

публічної (державної) відповідальності, під “публічною владою” (або органами публічної влади) слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) і будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [12, 375].

Підсумовуючи викладене, під публічною адміністрацією пропонуємо розуміти органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти, яких держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно-управлінських функцій, метою яких є забезпечення інтересів держави й суспільства загалом, а їх діяльність характеризується підпорядкованістю закону, децентралізацією, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта й об'єкта за стан системи.

Література

1. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька [та ін.]; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 306 с.
2. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України: монографія / Авт.-уклад. В.П. Тимошук; Центр політико-прав. реформ. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
3. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117-122.
4. Рыжов В.С. К судьбе государственного управления / В.С. Рыжов // Государство и право. – 1999. – № 2. – С. 14-22.
5. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: навч. посіб. / В.С. Ковальський (керівник авт. колекти-

ву), В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін.; відп. ред. Я. Кондратьєв. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.

6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

7. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522-525.

8. Світличний О.П. Співвідношення понять “державне управління” і “публічна адміністрація” / О.П. Світличний // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2011. – Вип. 75. Ч. 2. – С. 189-195.

9. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії / М. Міхровська // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка / редкол.: Р.А. Майданчик. – К.: КНУ, 2011. – Вип. 88: Юридичні науки. – С. 90-93.

10. Концепція реформування публічної адміністрації [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.

11. 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>.

12. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева, І.А. Кресіна та ін.; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Наук. думка, 2007. – 586 с.

Даценко В. М.

*здобувач кафедри управління в ОВС Національної академії внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 09. 12. 2012*

УДК 342.055

РОЗВИТОК СУЧАСНИХ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

Погиба П. П.

Сучасна держава характеризується динамічним розвитком всіх сфер публічного адміністрування, що своєю чергою зумовлює появу нових питань як теоретичної, так і практичної спрямованості. Про їх важливість і значимість для держави й суспільства свідчить постійний інтерес як науковців, так і практичних та політичних діячів. До одних з таких питань з певністю можна віднести питання, що пов'язані з удосконаленням адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні.

Зазначимо, що на сучасному етапі державотворення стратегічним напрямом удосконалення системи публічної влади в Україні є формування таких механізмів, які б забезпечували ефективність управлінських рішень, чітке розмежування й збалансованість повноважень і функцій різних державних структур. Йдеться про одночасне вирішення двох взаємопов'язаних завдань: формування цілісної державної регіональної політики та створення ефективної системи її реалізації.

Модель публічного адміністрування, що використо-

вується в Україні на територіальному рівні, характеризується численними внутрішніми суперечностями й неузгодженістю, організаційним і функціональним дуалізмом, що проявляється, з одного боку, у відносно широкій компетенції місцевих державних адміністрацій без їх відповідного організаційного забезпечення, а з іншого, у дублюванні місцевими державними адміністраціями повноважень територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади й навпаки. Конкуруюча компетенція призводить до латентного протистояння управлінських структур різних рівнів, а іноді й до адміністративних конфліктів. Унаслідок цього місцеві державні адміністрації не повною мірою виконують свою основну функцію - забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідних територій, а територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади сповна не враховують інтереси регіонів [1, 5].

Питання формування в Україні ефективної системи місцевих державних адміністрацій набуло актуальності в перші роки незалежності, що було зумовлене необ-

хідністю створення сучасної правової, демократичної й соціально-орієнтованої держави, а також побудови громадянського суспільства.

Потреба теоретичного осмислення різних аспектів діяльності місцевих державних адміністрацій зумовило здійснення значної кількості наукових досліджень з цієї проблематики, у зв'язку з чим вивчення їх змісту є необхідним для формування нових теоретичних напрямків наукового пошуку.

Разом з тим, важливість аналізу зазначеної раніше проблематики зумовлюється й практичною необхідністю. Це пов'язане насамперед з тим, що саме місцеві державні адміністрації забезпечують реалізацію значної кількості напрямів державної політики в таких сферах, як культура, туризм, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення та ін. Зазначене й зумовлює актуальність аналізу наукових праць у цій сфері. Крім того, дослідження праць з цієї проблематики дозволить визначити стан наукової розробленості проблеми та коло питань, які ще не були предметом наукових досліджень.

Останнім часом проблематика, присвячена питанням організації діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні, займає помітне місце в дослідженнях вітчизняних і зарубіжних авторів, окремі аспекти якої досліджено в роботах сучасних представників вітчизняної юридичної науки, зокрема в роботах В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, О.Н. Ярмиша та ін.

Мета запропонованої наукової статті полягає в дослідженні наукових поглядів щодо діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні та визначення теоретичних і практичних питань, що залишилися поза увагою вчених і потребують теоретичного й практичного вирішення.

Зазначимо, що будь-яке наукове дослідження неможливе без аналізу окремих наукових праць, що здійснили попередні дослідники з конкретної проблематики.

Аналіз сучасних наукових досліджень дозволив нам відзначити, що нині існує значна кількість досліджень дисертаційного й монографічного характеру, що присвячені проблемам діяльності місцевих державних адміністрацій, однак значна їх частина виконана в межах наукових спеціальностей 12.00.02 - "Конституційне право; муніципальне право", 12.00.07 - "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право", 25.00.01 - "Теорія та історія державного управління" та 25.00.02 - "Механізми державного управління", які вважаємо за доцільне об'єднати в декілька груп:

перша група досліджень стосується загальнотеоретичних проблем функціонування місцевих державних адміністрацій;

друга група досліджень розглядає питання організаційного й правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій;

третья група досліджень присвячена питанням реалізації повноважень місцевими державними адміністраціями в різних сферах публічного адміністрування.

Починаючи характеристику першої групи досліджень, зазначимо, що в опрацюванні методологічних питань цієї проблематики важливу роль відіграють теоретичні напрацювання Р.Б. Воробей, яка в дисертаційному дослідженні "Формування та становлення системи місцевих органів державної влади та управління в Україні у другій половині XIX - на початку XX століття (на прикладі Чернігівської губернії)" звертає увагу на розвиток системи

органів державної влади на місцях, аналізує правовий статус окремих посадових осіб, зокрема губернатора. Автором визначено сферу компетентності губернатора та взаємозв'язок з іншими губернськими органами державної влади та управління. Проаналізовано його керівну роль у забезпеченні дотримання й виконання вимог вищої влади та відповідну зміну завдань з визначенням їх пріоритетності. Цілком обґрунтованою є думка про те, що в основі повноважень губернатора був загальний нагляд за діяльністю усіх державних і самоврядних органів влади й управління [2, 123].

У дисертаційному дослідженні "Зв'язки з громадськістю в системі місцевих органів влади (державно-управлінський аспект)" А.Й. Серант зосереджує увагу на науково-теоретичному обґрунтуванні сутності зв'язків місцевих органів влади з громадськістю й виявлення на цій основі напрямів практичного використання отриманих наукових результатів. Автор зазначає, що дослідження правового забезпечення зв'язків з громадськістю місцевих органів влади свідчить, що на сьогодні з юридичної точки зору громадяни мають великі права на участь у державному управлінні, але не використовують їх через непоінформованість, байдужість та ряд інших суб'єктивних причин.

Заслуговує на увагу думка вченого про те, що для розвитку зв'язків з громадськістю потрібно визначити контактні аудиторії, з якими будуть працювати місцеві органи влади, створити інформаційний сайт у комп'ютерній мережі, розробити власну інформаційну політику, якої вони дотримуються, і модель, за якою вони будуть інформувати громадськість про свою діяльність; добитись максимальної чистоти інформаційного простору, через який подається інформація; укомплектувати відповідний підрозділ зв'язків з громадськістю висококваліфікованими спеціалістами з відповідними навиками аналітично-прогностичної діяльності та підготовкою соціолога, психолога й журналіста; розробити відповідні технології для реалізації впровадження наболілих проблем регіону; налагодити відповідний зворотній зв'язок "місцева влада - громада - місцева влада"; визначити стан внутрішнього й зовнішнього середовища, в якому працюють органи місцевої влади, і налагодити систему каналів спілкування між ними [3, 49, 137]. Саме наведена пропозиція була реалізована починаючи з кінця 2008 року, коли всі органи публічної адміністрації, а зокрема місцеві державні адміністрації, почали роботу над створенням інформаційних сайтів у мережі Інтернет.

Підсумовуючи положення першої групи досліджень, слід зазначити, що вони становлять теоретичну базу для проведення подальших наукових досліджень із зазначеної проблематики.

Характеризуючи другу групу досліджень, зазначимо, що в ній розглядаються проблеми організаційного та правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій.

Важливу увагу дослідженню теоретичних і практичних засад діяльності місцевих державних адміністрацій приділено Т.В. Гаман, яка в дисертаційному дослідженні "Вдосконалення організаційно-правового механізму інформаційної діяльності місцевих державних адміністрацій" зазначає, що реалізація інформаційної діяльності місцевих державних адміністрацій повинна здійснюватися на науково обґрунтованих принципах, які зумовлюються принципами державного управління: законності; демократизму, відповідальності та пріори-

тетності прав громадян; об'єктивності; гласності тощо. Крім того, автор визначає спеціальні принципи інформаційної діяльності місцевих державних адміністрацій, до яких відносять: науковості інформації; відкритості й прозорості; незалежності; альтернативності; достатності інформування; своєчасності інформування; змістової несуперечливості інформування та ін. [4, 141].

Також цілком заслуговує на увагу дослідження С.Г. Давтяна на тему "Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади". Автор зазначає, що основним елементом системи державного управління на територіальному рівні в Україні є місцеві державні адміністрації, які є органами державної виконавчої влади загальної компетенції. Створення місцевих державних адміністрацій в системі територіального управління є наслідком деконцентрації функцій державного управління. Характерною рисою організації та діяльності місцевих державних адміністрацій є подвійність статусу її голови - через призначення Президентом України та підпорядкування Кабінету Міністрів України. Особливістю функціонування місцевих державних адміністрацій є також подвійна підпорядкованість керівників її структурних підрозділів - голові місцевої державної адміністрації й відповідному Центральному органу виконавчої влади, що здійснює управління певною галуззю. Крім того, автор аналізує порядок здійснення взаємодії та координації в діяльності місцевих державних адміністрацій і територіальних органів виконавчої влади, а також визначає шляхи удосконалення в цій сфері [1, 137, 211].

Одним з важливих аспектів діяльності місцевих державних адміністрацій є питання формування та діяльності відділів і управлінь цього органу. Одним з перших досліджень з цього питання було проведене О.М. Соловйовою. У дисертаційному дослідженні "Організаційно-правові засади формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації" О.М. Соловйова досліджує юридичну природу, організаційну структуру, порядок формування, компетенцію, форми й методи діяльності відділів і управлінь місцевих державних адміністрацій. На теоретичному рівні проаналізовано правове положення відділів і управлінь. Розроблено теоретичні моделі порядку їх формування, прийняття правових актів відділами та управліннями, розмежування повноважень між вказаними органами й органами місцевого самоврядування. У дисертації сформульовані концептуальні положення, обґрунтовані нові пропозиції й висновки з досліджуваних питань [5].

Важливе теоретичне й практичне значення для діяльності місцевих державних адміністрацій має дисертаційне дослідження Ю.З. Торохтія на тему "Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні". Автором звернута увага на такі важливі питання, як еволюції взаємовідносин між місцевими органами публічної влади на території сучасної України протягом Х-XX ст., юридичної основи взаємодії підсистем публічної влади на сучасному етапі розвитку української держави, форм і методів такої взаємодії, а також проблем її нормативного регулювання й реалізації. На теоретичному рівні проаналізовано систему принципів, що лежать в основі взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування в Україні, досліджено компетенційну основу такої взаємодії, визначено особливості взаємодії місцевого самоврядування з місцевими держадміні-

страціями в адміністративно-територіальних одиницях України зі спеціальним статусом.

У дисертації виділені загальні й спеціальні принципи взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням, виділені три рівні правової основи такої взаємодії, досліджено її інституційні, правові, організаційні, інформаційні й матеріально-фінансові форми. Сформульовані концептуальні положення, обґрунтовані нові пропозиції й висновки з досліджуваних питань [6].

Остання група досліджень присвячена питанням щодо реалізації повноважень місцевими державними адміністраціями в різних сферах публічного адміністрування.

Варто звернути увагу на дисертаційне дослідження Ю.М. Глуценко "Правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій та основні напрямки її удосконалення". Автор у роботі комплексно досліджує проблеми здійснення правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. У роботі виявлено особливості цих органів як суб'єктів правотворчої діяльності, досліджено правотворчу діяльність місцевих державних адміністрацій як форму здійснення виконавчої влади, проаналізовано юридичні засоби правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій і внесені пропозиції щодо її удосконалення.

У роботі удосконалено зміст принципів і запропоновано авторську класифікацію стадій правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, упорядковано вимоги юридичної техніки при її здійсненні, виявлено недоліки правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій в окремих сферах державного управління, внесені пропозиції щодо їх комплексного подолання.

На підставі визначених законодавством засад діяльності місцевих державних адміністрацій і аналізу правотворчості цих органів запропоновано авторський варіант класифікації принципів правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій з їх умовним поділом на загальні та спеціальні принципи. Серед загальних принципів необхідно виокремити принципи: пріоритетності прав людини, верховенства права, законності, демократизму, гласності, відповідальності перед людиною й державою за свою діяльність, наукової обґрунтованості, системності, дотримання вимог юридичної техніки, використання правового досвіду. До спеціальних віднесено принципи: поєднання динамізму та стабільності, оперативності, планування й прогнозування, професіоналізму, поєднання державних і місцевих інтересів, ефективності й послідовності, фінансового й матеріального забезпечення, інформаційно-правового забезпечення, врахування соціальної, історичної або іншої специфіки регіону [7].

Заслуговує на увагу дисертаційне дослідження Є.Р. Бодунова на тему "Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні". Автор у цьому дослідженні проаналізував повноваження місцевих державних адміністрацій щодо створення привабливого інвестиційного клімату та реалізації державної інвестиційної політики в регіоні [8].

Підсумовуючи, слід зазначити, що в сучасних наукових працях окремі аспекти теоретичного, організаційного, правового забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій вже висвітлені в дисертаційних дослідженнях. Проведенні раніше наукові дослідження мають суттєву методологічну основу для здійснення подальшого наукового пошуку в цій сфері.

Ґрунтуючись на аналізі наукових праць, що присвя-

чені різноманітним аспектам функціонування місцевих державних адміністрацій, можна поділити їх на декілька груп: перша група досліджень стосується загальнотеоретичних проблем функціонування місцевих державних адміністрацій; друга група досліджень розглядає питання організаційного та правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій; третя група досліджень присвячена питанням реалізації повноважень місцевими державними адміністраціями в різних сферах публічного адміністрування.

Разом з тим, аналіз основних положень наукових праць щодо діяльності місцевих державних адміністрацій дає можливість зробити висновок про те, що нині в наукових працях не приділена достатня увага окремим аспектам діяльності цих органів, а саме: щодо визначення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим; щодо порядку реалізації повноважень у сфері попередження та ліквідації негативних наслідків надзвичайних ситуацій різної генези. Зазначимо, що відповідно до Законів України "Про місцеві державні адміністрації" на ці органи покладено значний обсяг повноважень щодо надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам; щодо порядку реалізації окремих повноважень, наприклад, у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, у сфері зовнішньоекономічної діяльності, дослідження реалізації яких є необхідними й важливими на сучасному етапі розвитку держави.

Література

1. Давтян С.Г. Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади: дис... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02 / Давтян Степан Гургенович. - О., 2008. - 263 с.

2. Воробей Р.Б. Формування та становлення системи місцевих органів державної влади та управління в Україні у другій половині XIX - на початку XX століття (на прикладі Чернігівської губернії): дис... канд. наук з держ. управ.: 25.00.01 / Воробей Раїса Борисівна. - К., 2008. - 232 с.

3. Серант А.Й. Зв'язки з громадськістю в системі місцевих органів влади (державно-управлінський аспект): дис... канд. наук з держ. управ.: 25.00.01 / Серант Андрій Йосипович. - Львів, 2006. - 237 с.

4. Гаман Т.В. Вдосконалення організаційно-правового механізму інформаційної діяльності місцевих державних адміністрацій: дис... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02 / Гаман Тетяна Василівна. - Львів, 2006. - 231 с.

5. Соловійова О.М. Організаційно-правові засади формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.М. Соловійова. - Х., 2004. - 19 с.

6. Торохтій Ю.З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ю.З. Торохтій. - Х., 2005. - 19 с.

7. Глущенко Ю.М. Правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій та основні напрямки її удосконалення: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ю.М. Глущенко. - К., 2011. - 22 с.

8. Бодунов Є.Р. Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Є.Р. Бодунов. - К., 2013. - 19 с.

Погиба П.П.

Здобувач кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Тараса Шевченка

Надійшла до редакції: 29. 12. 2012

УДК 342.9

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Рибалка Н. О.

В умовах реформування кримінальної юстиції в Україні набуває великого значення питання визначення місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади України. Це питання завжди було предметом дискусій як серед науковців, практиків, так і серед законодавців. В одних країнах прокуратура відноситься до органів виконавчої влади, в інших - до судової, а в окремих є самостійним інститутом державної влади.

З метою вироблення інноваційних шляхів управління органами прокуратури в Україні, в умовах реформування кримінальної юстиції, пропонуємо здійснити порівняльний аналіз принципів організації діяльності та управління органами прокуратури в зарубіжних країнах. Адже існує багато варіантів організації управління й діяльності органів прокуратури різних правоохоронних систем, аналіз яких допоможе виробити інноваційні та організаційно-правові заходи щодо удосконалення механізму організації й управління діяльності прокуратури в Україні. Пошук можливих напрямів таких змін і є метою цієї статті.

Безумовно, що уваги заслуговує досвід провідних західних країн (США, Бразилія) і країн Західної Європи (Франція, Німеччина, Швейцарія, Данія, Угорщина,

Польща), де інститут прокуратури відіграє важливу роль у формуванні державної політики в протидії злочинності і є вагомим важелем у системі кримінального судочинства. Разом з тим, чималий інтерес викликає й досвід окремих держав пострадянського простору (Грузія, Литва, Латвія, Естонія), в яких також відбуваються процеси реформування кримінальної юстиції та питання місця й ролі прокуратури в системі органів державної влади, так само як і в Україні, є вельми актуальним.

Для початку пропонуємо розглянути місце й роль прокуратури в Сполучених Штатах Америки. У США міністр юстиції (Генеральний атторней) є одночасно Генеральним прокурором. Генеральний атторней США очолює Міністерство юстиції. Попереднє розслідування проводиться федеральними атторнеями, які здійснюють свої повноваження у відповідних судових округах, або генеральними атторнеями штату. Головна функція атторнеїв полягає в підтриманні державного обвинувачення в суді [1, 245].

Федералізм США зумовив існування трьох самостійних ланок прокуратури: федеральної, штатної та місцевої. Кожна ланка має свої особливості в організа-

© Н.О. Рибалка, 2013