

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Випуск 1

Матеріали

*Всеукраїнської науково-практичної конференції
“Модернізація України: проблеми та технології успішності
(питання економіки, права, соціології, освіти і культури)”
м. Київ, МАУП, 12 листопада 2015 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2015

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 30.09.15)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;
М. Ф. Головатий (заступник голови), д-р політ. наук, проф.;
А. А. Ігнатченко (відповідальний редактор), канд. техн. наук;
О. В. Баєва, д-р біол. наук, проф.;
І. П. Бідзюра, д-р політ. наук, проф.;
В. М. Воронін, д-р іст. наук;
В. Б. Захожай, д-р екон. наук, проф.;
В. І. Литвиненко, канд. юрид. наук., доц.;
В. В. Рябцев, канд. техн. наук; доц.;
Д. Г. Юник, д-р пед. наук, проф.

Матеріали подано в авторській редакції.

Відповідальність за зміст та орфографію матеріалів несуть автори.

Проблеми модернізації України : [зб. наук. пр.] / МАУП. — К.: ДП
“Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 1: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. “Модернізація України:
проблеми та технології успішності (питання економіки, права, соціології,
освіти і культури)”, 12 листопада 2015 р. / редкол.: А. М. Подоляка (голо-
ва) [та ін.]. — 2015. — 486 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано тези учасників науково-практичних
конференцій з проблематики широкого кола аспектів процесу системної модерніза-
ції України.

Для науковців, громадсько-політичних діячів, студентів, а також усіх, хто
цікавиться розвитком Української держави і світовим досвідом проведення модер-
нізаційних процесів.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

Середюк К. В. Управління державними корпоративними правами: дискримінація та шляхи подолання	366
Барладян О. С. Поняття інтелектуальної власності як об'єкт захисту в державі	369
Батура С. В. Проблема законодавчого регулювання виборчої системи до Верховної Ради України: реалії та перспективи	371
Белецька О. В. Проблема соціальної інтеграції дітей з особливими освітніми потребами в умовах інклюзивної освіти в Україні	375
Бурденюк В. М. Засади та принципи діяльності національної поліції України	378
Гаиблы С. Государственные органы, их классификация	387
Данилюк О. В. Стан теорії і практики комунікативної методики викладання іноземних мов у сучасній педагогічній науці	390
Дмитренко Т. Л. Розвиток інформаційних систем як шлях до прозорості вексельного ринку	392
Зарва В. В. Проблеми та перспективи використання інформаційно-комунікаційних технологій в сучасній освіті: короткий аналіз	395
Комашко Л. Г. Відповідальність як чинник трансформації громадянського суспільства України	398
Красногор О. В. Центральні органи виконавчої влади в Україні: статус, повноваження, функції	402
Кривоберець М. М. Вплив сфери туристичних послуг на розвиток національної економіки	407
Лісовська Ю. П. Освіта, наука та виховання як запорука успіху адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки	412
Риженко О. С. Класифікація податкових ризиків у правовій науці	415
Росеро Г. Специфіка інституціалізації освіти в суспільствах перехідного соціально-економічного стану	419
Соляр Л. В. До проблеми формування етнокультурної компетентності майбутніх учителів музичного мистецтва	422
Толєвська І. Туризм як фізична і соціальна рекреація людини у сучасних умовах її життєдіяльності	425

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СТАТУС, ПОВНОВАЖЕННЯ, ФУНКЦІЇ

Найбільш складною ланкою у системі органів виконавчої влади в Україні залишаються підвідомчі Кабінету Міністрів центральні органи виконавчої влади, такі як міністерства, державні комітети (державні служби), центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також урядові органи. Саме ці органи держави складають основу існуючої на сьогодні системи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). І саме система центральних органів виконавчої влади вимагає нині своєї оптимізації з метою приведення її у відповідність до Конституції України та Закону України “Про Кабінет Міністрів України”.

Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади, тобто очолює систему органів виконавчої влади (центральної та місцевої), спрямовує, координує та контролює їх діяльність. Основний же масив органів виконавчої влади становлять саме центральні органи виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) — це система міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (державних комітетів, служб тощо), уповноважених відповідно до Конституції та законів України здійснювати комплексну реалізацію чинного законодавства та державної політики в певних секторах державотворення.

Нормативно-правову основу центральних органів виконавчої влади становлять Конституція України, Закон України “Про Кабінет Міністрів України”, та інші правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

На жаль, в Україні досі не існує закону який би закріплював основні засади формування системи центральних органів виконавчої влади, компетенцію та порядок діяльності. Указ Президента України “Про систему центральних органів виконавчої влади” грає тимчасову роль і свого часу мав метою впорядкувати систему центральних органів виконавчої влади та поетапно здійснити адміністративну реформу в Україні. Цей Указ Президента України відносить до системи центральних органів виконавчої влади України міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

У 2008 році Міністерством юстиції України почав розроблятися проект Закону України “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої

влади”, який мав за мету упорядкування системи ЦОВВ і приведення її у відповідність до положень Закону України “Про Кабінет Міністрів України” від 16 травня 2008 р. Метою відповідного законопроекту було: приведення системи ЦОВВ у відповідність до Конституції та законів України; надання міністерствам належного політико-правового статусу та унеможливлення їх прирівняння до інших ЦООВ; оптимізація системи ЦОВВ в Україні, у тому числі й шляхом скорочення їх кількості за рахунок взаємодоблюючих ЦОВВ тощо.

Організація діяльності, повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, окрім Конституції та законів України, також унормовується положеннями про ці органи, які затверджує Кабінет Міністрів України та регламентами, які затверджуються керівником відповідного центрального органу виконавчої влади.

У своїй діяльності центральні органи виконавчої влади керуються принципами верховенства права, законності, демократизму, пріоритетності суспільних інтересів, безперервності, забезпечення єдності державної політики, підконтрольності, ефективності, відкритості та гласності.

Слід зазначити, що виключно до компетенції Кабінету Міністрів України належить повноваження щодо утворення, реорганізації і ліквідації міністерств та інші центральних органів виконавчої влади, а також затверджує граничну чисельність їх працівників в межах закону та коштів, передбачених у Державному бюджеті України на їх утримання. З цього приводу міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, а також підзвітні та підконтрольні йому.

Отже, узагальнюючи положення чинного законодавства можна визначити ряд принципів положень щодо органів, які нині складають систему ЦОВВ.

Міністерство займає головне місце серед центральних органів виконавчої влади і забезпечує впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності виконавчої влади.

Діяльність міністерств спрямована на формування, прогнозування розвитку і реалізацію державної політики; розробку проекту Державного бюджету України та загальнодержавних програм; розробка проектів нормативно-правових актів; підготовка міжнародних договорів України; узагальнення практики застосування законодавства та розробка пропозицій щодо його вдосконалення; координація діяльності інших центральних органів виконавчої влади; виконання контрольно-наглядових функцій, здійснення перевірок, інспекцій, та в межах своїх повноважень прийняття рішень, які є обов’язковими для виконання державними органами, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами; розгляд в межах своїх повноважень звернення громадян та юридичних осіб.

Очолює міністерство відповідний міністр, який відповідно до Конституції та Закону України “Про Кабінет Міністрів України” призначається Верховною Радою України за поданням Прем’єр-міністра України та Президен-

та України. Міністр входить до складу Кабінету Міністрів України, є членом Уряду України і особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Міністр має першого заступника і заступників, між якими міністр розподіляє окремі свої повноваження. Кількість заступників міністра не обмежується Конституцією. Разом із тим, політико-правові дискусії щодо обмеження їх кількості продовжуються.

Ані Кабінет Міністрів України, ані Президент України не може приймати правові акти без погодження відповідного міністра, якщо такі акти містять положення з питань віднесених до його компетенції. До того ж, відповідно до вимог Регламенту Кабінету Міністрів України усі проекти нормативно-правових актів Кабінет Міністрів України, інших ЦОВВ мають бути погоджені з Міністерством фінансів України, Міністерством економіки України і Міністерством юстиції України.

Державний комітет (державна служба) — це центральний орган виконавчої влади. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Очолює Державний комітет (державну службу) голова, який здійснює керівництво його діяльністю, несе відповідальність перед Кабінетом Міністрів України та міністром, через якого спрямовується і координується діяльність комітету, за виконання покладених на державний комітет завдань.

Державний комітет (державну службу) забезпечує реалізацію державної політики у окремому напрямку, що входить до сфери діяльності відповідного міністерства, розробляє та впроваджує механізм її реалізації. У своїй діяльності державний комітет є підзвітним та підконтрольним Кабінету Міністрів України, а також відповідальним перед Кабінетом Міністрів України та міністром, через якого спрямовується і координується його діяльність.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова. (наприклад, Антимонопольний комітет України).

До ЦОВВ зі спеціальним статусом прирівняні й національні комісії регулювання природних монополій (Національна комісія регулювання електро-

енергетики (НКРЕ). Разом із тим, національні комісії регулювання природних монополій в сучасних умовах вимагають вдосконалення свого правового статусу в якості регуляторних органів державного управління.

У свою чергу, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади мають власну структуру, зумовлену завданнями, функціями і повноваженнями, покладеними на них Конституцією та законами України.

Загальна система міністерств та інших центральних органів виконавчої влади складається з центрального апарату, а також у разі утворення — територіальних органів. Центральний апарат міністерств та інших центральних органів виконавчої влади — це сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність органів виконавчої влади, а також виконання покладених на них завдань.

Нині серед розробників проекту закону про центральні органи виконавчої влади домінують два погляди на те, хто саме повинен очолювати центральний апарат міністерства та інших центральних органів виконавчої влади. Перший визначає, що центральний апарат повинен очолювати державний секретар, який забезпечує діяльності міністра чи голови відповідного центрального органу виконавчої влади; організовує поточну роботу, пов'язану з виконанням покладених на відповідний орган завдань, у тому числі здійснення контролю за виконанням законодавства; забезпечує стабільність і послідовність у роботі центрального апарату. З іншої погляду, ці функції може виконувати один із заступників міністра або заступників голови інших центральних органів виконавчої влади.

Основною структурною ланкою центральних органів виконавчої влади є департаменти. Департамент — це основний (найбільший) структурний підрозділ центрального апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади багатогалузевого або функціонального спрямування, що утворюється для виконання окремих завдань. Департамент очолює директор, який призначається на посаду та звільняється з посади міністром. Для ефективної роботи департаменту у його структурі утворюються управління, відділи, сектори, які здійснюють окремі функції департаменту.

Також в структурі центральних органів виконавчої влади діють секретаріати. Секретаріат будь-якого ЦОВВ — це постійно діючий структурний підрозділ, що забезпечує організаційне, правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне та інші питання діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. У свою чергу, до складу секретаріату міністерства чи іншого ЦОВВ традиційно входять структурні підрозділи з питань правового, інформаційно-аналітичного, фінансового, матеріально-технічного забезпечення та державних закупівель, протоколу, прийому громадян, діловодства та інформатизації, безпеки та захисту інформації, персоналу, мобілізаційної підготовки, інші структурні підрозділи.

Крім того, Кабінетом Міністрів України у складі міністерств створюються урядові органи — служби, інспекції, агентства.

Служба — це урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для здійснення функцій в окремих сферах діяльності державного управління.

Інспекція — урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для здійснення контрольно-наглядових функцій за виконанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами встановлених Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до Конституції та законів України, загальнообов'язкових правил поведінки у відповідній сфері державного управління.

Агентство — урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для надання реєстраційно-дозвільних та інших адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, а також управління об'єктами державної власності.

Центральний апарат, секретаріат, департаменти і органи виконавчої влади взагалі — це, у першу чергу, організаційно-функціональні утворення, діяльність яких забезпечують державні службовці — особи, які пройшли відповідну професійну підготовку і займають посади в державних органах та їх апараті і здійснюють професійну діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених Конституцією України, законами України, правовими актами Кабінету Міністрів України та Президента України, видають нормативно-правові акти — накази та інструкції, які підписуються керівником відповідного центрального органу виконавчої влади та підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України. Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині.