

лення навіть одного гравця без згоди лідера команди означатиме початок протистояння між виконавчою владою та єдиним законодавчим органом. До того ж мало зрозуміло навіщо таке право парламенту в сучасних конституційних умовах. Оскільки звільнення парламентаріями за власною ініціативою одного і з міністрів може мати місце лише в одному випадку – випадку розколу коаліції, коли частина депутатів, що належали до парламентської більшості виступлять єдиним «фронтом» з опозиційними парламентськими силами. А це не що інше, як переформатування самої парламентської більшості.

Список літератури: 1. Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика). – М., 2006. 2. Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М., 2006. 3. Швердяев С., Филипов И. Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник МГУ. Серия 11. – Право. – 2001. – №3. 4. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність Уряду: світовий та український досвід: Автореф. дис...канд. політ. наук // <http://www.nbuv.gov.ua/> 5. Юридична енциклопедія. – К., 1998. Т. 1. 6. Відповідальність політична // Філософський словник соціальних термінів. – Х., 2005. 7. Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М., 2002. 8. Карпов А. Ответственность власти // <http://www.versii.com/material.php?pid=8500>. 9. Политическая ответственность // Большая юридическая энциклопедия // http://law-terms.astcom.ru/4498_politicheskaya_otvetstvennost/ 10. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. 11. Кравец И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). – М.– Новосибирск, 2002. 12. Исаева Н. К. К проблеме ответственности в конституционном праве // Правоведение. – 2004. – №2-3. 13. Соколыцк И. Конституционно-правовая ответственность и политическая ответственность. Основные различия. // <http://www.yurclub.ru/docs/other/article24.html> 14. Ведерникова И. Кабмин в зеркале недели. 2006. №3(612).

Надійшла до редакції 14.04.08

Ю. М. Глущенко

ПРАВОЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Правовою формою діяльності місцевих державних адміністрацій є видання нормативно-правових актів. Під час видання цих актів держадміністрації повинні орієнтуватися не тільки на забезпечення інтересів держави, але й на обов'язковість дотримання прав і свобод громадян на відповідній території. У зв'язку з цим дуже важливим є створення відповідних правових засад здійснення такої діяльності, тобто забезпечення належного правового регулювання останньої. Від досконалості нормативної регламентації правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, наявності розвинутої системи законодавства в багатьох випадках залежить також ефективність зазначеної діяльності.

Кожна держава встановлює в суспільних відносинах певний порядок, котрий за допомогою виданих нею нормативно-

правових актів забезпечується, охороняється і захищається. Правове регулювання охоплює більшість сфер людської життєдіяльності та існування природного середовища. При цьому розширюються межі нормативного впливу на суспільні відносини відповідно до їх стану, потреб у змінах. За допомогою такої діяльності правова система підтримується в активному стані, запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми.

Значна роль правового регулювання в житті особи і суспільства передбачає необхідність набуття знань, перш за все створюючи певним чином нормативно-правові акти. Для успішної правотворчості та правозастосовної діяльності вкрай необхідним є формування та розвиток правового простору.

Значний внесок у дослідження зазначених проблем зробили провідні українські і зарубіжні вчені-юристи: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексеев, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Р. Ф. Васильєв, І. П. Голосніченка, Р. А. Калюжного, В. С. Ковальський, Н. Р. Нижник, П. С. Пацурківський, О. Ф. Скакун та багато інших авторів. Проте слід зауважити, що питання правового регулювання правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій у нових економічних, політичних та правових реаліях сучасності в юридичній літературі ще не знайшли свого належного відбиття або досліджувалися лише фрагментарно. Тож метою статті є дослідження правових засад правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, а завданням – визначення правових приписів, які встановлюють можливість та необхідність здійснення правотворчої діяльності останніми.

У загальній теорії права під правовим регулюванням розуміється дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [1, с. 217]; результативний, нормативно-організаційний вплив, який здійснюється на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) з метою їх впорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [2, с. 145]; сукупність різних форм та методів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, який здійснюється з метою підпорядкувати цю поведінку встановленому у суспільстві правопорядку [3, с. 19-20]; впорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток, які здійснюються за допомогою права і сукупності правових засобів [4, с. 529] тощо.

Отже, правове регулювання, по-перше, за своєю природою є специфічним різновидом соціального регулювання, націленим на досягнення певних результатів у житті суспільства; по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально

виражають саму матерію права як нормативного інституційного утворення – регулятора [5, с. 348].

Таким чином, можна зробити висновок, що під правовим регулюванням правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій слід розуміти комплекс юридичних засобів, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки міськдержадміністрацій, а також порядок їх реалізації.

Дослідження проблеми правового регулювання правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій передбачає, перш за все, з'ясування кола суспільних відносин, які в ній виникають, тобто визначення предмета правового регулювання. Ним охоплюються усі суспільні відносини, що об'єктивно, за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу і в цих соціально-політичних умовах потребують такого впливу, який здійснюється за допомогою юридичних норм та всіх інших юридичних засобів, які утворюють механізм правового регулювання. Наявність специфічної групи суспільних відносин у зазначеній сфері, суб'єктами яких є посадові особи місцевих державних адміністрацій, підприємства, установи, організації та їх посадові особи, а також громадяни, викликає необхідність їх нормативно-правової регламентації.

Виходячи з положень загальної теорії права, досліджувати питання правового регулювання правотворчої діяльності міськдержадміністрацій, провести їх аналіз системно, глибоко та всебічно можна, тільки звернувшись до проблеми механізму правового регулювання.

Механізм правового регулювання виражає діяльний бік процесу перетворення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин. При цьому правове регулювання становить довготривалий процес, що поділяється на стадії, на кожній з яких працюють особливі правові засоби [6, с. 384].

Отже, механізм правового регулювання – це система правових засобів, організованих найбільш послідовним чином з метою подолання перешкод на шляху задоволення інтересів суб'єктів права [7, с. 625].

Обов'язковою умовою функціонування механізму правового регулювання суспільних відносин є діяльність державних органів, через які держава здійснює правотворчу, правозастосовчу і правоохоронну діяльність.

Однією з початкових, вихідних ланок правового регулювання є юридичні норми, що складають нормативну основу, серцевину механізму правового регулювання [4, с. 537]. Нормативна регламентація правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій відіграє в ньому важливу роль, тому що ефективність правового регулювання в багатьох випадках залежить від досконало-

сті його правової основи, чіткості приписів, наявності розвиненої системи законодавства.

Джерела, в яких закріплюються норми права, що регулюють правотворчу діяльність місцевих державних адміністрацій, дуже різноманітні. В правовому регулюванні зазначеної діяльності держадміністрацій провідна роль належить, звичайно, нормам Конституції України. Це пояснюється, в першу чергу, властивостями та особливостями Конституції як нормативно-правового акта.

Конституція – це нормативно-правовий акт чи група таких актів, де знаходять своє відображення і закріплення основні засади державного та суспільного ладу, державно-територіальний устрій та адміністративно-територіальний поділ, права та свободи людини і громадянина, форми здійснення народовладдя, поділ і організація державної влади та місцевого самоврядування [8, с. 5].

Зрозуміло, що Конституція безпосередньо не регулює правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. Однак в Конституції закріплено загальні засади діяльності державних органів, основною з яких є законність. Органи державної влади, їх посадові особи, визначено в ст. 19 Конституції України, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Конституцією також визначено статус (ст. 118) та загальні повноваження (ст. 119) місцевих державних адміністрацій.

Конституція не може детально врегулювати всі сторони суспільного життя. Тож у правовому регулюванні значна роль належить законам – прийнятим в особливому порядку нормативно-правовим актам з основних питань життя держави, що безпосередньо відображають загальнодержавну волю і мають вищу (після Конституції) юридичну силу. У Конституції України закріплюється положення про те, що організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами [9]. При цьому значення законів у ході становлення правової держави постійно зростає, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою демократичної правової держави. Верховенство закону виявляється, перш за все, у суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, оскільки закони, як зазначалося, мають найвищу юридичну силу.

Для правового регулювання правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій першочергове значення має Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [10].

Оскільки місцеві державні адміністрації є органами персональної діяльності, то основною організаційно-правовою формою їх роботи є видання правових актів управління. Це, зокрема, зазначено у ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», яка передбачає, що з метою виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів

України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Акти, що видаються місцевими державними адміністраціями є підзаконними і тому видаються у рамках та з метою виконання законів. За своєю юридичною природою вони можуть визначати правила поведінки у сфері державного управління, тобто бути нормативними, а також викликати деякі юридичні наслідки щодо виникнення, зміни та припинення конкретних правовідносин, тобто бути індивідуальними.

Проекти нормативно-правових актів погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій та після прийняття підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набувають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набувають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а при потребі – оприлюднюються.

Однак, вважаємо за потрібне зазначити, що правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій Законом України «Про місцеві державні адміністрації» визначена не досить чітко, хоча здійснення правотворчості на місцевому рівні мало б привернути більшу увагу законодавця.

Нормативні акти, які видаються Президентом України та Урядом, є підзаконними, тобто вони приймаються на основі і на виконання законів і не повинні їм суперечити. В юридичній літературі вироблено поняття похідної нормотворчості, яке означає, що одні нормативні приписи зумовлюються іншими, як правило, законодавчими приписами, розвивають їх зміст [11, с. 58–69; 12, с. 82–

86]. Саме такими є більшість правових норм, закріплених в актах Президента та Уряду України, а також в інших підзаконних актах.

Серед актів Президента України, що мають певне значення для правового регулювання правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, можна назвати, наприклад, Указ Президента України від 10 червня 1997 р. № 503/97 із змінами і доповненнями «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [13]. У ньому зазначено, що нормативно-правові акти підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях, надано перелік таких видань, встановлено порядок та строки оприлюднення. Акти, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу.

Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади – встановлює основну кількість правових норм, які регулюють діяльність місцевих державних адміністрацій. Так, розгляд у місцевій державній адміністрації питань, що належать до її повноважень, провадиться головою, першим заступником, заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації, а також консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними головою місцевої державної адміністрації, а також регулювання організаційно-процедурних питань діяльності місцевої державної адміністрації, здійснюється відповідно до Типового регламенту місцевої держадміністрації затвердженого Постановою Кабінету Міністрів від 11 грудня 1999 р. у редакції від 31 жовтня 2007 р. № 1270 «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» [14].

Організація роботи з документами у місцевій державній адміністрації здійснюється відповідно до інструкції з діловодства, що затверджується головою місцевої державної адміністрації відповідно до Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. [15].

Певний регулятивний вплив можуть справляти також індивідуальні правові акти. Прийняття таких актів, адресованих конкретним суб'єктам управління, сприймається іншими суб'єктами у багатьох випадках як встановлення загальних правил. За істотних прогалин у нормативних актах регулювання у такий спосіб має місце де-факто, що дає підстави для відокремлення індивідуального правового регулювання на відміну від загального (нормативного) [16, с. 109].

Аналіз системи джерел правового регулювання правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій дає змогу виділити цілий ряд вимог, згідно з якими така діяльність повинна бути:

- 1) підзаконною, тобто правотворчість має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів;
- 2) систематичною, тобто нести регулярний характер;
- 3) своєчасною, тобто проводиться своєчасно, що значно підвищує її ефективність;
- 4) всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структурні підрозділи;
- 5) об'єктивною, тобто виключати упередженість;
- 6) гласною, тобто її результати повинні бути відомі всім зацікавленим особам;
- 8) результативною (дієвою). Ця діяльність не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ.

Таким чином ефективність правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій залежить від спроможності приймати обґрунтовані рішення, а саму правотворчу діяльність можна окреслити як систему прийняття обов'язкових рішень та їх оформлення у правові акти управління. Рішення приймаються на всіх етапах будь-якої діяльності держадміністрації для реалізації всіх її можливих функцій, починаючи з постановки цілей та задач, і, завершуючи контролем. Правові акти міськдержадміністрацій визначають результати діяльності та життєздатності адміністрації, свідчать про тенденції та напрямки розвитку відповідного регіону, а також про засоби та методи, що при цьому використовуються.

Значення правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій полягає в тому, щоб вибрати саме той варіант регулювання, юридичної регламентації, який би в повній мірі відповідав як інтересам всієї країни, так і відповідної адміністративно-територіальної одиниці та сприяв прогресу суспільства. У зв'язку з чим така діяльність повинна будуватись на раціональних та ефективних принципах, які б не залишалися абстрактно-теоретичними розробками, а позитивним чином впливали на практику створення юридичних нормативних документів міськдержадміністрацій, знижували вірогідність появи неефективних правових норм.

Список літератури: 1. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник / Під ред. ак. АПРН України, д-ра юрид. наук, проф. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 317 с. 2. Алексеев С. С. Теория права. – М.: Изд-во БЕК, 1994. – 224 с. 3. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с. 4. Скаун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с. 5. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 712 с. 6. Комаров С. А. Общая теория государства и права: Учебник. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с. 7. Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1999. – 672 с. 8. Малишко М. І. Конституції зарубіжних країн та України: Навч.-метод. довідник. – К.: МАУП, 1999. – 72 с. 9. Конституція України: Основний Закон Укра-

їни // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190. 11. Поленина С. В., Сильченко Н. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. – М.: Наука, 1987. – 152 с. 12. Заец А. П. Система советского законодательства: Проблемы согласованности. – К.: Наук. думка, 1987. – 97 с. 13. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10 червня 1997 р. №503/97 // Офіційний вісник України – 1997 р. – № 24. – Ст. 11. 14. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів від 11 грудня 1999 р. № 2263 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2456. 15. Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів від 17 жовтня 1997 р. № 1153 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 43. – Ст. 50. 16. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін., За заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.

Надійшла до редколегії 24.04.08

Н. С. Краснова

ОСНОВНІ СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАТИЗАЦІЄЮ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

Суспільство, головною метою якого є входження до єдиного європейського простору, має своєчасно стати на шлях інформатизації та бути конкурентоспроможним на світовій арені. Інформатизація є головним із напрямів сучасної науково-технічної революції. Освіта ж забезпечує розвиток цього напрямку в перспективі. Тому в державному управлінні освітою, а саме загальною середньою (далі – ЗСО), мають застосовуватись дієві механізми управління, мета, завдання, функції та принципи яких відповідають вимогам сьогодення.

Інформатизація освіти – це впорядкована сукупність взаємопов'язаних організаційно-правових, соціально-економічних, навчально-методичних, науково-технічних, виробничих та управлінських процесів, спрямованих на задоволення освітніх інформаційних, обчислювальних і телекомунікаційних потреб учасників навчально-виховного процесу [1, с. 6]. Інформатизація є головною складовою освітньої реформи. На сучасному етапі розвитку України інформатизація освіти, в тому числі й загальної середньої, є однією з головних задач державної політики.

Метою цієї роботи є визначення поняття механізму державного управління процесом інформатизації загальної середньої освіти, його основних складових.

У загальному розумінні державне управління – це вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів з метою реалізації функцій держави шляхом запровадження державної політики через механізми державного управління.

Поняття «механізм» має декілька тлумачень. По-перше, воно розкривається як певна система, що визначає порядок будь-якого