. Національне бюро за зверненням відповідного суб'єкта може продовжити строк надання інформації на строк не більше двох календарних днів. Ненадання Національному бюро на його запит інформації, надання завідомо недостовірної інформації чи не в повному обсязі, порушення встановлених законом строків її надання, повідомлення третіх осіб стосовно того, що про них збирається така інформація, забороняються і тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом.

Національне бюро в порядку, визначеному законодавством, має прямий доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користується державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

Обробка такої інформації здійснюється Національним бюро із дотриманням законодавства про захист персональних даних та забезпеченням таємниці, що охороняється законом;

Національне бюро може від імені України надавати міжнародні

доручення щодо проведення оперативно-розшукових та слідчих дій, укладати угоди про співробітництво з питань її повноважень з іноземними і міжнародними правоохоронними органами та організаціями, звертатися від імені України до іноземних державних органів в установленому законодавством України та відповідних держав порядку; створювати та брати участь у міжнародних слідчих групах відповідно до цього закону та інших законодавчих актів та міжнародних договорів України, залучати до роботи іноземних експертів у боротьбі з корупцією, мати інші повноваження, пов'язані з виконанням нею своїх обов'язків.

10.4. Фінансове забезпечення Національного антикорупційного бюро України. Контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України

Фінансове забезпечення Національного бюро здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансування Національного бюро за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги.

Законом гарантується повне і своєчасне фінансування Національного бюро в обсязі, достатньому для його належної діяльності. У кошторисі Національного бюро передбачається створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій.

Контроль за діяльністю Національного бюро здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією і організованою злочинністю, в порядку, визначеному Конституцією України, Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», цим та іншими законами України.

Директор Національного бюро інформує Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України з основних питань діяльності Національного бюро та його підрозділів про виконання покладених завдань, додержання законодавства, прав і свобод осіб; щороку не пізніше 10 лютого та 10 серпня подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України письмовий звіт про діяльність Національного бюро протягом попередніх шести місяців.

Письмовий звіт про діяльність Національного бюро повинен містити інформацію про: статистичні дані про результати діяльності з обов'язковим зазначенням таких відомостей; взаємодію з іншими

державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями; співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном; співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації; чисельність та кваліфікацію працівників; інформацію про вчинені правопорушення працівниками Національного бюро, результати їх розгляду; кошторис Національного бюро та його виконання; інші відомості, що стосуються результатів діяльності Національного бюро та виконання покладених на нього обов'язків.

Звіт Національного бюро надається для висновку Раді громадського контролю при Національному бюро, яка розглядає його упродовж двох тижнів з дня подання. Звіт Національного бюро подається до відповідних державних органів та оприлюднюється разом із висновком Ради громадського контролю у разі його затвердження у встановлений строк.

Комітет Верховної Ради України, до предмету відання якого належать питання боротьби з корупцією, не рідше одного разу на рік проводить відкриті для громадськості слухання на тему діяльності Національного бюро, виконання покладених на Національне бюро завдань, додержання ним законодавства, прав і свобод осіб.

Щороку проводиться незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Національного бюро, його операційної та інституційної незалежності, у тому числі шляхом вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювалося Національним бюро та було завершено.

Зазначену оцінку (аудит) проводить комісія зовнішнього контролю у складі трьох членів. Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України щороку визначають по одному члену комісії з числа осіб, які мають значний досвід роботи в органах досудового розслідування, прокуратури, судах за кордоном чи міжнародних організаціях, володіють необхідними знаннями та навичками для проведення такої оцінки (аудиту), а також мають бездоганну ділову репутацію.

Члени комісії зовнішнього контролю забезпечують нерозголошення даних досудового розслідування та не можуть втручатися у здійснення досудового розслідування.

Висновок незалежної зовнішньої оцінки (аудиту) діяльності Національного бюро оприлюднюється, включається як додаток до письмового

звіту Національного бюро та заслуховується Верховною Радою України.

З метою попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників Національного бюро у складі його центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю. Рішенням Директора Національного бюро у складі територіальних управлінь Національного бюро можуть створюватися підрозділи внутрішнього контролю. Підрозділи внутрішнього контролю підпорядковуються безпосередньо Директору Національного бюро.

Керівники та працівники підрозділів внутрішнього контролю центрального та територіальних управлінь призначаються на посаду та звільняються з посади Директором Національного бюро.

Підрозділ внутрішнього контролю Національного бюро має такі обов'язки:

1) запобігання вчиненню правопорушень працівниками Національного бюро згідно з вимогами законів України «Про запобігання корупції» та «Про державну службу»;

2) здійснення контролю за дотриманням працівниками Національного бюро правил етичної поведінки, конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру;

3) проведення перевірок працівників Національного бюро на добросовісність та моніторингу способу їх життя;

4) перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних та юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, сторінку в мережі Інтернет, засоби електронного зв'язку Національного бюро, щодо причетності працівників Національного бюро до вчинення правопорушень;

5) проведення службового розслідування стосовно працівників Національного бюро;

Працівник Національного бюро, якому стала відома інформація про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника Національного бюро, зобов'язаний негайно повідомити про це Директора Національного бюро та підрозділ внутрішнього контролю Національного бюро.

Підрозділ внутрішнього контролю центрального управління Національного бюро оприлюднює на офіційному веб-сайті Національного бюро декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які були подані у встановленому законом порядку Директором Національного бюро та його заступниками,

директорами територіальних управлінь Національного бюро та їх заступниками, керівником центрального управління, керівниками структурних підрозділів центрального управління та територіальних управлінь Національного бюро.

У разі виявлення інформації про можливе вчинення працівником Національного бюро кримінального правопорушення підрозділ внутрішнього контролю Національного бюро негайно повідомляє про це Генерального прокурора чи його заступника.

Порядок діяльності та повноваження підрозділів внутрішнього контролю Національного бюро визначаються положенням, яке затверджується Директором Національного бюро.

ПІСЛЯМОВА

Публічне управління є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод.

Існування суспільства і держави ґрунтується на повсякденній державно-владній діяльності з управління економікою, адміністративно-правовою сферою, соціально-культурним будівництвом, міжгалузевими зв'язками. Неодмінним інструментом, за допомогою якого держава здійснює управління, є нормативно-правові акти. З ними пов'язане здійснення державою її функцій і розв'язання соціальних проблем. Саме в нормативних актах міститься переважна більшість усіх наявних у державі правових приписів, які поширюються практично на всі державні органи, недержавні структури, посадових осіб чи громадян.

Відносини, що виникають в процесі публічного управління, це перш за все відносини, що виникають між органами управління, з одного боку, і громадянами та організаціями – з іншого, врегульовані переважно нормами адміністративного права, яке належить до галузей публічного права. Для даної галузі характерні головним чином імперативні форми і методи регулювання. Основними об'єктами регулювання адміністративного права є суспільні відносини, що виникають у сфері публічного управління, контроль за діяльністю органів і посадових осіб публічної адміністрації, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, що вступають у правовідносини з публічною адміністрацією.

Публічне управління з юридичної точки зору – це досить складна система правових відносин, які складаються між державою і суспільством, органами державної влади та громадянами, посадовими особами, державними службовцями та населенням.

Не слід також ототожнювати поняття «правові основи публічного управління», «правове забезпечення публічного управління», «правове регулювання публічно-управлінських відносин», «механізм правового регулювання публічного управління». Вони близькі за змістом, тісно пов'язані між собою, але по ряду позицій істотно відрізняються.

Правове регулювання публічно-управлінської діяльності – це

юридична функція держави, реалізована в процесі його впливу на суспільні відносини і за допомогою якої діяльність суб'єктів цих відносин приводиться у відповідність з вимогами, дозволами і заборонами, що містяться в нормах права. Легітимність і обов'язковість виконання встановлених вимог підтримується суспільством, забезпечується авторитетом влади та її правом на застосування (у разі потреби) примусової сили.

Правове регулювання представляє собою єдність трьох аспектів – соціологічного, нормативного та організаційно-практичного.

Соціологічний аспект полягає в тому, що таке регулювання починається тоді, коли назріла суспільна потреба правового впорядкування, коли суспільство самостійно, без допомоги держави не в змозі реалізувати цю потребу, коли у свідомості людей сформувалося переконання в необхідності правового вирішення проблеми. Держава ж, усвідомивши цю проблему, приймає відповідне рішення і робить організаційно-управлінські зусилля по його реалізації.

Основу правового регулювання складає його нормативний аспект. Це «вплив правових норм та індивідуальних правових приписів на суспільні відносини». Мета ж такого регулювання – захист законних інтересів суб'єктів державно-управлінських відносин, оптимізація управлінської правозастосовної, правоохоронної практики та виховної діяльності, забезпечення невідворотності відповідальності тих, хто порушує закони.

Актуальність видання НМК зумовлена необхідністю посилення уваги не лише до організації навчального процесу, а й вирішення правових питань організації публічного управління у контексті основних положень Конституції України. Навчально-методичний комплекс репрезентує комплексний підхід до правового забезпечення публічного управління. В ньому розглянуто законодавчу базу та сучасну проблематику правового забезпечення публічного управління. Наявність навчальної літератури такого характеру дозволяє значною мірою не тільки якісно вдосконалювати навчальний процес, а практично сприяти зростанню рівня правового забезпечення публічного управління.

Автори-укладачі навчально-методичного комплексу узагальнили і систематизували доступну інформацію і сподіваються, що це видання буде корисним для тих, хто вирішив пізнати, що таке право в публічному управлінні, чи долучитися до дослідження цієї проблематики.

Укладачі

ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДЛЯ ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ

1. Законність як метод у публічному управлінні.
2. Законність як режим (стан) в публічному управлінні.
3. Механізми і засоби забезпечення практичної реалізації законів.
4. Передумови забезпечення законності в публічному управлінні.
5. Дотримання принципу законності в публічному управлінні.
6. Порядок застосування правових норм у публічному управлінні.
7. Причини та умови, що призводять до порушення антикорупційного законодавства, та заходи щодо їх усунення.
8. Сутність правотворчої ініціативи.
9. Ознаки правотворчості. Функції правотворчості.
10. Правотворчий процес та його характеристика.
11. Види правотворчості у громадянському суспільстві.
12. Правотворчість суспільства (народу).
13. Нормотворчість громадських об'єднань (організацій).
14. Нормотворчість у комерційній діяльності.
15. Сутність і характер державного управління економікою.
16. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання.
17. Правові засади управління сільським господарством (аграрним сектором економіки).
18. Загальна характеристика законодавства в галузі сільського господарства.
19. Правовий статус Міністерства аграрної політики України.
20. Правові засади управління паливно-енергетичним комплексом України.
21. Правовий статус Міністерства палива та енергетики України.
22. Правові засади управління в галузі використання та охорони природних ресурсів.
23. Організаційно-правові засади управління митною справою.
24. Правові засади управління бюджетно-фінансовою, кредитною та податковою діяльністю.
25. Правові засади управління транспортом, зв'язком, будівництвом та житлово-комунальним господарством.
26. Основні положення здійснення державної статистичної діяльності.
27. Сутність нормативно-правового забезпечення публічного управління в сфері освіти та науки.
28. Особливості публічного управління в сфері освіти та науки.
29. Характеристика адміністративно-правового забезпечення в галузі

охорони здоров'я, соціального забезпечення та культури.

30. Основні завдання та повноваження центральних і місцевих органів влади в галузі охорони здоров'я, соціального забезпечення та культури.

31. Функції центральних і місцевих органів влади в галузі охорони здоров'я, соціального забезпечення та культури.

32. Загальна характеристика адміністративного законодавства у сфері оборони, охорони державної безпеки та порядку.

33. Основні завдання, функції та повноваження органів управління в сфері оборони.

34. Головні завдання, функції та повноваження органів внутрішніх справ.

35. Служби безпеки України.

36. Нормативно-правові засади здійснення управління закордонними справами.

37. Правовий статус органів управління зовнішньополітичних зв'язків.

38. Загальна характеристика зовнішньоекономічного законодавства.

39. Організація митної служби.

40. Поняття категорії «корупція».

41. Об'єктивні причини поширеності корупції в Україні.

42. Суб'єктивні причини поширеності корупції в Україні.

43. Основні методи та заходи запобігання корупції.

44. Засади формування нової державної антикорупційної політики.

45. Проблеми формування нової державної антикорупційної політики.

46. Новели державної антикорупційної політики України.

47. Законодавчі основи реалізації нової державної антикорупційної політики.

48. Статус та склад Національного агентства з питань запобігання корупції.

49. Організація діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції.

50. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції.

51. Уповноважені особи Національного агентства з питань запобігання корупції.

52. Контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції.

53. Соціальний захист членів та працівників апарату Національного агентства з питань запобігання корупції.

54. Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.

55. Обмеження щодо використання службових повноважень чи службового становища.

56. Обмеження щодо одержання подарунків.

57. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними.

58. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.

59. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

60. Обмеження спільної роботи близьких осіб.

61. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

62. Правила етичної поведінки.

63. Захист викривачів.

64. Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків.

65. Адміністративна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кодексу України про адміністративні правопорушення).

66. Кримінальна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кримінального Кодексу України).

67. Статус, склад та структура Національного антикорупційного бюро України. Працівники Національного антикорупційного бюро України.

68. Повноваження Національного антикорупційного бюро України.

69. Правовий та соціальний захист працівників Національного антикорупційного бюро України.

70. Фінансове забезпечення Національного антикорупційного бюро України.

71. Контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України.

ТЕСТИ

1. Зміст публічного адміністрування у «вузькому» сенсі полягає у:

- а) вивченні, розробці та впровадженні напрямів урядової політики;
- б) розробці та прийнятті нормативно-правових актів;
- в) розгляді та вирішенні адміністративних спорів;
- г) розробці напрямів урядової політики.

2. До головних ознак громадянського суспільства відносяться:

- а) ринкова економіка, основу якої складають недержавні підприємства;
- б) планова економіка, основу якої складають державні підприємства;
- в) змішана економіка, основу якої складають державні та недержавні підприємства;
- г) розвиненість інститутів (різноманітних об'єднань громадян та засобів масової інформації) та рівень громадської активності населення.

3. Об'єднання громадян, що утворюються для спільної реалізації спільних інтересів – це

- а) політичні партії;
- б) громадянське суспільство;
- в) громадські організації;
- г) соціальні групи.

4. Зміст публічного адміністрування у «широкому» сенсі полягає у:

- а) професійній діяльності державних службовців;
- б) системі адміністративних інститутів із ієрархією влади;
- в) виконанні положень нормативно-правових актів;
- г) вивченні, розробці та впровадженні напрямів урядової політики.

5. Бюрократичний метод управління командними засобами – це

- а) методологія адміністрування;
- б) публічне адміністрування;
- в) адміністрування;
- г) публічне управління.

6. Що входить до предметної сфери публічного адміністрування:

- а) система публічного адміністрування;
- б) принципи публічного адміністрування;
- в) функції публічного адміністрування;
- г) методи публічного адміністрування.

7. Здатність і можливість впливати на поведінку, діяльність людей за допомогою різних засобів – волі, авторитету, насильства тощо, це

- а) пріоритет;
- б) авторитет;
- в) влада;
- г) демократія.

8. Розмежування компетенції держави і суспільства, незалежність інститутів громадянського суспільства від держави є ознакою

- а) громадянського суспільства;
- б) громадської організації;
- в) публічного адміністрування;
- г) держави.

9. Сфера соціального життя, в якій формується громадська думка, інакше кажучи, арена, форум публічного дискурсу з приводу соціально-політичних проблем життя й розвитку суспільства – це

- а) публічна сфера;
- б) політична сфера;
- в) політика;
- г) публічна політика.

10. Публічні, вольові відносини, що утворюються між суб'єктами політичної системи суспільства (у т. ч. державою) на основі політичних і правових норм, це

- а) політична влада;
- б) економічна влада;
- в) влада;
- г) опозиція.

11. Хто з відомих політологів визначає публічну політику як «напрямок дії або утримання від неї»?

- а) Х. К. Коулбетч;
- б) К. Патон;
- в) Д. Савіцкі;
- г) Леслі А. Пал.

12. Одна з ключових характеристик публічної сфери, що означає чесність і неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини – це

- а) верховенство права;
- б) прозорість;
- в) справедливість;
- г) підзвітність.

13. Державні органи влади, установи, організації, підприємства є

- а) об'єктами публічної політики;
- б) суб'єктами публічної політики;
- в) предметом публічної політики;
- г) методами публічної політики.

14. Вироблення політики усіма суб'єктами на паритетних засадах – це

- а) об'єкт публічної політики;
- б) суб'єкт публічної політики;
- в) предмет публічної політики;
- г) метод публічної політики.

15. Система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного управління та досягнення визначених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням – це?

- а) механізм публічного управління;
- б) система публічного управління;
- в) методологія публічного управління;
- г) публічне управління.

16. Принципи організації й діяльності органів публічної влади поділяються на:

- а) внутрішні, зовнішні;
- б) загальні, універсальні;
- в) спеціальні, загальні;
- г) зовнішні, універсальні.

17. Ким реалізуються процесні механізми, які включені до складу механізмів здійснення процесу публічного адміністрування?

- а) Президентом України
- б) Верховною Радою України
- в) Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади
- г) Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування

18. Принцип публічності державного управління відтворює:

- а) демократичну, правову державність і забезпечує зв'язок публічного управління із суспільством і громадянами.
- б) формування, функціонування і розвиток системи соціального партнерства, враховуючи національні й історичні особливості розвитку даної країни;
- в) побудову раціональної інфраструктури, яка забезпечує загальні умови ефективної підприємницької діяльності;
- г) доступність публічного управління для громадян, що пов'язано з їх правом вибору складу відповідних органів і участі в їх діяльності.

19. Який принцип є одним із провідних у системі публічного управління та є критерієм науковості всіх інших принципів?

- а) системності;
- б) плюралізму;
- в) економії ентропії;
- г) об'єктивності.

20. Яке визначення розкриває поняття публічна служба?

- а) вид діяльності осіб, що працюють в органах державної адміністрації і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів та інтересі держави;
- б) особливий вид діяльності осіб, що працюють в органах публічної адміністрації (іноді – також в інших публічних інституціях), і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів;
- в) державна цивільна служба, а також служба в апараті органів прокуратури, діяльність органів внутрішніх справ та військових формувань, діяльність з надання публічних послуг населенню;
- г) діяльність з надання публічних послуг населенню.

21. Якими є типові прояви корупційних дій?

- а) підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів; хабарництво; протекціонізм;
- б) лобіювання інтересів; меценатство; хабарництво; протекціонізм;
- в) лобіювання інтересів; підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів; хабарництво;
- г) підкуп чиновників; лобіювання інтересів; хабарництво.

22. Який основний закон, що визначає правові та організаційні засади запобігання корупції?

- а) ЗУ «Про боротьбу з корупцією та рейдерством»;
- б) ЗУ «Про запобігання корупції»;
- в) ЗУ «Про боротьбу з корупцією»;
- г) ЗУ «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

23. На даний час в Україні функції спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики покладені на:

- а) Міністерство внутрішніх справ України;
- б) Національне агентство з питань запобігання корупції;
- в) Службу безпеки України.

24. Засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) в Україні визначає:

- а) Президент України;
- б) Верховна Рада України;
- в) Кабінет Міністрів України.

25. Національне агентство з питань запобігання корупції є відповідальним та підконтрольним перед:

- а) Президентом України;
- б) Кабінетом Міністрів України;
- в) Верховною Радою України.

26. Державна програма з питань запобігання корупції розробляється:

- а) Національним агентством з питань запобігання корупції;
- б) Кабінетом Міністрів України;
- в) Верховною Радою України.
- г) Президентом.

27. Державна програма з питань запобігання корупції затверджується:

- а) Президентом України;
- б) Кабінетом Міністрів України;
- в) Верховною Радою України;
- г) Національним агентством з питань запобігання корупції.

28. Особи, уповноважені на виконання функцій держави, можуть приймати подарунки, якщо їх вартість не перевищує:

- а) 50 відсотків мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття подарунка, одноразово;
- б) одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово;
- в) дві мінімальні заробітні плати, встановлені на день прийняття подарунка, одноразово;
- г) один неподатковий мінімум доходів громадян.

29. Особи, уповноважені на виконання функцій держави, можуть приймати подарунки, якщо сукупна вартість таких подарунків, отриманих з одного джерела протягом року не перевищує:

- а) одного прожиткового мінімуму;
- б) двох прожиткових мінімумів;
- в) 0,5 відсотки від прожиткового мінімуму;
- г) один неподатковий мінімум доходів громадян.

30. Нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції здійснюється:

- а) Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою;
- б) Верховною Радою України;
- в) Міністерством юстиції України;
- г) Президентом України.

31. Контроль за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснюється:

- а) Верховною Радою України;
- б) Конституційним судом України;
- в) Прем'єр-міністром України;
- г) Президентом України.

32. Вчинення корупційних діянь тягне за собою:

- а) кримінальну відповідальність;
- б) адміністративну відповідальність;
- в) адміністративну, кримінальну, цивільно-правову, дисциплінарну;
- г) особисту.

33. Загальні правила етичної поведінки затверджує:

- а) Національне агентство з питань запобігання корупції;
- б) Кабінет Міністрів України;
- в) Верховна Рада України;
- г) Президент України.

34. Декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру подається до:

- а) органу, в якому працює особа;
- б) Нацагентству з питань запобігання корупції, на офіційний веб-сайт;
- в) до Національного антимонопольного комітету;
- г) до начальника відділу.

35. Декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру:

- а) заповнюється декларантом власноручно;
- б) друкується за допомогою комп'ютера;
- в) подається особисто;
- г) подається через офіційного представника.

36. У Декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру поле «сума витрат (грн.) на придбання у власність/оренду чи на інше право користування» у позиції 25 «Квартири» заповнюється, якщо разова витрата (вклад/внесок) по цій позиції у звітному році дорівнює або перевищує:

- а) 10 тис. грн.;
- б) 50 тис. грн.;
- в) 80 тис. грн.;
- г) 100 тис. грн.

37. У Декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відомості щодо місцезнаходження об'єкта, що

значається у позиції 23 «Земельні ділянки», є:

- а) відкритою інформацією;
- б) інформацією з обмеженим доступом;
- в) таємною інформацією;
- г) гласною інформацією.

38. Антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів проводить:

- а) Верховна Рада України;
- б) Міністерство юстиції України;
- в) Департамент юридичного забезпечення Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- г) Міністерство закордонних справ.

39. Національне агентство з питань запобігання корупції готує та оприлюднює у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції щороку не пізніше:

- а) 1 лютого;
- б) 15 квітня;
- в) 20 травня;
- г) по потребі.

40. Виконання яких видів діяльності за сумісництвом дозволено особам, уповноваженим на виконання функцій держави Законом України «Про запобігання корупції»:

- а) медична практика, творча діяльність;
- б) бухгалтерська робота;
- в) спорт;
- г) наукова діяльність.

41. Прийняті в наслідок корупційних діянь неправомірні нормативно-правові акти та рішення підлягають:

- а) скасуванню;
- б) переробці;
- в) продовжують діяти до відповідного рішення суду;
- г) адаптації.

42. Конфлікт інтересів це:

- а) суперечність між особистими інтересами керівника і підлеглого;
- б) суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями;
- в) суперечність між службовими інтересами керівника і підлеглого;
- г) суперечність на користь третіх осіб.

43. Про наявність конфлікту інтересів потрібно повідомити негайно:

- а) правоохоронні органи;
- б) податкову службу;
- в) безпосередньо керівника;
- г) керівника структурного підрозділу.

44. Закон України «Про запобігання корупції» введено в дію:

- а) 14 жовтня 2014 року;
- б) 26 квітня 2015 року;
- в) 11 вересня 2014 року;
- г) 25 квітня 2015 року.

45. Особа, якій повідомлено про підозру в учиненні нею злочину у сфері службової діяльності:

- а) підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом;
- б) підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку;
- в) позбавляється права обіймати певні посади;
- г) позбавляється права обіймати ті ж посади більше трьох років.

46. Особу, яка пропонувала, обіцяла або надала неправомірну вигоду, звільняють від кримінальної відповідальності за наявності підстав:

- а) свідоме надання неправомірної вигоди;
- б) наявність факту вимагання в неї неправомірної вигоди;
- в) добровільне звернення до правоохоронних органів із заявою про те, що сталося;
- г) викриття.

47. Анонімне повідомлення про порушення підлягає розгляду:

- а) якщо наведена в ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені;
- б) якщо існує підозра в скоєнні корупційного порушення, але інформація не підтверджена;
- в) якщо назвали місце викриття;
- г) будь які відомості.

48. Визначте, які ініціативи може пропонувати громадськість згідно із Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII (ст. 21):

- а) пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;
- б) проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;
- в) конституційні зміни;
- г) інформування населення з питань запобігання корупції.

49. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування проводиться

- а) Національним агентством;
- б) без надмірного втручання в право на недоторканність особистого та сімейного життя особи;
- в) для встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майна й доходам;
- г) для парламентського контролю у сфері запобігання та протидії корупції.

50. Метою створення єдиного державного реєстру юридичних осіб, причетних до корупції є:

- а) виключення можливості їхньої участі у виконанні державних замовлень і контрактів, одержання державних кредитів, пільг з оподаткування, субсидій і субвенцій;
- б) розкриття фінансовими установами інформації про платежі до державного та місцевих бюджетів, які сплачують суб'єкти господарювання;
- в) полегшення моніторингу діяльності юридичних осіб;
- г) контролю.

ГЛОСАРІЙ

Адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, зміст якої полягає у примусовому, з додержанням встановленої процедури, застосуванні правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку, який скоєний правопорушником, заходів впливу.

Адміністративна посада – визначена відповідно до закону або іншого акта законодавства та передбачена штатним розписом посада в органах виконавчої влади, яка займається на професійній конкурсній основі на невизначений термін, крім випадків, передбачених законом.

Адміністративна процедура – це аспект відносин органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами, що здійснюється шляхом відповідного правового регулювання, на підставі принципів верховенства права, законності, рівності перед законом, відкритості, підконтрольності, відповідальності.

Адміністративний контроль – нагляд місцевих органів виконавчої влади за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, який здійснюється у межах, визначених законом.

Адміністрування – це організаційна розпорядча діяльність менеджерів і органів управління різних рівнів. У зв'язку з цим визначають поняття «Публічне адміністрування» і «адміністрування» як загальне і часткове, які є взаємопов'язаними та взаємозумовленими.

Антикорупційна політика в Україні – це певна, специфічна цілеспрямована діяльність (переважно риторика), пов'язана із боротьбою за здобуття або утримання державної влади.

Близькі особи – особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також – незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновитель чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта.

Вертикальні зв'язки – інформаційні відносини, побудовані на засадах підпорядкованості між керівниками та їх підлеглими, коли перші наділені правом віддавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати.

Верховенство права – це правова доктрина, яка передбачає, що жодна людина не є вище закону, що ніхто не може бути покараним державою, крім як за порушення закону, і що ніхто не може бути засудженим за порушення закону іншим чином, ніж у порядку, встановленому законом.

Виборні особи – Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови.

Відомчі нормативні акти – акти, що приймаються органами виконавчої влади спеціальної компетенції (відомствами) і поширюються на об'єкти управління.

Внутрішні зв'язки – важливий елемент структури організації, вони становлять інформаційну основу управління. Шляхом внутрішніх зв'язків здійснюється передача інформації між елементами структури (керівниками та структурними підрозділами), здійснюється координація управлінської діяльності, досягається взаєморозуміння між учасниками управлінських процесів щодо досягнення цілей організації. Розрізняють вертикальні та горизонтальні внутрішні зв'язки.

Галузеве міністерство – центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у відповідній галузі, здійснюючи керівництво відповідним народногосподарським комплексом (міністерство вугільної промисловості, міністерство транспорту та зв'язку, міністерство охорони здоров'я).

Галузеві управлінські відносини – відносини між суб'єктами і об'єктами державного управління в межах однієї галузі.

Делегування – передача завдань і повноважень особі, яка приймає на себе відповідальність за їх виконання.

Держава – це політична система влади, що встановлена на певній географічній території. В багатьох випадках виступає як синонім країни, причому остання є менш офіційним поняттям.

Державна влада – політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, вона (влада) здійснює спрямовуючий, організуючий, регулюючий вплив на суспільство.

Децентралізація – це процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців – відповідальність, яка здійснюється у формі дисциплінарних стягнень, що накладаються за невиконання або виконання неналежним чином державним службовцем покладених на нього обов'язків, у формі зауваження, догани, суворої догани, попередження про неповну службу відповідальність, звільнення.

Ефективність правового регулювання – це міра позитивного впливу права на поведінку і діяльність суб'єктів правових відносин, яка втілюється в конкретних соціальних змінах, які відбулися в результаті реалізації відповідних норм права і правових інститутів.

Законність – це багатоаспектне (принцип, метод, режим) соціально-правове явище, що характеризує організацію і функціонування суспільства і держави на правових засадах.

Контроль у публічному управлінні – одна із найважливіших функцій державної влади та управління, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, поставленими перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі й попередити їх, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

Конфлікт інтересів – це конфлікт між суспільно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, її особисті інтереси здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею офіційних обов'язків.

Корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Кримінальна відповідальність державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, інших службових осіб – відповідальність, яка настає за вчинення суспільно небезпечних, винних діянь, які дістали вияв у зловживанні владою або службовим становищем, невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків, тобто за злочини у сфері службової діяльності.

Механізм правового регулювання – система (сукупність) правових засобів, за допомогою яких здійснюється правовий вплив на суспільні відносини. Механізм включає в себе правові норми; правовий статус юридичних і фізичних осіб; юридичні факти, з якими закон пов'язує виникнення, зміна і припинення правових відносин; правові гарантії і форми юридичної відповідальності; правосвідомість, правові установки і мотиви.

Неправомірна вигода – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Нормативний правовий акт – це результат правотворчої діяльності органів державної влади або всенародного референдуму. Під нормативно-правовим актом розуміються виражені в письмовій формі рішення компетентних державних органів, в яких містяться норми права, що діють у часі, просторі і колу суб'єктів. Він містить владне веління, виражає волю певної соціальної спільності, є юридичною основою регулювання, суспільних відносин. Це виданий або санкціонований компетентним державним органом (або органами) правовий акт, що володіє державно-владним характером і має офіційно-документальну форму, що містить обов'язкові правила поведінки і гарантований примусовою силою держави.

Подарунок – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

Правове забезпечення – базовий ресурс держави. У широкому сенсі – це 1) створення правової бази для функціонування того чи іншого суб'єкта правовідносин, 2) надання відповідних правових послуг того чи іншого суб'єкту; 3) наукове та кадрове забезпечення юридичної роботи за певним напрямком.

Правове регулювання – це вплив держави на суспільні відносини за допомогою видання відповідних правових норм та індивідуальних правових розпоряджень, виконання яких забезпечується не тільки організаційно, але і державним примусом. Його методи – а) централізоване, імперативне регулювання, при якому суб'єктивні права і юридичні обов'язки жорстко зумовлюються законом, і б) децентралізоване, диспозитивне, при якому норми закону застосовуються, якщо інше не встановлено договором рівноправних суб'єктів.

Правові основи – це сукупність принципів, норм та інститутів, що визначають зміст правового регулювання певного кола суспільних відносин.

Правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Принципи публічного управління – це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила.

Протидія корупції – це визначення державою довгострокових цілей і завдань щодо запобігання корупції, прийняття курсу дій та розподілу ресурсів, необхідних для виконання поставлених цілей. Ефективна протидія корупції потребує системного підходу, чітко визначених пріоритетів та її належного забезпечення, у тому числі наукового. Ігнорування хоча б однієї з цих складових зводить ефективність антикорупційної політики до нуля.

Пряме підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням.

Публічна адміністрація – це ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції; інституції

регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави).

Публічне управління – вид соціально-політичного впливу, що припускає: а) участь громадян у формуванні органів управління; б) безпосереднє і системну взаємодію суспільства і держави при розробці та реалізації політичних рішень; в) ефективні механізми політичної відповідальності посадових осіб та вищих чиновників.

Реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Члени сім'ї – особи, які перебувають у шлюбі, а також їхні діти, у тому числі повнолітні, батьки, особи, які перебувають під опікою і піклуванням, інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Юридична відповідальність – це передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) визнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / [за заг. ред. академіка НАПрН О. М. Бандурки.]. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
2. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А.А. Іванишук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова]; за ред. проф. В. В. Галунька. – Херсон: Грінь Д. С., 2015. – 272 с.
3. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богущкий [та ін.]. – Х.: Право, 2012. – 624 с.
4. Адміністративне право: практикум /уклад. Гончарук С. Т., Гусар О. А., Вишновецький В. М. – К.: НАУ, А 2015 – 88 с.
5. Алексєєнков С. О. Роль і місце паливно-енергетичного комплексу в подвоєнні ВВП України [Текст] / С.О. Алексєєнков та ін. – К., 2014. – 173 с.
6. Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики. – Київ : Юрінком Інтер. 2011. – 373 с
7. Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні / О. Ф. Андрійко; [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с. – (Адміністративне право України. Академічний курс) – (Підруч.: у двох томах, том 1. Загальна частина).
8. Астапов К. Реформування паливно-енергетичного комплексу [Текст]/ К. Астапов // Економіст. – 2013. – № 2. – С. 21-29.
9. Бабкіна О. В. Теорія держави і права у схемах і визначеннях: Навч. посіб. / О. В. Бабкіна, К. Г. Волинка. – К.: МАУП, 2004. – 144 с.
10. Бесчастний В. М. Розвиток інформаційного суспільства як позитивний чинник впливу на якість управління вітчизняною освітою / В. М. Бесчастний // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 4. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua> .
11. Блінов А. О. Українська економіка у третьому тисячолітті – світло в кінці тунелю / А. О. Блінов // ЕКО. – 2013. – № 2. – С.19-44.
12. Богашева Н. Законодавчі колізії як фактор зниження якості та ефективності законодавства / Н. Богашева, Ю. Ключковський // Юридична Україна. – 2015. – № 10–12
13. Волинка К.Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. – К.: МАУП, 2003. – 240 с. – Бібліогр.: с. 229–232.
14. Газова промисловість та електроенергетика: заходи регулювання і реформи. Економічні огляди ОЕСР. 2001–2008 [Текст] // Питання економіки. – 2014. – № 6. – С.32–107.
15. Гетьман А. П., Шульга М. В. Екологічне право України. Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. – Харків : Право, 2009. – 159 с.
16. Гладун З. С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення України. – Київ: Юрінком Інтер, 2007.– С.127-128
17. Гусаров С. М. Законотворчість і законодавчий процес в Україні: [моногр.] / С. М. Гусаров; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2014. – 412 с
18. Демчак Р. Є. Соціально-економічний захист населення: теоретичний аспект / Р. Є. Демчак // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2011. – Вип.25.–С.144-150
19. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Polozhennya.html>
20. Державне управління у сфері освіти : конспект лекцій з дисциплін нормативної частини магістерської програми за спеціальністю «Державне управління у сфері освіти» / авт. кол. : Н. Г. Протасова, С. В. Крисюк, Т. О. Лукіна та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с
21. Дистанційний курс Природоохоронне законодавство та екологічне право [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cdo.kname.edu.ua/course/view.php?id=667>
22. Загальна теорія держави і права / За ред. Академіка АПрН В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 160 с.
23. Загальна характеристика адміністративних корупційних правопорушень та провадження за цими деліктами – Режим доступу : http://www.naiu.kiev.ua/books/admin_prostypku/Files/L7/L7_1.htm
24. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII
25. Закон України «Про вищу освіту». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
26. Закон України «Про державний кордон України» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

27. Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

28. Закон України «Про електроенергетику» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%>

29. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

30. Закон України «Про запобігання корупції» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

31. Закон України «Про Збройні Сили України» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

32. Закон України «Про культуру» Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

33. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

34. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

35. Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

36. Закон України «Про оборону України». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

37. Закон України «Про основи національної безпеки України» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

38. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

39. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

40. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

41. Закон України «Про Товариство Червоного Хреста України» – від 28 листопада 2002 р. Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

42. Закон України «Про дошкільну освіту». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

43. Закон України «Про загальну середню освіту». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

44. Закон України «Про освіту». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

45. Закон України «Про позашкільну освіту». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

46. Закон України «Про професійно-технічну освіту». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

47. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

48. Іщенко А. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: наслідки для України: аналіт. Записка / Нац. ін-т стратег. досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1537/>.

49. Каленюк І. С., Куклін О. В. Розвиток вищої освіти та економіка знань: монографія. – К.: Знання, 2012. – 343 с.

50. Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави та права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Львів: «Новий Світ-2000», 2009. – 584 с

51. Кіндрат П. В. Ефективність законодавства: понятійно-термінологічний аспект / П. В. Кіндрат // Правова інформатика. – 2014. – № 3.

52. Козієвська О. Вища освіта в Україні: уроки реформування // Вища шк. 2013. № 6. С. 49-62.

53. Комзюк В. Т. Шляхи удосконалення нормативного визначення адміністративно-правового статусу митних органів / В. Т. Комзюк // Право і Безпека. – 2013. – № 4. – С. 33-38.

54. Конституція України Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

55. Кравчук М. 10. Методи державного контролю в сільському господарстві України / М. Ю . Кравчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nhuv.gov.ua/portal/soe/gurn/nvnau.piif>

56. Кримінальна відповідальність за корупцію. – Режим доступу : <http://anticorruption.in.ua/instructions/gromadska-aktyvnist/kryminalna-vidpovidalnist-za-korupciyu.html>

57. Курило В. І. Адміністративна юрисдикція в АПК України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. І. Курило, О. Ю. Піддубний, М. Ю. Кравчук; Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, Навч.-наук. ін-т земел. ресурсів та правознавства, юрид. ф-т. – К. : Ірідіум, 2012. – 247 с

58. Лебедева Я. В. Роль регіону у формуванні державної культурної політики // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризику та перспективи впровадження: пленарне засід., рек. та матеріали щоріч. наук.-практ. конф., 31 жовт. 2006 р./ голов. ред. М. М. Іжа. – Одеса, 2006. – С. 164-167.

59. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник. – К.: «Юрисконсульт», 2006. – 355 с.
60. Ліпкан В. А. Національна безпека України / В. А. Ліпкан [Електронний ресурс] // Бібліотека українських підручників. – Режим доступу : онлайн admin{at}pidruchniki.ws.
61. Ломакіна І. Ю. Державне регулювання сільського господарства в Україні (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. Ю. Ломакіна; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 20 с.
62. Лопушняк Г. Економіко-організаційні аспекти забезпечення реалізації права на соціальний захист в Україні / Г. Лопушняк // Галицький економічний вісник. – 2011. – №2(31). – С.10-15.
63. Мазурик К. З. Ефективність закону та критерії її оцінки / К. З. Мазурик // Науковий вісник Львівської комерційної академії. Серія «Юридична». – 2015. – Вип. 2. – С. 64-74.
64. Мальський М. З. Теорія міжнародних відносин: підручник / М. З. Мальський, М. М. Мацяк. – К.: Знання, 2011. – 406 с.
65. Марущак В. П. Право в державному управлінні. Навчальний посібник. – Київ: НАДУ, Прометей, 2007. – 160 с.
66. Марченко М.Н. Проблеми теорії держави і права: посібник / Марченко М. Н. – М.: Проспект, 2011. – 768 с.
67. Митний кодекс України від 13.03.2012, № 4495-VI. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
68. Москаленко В. Ф., Грузева Т. С., Іншакова Г. С. Право на охорону здоров'я у нормативно-правових актах міжнародного та правового рівня. – Харків: ВПП «Контракт», 2006. – С.91-285
69. Освітнє право : конспект лекцій / [авт. кол.: В. В.Астахов, К. В. Астахова (мол.), О. Л. Войно-Данчишина та ін.]; за заг. ред. В. В. Астахова. – Х. : Вид-во НУА, 2011. – 144 с.
70. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801-XII / Режим доступу : [/http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2801-12](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2801-12)
71. Охотнікова М. О. Правові основи справочинства в державному управлінні: навч. посіб. / [Охотнікова О. М., Удод М. В., Шевчук С. С.]; за заг. ред. О. М. Охотнікової; Донец. нац. ун-т. – Донецьк: 2011. – 335 с.
72. Пелевин С. Эффективность права и законодательство о разводах / С. Пелевин // Правоведение. – 1971. – № 3.

73. Положення про Державне агентство водних ресурсів України: затверджено указом Президента України від № 453/2011 від 13 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1259
74. Положення про Державне агентство земельних ресурсів України: затверджено указом Президента України № 445/2011 від 8 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1253
75. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: затверджено указом Президента України № 458/2011 від 13 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1264
76. Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження: затверджено указом Президента України № 393/2011 від 6.04.2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1230.
77. Положення про Державну екологічну інспекцію України: затверджено Указом Президента України № 454/2011 від 13 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1260
78. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України: затверджено Указом Президента України № 459/2011 від 13.04.2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1265
79. Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України: затверджено Указом Президента України № 403/2011 від 6.04.2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1237
80. Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України: затверджено Указом Президента України № 400/2011 від 6.04.2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1235
81. Положення про Державну службу геології та надр України: затверджено указом Президента України № 391/2011 від 6 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1228
82. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України: затверджено Указом Президента України № 408/2011 від 6 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1241
83. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: затверджено Указом Президента України № 500/2011 від 23 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1326
84. Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України: затверджено Указом Президента України № 402/2011 від 6 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1236

85. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: затверджено Указом Президента України № 467/2011 від 13 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1273

86. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: затверджено Указом Президента України № 633/2011 від 31 травня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1665

87. Постанова КМУ «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України».– Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

88. Правове виховання в сучасній Україні : монографія / А. П. Гетьман, Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян [та ін.] ; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, О. Г. Данильяна. – 2-ге вид., пере- робл. і допов. – Х. : Право, 2013. – 440 с.

89. Про новації Митного кодексу України // Дебет-кредит: новини. – 2012. – № 25. – Режим доступу : <http://www.dtk.com.ua>.

90. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2016 року № 2 – Режим доступу : http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2016-08-29/2016-08-29_recom

91. Рябченко Т. О. Категорія «референдна правотворчість» у теорії права / Т. О. Рябченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 6 (92). – 2009. – С. 66-74.

92. Сербіна Є. Проблема взаємодії громадських організацій з органами державної влади у забезпеченні реалізації культурної політики в Україні // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса, 2010. – Вип. 4 (44). – С. 152-155.

93. Сисоєва С. О. Вища освіта України : реалії сучасного розвитку / С. О. Сисоєва, Н. Г. Батечко. – К. : ВДЕКМО, 2011. – 344 с.

94. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2010. – 104с.

95. Скаврон, Б. Газова залежність / Б. Скаврон // Галицький Кореспондент [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gk-press.if.ua>

96. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 3-те видання. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 524 с.

97. Слабкий Г. О. Сучасні підходи до фінансування системи охорони здоров'я / Г. О. Слабкий, М. В. Шевченко, О. О. Заглада. – К., 2011. – 345 с

98. Теплюк М. Ефективність дії закону та умови її забезпечення: окремі питання теорії / М. Теплюк // Юридична Україна. – 2013. – № 12.

99. Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 393/204 «Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

100. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / за заг. ред. А. В.Єрмолаєва. – К.: НІСД, 2010. – 527 с.

101. Українська культура і європейська інтеграція : [зб. аналіт. матеріалів] / наук. ред. О. А. Гриценко. – К. : УЦКД, 2007. – 99 с.

102. Федотов О.П. Концепція здійснення державної митної справи в площині організації митного оформлення за принципом «єдиного вікна» / О.П. Федотов // Митна справа. – 2015. – № 3. – С. 28–44.

103. Чаплук О. І. Міжнародна правотворчість як категорія / О. І. Чаплук // Часопис Київського університету права. – № 4. – 2009. – С. 96-101

104. Швець І. Ю. Правове забезпечення державного управління в Україні: навч. посіб. / Швець І. Ю., Швець Ю. Ю. – Сімф. : ДІАЙПІ, 2013. – 239 с.

105. Щодо відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. – Режим доступу : <http://www.pfu.vberez.gov.ua/index.php/2012-10-22-08-53-11/979-antu-kurup-zakon>

106. Ющенко О. Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі / О. Ющенко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1. – С. 66–69.

В. Толуб'як, Т. Дракохруст

ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Навчально-методичний комплекс

Підписано до друку 23.05.2017 р.
Формат 60х90^{1/16}. Папір офсетний. Друк на різнографі.
Умов.-друк. арк. 8,75. Зам № 06-05/17.
Наклад 100 прим.

Видруковано з готових діапозитивів в СМП «ТАЙП»
вул. Чернівецька, 44, Тернопіль, 46020
тел. (0652) 52-75-00; (0352) 52-61-61