

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

НЕМИРОВСЬКА Ольга Валентинівна



УДК 351:604.6(477)(043.3)

**МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ
З ГЕНЕТИЧНО МОДИФІКОВАНИМИ ОРГАНІЗМАМИ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

КИЇВ – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент
ПЛАХОТНЮК Наталія Григорівна,
Національна академія державного управління
при Президентові України, професор кафедри
державознавства і права.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, професор,
заслужений працівник освіти України
ІВАНОВА Тамара Вікторівна,
Національний авіаційний університет,
проректор з навчальної та методичної роботи;

кандидат наук з державного управління
ГРИБКО Ольга Владиславівна,
Харківський регіональний інститут державного
управління Національної академії державного
управління при Президентові України, головний
спеціаліст відділу організації наукових досліджень.

Захист відбудеться *19 квітня 2016 року о 12 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.02 Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 03680, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, к. 212.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії державного управління при Президентові України (03680, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20).

Автореферат розісланий *18 березня 2016 року*.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**



Л.А.Мельник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Гарантоване Конституцією України право на безпечне і здорове довкілля, а також на інформацію про його стан та якість продуктів харчування актуалізує питання поводження з генетично модифікованими організмами (ГМО) та державного управління в цій сфері.

Занепокоєння українського суспільства щодо несанкціонованого виробництва в Україні, увезення з-за кордону і продажу генетично модифікованих харчових продуктів, а також вирощування трансгенних сортів сої, кукурудзи, картоплі та інших культур у господарствах України зумовлюють потребу розроблення державою такого механізму державного управління у сфері поводження з ГМО, який би, відповідаючи міжнародним стандартам біобезпеки, гарантував попередження негативного впливу на життя і здоров'я людини та навколишнє природне середовище. При цьому проблема поводження з ГМО в Україні ускладнюється не тільки відсутністю єдиного бачення цієї проблеми серед науковців, а й суперечливістю поглядів науковців і представників органів державної влади щодо змісту механізму державного управління у сфері поводження з ГМО. Таким чином, спостерігається суперечності між фактичним поводженням з ГМО та потребою існування відповідного правового регулювання та організаційного забезпечення як складових механізму державного управління у цій сфері.

Потреба осмислення сутності механізму державного управління у сфері поводження з ГМО відповідає також прийнятим Україною зобов'язанням щодо адаптації національних норм у цій сфері до законодавства Європейського Союзу (ЄС) та міжнародних норм. Ці стандарти та норми стосуються як правового регулювання, так і організації структури державного управління та державно-управлінських процедур під час випробування, дослідження, вивільнення, обігу, транскордонних переміщеннях та використання ГМО, отриманих у результаті застосування сучасних біотехнологій.

Аналіз вітчизняних наукових джерел підтверджує, що проведені на сьогодні дослідження А.В.Ангурця, В.І.Андрейцева, Г.І.Балюк, Я.Б.Блюма, М.М.Брінчука, А.П.Гетьмана, В.І.Глазко, О.В.Грибко, А.А.Жученка, А.Б.Качинського, Т.М.Лозинської, В.І.Лозо, Н.А.Малиш, А.І.Марченка, М.О.Медведевої, Т.Є.Попової, М.Ф.Реймерса, Л.В.Струтинської-Струк, В.Г.Третьякової, І.В.Тустановської, Ю.С.Шемшученка, Ю.С.Ярошевської, А.В.Яцика та інших щодо питання організаційно-правового аспекту механізму державного управління у сфері поводження з ГМО не мають комплексного характеру, а переважно висвітлюють питання екологічної безпеки, безпеки продуктів харчування, правового регулювання охорони довкілля та захисту людини в процесі здійснення генетично-інженерної діяльності (ГІД).

Натомість у працях представників наук державного управління, права, філософії та економіки В.Б.Авер'янова, Г.В.Атаманчука, В.Д.Бакуменка, М.М.Білінської, В.Б.Дзюндзюка, С.Д.Дубенко, В.В.Голубь, В.А.Гошовської, Т.В.Іванової, В.М.Князева, О.Б.Коротич, М.І.Круглова, О.Ю.Лебединської, Т.О.Лукіної, В.В.Мамонової, В.І.Мельниченка, О.А.Мельниченка,

Н.М.Мельтюхової, І.Ф.Надольного, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболенського, Г.С.Одінцової, Н.Г.Плахотнюк, А.А.Попка, Л.Л.Приходченко, Р.М.Рудніцької, А.І.Семенченка, О.М.Стельмаха, В.В.Тертички, Ю.А.Тихомирова, В.П.Трощинського, О.В.Федорчак, Л.П.Юзькова та інших висвітлюються загальні підходи до розуміння сутності та структури механізму державного управління загалом і в окремих сферах зокрема. Серед європейських науковців ці питання досліджували П.Берг, Б.Гурне, Б.Глік, А.Кульман, Г.Райт, А.Сассон, В.Стец, Т.Твардовські та Е.Тейтум.

Таким чином, практика поводження з ГМО в Україні, відсутність адекватного їй механізму державного управління у цій сфері, який би базувався на міжнародних нормах та європейських стандартах, а також незначний науковий інтерес до проблеми організаційно-правового аспекту механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні зумовлюють актуальність обраної для дослідження теми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконувалася на кафедрі державознавства і права в межах комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України “Державне управління та місцеве самоврядування” (ДР № 0199U002827) і пов’язана з науково-дослідними роботами за темами: “Відповідальність органів публічної влади: теоретичні засади, правове регулювання, практичне забезпечення” (ДР № 0110U001491), “Нормативно-правова модель демократичного урядування: засади, формування, об’єктивація” (ДР № 0112U002460), у розробці яких здобувач брала безпосередню участь. У рамках цих робіт автором проаналізовано види відповідальності за порушення законодавства у сфері поводження з ГМО, розглянуто регуляторну політику держави у сфері використання ГМО, а також сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання та організаційної структури державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в обґрунтуванні змісту організаційної та правової складових механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні й на цій основі формулюванні пропозицій з удосконалення правового регулювання, організаційної структури та організації здійснення процедур державного управління в цій сфері.

Виходячи з поставленої мети визначено такі *завдання*:

- узагальнити дослідження організаційно-правового аспекту механізму державного управління у сфері поводження з ГМО, беручи до уваги загальнотеоретичні підходи до поняття та структури механізму державного управління;

- сформулювати та обґрунтувати підхід до визначення сутності організаційно-правового аспекту механізму державного управління у сфері поводження з ГМО;

- визначити мету, завдання, функції та принципи державного управління у сфері поводження з ГМО;

- розкрити зміст організаційної складової механізму державного управління у сфері поводження з ГМО та сформулювати пропозиції з її вдосконалення;

- виокремити суспільні потреби та фактори у сфері поводження з ГМО, що об'єктивізують зміст правової складової механізму державного управління в цій сфері;

- визначити зміст правової складової механізму державного управління у сфері поводження з ГМО та обґрунтувати напрями її вдосконалення.

Об'єкт дослідження – державне управління у сфері поводження з ГМО в Україні.

Предмет дослідження – організаційно-правовий аспект механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні.

Методи дослідження. У процесі підготовки дисертаційної роботи застосовувались як загальнонаукові методи пізнання, використання яких дало можливість забезпечити обґрунтованість і достовірність наукового пошуку, так і спеціальні методи дослідження. На основі діалектичного методу визначено та обґрунтовано зміст складових механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні як явища реальної дійсності в його розвитку та взаємозв'язку з іншими групами елементів державного управління. Метод систематизації дав змогу згрупувати наукові підходи до визначення поняття та структури механізму державного управління. За допомогою структурно-інструментального підходу розглянуто організаційно-правовий аспект механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні як сукупність організаційної та правової складових з відповідними їм інструментами. Застосування методу формалізації дало можливість сформулювати авторське визначення терміна “механізм державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні”. Методи аналізу та синтезу застосовувалися під час розгляду органів державної влади та державно-управлінських процедур як інструментів організаційної складової механізму державного управління у сфері поводження з ГМО.

Із спеціальних методів у дослідженні використано порівняльний метод з метою проведення аналізу положень міжнародних актів, законодавства ЄС, окремих зарубіжних країн з питань регулювання ГІД та поводження з ГМО; метод моделювання – під час формулювання пропозицій з удосконалення організаційної та правової складових механізму державного управління у сфері ГМО в Україні.

Емпіричну та фактичну базу дослідження склали національні нормативно-правові акти України, міжнародні акти, офіційно опублікована інформація міжнародних, громадських організацій, періодичних та наукових видань щодо поводження з ГМО в Україні та світі.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є першим у вітчизняній науці державного управління комплексним дослідженням, присвяченим характеристиці організаційно-правового аспекту механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні.

У результаті дослідження обґрунтовано кілька концептуальних положень та висновків, які відповідають критеріям наукової новизни. Зокрема, автором:

уперше:

- запропоновано застосовувати структурно-інструментальний підхід до характеристики організаційно-правового аспекту механізму державного управління у сфері поводження з ГМО, на основі якого виокремлено організаційну та правову складові цього механізму з віднесенням організаційної структури державного управління та організації процедур у цій сфері до інструментів організаційної складової, форм і методів правового регулювання – до правової складової, що дає змогу розширити теоретико-методологічне уявлення про сутність механізму як управлінського явища;

- розроблено ймовірнісну модель організаційної структури державного управління у сфері поводження з ГМО як сукупності органів державного управління та їх взаємозв'язків з іншими органами державної влади, зумовлену вимогами міжнародних актів, організаційними проблемами та метою, завданнями і функціями державного управління в цій сфері;

удосконалено:

- теоретичні підходи до характеристики організації процедур державного управління у сфері поводження з ГМО через виокремлення зумовлених метою стадій та учасників цих процедур, що дало підставу обґрунтувати внесення змін до актів законодавства, які їх регулюють, та запровадження в них такого, що відповідає стандартам ЄС, процесу аналізу ризику;

- класифікацію форм правового регулювання державного управління у сфері поводження з ГМО на основі критерію рівня нормативно-правових актів, що дало підстави міжнародні акти віднести до наднаціонального рівня правового регулювання, а національні закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та нормативно-правові накази центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) – до національного рівня;

- наукове розуміння об'єктивізації як відображення у формах та засобах правового регулювання державного управління у сфері поводження з ГМО суспільних потреб і факторів, запропонувавши віднести до суспільних потреб мінімізацію чи уникнення негативного впливу ГМО на організм людини та навколишнє природне середовище, наявність механізму державного управління, здатного передбачувати результати здійснення ГІД у відкритій та замкненій системах; до факторів – розвиток ГІД у світі, потребу населення в продуктах харчування, розвиток наукових досліджень у сфері генної інженерії;

набули подальшого розвитку:

- понятійно-категоріальна база науки державного управління щодо механізмів державного управління, зокрема сформульовано авторське визначення поняття “механізм державного управління у сфері поводження з ГМО” як частини системи державного управління, що є сукупністю складових із кореспондуючими їм інструментами, завдяки яким виходячи з цілей, завдань, функцій та принципів державного управління в цій сфері справляється

цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив на види діяльності та об'єкти сфери поводження з ГМО;

- визначення мети, завдань, функцій та принципів державного управління у сфері поводження з ГМО, зокрема встановлено, що його метою є послідовне зниження до мінімального ризику впливу від поводження з ГМО на населення та екологічну систему шляхом безпечного провадження ГІД та використання ГМО і запобігання несанкціонованому та неконтрольованому їх поширенню; виокремлено групи функцій (спеціальні, специфічні та загальні) і групи принципів (загальні, міжнародні, специфічні); уточнено перелік завдань державного управління у цій сфері;

- визначення та характеристика напрямів удосконалення правової складової механізму державного управління у сфері поводження з ГМО, серед яких запропоновано такі: приведення національного законодавства у відповідність з *acquis communautaire*; відображення в національному законодавстві вимог міжнародних актів; прийняття та внесення змін у підзаконні акти з метою забезпечення їх відповідності законам, що регулюють державно-управлінські відносини у цій сфері.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації пропозиції і рекомендації можуть бути використані в:

- науково-дослідницькій діяльності для подальших науково-теоретичних та прикладних досліджень проблем державного управління у сфері поводження з ГМО;

- правотворчій діяльності під час розробки змін до Закону України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” (Закон України “Про біобезпеку”) та прийнятті підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до стандартів ЄС;

- навчальному процесі з метою методичного забезпечення навчальних дисциплін “Адміністративне право” та “Організаційно-правові засади державного управління”.

Результати дисертаційної роботи у формі теоретико-методичних розробок та рекомендацій використано:

- Міністерством аграрної політики та продовольства України під час розробки проекту Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення ветеринарно-санітарної експертизи ГМО-джерел”, підготовка якого здійснювалася на виконання положень Закону України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” (довідка від 18 квітня 2013 року № 37-18-1-13/8006);

- Міністерством екології та природних ресурсів України в процесі підготовки низки нормативно-правових актів, зокрема наказу від 07 лютого 2011 року № 36 “Про затвердження критеріїв оцінки ризику потенційного впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє природне

середовище”, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 01 березня 2011 року за № 247/18985 (довідка від 29 жовтня 2012 року № 21026/06/10-12);

– Комунальним навчальним закладом “Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій” (КМЦППК) під час розробки методичного забезпечення тематичних короткотермінових семінарів з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на тему “Зв’язки з громадськістю в системі діяльності органу державної влади” та “Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України”, зокрема на пропозицію здобувача до їх змісту включено для розгляду питання “Форми здійснення зв’язків із громадськістю (на прикладі громадської екологічної експертизи)” та “Проблеми адаптації законодавства України до законодавства ЄС (на прикладі сфери поводження з генетично-модифікованими організмами)” (довідка від 18 червня 2015 року № 122/1).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею. Особистий внесок здобувача полягає в системному дослідженні актуальної наукової проблеми – науково-теоретичному обґрунтуванні організаційно-правового аспекту механізму державного управління у сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні. У дисертації використано матеріали досліджень, проведених особисто дисертантом, що відображено в списку опублікованих праць за темою дисертаційної роботи.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та результати дослідження оприлюднені на науково-практичних, наукових вітчизняних конференціях та конференціях за міжнародною участю, зокрема: “Демократичне врядування: наука, освіта, практика” (Київ, 2009); “Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження” (Київ, 2010); “Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики” (Київ, 2011); “Наука як ресурс модернізаційної стратегії держави” (Київ, 2012); “Модернізація державного управління та європейська інтеграція України” (Київ, 2013); “Публічне управління: шляхи розвитку” (Київ, 2014); “Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток” (Київ, 2015); на міжнародному науковому конгресі “Державне управління та місцеве самоврядування” (Харків, 2010).

Публікації. За темою дисертаційного дослідження автором опубліковано 14 наукових праць, п’ять із яких – наукові статті у фахових виданнях з державного управління в Україні, одна – у зарубіжному виданні та вісім публікацій у матеріалах науково-практичних конференцій і конгресу.

Структура та обсяг дисертації визначена її метою, завданнями, об’єктом та предметом дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 275 сторінок, обсяг основного тексту – 210 сторінок. Робота містить три рисунки, чотири таблиці, сім додатків. Список використаних джерел налічує 288 найменувань, у тому числі 14 – іноземними мовами.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження; проаналізовано сучасний стан її наукової розробленості, висвітлено зв'язок дисертації з науковими програмами, планами, темами; сформульовано мету і завдання, визначено об'єкт і предмет дослідження; описано методи, які використовувалися в роботі; розкрито наукову новизну і практичне значення одержаних результатів; наведено відомості щодо їх апробації, публікацій, структури та обсягу дисертації.

У **першому розділі** – *“Теоретичні засади організаційно-правового аспекту механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні”* – проаналізовано наукові підходи до предмета дослідження, сформульовано визначення організаційно-правового аспекту механізму державного управління у сфері поводження з ГМО, охарактеризовано структуру механізму державного управління в цій сфері, окреслено мету, завдання, функції та принципи державного управління у сфері поводження з ГМО.

З'ясовано, що ГМО як організми, у яких генетичний матеріал був змінений за допомогою штучних прийомів переносу генів, що не відбувається в природних умовах самостійно, стали результатом генної інженерії як однієї з галузей біотехнології. В Україні саме таке розуміння ГМО було формально закріплено прийнятим 31 травня 2007 року Законом України “Про біобезпеку”, який також визначив предметом свого регулювання сферу поводження з ГМО. Роль держави у сфері поводження з ГМО зумовлюється можливістю її владного впливу, насамперед через здійснення державного управління, а комплексність цього впливу може бути забезпечена лише завдяки функціонуванню механізму державного управління в цій сфері.

Зазначено, що як організаційно-правовий аспект механізму, так і сам механізм державного управління у сфері поводження з ГМО не був предметом дослідження науки державного управління. Це зумовило необхідність використання загальних наукових підходів представників наук державного управління, філософії, права, політології та економіки до поняття та структури механізму державного управління. Аналіз цих підходів дав можливість виокремити три основних підходи до поняття механізму державного управління, визначивши їх як структурний, системний та інструментальний. Структурний підхід характеризує механізм з точки зору його складових (сукупності елементів); інструментальний підхід – сукупності засобів, методів, важелів, стимулів, впливів; системний підхід характеризує механізм як складову системи чи як самостійну систему.

Узагальнено теоретичні бачення щодо дії механізму в певній сфері державного управління, у межах яких він розуміється як: 1) єдиний механізм, що структурно поділяється на складові та види; 2) комплексний механізм, що складається з окремих видів механізмів; 3) множинний механізм, утворений багатьма механізмами.

Запропоновано під механізмом державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні розуміти частину системи державного управління, що являє собою сукупність складових із кореспондуючими їм інструментами,

завдяки яким виходячи з цілей, завдань, функцій та принципів державного управління в цій сфері справляється цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив на види діяльності та об'єкти сфери поводження з ГМО.

Обрано структурно-інструментальний підхід, який дав можливість охарактеризувати якомога повно та комплексно механізм державного управління у сфері поводження з ГМО з точки зору його організаційно-правового аспекту. Цей підхід дав змогу під організаційно-правовим аспектом механізму державного управління у сфері поводження з ГМО розуміти частину системи державного управління, що є сукупністю організаційної та правової складових із кореспондуючими їм інструментами, завдяки яким справляється цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив на види діяльності та об'єкти цієї сфери.

Беручи до уваги наукові позиції щодо дії механізму як єдиного, комплексного чи множинного, розмежовано такі поняття, як: “організаційний механізм державного управління у сфері поводження з ГМО” й “організаційна складова механізму державного управління у сфері поводження з ГМО”; “правовий механізм державного управління у сфері поводження з ГМО” та “правова складова механізму державного управління у сфері поводження з ГМО”.

Визначено мету, завдання, функції та принципи державного управління у сфері поводження з ГМО як групи елементів державного управління, що безпосередньо впливають на зміст складових механізму державного управління. Установлено, що метою в цій сфері є послідовне зниження до мінімального ризику впливу від поводження з ГМО на населення та екологічну систему шляхом безпечного провадження ГІД та від використання ГМО і запобігання несанкціонованому та неконтрольованому їх поширенню. Виходячи з положень Закону України “Про біобезпеку”, урядової програми з біобезпеки та біозахисту до завдань державного управління в цій сфері віднесено охорону здоров'я людини і навколишнього природного середовища під час здійснення ГІД та поводження з ГМО; забезпечення права громадян на безпечне використання ГМО; створення умов для безпечного практичного використання ГМО в господарських цілях; визначення прав і обов'язків суб'єктів регулювання під час поводження з ГМО та встановлення їхньої відповідальності за порушення законодавства; захист громадян у разі заподіяння шкоди їхньому здоров'ю внаслідок споживання ГМО; установлення правових засад міжнародного співробітництва в галузі ГІД та поводження з ГМО.

З'ясовано, що державне управління у сфері поводження з ГМО є спеціальною функцією державного управління, що реалізується через загальні та специфічні державно-управлінські функції. Зазначено, що ця функція стала основою для виникнення системи державного управління в цій сфері та її організаційної структури, а специфічні та загальні функції зумовили інституювання відповідних органів державного управління та їхніх структурних підрозділів.

Автором акцентовано увагу на розподілі спеціальної функції між кількома органами державного управління шляхом закріплення за ними конкретних повноважень щодо реалізації загальних і специфічних функцій

державного управління в цій сфері. До загальних функцій віднесено планування, організацію, регулювання та контроль, до специфічних – забезпечення вжиття заходів щодо державної підтримки ГІД; міжнародне співробітництво з метою забезпечення безпечного поводження з ГМО та розвитку наукових знань у цій галузі; забезпечення розвитку наукового і науково-технічного потенціалу в галузі ГІД; забезпечення захисту міжнародних і національних патентів та інших видів інтелектуальної власності в галузі поводження з ГМО, генетичної інженерії та ГІД; забезпечення державної апробації (випробування) та державної реєстрації створених на основі ГМО сортів сільськогосподарських рослин, порід тварин, мікробіологічних сільськогосподарських препаратів; забезпечення біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів навколишнього природного середовища; забезпечення безпечності харчових продуктів; надання адміністративних послуг.

Виходячи з теоретичних підходів, положень Закону України “Про біобезпеку” та міжнародних актів виокремлено групи принципів, що діють у цій сфері, зокрема: загальні принципи національної політики (пріоритетність збереження здоров'я людини і охорони навколишнього середовища; дотримання біологічної і генетичної безпеки; контроль за ввезенням ГМО та продукції, отриманої з їх використанням; загальнодоступність інформації про потенційні ризики від застосування ГМО; державна підтримка генетично-інженерних досліджень); міжнародні принципи (необхідність збереження природних ресурсів Землі; відповідальність за збереження й розумне управління продуктами живої природи; непорушність важливих природних процесів, “принципу перестороги” та “принципу суттєвої еквівалентності”); специфічні принципи державного управління в цій сфері (законність під час здійснення управління в цій сфері; поєднання комплексного та диференційованого підходів в управлінні; поєднання державного управління із самоврядним і громадським управлінням; програмно-цільове забезпечення). Наголошено на необхідності відображення в змісті механізму державного управління у сфері поводження з ГМО “принципу перестороги”.

У **другому розділі** – *“Сутність та вдосконалення організаційної складової механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні”* – розкрито зміст організаційної структури та організації процедур державного управління як інструментів організаційної складової механізму державного управління в цій сфері, а також сформульовано пропозиції з удосконалення цієї складової механізму.

Організаційну структуру державного управління в цій сфері утворюють Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та їхні територіальні органи, місцеві державні адміністрації, відносини між цими органами, а також впливи на їхню діяльність з боку Верховної Ради України, Президента України, судів та прокуратури. З'ясовано, що вплив уряду на сферу поводження з ГМО визначається його статусом вищого органу в системі органів державного управління і полягає у можливості виконувати

державно-управлінські функції в цій сфері більшою мірою не щодо її об'єктів, а стосовно інших суб'єктів – центральних та місцевих органів державного управління. Зазначено, що останніми роками відбулося як зростання кількості ЦОВВ, що здійснюють державне управління у сфері поводження з ГМО, так і ускладнення організаційних відносин між ними завдяки появі статусних характеристик – забезпечення формування державної політики, забезпечення реалізації та реалізація державної політики, а також функції спрямування та координації.

Виокремлено організаційні впливи на органи державного управління у сфері поводження з ГМО інших владних інституцій через: регулятивну, контрольну та установчу функції – у відносинах з Верховною Радою України; стратегічного планування, контрольну та регулятивну – у відносинах із Президентом України; контролю за законністю – у відносинах із судами; представництва інтересів та нагляду за законністю під час виконання судових рішень – у відносинах із прокуратурою.

Зазначено, що головною проблемою організаційної структури державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні є не постійний перерозподіл загальних та специфічних функцій, а відсутність координації діяльності органів виконавчої влади, яка б сприяла ефективному функціонуванню державної системи біобезпеки.

До державно-управлінських процедур у сфері поводження з ГМО віднесено: державну реєстрацію ГМО; ліцензування ГІД у замкненій та відкритій системах; проведення державної апробації (випробувань) ГМО у відкритій системі та отримання дозволу на їх проведення; увезення ГМО (джерел харчових продуктів, кормів і харчових продуктів, вироблених з ГМО); надання дозволу на транзитне переміщення ГМО через територію України. Охарактеризовано зазначені процедури через організацію їх здійснення, що дало можливість виявити проблеми їхнього правового регулювання та практичної реалізації.

У частині вдосконалення організаційної складової механізму державного управління у сфері поводження з ГМО автором запропоновано здійснювати її формування виходячи з необхідності виокремлення в межах спеціальної функції підфункцій: представництва, політико-адміністративних (забезпечення формування державної політики) та адміністративних (реалізації державної політики), розподіливши їх через загальні та специфічні функції за відповідними ЦОВВ. З метою реалізації функції представництва та взятих Україною зобов'язань у цій сфері за Картахенським протоколом науково обґрунтовано необхідність створення єдиного координаційного національного органу уповноваженого підтримувати зв'язки із Секретаріатом Конвенції про біорізноманіття та Картахенського протоколу – Національної координаційної комісії з питань біобезпеки при Кабінеті Міністрів України, яка є одним з елементів імовірнісної моделі організаційної структури державного управління у сфері поводження з ГМО (див. рис. 1).

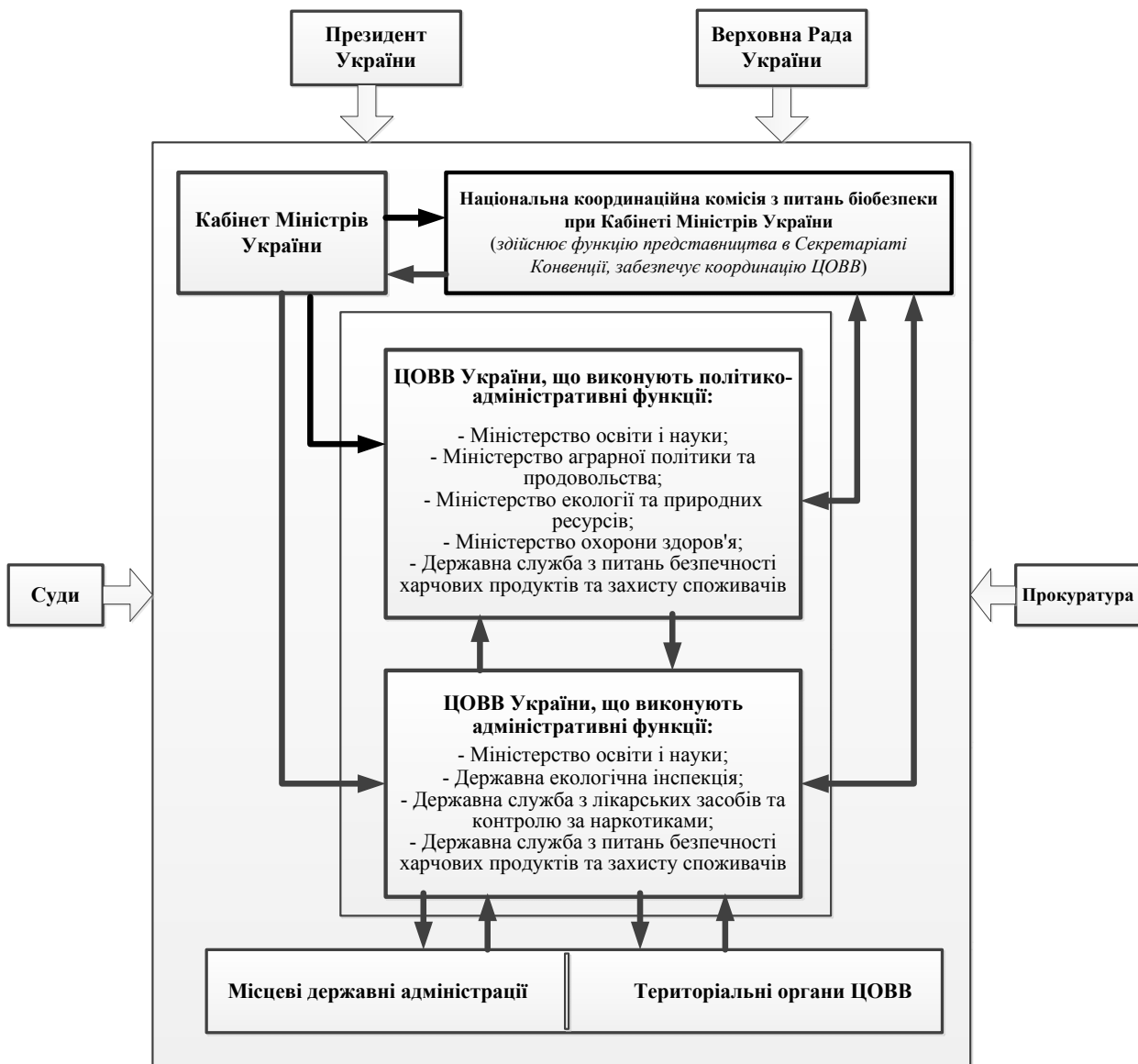


Рис. 1. Імовірна модель організаційної структури державного управління у сфері поводження з ГМО

Акцентовано увагу на запровадженні аналізу ризику в процедурах державного управління у сфері поводження з ГМО.

У третьому розділі – “Об’єктивізація, зміст та вдосконалення правової складової механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні” – виявлено та охарактеризовано суспільні потреби та фактори, що об’єктивізують зміст правової складової механізму, досліджено форми та методи правового регулювання як інструменти правової складової механізму та окреслено напрями її вдосконалення.

Зважаючи на об’єктивізацію як відображення суспільних потреб, виявлено, що останні зумовлені двома протилежними тенденціями: підтримкою проведення ГІД та запереченням її здійснення. Виокремлено з їхньою наступною деталізацією такі суспільні потреби, як: мінімізація чи уникнення негативного впливу на організм людини ГМО та продукції, виробленої з їх використанням; мінімізація чи уникнення впливу на

навколишнє природне середовище; наявність механізму державного управління, здатного передбачувати результати здійснення ГІД у відкритій та замкненій системах.

До факторів становлення і розвитку державного управління у сфері поводження з ГМО дисертантом віднесено: розвиток ГІД у світі; існування потреби у продуктах харчування; розвиток наукових досліджень у сфері генної інженерії.

Охарактеризовано такі форми правового регулювання, як Конституція та закони України, міжнародні акти, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та накази центральних органів виконавчої влади нормативного характеру. Установлено відсутність єдиного уніфікованого акта правового регулювання відносин у цій сфері. Визначено, що особливістю методів правового регулювання державного управління в цій сфері є переважне застосування заборон та приписів, що відповідає як реалізації міжнародного “принципу перестороги”, так і національним інтересам попередження негативних наслідків для людини і довкілля від поводження з ГМО.

З’ясовано, що в ЄС стандартами у сфері поводження з ГМО виступають директиви та регламенти Європейського парламенту та Європейської ради. На основі аналізу положень Угоди про асоціацію Україна–ЄС, ратифікованої законом України від 16 вересня 2014 року, та європейських директив і регламентів запропоновано здійснювати вдосконалення правової складової механізму в напрямі її приведення у відповідність з *acquis communautaire* за такими напрямками поводження з ГМО, як: навмисне вивільнення в навколишнє природне середовище; транскордонне переміщення; відстеження і маркування продукції, виробленої з ГМО; обмежене використання генетично модифікованих мікроорганізмів. Другим напрямом удосконалення правової складової визначено приведення її у відповідність з міжнародними актами, зокрема в частині врегулювання процедур аналізу ризиків, інформування громадськості та закріплення відповідальності за вчинення незаконних дій під час поводження з ГМО.

Розглядаючи як третій напрям удосконалення правової складової внесення змін до національного законодавства та прийняття нових підзаконних актів, визначено, що в межах цього напрямку мають бути врегульовані питання: видів, форм та методів державного контролю за обігом ГМО та продукції, що отримана з використанням ГМО; здійснення моніторингу ГМО на всіх стадіях їх використання (шляхом вибору зразків та інших методів); закріплення відповідальності за введення в обіг незареєстрованих ГМО; форм реєстру та порядків реєстрації для харчових продуктів, порід тварин, засобів захисту рослин; ліцензування ГІД у замкнених системах; реєстрації ГМО, що застосовуються у сільському господарстві та харчовій промисловості; зберігання й утилізації незареєстрованих ГМО.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі запропоновано вирішення актуального науково-практичного завдання, що полягає в обґрунтуванні змісту організаційної та правової складових механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні через характеристику організаційної структури державного управління в цій сфері, організації державно-управлінських процедур, форм і методів правового регулювання та розробку на цій основі рекомендацій щодо їх удосконалення.

У результаті проведеного дослідження сформульовані такі висновки.

1. На основі узагальнення досліджень питання організаційно-правового аспекту механізму державного управління у сфері поводження з ГМО встановлено відсутність його спеціальних наукових розробок. Аналіз загальних досліджень у межах наук державного управління, філософії, політології, права та економіки з питань організації та правового регулювання механізму державного управління дав змогу згрупувати наукові підходи до поняття та визначити механізм державного управління як системне утворення (системний підхід), складову системи управління чи сукупність складових елементів (структурний підхід) та сукупність засобів, методів, важелів, стимулів, впливів (інструментальний підхід). Зазначено, що відносно певної сфери державного управління механізм може діяти як єдиний, комплексний чи множинний.

2. Сформовано та обґрунтовано, зважаючи на різне наукове бачення поняття та структури механізму державного управління, структурно-інструментальний підхід до визначення змісту організаційно-правового аспекту механізму державного управління у сфері поводження з ГМО. Такий підхід дає підстави розглядати механізм як єдиний, що утворюється із сукупності складових, які, у свою чергу, поділяються на елементи нижчого порядку (інструменти).

Організаційно-правовий аспект механізму державного управління у сфері поводження з ГМО запропоновано розуміти як частину системи державного управління, що є сукупністю організаційної та правової складових з кореспондуючими їм інструментами, завдяки яким виходячи з цілей, завдань, функцій та принципів державного управління у сфері поводження з ГМО справляється цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив на види діяльності та об'єкти цієї сфери. До видів діяльності у сфері поводження з ГМО віднесено ГІД, що здійснюється у відкритій та замкненій системах, введення в обіг і обіг ГМО та продукції, виробленої з їх використанням, а до об'єктів – ГМО та продукцію, вироблену з їх використанням.

3. Визначено, що мета, завдання, функції та принципи як самостійні групи елементів державного управління справляють вплив на механізм державного управління у сфері поводження з ГМО, зумовлюючи його складові та інструменти. Установлено, що метою державного управління в цій сфері є послідовне зниження до мінімального ризику впливу від поводження з ГМО на населення й екологічну систему шляхом безпечного провадження ГІД та використання ГМО і запобігання несанкціонованому та неконтрольованому їх поширенню, а завданнями – охорона здоров'я людини і довкілля під час здійснення ГІД та поводження з ГМО; забезпечення права громадян на

безпечне використання ГМО; створення умов для безпечного практичного використання ГМО в господарських цілях; визначення прав і обов'язків суб'єктів регулювання з огляду на поводження з ГМО та встановлення їхньої відповідальності за порушення законодавства; захист громадян у разі заподіяння шкоди їхньому здоров'ю внаслідок споживання ГМО; визначення правових засад міжнародного співробітництва у сфері поводження з ГМО.

Установлено, що державне управління у сфері поводження з ГМО є спеціальною функцією, що виконується органами державного управління через загальні та специфічні. Принципи державного управління в цій сфері мають комплексний характер і охоплюють національні принципи державної політики у ній, міжнародні принципи у сфері охорони довкілля та біобезпеки і принципи, характерні виключно для державного управління в цій сфері.

4. Зміст організаційної складової механізму державного управління у сфері поводження з ГМО розкрито через виокремлення та характеристику організаційної структури державного управління й організації державно-управлінських процедур як її інструментів. Установлено, що організаційна структура, як організаційно розподілена за своїм характером, включає Кабінет Міністрів України, ЦОВВ та їхні територіальні органи, місцеві державні адміністрації, а також впливи на ці органи, що справляються Верховною Радою України, Президентом України, судами та прокуратурою.

Зазначено, що Кабінет Міністрів України у сфері поводження з ГМО виконує загальні державно-управлінські функції більшою мірою не щодо об'єктів цієї сфери, а стосовно інших суб'єктів, здійснюючи регулювання їхнього статусу, контроль, моніторинг, спрямування та координацію їхньої діяльності. Акцентовано увагу на особливому статусі в організаційній структурі міністерств, що зумовлено їхньою компетенцією не лише забезпечувати вироблення державної політики в цій сфері, а й забезпечувати її реалізацію та безпосередньо реалізовувати, а також здійснювати спрямування і координацію діяльності інших ЦОВВ. Компетенція як територіальних органів ЦОВВ, так і місцевих державних адміністрацій зводиться до забезпечення реалізації державного управління у цій сфері на місцевому рівні.

Установлено, що Верховна Рада України справляє вплив безпосередньо, через комітети та народних депутатів у процесі виконання регулятивної, контрольної та установчої функцій, Президент України – функцій стратегічного планування, контрольної, регулятивної, суди – функції контролю за законністю, а прокуратура – представництва інтересів у судах та здійснення нагляду за законністю під час виконання судових рішень.

До процедур державного управління у сфері поводження з ГМО віднесено: ліцензування; державну апробацію (випробування); державну реєстрацію ГМО та продукції виробленої з їх використанням; надання дозволу на транзит; контроль за вмістом; відстеження та маркування. Кожна з цих процедур організаційно включає відповідних учасників та стадії.

Виходячи з визначених Картахенським протоколом функцій представництва та адміністративних, а також “принципу перестороги” в частині вдосконалення організаційної складової механізму державного управління у

сфері поводження з ГМО запропоновано: утворити Національну координаційну комісію з питань біобезпеки при Кабінеті Міністрів України з метою реалізації функцій представництва та координації; адміністративні функції в цій сфері розмежувати на політико-адміністративні (забезпечення формування державної політики) та суто адміністративні (забезпечення реалізації та реалізація державної політики), закріпивши їх за відповідними ЦОВВ; у межах кожної процедури передбачити проведення аналізу ризиків.

5. Виокремлено суспільні потреби, що об'єктивізують інструменти правової складової механізму державного управління у сфері поводження з ГМО, серед яких: мінімізація чи уникнення негативного впливу ГМО на організм людини; мінімізація чи уникнення впливу ГМО на навколишнє природне середовище; існування механізму державного управління, здатного передбачувати результати здійснення ГІД у відкритій та замкненій системах. Зазначено, що на зміст правової складової впливають такі фактори, як розвиток ГІД у світі, потреба у продуктах харчування, розвиток наукових досліджень у сфері генної інженерії.

6. Інструментами правової складової, що становлять її зміст, визначено форми та методи правового регулювання. Виходячи з предмета правового регулювання, яким є державно-управлінські відносини між органами державного управління та між органами і фізичними або юридичними особами в цій сфері, до форм правового регулювання віднесено Конституцію України, міжнародні акти, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та накази ЦОВВ нормативно-правового характеру. Обґрунтовано особливості статусу міжнародних актів у цій сфері. Установлено, що національне законодавче регулювання здійснюється не лише спеціальним Законом України “Про біобезпеку”, а й іншими законами, норми яких спрямовані на убезпечення негативного впливу ГМО на об'єкти навколишнього природного середовища та на життя і здоров'я людини, а також визначають методи впливу держави в цій сфері. Укази Президента України, нормативно-правові акти органів державного управління деталізують та конкретизують законодавче регулювання державного управління в цій сфері.

Установлено переважне застосування в правовому регулюванні заборон і приписів як імперативних методів, що, однак, не забезпечує уникнення ризиків від поводження з ГМО та зумовлює потребу в законодавчому посиленні контролю та відповідальності за порушення вимог актів законодавства.

Обґрунтовано віднесення до напрямів удосконалення форм і методів правового регулювання таких, як приведення у відповідність підзаконних актів із законодавчими; національних актів – з *acquis communautaire* та вимогами міжнародних актів. Зазначено, що приведення у відповідність стосується як запровадження нових, так і вдосконалення регулювання існуючих процедур, а саме: навмисного вивільнення ГМО в навколишнє природне середовище; транскордонного переміщення ГМО; відстеження і маркування продукції, виробленої з ГМО; обмеженого використання генетично модифікованих мікроорганізмів.

7. Отримані наукові результати дають можливість запропонувати для впровадження органами державної влади такі рекомендації:

– на рівні Верховної Ради України внесення змін до Закону України “Про біобезпеку” в частині: інституювання Національної координаційної комісії з питань біобезпеки при Кабінеті Міністрів України; визначення критеріїв та системи забезпечення конфіденційності під час поводження з ГМО; деталізації видів, форм та методів державного контролю за обігом ГМО; запровадження аналізу ризиків і моніторингу в усіх державно-управлінських процедурах цієї сфери, визначення процедури повідомлення про поводження з ГМО, у тому числі про їх транскордонне переміщення; запровадження публічно доступних реєстрів місць для вивільнення та місць вирощування ГМО;

– на рівні Кабінету Міністрів України прийняти постанови щодо: класифікації генетично-модифікованих мікроорганізмів; систем та процедур контролю за відповідністю продуктів, розміщених на ринку, установленим відповідно до вимог маркування та пакування; процедури участі громадськості в наданні дозволу на вивільнення ГМО в навколишнє природне середовище; форми реєстру та порядку реєстрації харчових продуктів, порід тварин, засобів захисту рослин, що містять ГМО; порядків реєстрації ГМО, що застосовуються у сільському господарстві й харчовій промисловості, та проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи; порядку ліцензування ГД у замкненій і відкритій системах;

– на рівні відомчих нормативно-правових актів затвердити: порядок утилізації, знищення та знешкодження облікового матеріалу ГМО, одержаного під час випробувань, непридатних або заборонених до використання ГМО, а також тари від них; порядок участі в міжнародній процедурі надання інформації про транскордонне переміщення згідно з положеннями Картахенського протоколу.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Немировська О. В. Правове регулювання поводження з генетично модифікованими організмами: становлення та подальший розвиток / О. В. Немировська // Організованість як ефективність державного управління : зб. наук. пр. Т. XI. Серія “Державне управління”. – Донецьк, 2010. – Вип. 168. – Ч. 2. – С. 5–16.

2. Немировська О. Відповідальність за порушення законодавства як складова правового механізму державного управління у сфері поводження з генетично модифікованими організмами / Ольга Немировська // Зб. наук. пр. НАДУ / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка]. – К. : НАДУ, 2012. – Вип. 1. – С. 172–181.

3. Немировська О. Проблемні питання правового регулювання поводження з генетично модифікованими організмами в Україні / Ольга Немировська // Зб. наук. пр. НАДУ / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка]. – К. : НАДУ, 2012. – Вип. 2. – С. 95–105.

4. Немировська О. В. Становлення організаційної складової механізму державного управління в сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні / Немировська О. В. // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. :

зб. наук. пр. Серія “Управління” / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : АМУ, 2013. – Вип. 3. – С. 282–291.

5. Немировська О. В. Сутність механізму державного управління в сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні: теоретичний аспект / Немировська О. В. // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. : зб. наук. пр. Серія “Управління” / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : АМУ, 2013. – Вип. 4. – С. 311–320.

6. Немировская О. В. Правовое регулирование ответственности в сфере обращения с генетически модифицированными организмами в Украине и Российской Федерации [Электронный ресурс] / Немировская О. В. // Вест. гос. и муницип. упр. : культур.-просвет. и образоват. журн. [Орлов. филиал РАНХиГС]. – 2014. – № 2/2 (13). – С. 57–64. – Режим доступа: <http://vestnikgmu.orags.org/numbers/2014-2-2-vestnik-gmu.pdf>.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

7. Немировська О. В. До питання про законодавче регулювання в Україні поводження з генетично модифікованими організмами / О. В. Немировська // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2009 р.) : [у 4 т.] / [за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка]. – К. : НАДУ, 2009. – Т. 4. – С. 188–191.

8. Немировська О. В. Регуляторна політика держави у сфері використання ГМО / О. В. Немировська // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 берез. 2010 р. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 255–257.

9. Немировська О. В. До питання про відповідальність за порушення законодавства у сфері поводження з генетично модифікованими організмами / О. В. Немировська // Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 28 трав. 2010 р. : [у 2 т.] / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка]. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 1. – С. 219–221.

10. Немировська О. В. До питання про організаційну структуру державного управління в сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні / О. В. Немировська // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 трав. 2011 р.) : [у 2 т.] / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – С. 183–185.

11. Немировська О. В. До питання про організаційний механізм державного управління у сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні / О. В. Немировська // Наука як ресурс модернізаційної стратегії держави : матеріали наук. конф. (Київ, 16 трав. 2012 р.) : у 2 т. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови) та ін.] – К. : НАДУ, 2012. – Т. 1. – С. 52–54.

12. Немировська О. В. До питання про забезпечення міністерствами координації у сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні / О. В. Немировська // Модернізація державного управління та

європейська інтеграція України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 квіт. 2013 р.) : [у 2 т.] / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка]. – К. : НАДУ, 2013. – Т. 1. – С. 519–521.

13. Немировська О. В. Відповідальність у сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні: види та підстави / О. В. Немировська // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – С. 226–228.

14. Немировська О. В. Забезпечення міністерствами функції державного управління у сфері поводження з генетично-модифікованими організмами в Україні / О. В. Немировська // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка]. – К. : НАДУ, 2015. – С. 74–76.

АНОТАЦІЯ

Немировська О. В. Механізм державного управління у сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні: організаційно-правовий аспект. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2016.

У дисертаційному дослідженні розглянуто організаційно-правовий аспект механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні як сукупність організаційної та правової складових із кореспондуючими їм інструментами, завдяки яким виходячи з цілей, завдань, функцій та принципів державного управління в цій сфері справляється цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив на види діяльності та об'єкти сфери поводження з ГМО.

Розкрито зміст організаційної складової механізму державного управління у сфері поводження з ГМО через аналіз та характеристику таких її інструментів, як організаційна структура державного управління та організація процедур. Сформульовано пропозиції з удосконалення організаційної складової цього механізму.

Визначено, що зміст правової складової механізму державного управління у сфері поводження з ГМО в Україні складають форми та методи правового регулювання. На основі їх аналізу, а також європейських стандартів у сфері поводження з ГМО визначено напрями вдосконалення правової складової.

Ключові слова: механізм державного управління, генетично модифіковані організми, правове регулювання, організаційна структура, сфера поводження з ГМО.

АННОТАЦИЯ

Немировская О. В. Механизм государственного управления в сфере обращения с генетически модифицированными организмами в Украине: организационно-правовой аспект. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, 2016.

В диссертационном исследовании рассмотрен организационно-правовой аспект механизма государственного управления в сфере обращения с генетически модифицированными организмами (ГМО) в Украине как совокупность организационной и правовой составляющих с корреспондирующими им инструментами, благодаря которым исходя из целей, задач, функций и принципов государственного управления в этой сфере осуществляется целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на виды деятельности и объекты сферы обращения с ГМО.

Раскрыто содержание организационной составляющей механизма государственного управления в сфере обращения с ГМО через анализ и характеристику таких ее инструментов, как организационная структура государственного управления и организация процедур.

К организационной структуре государственного управления в сфере обращения с ГМО отнесены органы государственного управления (Кабинет Министров Украины, центральные органы исполнительной власти, их территориальные органы и местные государственные администрации), а также влияние на них со стороны Верховной Рады Украины, Президента Украины, судов и прокуратуры. Государственно-управленческими процедурами в данной сфере определены: государственная регистрация ГМО; лицензирование генно-инженерной деятельности в открытой и закрытой системах; проведение государственной апробации (испытаний) ГМО; разрешение на ввоз ГМО (источников пищевых продуктов, кормов и пищевых продуктов, произведенных с ГМО); выдача разрешения на транзитное перемещение ГМО через территорию Украины.

Понятие правовой составляющей механизма государственного управления в сфере обращения с ГМО сформулировано как совокупность форм и методов правового регулирования государственного управления в этой сфере. К формам правового регулирования отнесены международные и национальные нормативно-правовые акты, к методам – запреты, предписания и разрешения.

Сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования, организационной структуры и организации осуществления процедур государственного управления в данной сфере, в том числе в части адаптации национального законодательства (законов и подзаконных актов) к стандартам Европейского Союза в сфере охраны окружающей природной среды и безопасности пищевых продуктов, приведение национального

законодательства в соответствие с международными нормами, а также принятия подзаконных нормативно-правовых актов.

Отмечено, что организационная структура государственного управления в сфере обращения с ГМО должна быть создана для реализации трех видов функций: представительства, политико-административных (обеспечение формирования государственной политики) и административных (обеспечение реализации/реализация государственной политики). С целью реализации функции представительства предложено создать единый компетентный национальный орган – Национальную координационную комиссию по вопросам биобезопасности при Кабинете Министров Украины.

Ключевые слова: механизм государственного управления, генетически модифицированные организмы, правовое регулирование, организационная структура, сфера обращения с ГМО.

ANNOTATION

Nemirovskaya O. V. The mechanism of state administration in the treatment of genetically modified organisms in Ukraine: organizational and legal aspects. – Manuscript.

Thesis for obtaining the candidate of sciences degree in public administration, specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, 2016.

In thesis deals organizational and legal aspects of mechanism of public administration in the treatment of genetically modified organisms in Ukraine as a set of corresponding organizational and legal components of their tools by which, based on the objectives, tasks, functions and principles of public administration in this area, carried out purposeful, organizing and regulation impact on activities and objectives sphere of genetically modified organisms.

Exposed the content of organizational and legal mechanisms of governance in the sphere of operation with genetically modified organisms through analysis and characterization of its instrument as the organization structure of public administration and organization procedures. Formulated the prepositions with its improvement.

Detected that content of legal component of the mechanism of public administration in the sphere of operation with genetically modified organisms in Ukraine, up forms and methods of legal regulation. Based on their analysis, and also European standards in the sphere of operation with genetically modified organisms, defined direction of improvement of legal components.

Key words: mechanism of public administration, genetically modified organisms, the legal regulation, organizational structure, sphere of administration of genetically modified organisms.

Підп. до друку 16.03.2016.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 1,35. Ум.-друк. арк. 1,16.
Тираж 100 пр.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

Віддруковано з оригінал-макета в управлінні з видавничої діяльності
Національної академії державного управління
при Президентіві України.
03680, Київ, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-77-95