

- недопущення відмивання коштів, одержаних злочинних шляхом;
- втручання в діяльність банків, які не забезпечують власної платоспроможності, ліквідності й надійності, недотримання всіх видів вимог нагляду;
- своєчасне виведення з ринку банків, стан яких не піддається виправленню, мінімізація наслідків банкрутств банків для вкладників, кредиторів і банківської системи загалом.

*Використані джерела інформації:*

1. Закон України «Про Національний банк України». Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 2. – 416.
2. Гроші та кредит / М. І. Савлук, А.М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна. – К. : КНЕУ, 2001. – 602 с.
3. Гудзь Т. Банківський нагляд / Т. П. Гудзь. – К. : Ліра-К, 2008. – 380 с.
4. Табачук Г. П. Основні цілі, завдання та принципи організації банківського регулювання й нагляду / Г. П. Табачук, О. Б. Бус // Вісн. Ун-ту банк. справи Нац. банку України. – 2011. – № 2 (11). – С. 151 – 157.
5. Євразійські перспективи розвитку банківських систем : монографія / за заг. ред. О. Костюка, М. Лін, Г. Омета. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – 157 с.
6. Коваленко В. Банківський нагляд / В. В. Коваленко. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – 262 с.
7. Управління діяльністю банку: методологія і практика : монографія / І. М. Федосік, Л. В. Васюренко, О. М. Христофорова, Л. П. Семенюк, О. М. Сидоренко ; за заг. ред. проф. О. В. Васюренка. – К. : УБС НБУ, 2008. – 230 с.
8. Правовий статус та функції Національного банку України Офіційний сайт НБУ Електронний ресурс – Режим доступу : [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua)
9. Швець Н. Р. Формування нових правил та принципів банківського нагляду в Україні : монографія / Н. Р. Швець. – Чернівці : Чернівець. нац. ун-т, 2009. – 360 с.

*Рецензент: Малиш Н.А., д.держ.упр., доц.*

УДК 351.824.1

**Немировська О.В.,**

аспірант кафедри права та законотворчого процесу  
Національної академії державного управління  
при Президенті України

## **СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ГЕНЕТИЧНО МОДИФІКОВАНИМИ ОРГАНІЗМАМИ В УКРАЇНІ**

*Анотація. У статті проаналізовано стан організаційної складової механізму державного управління в сфері поведження з генетично модифікованими організмами в Україні та сформульовано пропозиції щодо її удосконалення.*

*Ключові слова: генетично модифіковані організми, організаційний механізм, державне управління, органи державної влади.*

*Аннотация. В статье проанализировано состояние организационной составляющей механизма государственного управления в сфере обращения с генетически модифицированными организмами в Украине и сформулированы предложения по ее усовершенствованию.*

*Ключевые слова: генетически модифицированные организмы, организационный механизм, государственное управление, органы государственной власти.*

*Annotation. In this article were analyzed the condition of the organized government mechanism in the sphere of handling the genetically modified organisms in Ukraine and formulated propositions for improvement this mechanism.*

*Key words: genetically modified organisms, organization mechanism, government, state authorities.*

*Постановка проблеми.* Соціально-політичні та соціально-економічні процеси, що мають місце в Україні, глобалізація та євроінтеграція вимагають зміни організації, змісту, форм і методів державного впливу на всі елементи як суспільства так і самої держави. Вони ставлять перед державно-владною системою якісно нові завдання, які суттєво впливають на процеси її функціонування та розвитку.

Звертання до питання організаційної складової механізму державного управління полягає у визначенні органів державної влади у цій сфері та аналізі взаємозв'язків між ними. До найважливіших факторів, які визначають необхідність розгляду даних органів як складової механізму державного управління, в першу чергу, належать: 1) транзитивний процес, в якому знаходиться держава, а це означає перехідний період, протягом якого можливі несанкціоновані приховані втручання на територію країни з метою збагачення зі сторони міжнародних корпорацій, які, зокрема, займаються вирощуванням та продажем ГМ продукції; 2) вплив глобалізації та інтеграції, що також посилює позиції наднаціональних економічних гравців в їх прагненні примноження прибутку за будь-яку ціну ( що стосується ГМО, то мова йде перш за все про корпорацію «Монсанто», та інші, які представляють Сполучені Штати Америки); 3) зміна вимог з боку суспільства до продуктів функціонування системи державного управління (нормативно-правових та інших документів і послуг) – перехід до демократичного врядування так чи інакше виводить суспільство на місце отримувача послуг, і суспільство буде і надалі вимагати покращення якості цих послуг та оприлюднення всієї інформації, яка стосується життя та благополуччя цього суспільства. На даний час жодний центральний орган виконавчої влади (далі ЦОВВ) нашої країни не володіє офіційною та достовірною інформацією про кількість засіяних площ генно-модифікованими рослинами, кількість продукції, виробленої та ввезеної з ГМО на територію України. Всі ці проблеми вимагають створення відповідного сучасним реаліям використання ГМО в Україні організаційного механізму державного управління у сфері поводження з генетично модифікованими організмами.

*Аналіз досліджень, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.* Саме поняття механізму державного управління досліджувалося науковцями досить ґрунтовно. Але, незважаючи на певну близькість поглядів, в управлінській науці сьогодні не існує сталого поняття механізму державного управління та єдиного підходу у визначенні його структури та змісту складових елементів.

Складовими механізму науковці вважають цілі, елементи об'єкта, їх зв'язки, методи впливу, ресурси, інститути та органи ( суб'єкт), принципи, структуру органів, інформацію, технічні засоби, тобто все те, що складає систему управління. Так, Г.В.Атаманчук, стверджуючи, що механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [2, С. 86]. Н.М.Мельтюхова у своїй монографії, розглядаючи зміст поняття «механізм управління» наголошує на тому, що більшість авторів поєднують певні елементи механізму та його дію. Тобто фактично в усіх трактуваннях мова йде про функціонування системи управління в широкому розумінні (сукупність суб'єкта і об'єкта) [3, С 140.]

Отже, механізм державного управління є складним і системним утворенням, яке органічно поєднує в собі різні складові: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні і правові.

Система органів державного управління виступає основним складовим елементом механізму державного управління в сфері поводження з ГМО в Україні. Недосконала практика діяльності в даній сфері, відсутність єдиних підходів суб'єктів державного управління до вирішення питань регулювання поводження з ГМО, обумовили вибір даної проблеми для розгляду.

*Формування цілей і завдань статті.* Метою статті є визначення сутності та обґрунтування напрямів удосконалення організаційної складової механізму державного управління в сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні.

Відповідно, її завданнями: аналіз елементів організаційної складової механізму в сфері поводження з ГМО в Україні; виявлення проблем його функціонування; визначення оптимальних шляхів його удосконалення.

*Викладення основного матеріалу дослідження.*

На думку професора Г.В.Атаманчука, механізм державного управління - це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління, це інструмент реалізації виконавчої влади держави [2, С. 86]

Орган державного управління наділяється загальними та специфічними ознаками.

До загальних ознак можна віднести такі:

– його покликанням є виконання передбачених Конституцією та законами України функцій;

- він наділяється державно-владними повноваженнями;
- має діяти у встановленому державою порядку;
- наявність нормативно закріпленої організаційної структури, територіальних меж діяльності, а також порядку взаємовідносин з іншими державними органами.

*Специфічними ознаками*, тобто такими, що відрізняють органи державного управління від інших органів державної влади є:

- пов'язані між собою відносинами ієрархії, субординації, підпорядкування;
- всі разом створюють єдину цілісну систему – апарат державного управління;
- їх діяльність полягає у реалізації виконавчо-розпорядчих функцій органів виконавчої влади.

Кількість та специфіка діяльності органів державного управління у сфері поводження з ГМО як відповідних самостійних організаційних структур дуже різноманітна. Відповідно до Закону «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» (далі - Закон про біобезпеку) [5] систему органів державного управління у сфері поводження з ГМО включає: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації.

Кабінет Міністрів України відноситься до органів державного управління загальної компетенції, і тому здійснювана ним державно-управлінська діяльність в сфері поводження з ГМО є лише одним з багатьох його повноважень. Ця діяльність реалізується перш за все в регулятивній функції Кабінету Міністрів України - прийнятті відповідних урядових постанов. Наприклад, затвердження порядку державної реєстрації ГМО та продукції, отриманої з їх використанням (регулюється постановою Кабінету Міністрів від 18 лютого 2009 року № 114 «Про затвердження Порядку державної реєстрації генетично модифікованих організмів джерел харчових продуктів, а також харчових продуктів, косметичних та лікарських засобів, які містять такі організми або отримані з їх використанням») [6]; ввезення незареєстрованих ГМО - регулюється постановою Кабінету Міністрів від 20 серпня 2008 року № 734 «Про затвердження Порядку видачі дозволу на ввезення на митну територію України незареєстрованих генетично модифікованих організмів для науково-дослідних цілей або державних апробацій (випробувань)» [7]; затвердження порядку проведення державної апробації (випробувань) ГМО у відкритій системі та отримання дозволу на їх проведення - постановою Кабінету Міністрів від 2 квітня 2009 року № 308 «Про затвердження Порядку видачі дозволу на проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованих організмів у відкритій системі», що набрала чинності 1 червня 2009 [8].

Згідно статті 7 Закону про біобезпеку Уряд України наділяється і іншими доволі важливими державно-управлінськими функціями у сфері поводження з ГМО: забезпечує державний контроль у сфері поводження з ГМО та генетично-інженерної діяльності; забезпечує здійснення заходів щодо державної підтримки генетично-інженерної діяльності; спрямовує і координує роботу центральних органів виконавчої в галузі поводження з ГМО; організовує міжнародне співробітництво з метою забезпечення безпечного поводження з ГМО та розвитку наукових знань у цій галузі; визначає за поданням Національної академії наук України наукову установу, уповноважену на виконання функцій науково-методологічного центру з питань випробувань ГМО; (таким органом є «Інститут харчової біотехнології та геноміки Національної академії наук України»), а також визначає функції науково-методологічного центру з питань випробувань ГМО.

Названі завдання обумовлюють специфіку впливу Уряду на сферу поводження з ГМО. Такий вплив визначається його статусом вищого органу в системі органів державного управління, а, отже, полягає у можливості реалізувати державно-управлінські функції у сфері поводження з ГМО, більшою мірою, не стосовно об'єкта цієї системи, а щодо інших суб'єктів організаційного механізму - центральних та місцевих органів державного управління (виконавчої влади).

Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) в Україні є проміжною ланкою між вищим і місцевими органами державного управління, що наділені спеціальною компетенцією у відповідних сферах (галузях) державного управління. У статтях 8-11 Закону про біобезпеку, дається перелік та визначаються повноваження відповідних центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення біобезпеки з урахуванням особливостей тих сфер управління, за які вони відповідають.

Систему центральних органів виконавчої влади в сфері поводження з ГМО в Україні становлять два види ЦОВВ: ті, що формують державну політику та ті, що забезпечують її реалізацію. Першими є міністерства, серед яких:

- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти і науки ( Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України );
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (Міністерство екології та природних ресурсів України);
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я ( Міністерство охорони здоров'я України);
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів (Міністерство аграрної політики та продовольства України);

- Другими - виступають служби, агентства та інспекції, зокрема:
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти і науки (Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України);
  - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності ( Державна служба інтелектуальної власності України);
  - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища;
  - центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Державна екологічна інспекція України);
  - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я (Державна служба України з лікарських засобів);
  - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення ( Державна санітарно-епідеміологічна служба України );
  - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності харчових продуктів (Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України);
  - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (Державна інспекція сільського господарства України).

Слід відмітити, що відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», що набрав чинності 18 листопада 2012 року відбулося як значне збільшення кількості ЦОВВ, що здійснюють державне управління у сфері поводження з ГМО, так і ускладнення організаційних зв'язків між ними. Так, до внесення зазначених змін, серед ЦОВВ дана функція закріплювалася лише за міністерствами – освіти і науки, молоді та спорту; екології та природних ресурсів; охорони здоров'я; аграрної політики та продовольства та центральним органом виконавчої влади з питань ветеринарної медицини.

Щодо організаційних зв'язків, то їх ускладнення обумовлено появою статусних характеристик «формування державної політики» та «реалізація державної політики». При цьому, незважаючи на законодавче інституювання сфери поводження з ГМО, єдиного органу, який би визначав політику в даній сфері не інституювано, а її реалізація стала дуже подрібно. Зокрема, згідно Указу Президента «Про оптимізацію

системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 [9] діяльність Державної ветеринарної та фіто- санітарної служби України а також Державної інспекції сільського господарства України спрямовується і координується через Міністра аграрної політики та продовольства України. А діяльність Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України та Державної служби інтелектуальної власності України – через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України. Так само через Міністра охорони здоров'я України спрямовується робота Державної служби України з лікарських засобів та Державної санітарно-епідеміологічної служби України. А через Міністра екології та природних ресурсів України – Державної екологічної інспекції України.

Як свідчать положення про названі ЦОВВ, в них відсутні відповідні законодавчо закріплені за ними повноваження, за виключенням Положення про Державну екологічну інспекцію України [10]. Окрім того, при аналізі внутрішньої організаційної структури цих органів, також виявлено відсутність структурних підрозділів, які б займалися питаннями ГМО.

Законодавче визначена система ЦОВВ у сфері поводження з ГМО повинна знайти своє відображення на місцевому рівні – в структурі місцевих державних адміністрацій та відповідних територіальних органах ЦОВВ. При цьому державні адміністрації виконують двояку роль у сфері поводження з ГМО: реалізують загальні функції державного управління у цій сфері (забезпечення законності і правопорядку, охорону прав і законних інтересів громадян; соціально-економічний розвиток певних територій), а також здійснюють галузеве управління у даній сфері через відповідні функціональні структурні підрозділи (зокрема, в галузях використання та охорони земель, природних ресурсів, охорони довкілля).

Такими структурними підрозділами адміністрацій, згідно постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 стають: агропромислового розвитку (крім Київської міської державної адміністрації); екології та природних ресурсів; освіти і науки, молоді та спорту; охорони здоров'я. Вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головами місцевих державних адміністрацій, залежно від ступеня складності завдань, що покладаються.

Територіальні органи названих вище ЦОВВ (служб, агент та інспекцій) [11] мають забезпечувати реалізацію державної політики у сфері поводження з ГМО у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

Здійснений аналіз свідчить, що головною проблемою механізму державного управління в цілому, та її організаційної складової у сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні є не перерозподіл управлінських повноважень, а координація діяльності органів виконавчої влади для забезпечення ефективного функціонування

державної системи біобезпеки. Ця проблема обумовлюється відсутністю єдиного спеціально уповноваженого ЦОВВ у даній сфері. Створення такого державного органу дало б можливість систематизувати роботу вже існуючих ЦОВВ та чітко координувати всі різновиди діяльності, пов'язані з ГМО. Крім того, таке завдання перед нашою країною ставить приєднання її до Картахенського Протоколу з біобезпеки до Конвенції про біологічне різноманіття [12].

*Висновки і перспективи розвідок у даному напрямку.*

Незважаючи на широке коло органів державної влади, що утворюють організаційну складову механізму державного управління у сфері поводження з ГМО та функцій, що мають ними реалізовуватися, дану складову механізму все ж не може бути охарактеризовано як ефективну. Прийняття рішень органами державного управління часто здійснюється без належного зв'язку з аналізом стану сфери поводження з ГМО. Сучасне державне управління все ще опирається на традиційну систему управління, що має своєю метою вироблення інформації про події, які відбулися – для складання звітів, але не для прийняття перспективних стратегічних управлінських рішень.

Оскільки побудова Української держави передбачає створення нових організаційних відносин та відповідних структур управління, то організаційна структура державного управління у сфері поводження з ГМО повинна являти собою систему, яка зможе бути піддана аналізу, побудована і керована на основі загальних принципів побудови та функціонування систем. Подібні системи в умовах реформування є динамічними, у зв'язку з чим слід враховувати закони їх функціонування, природу та специфіку [4, С. 28]. Елементи такої системи повинні бути функціонально об'єднаними. Звідси виникає необхідність побудови такого механізму державного управління, який би забезпечував інтеграцію всіх своїх елементів та був адекватним зовнішньому середовищу, що змінюється, зважаючи на особливий характер предмета його регулювання – генетично модифіковані організми.

*Перспективними напрямками розвідок є необхідність подальшого дослідження структури організаційної складової механізму державного управління в сфері поводження з генетично модифікованими організмами щодо її ефективності та відповідності принципам міжнародних актів і положенням законів України.*

*Використані джерела інформації:*

1. Екологічна безпека України: аналіз, оцінка та державна політика / А. Б. Качинський, Г. А. Хміль. – К.: НІСД, 1997. – 127 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.
3. Мельтюхова Н.М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н.М.Мельтюхова. - Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. - 204 с.
4. цит. за Державне управління в Україні: організаційно-правові засади / Н.Р.Нижник, С.Д.Дубенко, В.І.Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н.Р.Нижник – К.: Вид-во



- Української академії державного управління при Президентові України, 2002. – 164 с.
5. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон України від 31 травня 2007 року №1103-V із наст. змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1103-16>
  6. Про затвердження Порядку державної реєстрації генетично модифікованих організмів джерел харчових продуктів, а також харчових продуктів, косметичних та лікарських засобів, які містять такі організми або отримані з їх використанням: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 р. №114 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>.
  7. Про затвердження Порядку видачі дозволу на ввезення на митну територію України незареєстрованих генетично модифікованих організмів для науково-дослідних цілей або державних апробацій (випробувань) : Постанова Кабінету Міністрів від 20 серпня 2008 року № 734 // Офіційний вісник України від 01.09.2008 - 2008 р. - № 63. – ст. 2144.
  8. Про затвердження Порядку видачі дозволу на проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованих організмів у відкритій системі : Постанова Кабінету Міністрів від 2 квітня 2009 року № 308 // Офіційний вісник України від 10.04.2009 - 2009 р. - № 24. – ст. 810.
  9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
  10. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України Президент України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року №454/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>
  11. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2011 року №1184 «Про затвердження граничної чисельності працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади» зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1184-2011-%D0%BF>
  12. Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии (Монреаль, 29 января 2000 г.) // Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доп. – Львів: Норма, 2002.

*Рецензент: Плахотнюк Н.Г., к.ю.н., доцент.*