

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ФЕНОМЕНУ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ»**CONCEPTUAL APPROACHES TO UNDERSTANDING
THE PHENOMENON OF “PUBLIC GOVERNANCE”**

**Загурський О.Б., к.ю.н, доцент,
доцент кафедри міжнародної економіки, маркетингу та менеджменту
Івано-Франківський навчально-науковий інститут менеджменту
Тернопільського національного економічного університету**

**Король В.С., к.е.н, доцент,
доцент кафедри міжнародної економіки, маркетингу та менеджменту
Івано-Франківський навчально-науковий інститут менеджменту
Тернопільського національного економічного університету**

У статті розглядаються актуальні підходи щодо розуміння феномену публічного управління в контексті реформування державної влади. Проаналізовано наукові підходи вітчизняних та зарубіжних учених щодо правової природи публічного управління. Автором досліджується феномен публічного управління, а також формулюються авторські підходи щодо особливостей удосконалення ефективних механізмів функціонування публічного управління в контексті реалізації національної політики України.

Обґрунтовано, що натеper державні інституції відіграють ключову роль у визначенні правильних стимулів, зменшенні невизначеності та досягненні довгострокового процвітання кожної держави. Водночас слабкі сторони функціонування публічного управління можуть створити значні перешкоди для функціонування єдиного ринку, інвестицій на регіональному та місцевому рівні, а також інновацій.

Конкретизовано, що публічні управлінці, по-перше, регулюють діяльність суб'єктів господарювання, тим самим опосередковано впливаючи на добробут населення; по-друге, окремі її представники здійснюють діяльність, пов'язану з національною таємницею, а тому належать не до публічного, а до державного управління.

Встановлено, що відповідно до європейських стандартів держава повинна забезпечувати громадянам право брати участь в управлінні державними справами з метою створення демократичного та правового суспільства.

На основі проведеного дослідження зроблено висновок про те, що термін «публічне управління» слід тлумачити як відкритий (у межах власних і делегованих повноважень) вплив наділених владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів і максимізації вигод. Основними рисами публічного управління є гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень, задоволення приватноправових інтересів, залучення громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорість управління тощо. До того ж вимогою реалізації принципів публічного управління в усіх сферах суспільного життя є необхідність упровадження дієвих механізмів відповідальності органів державної влади, дотримання принципів прозорості та можливості громадського обговорення під час прийняття управлінських рішень і актів.

Ключові слова: публічне управління, національна політика, державна влада, держава, управління, законодавство.

The article considers current approaches to understanding the phenomenon of public administration in the context of public reform. Scientific approaches of domestic and foreign scholars on the legal nature of public administration are analyzed. The author studies the phenomenon of public administration, as well as formulates the author's approaches to the peculiarities of improving the effective mechanisms of public administration in the context of the implementation of national policy of Ukraine.

It is substantiated that today state institutions play a key role in determining the right incentives, reducing uncertainty and achieving long-term prosperity of each state. At the same time, weaknesses in the functioning of public administration can create significant barriers to the functioning of the single market, investment at regional and local level, and innovation.

It is specified that public administrators, first, regulate the activities of economic entities, thereby indirectly influencing the welfare of the population; secondly, some of its representatives carry out activities related to national secrets, and therefore belong not to public but to public administration.

It is established that in accordance with European standards, the state must ensure the right of citizens to participate in the management of public affairs in order to create a democratic and legal society.

Based on the study, it was concluded that the term "public administration" should be interpreted as open (within their own and delegated powers) the influence of government institutions on the relationship between government, local government, business and the public to reconcile their interests and maximize benefits. The main features of public administration are the humanistic nature of management decisions, satisfaction of private law interests, public involvement in the implementation of public policy, transparency of management and more. In addition, the requirement to implement the principles of public administration in all spheres of public life is the need to implement effective mechanisms of accountability of public authorities, compliance with the principles of transparency and the possibility of public discussion in management decisions and acts.

Key words: public administration, national policy, state power, state, administration, legislation.

Сучасна криза публічного управління виступає як наслідок дисбалансів, спричинених інноваційним розвитком, вказує на нездатність національних урядів правильно реагувати на нові форми викликів. Недовіра до урядів, відсутність багатьох глобалістичних ініціатив, економічна нестабільність, поява численних міжнародних конфліктів та спроби багатьох країн знайти свій шлях – все це ґрунтується на тому, що уряди втрачають владу через опір вирішенню адміністративного кризису.

Аналіз певних аспектів публічного управління в розвитку громадянського суспільства здійснений у працях таких авторів, як: Р. Апресин, Е. Арато, Н. Баранов, А. Борд, С. Белокурова, К. Гаджиєв, А. Герасимов, А. Дегтярьов,

В. Затонський, З. Зотов, Дж. Кін, І. Колотай, В. Комаровський, Л. Дж. Коен, Л. Коновалов, Ю. Красін, І. Левін, Ж. Лачестаре, Г. Мальцев, В. Міхеєв, Б. Модель, Т. Нештаєва, С. Патрушев, С. Перегудов, В. Петухов та ін.

На особливу увагу заслуговують наукові розробки вітчизняних учених О. Андрійко, Е. Афоніна, М. Білинської, Р. Войтович, Л. Гонюкової, В. Голубь, І. Грицяка, І. Ібрагімової, Ю. Кальниша, В. Кампо, А. Крупника, І. Надольного, Н. Нижник, О. Оболенського, О. Резніка, В. Рижих, С. Рябова, В. Селіванова, С. Сьоміна, О. Сушинського, С. Телешуна, В. Тертички, В. Трошинського та ін.

Метою статті є дослідження концептуальних підходів щодо феномену публічного управління в контексті рефор-

мування державної влади, а також формулювання авторських підходів щодо особливостей удосконалення ефективних механізмів функціонування публічного управління в контексті реалізації національної політики України.

Досліджуючи концептуальні засади щодо ефективності публічного управління, насамперед доцільно з'ясувати правову природу публічного управління, тобто його реалізацію як у колективних, так і в приватних інтересах.

Зміст ефективного публічного управління виражається в задоволенні державними та місцевими органами влади потреби громадян, водночас визначальним фактором оцінки публічного управління є соціально сприйнятний ступінь задоволення таких потреб.

До того ж публічне управління – це складна система, і до неї застосовуються організаційна структура, організаційні правила та директиви, раціональність їхньої дії. Структури та функції публічного управління повинні відповідати чинному законодавству. Зміни, які відбуваються в державному секторі, стосуються впровадження нових рішень

Натепер державні інституції відіграють ключову роль у визначенні правильних стимулів, зменшенні невизначеності та досягненні довгострокового процвітання кожної держави. Слабкі сторони функціонування публічного управління можуть створити значні перешкоди для функціонування єдиного ринку, інвестицій на регіональному та місцевому рівні, а також інновацій.

Для прикладу, в деяких країнах ЄС доклали усвідомлених та послідовних зусиль для підвищення ефективності своїх адміністрацій, водночас потрібно було суттєво переосмислити фундаментальні блоки своєї адміністративної системи. Нинішній темп соціальних, технологічних та економічних змін вимагає від усіх публічних адміністрацій адаптації до нових реалій.

Публічне управління доцільно розглядати в декількох аспектах:

- 1) публічне управління відображає інституційні засади управління державою;
- 2) публічне управління орієнтоване на потреби громади та діє на основі організаційних структур, процесів, ролей, взаємозв'язків, політики та програм;
- 3) публічне управління відповідає за стале економічне процвітання, соціальну згуртованість та добробут людей;
- 4) публічне управління впливає на довіру населення та створює умови для створення суспільної цінності [1–3].

П. Кравчук вважає, що «стратегічний менеджмент має значний вплив на функціонування державного управління» [4, с. 364].

С. Цієслак зауважує, що «публічне управління – це сукупність різних типів управління, що діють у сфері державних справ, зокрема державної адміністрації та адміністрації місцевого самоврядування. Державне управління – це призначення для визначення структур, діяльності та людей усіх цих типів управління» [5, с. 14].

На думку Я. Пенса, «стратегічний менеджмент стосується довготривалого прагнення організації до успіху, інтегруючи різні підходи та знання з різних галузей, воно також передбачає визначення ключових факторів, дослідження та визначення взаємозалежностей між ними та їх вплив на майбутнє, пристосовуючи концепцію розвитку до передбачуваних, мінливих ситуацій, що створюються ринковими та екологічними умовами» [6, с. 125].

У публічному управлінні «об'єктом управління можуть бути особи, організації, речі, пов'язані з плануванням та виконанням суспільних завдань, які, на відміну від організацій, не обов'язково повинні управляти менеджером. Управління означає сукупність дій, що вживаються для досягнення бажаного перебігу процесів та явищ у межах місцевого самоврядування» [7, с. 7].

Досліджувана проблематика порівняно нова для вітчизняної науки, тому допоки не має законодавчо затвердженого тлумачення терміна «публічне управління», а також серед науковців відсутня однаковість щодо сутності цього поняття.

На окрему увагу заслуговує позиція А.М. Волкова, який вважає, що «влада, відкрита народу та його інтересам, публічна за характером, що здатна залучати до управління широкі верстви населення» [8, с. 15].

Але подекуди запропоновані тлумачення поняття «публічне управління», радше за все, більшою мірою відповідають змісту поняття «державне управління» [9, с. 9; 10, с. 57; 11], «муніципальне управління» [12, с. 4], «управління» [13, с. 60].

Тим не менше, існують також думки, що публічне управління реалізують публічні особи, приймаючі владні політичні рішення [14, с. 119], відображаючи лише незначну частину впливу суб'єктів управління на суспільні процеси.

Варто погодитись, що «головна мета будь-якого управління в публічній чи приватній сфері – досягнути максимальної ефективності, дієвості й результативності з мінімальними затратами ресурсів, часу і зусиль. Основне ж завдання, яке стоїть перед публічним управлінням, відміне від завдання бізнесового управління. Якщо бізнесовий управлінець своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, то публічний управлінець – на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому» [11, с. 73].

При цьому не варто нехтувати тим, що бізнесові управління, по-перше, впливають на рівень добробуту населення через встановлення розміру фактичної оплати праці та забезпечення своєчасної її виплати, формування цін на товари та послуги, участь у соціально значущих проєктах тощо; по-друге, відкрито здійснюють значну частину своєї діяльності (за виключенням того, що стосується комерційної таємниці), а тому її можна вважати публічною.

Тим не менше, публічні управління, по-перше, регулюють діяльність суб'єктів господарювання, тим самим опосередковано впливаючи на добробут населення; по-друге, окремі її представники здійснюють діяльність, пов'язану з національною таємницею, а тому належать не до публічного, а до державного управління. До речі, такий вплив є відмінним для різних його категорій (інвестори, власники бізнесу, самозайняті, наймані працівники), а тому далеко не всім вдається повною мірою реалізувати прагнення максимізувати власний добробут – «забезпеченість матеріальними й духовними благами та послугами».

Відповідно до європейських стандартів держава повинна забезпечувати громадянам право брати участь в управлінні державними справами з метою створення демократичного та правового суспільства. Згідно з рекомендаціями Ради Європи про статус неурядових організацій у Європі (70 пунктів) та Білою книгою належного врядування у Європейському Союзі, яка дала чіткі стандарти щодо роботи публічних адміністрацій, держава має:

- забезпечити сприятливе законодавство для створення та реєстрації різних форм неурядових організацій;
- створити сприятливі податкові умови;
- надати певну державну фінансову підтримку проєктам, ініціативам громадських організацій;
- запровадити механізми консультацій, механізми участі;
- дати можливість громадським організаціям та іншим об'єднанням долучатися до розроблення політики, її контролю, реалізації.

Побудова стратегії управління людськими ресурсами в публічному управлінні впливає з таких умов, як:

- чітке вирівнювання організаційної структури та децентралізація процесів прийняття рішень;

- необхідність постійно підвищувати рівень кваліфікації та навичок, продиктований зростаючим попитом на фахівців;
- нова філософія управління людськими ресурсами в громадській організації, що підкреслює стратегічний аспект посадових осіб;
- нові тенденції управління, наприклад, управління проектами, орієнтовані на ефективну командну роботу;
- технологічні зміни, орієнтовані на спілкування та функціонування інформаційного суспільства;
- ефективність управління за цілями;
- зростаюча роль знань у громадських організаціях [15, с. 20].

Види публічного управління зображено на рис. 1.



Рис. 1. Види публічного управління

Термін «публічне управління» слід тлумачити як відкритий (у межах власних і делегованих повноважень) вплив наділених владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів і максимізації вигод.

Як наслідок, замість глобалізації публічного управління на основі багатонаціональних угод та координації ієрархічної стабільності нова реальність управління впливає на кожну країну без виключення в умовах нестабільності та невизначеності. В останнє десятиліття чітко показано, що адміністративні інструменти та процедури управління (так звані адміністративні механізми) слід суттєво та неодноразово переробляти та модернізувати.

Більшість рішень суб'єктів публічного управління частіше за все вирізняються багатоваріантністю, але водночас є такими, де вкрай складно обрахувати не лише його кінцевий результат (передусім економічний ефект), а й можливі наслідки (параметри) альтернативних варіантів. Результати впливу публічного управління на добробут населення оцінюються на підставі аналізу переважно кількісних показників, тим самим мінімізуючи їх суб'єктивність.

Таким чином, основними рисами публічного управління є гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень, задоволення приватноправових інтересів, залучення громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорість управління тощо. До того ж вимогою реалізації принципів публічного управління в усіх сферах суспільного життя є необхідність впровадження дієвих механізмів відповідальності органів державної влади, дотримання принципів прозорості та можливості громадського обговорення під час прийняття управлінських рішень і актів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кохан С.О. Зарубіжний досвід організації системи контролю. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2013. Вип. 2. С. 284–290. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi/Nvamu_upravl_2013_2_35
2. Контроль менеджменту в сучасному державному управлінні: деякі порівняльні практики / пер. з англ. С.Ю. Полянського. Д.: ДФ УАДУ при Президенті України, Вид-во «Центр економічної освіти», 1999. 258 с.
3. Державний контроль в органах виконавчої влади Словаччини. *Президентський контроль: інформ.-аналіт., наук.-метод. бюлетень*. 2004. № 4. С. 76–79.
4. США: президент, конгрес, контроль. *Президентський контроль: інформ.-аналіт., наук.-метод. бюлетень*. 2004. № 1. С. 75–80.
5. Система федерального державного контролю в Канаді. *Президентський контроль: інформ.-аналіт., наук.-метод. бюлетень*. 2004. № 2. С. 77–78.
6. Писаренко В.П. Державний контроль у системі органів виконавчої влади зарубіжних країн. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ*, 2005. Вип. 3 (21). С. 91–96.
7. Принципи контролю у Франції. *Президентський контроль: інформ.-аналіт., наук.-метод. бюлетень*. 2004. № 4. С. 72–76.
8. Волков А.М. Публічне управління недропользованием в России (современный период). *Правовая инициатива*. 2013. № 7. С. 15.
9. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 8–14.
10. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
11. Чернов С.І., Гайдученко С.О. Публічне адміністрування: текст лекцій. Харків: Вид-во ХНУМГ, 2014. 150 с.
12. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч., 26 листоп. 2014 р.: у 2 т. / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського. Київ: Вид-во НАДУ, 2014. Т. 1. С. 3–10.
13. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2012. Ч. 2. № 1. С. 59–64.
14. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. 2015. № 4. С. 111–121.
15. Друкер П. Классические работы по менеджменту. Москва: Альпина Паблишер, 2015. 349 с.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ МОВНОГО ОМБУДСМЕНА В УКРАЇНІ

SOME ISSUES OF A LEGAL STATUS OF THE LANGUAGE OMBUDSMAN IN UKRAINE

Коваль Т.В., к.і.н.,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

У статті висвітлено окремі питання правового статусу Уповноваженого із захисту державної мови (мовного омбудсмена). На основі аналізу нормативно-правових актів, зокрема Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», встановлено, що мовний омбудсмен діє в системі органів виконавчої влади України. Він є посадовою особою, яка призначається і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Водночас Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб.

Автором проаналізовано критерії (цензи) до кандидатури на посаду мовного омбудсмена. Вказано, що в цілому вони подібні до загальноприйнятих, хоча є й особливості. Наприклад, мовний ценз для Уповноваженого передбачає володіння не лише державною, а й англійською (не просто іноземною) мовою, а ценз осілості взагалі відсутній. Окремо розкрито вимоги щодо несумісності з вказаною посадою. Охарактеризовано процедуру призначення на посаду Уповноваженого, яка складається з двох основних етапів: вибір та подання кандидатур до Кабінету Міністрів України та розгляд кандидатур і призначення мовного омбудсмена. Встановлено коло суб'єктів, які мають право подавати відповідні кандидатури до уряду.

Розкрито завдання та повноваження мовного омбудсмена. Так, до його завдань належить захист української мови як державної, захист права громадян на отримання державною мовою інформації та послуг у сферах суспільного життя, усунення перешкод та обмежень у користуванні державною мовою. Вказано, що для реалізації завдань мовний омбудсмен наділений як правозахисними, так і контрольно-наглядними повноваженнями (за явною перевагою останніх). Це, зокрема, контроль органів державної влади, розгляд скарг, складання протоколів та стягнення штрафів. Окрему увагу приділено допоміжній структурі Уповноваженого – секретаріату.

Ключові слова: спеціалізований омбудсмен, мовне питання, Уповноважений із захисту державної мови, мовний омбудсмен, захист української мови, захист права на отримання інформації державною мовою.

The article covers some issues of a legal status of the Commissioner for the Protection of the State Language (language ombudsman). Based on the analysis of normative legal acts, in particular the Law of Ukraine "On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language", the study found that the language ombudsman operates in the system of executive bodies of Ukraine. He is an official who is appointed and dismissed by the Cabinet of Ministers of Ukraine. At the same time, the Commissioner performs his duties independently of other state bodies and officials.

The author analyzes the criteria (qualifications) for the candidate for the position of the language ombudsman. It is mentioned that in general they are similar with the commonly accepted, although there are some specificities. For example, the language qualification for the Commissioner requires good command not only of state, but also of English (not just foreign) languages, and there is no residency requirement at all. The requirements for incompatibility are also disclosed in a paper. The procedure of appointment to the position of the Commissioner is described. It consists of two main stages: selection and submission of applicants to the Cabinet of Ministers of Ukraine and consideration and appointment of the language ombudsman.

The tasks and powers of the language ombudsman are described. His tasks include the protection of the Ukrainian language as the state language, the protection of the right of citizens to receive information and services in the state language in the spheres of public life, etc. It is set out that the language ombudsman has human rights mandate and control powers (with the obvious advantage of the latter). These include the control of public authorities, the handling of complaints, the drawing up of reports and the collection of fines. Special attention is paid to the support service of the Commissioner – the Secretariat.

Key words: specialized ombudsman, language issue, Commissioner for the Protection of the State Language, language ombudsman, protection of the Ukrainian language, protection of the right to receive information in the state language.

Інститут спеціалізованого омбудсмена в Україні розвивається надзвичайно стрімкими темпами. Кожного року в структурі органів виконавчої влади, офісу Президента України з'являються посади нових уповноважених, покликаних захищати права і свободи населення. Як правило, їхня діяльність пов'язана з певною соціальною групою, якою вони опікуються (діти, особи з інвалідністю, учасники бойових дій та ін.), або певною сферою суспільного життя – освітою, підприємництвом, волонтерством, а також мовою та мовною політикою. Саме сприяння функціонуванню української мови як державної у сферах суспільного життя, визначених відповідним законом, є метою діяльності Уповноваженого із захисту державної мови (мовного омбудсмена), посаду якого було запроваджено 25 квітня 2019 р.

Упродовж року ця «абсолютно нова інституція, якої не було в історії України», переживала не найкращі часи. Так, 27 листопада 2019 р. Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) призначив першого в історії України мовного омбудсмена – Тетяну Монахову [1], а вже 6 травня 2020 р. видав розпорядження про її звільнення [2]. Його ініціатором виступила сама Уповноважена, відзначивши, що протягом усього терміну її роботи так і не було вирішено питання належного фінансування. Ситуація усклад-

нилася й тим, що 27 травня 2020 р. (після спливу шести місяців із дня призначення омбудсмена) мали запрацювати положення щодо його окремих повноважень. Зрештою, 8 липня 2020 р., після численних обговорень було призначено нового Уповноваженого – Тараса Кременя [3].

Мусимо констатувати, що діяльність мовного омбудсмена в силу різних причин є предметом політичних спекуляцій, а інколи й відвертого популізму. Зрозуміло, що надмірна чутливість українського суспільства до мовного питання активно використовується національним політикумом залежно від партійної ідеології, етапів виборчого процесу, міжнародної ситуації тощо. На нашу думку, подібні дискусії слід перенести з політичної в наукову площину, тим паче, що особливості функціонування спеціалізованих омбудсменів традиційно привертають увагу широкого кола дослідників. Різні аспекти їх правового статусу вивчали Л. Голяк, К. Закоморна, В. Закриницька, Н. Коломоєць, Л. Корчевна, А. Левенець, Н. Лєсько, О. Марцеляк, Ю. Палєєва, А. Сирота, І. Хомишин, Ю. Шешученко та ін. Втім, робіт, присвячених омбудсменам з мови та мовної політики, дуже мало, тому звернення до вибраної теми вбачається вельми доцільним.

Очевидно, що обсяг статті дозволяє розкрити лише окремі питання правового статусу мовного омбудсмена,

зокрема порядок його призначення (кваліфікаційні вимоги (цензи), подання та розгляд відповідних кандидатур), завдання та повноваження, організацію діяльності, підстави припинення повноважень (у тому числі й дострокового) тощо. Вказане вище є і метою нашого дослідження.

Правовий статус мовного омбудсмена і порядок здійснення ним повноважень визначено Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 р. [4], а також Постановами КМУ «Про затвердження Порядку взаємодії Уповноваженого із захисту державної мови з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування» від 21 серпня 2019 р. [5], «Деякі питання Уповноваженого із захисту державної мови» від 25 червня 2020 р. [6] тощо.

Уповноважений із захисту державної мови діє в системі органів виконавчої влади України (як і, наприклад, освітній омбудсмен). Він є посадовою особою, яку призначає і звільняє з посади КМУ. Водночас у законі вказано, що Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Вказане положення повністю ідентичне з ч. 2. ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [7]. Для прикладу, нормативно-правові акти, що регламентують діяльність освітнього омбудсмена, не містять жодних згадок про його самостійність і незалежність [8]. Термін повноважень мовного омбудсмена становить п'ять років. Одна і та ж сама особа може бути призначена на цю посаду повторно, але не може обіймати її втретє (тобто максимальний термін роботи становить 10 років).

Законодавець передбачив низку критеріїв (цензів) до кандидатури на посаду Уповноваженого. До них, зокрема, належать: 1) громадянство України (ценз громадянства); 2) досягнення 35-річного віку на день подання кандидатури (віковий ценз); 3) вища освіта (освітній ценз); 4) володіння державною та англійською мовами (мовний ценз); 5) досвід правозахисної діяльності або досвід діяльності із захисту державної мови; 6) здатність за своїми діловими і моральними якостями, освітнім і професійним рівнями виконувати відповідні посадові обов'язки [4].

Зауважимо, що в переліку вимог відсутній ценз осілості (на противагу освітньому омбудсмену, який має проживати в Україні останні п'ять років), а також не визначений мінімальний термін правозахисної діяльності або діяльності із захисту державної мови (вже загаданий освітній омбудсмен повинен мати досвід роботи у сфері освіти або науки не менше п'яти років) [8]. Натомість наявна вимога щодо володіння не лише державною, а й англійською (не просто іноземною) мовою. Цікаво, що згідно із Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи (не лише англійською), є обов'язковою вимогою лише для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [9]. Нагадаємо, що відповідно до закону мовний омбудсмен не є державним службовцем (ч. 13 ст. 50).

У законі також наведено перелік підстав, за яких особу не може бути рекомендовано на посаду Уповноваженого: 1) притягнення до відповідальності за порушення вимог Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»; 2) участь у спробах запровадження офіційної багатомовності всупереч Конституції України і встановленій конституційній процедурі. Водночас вимоги щодо відсутності судимості, обмеження в дієздатності або недієздатності кандидата, очевидно, сприймаються як належне, а тому не вказані.

Окрім того, згідно із законом мовний омбудсмен не може мати представницького мандата; займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі

спорту); входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; бути членом політичної партії, тобто повинен бути політично нейтральною особою [4].

Наявність указаних вимог до кандидатури на посаду мовного омбудсмена вигідно відрізняє його від уповноважених Президента України, критерії щодо обрання яких практично відсутні. Так, лише в Положенні про повноваження Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю СБУ вказано, що на посаду, як правило, призначається військовослужбовець СБУ, який має досвід практичної роботи не менш як десять років [10]. Більше за те, особливий порядок призначення на посаду, заборона належати до політичних партій, мати представницький мандат тощо є важливою гарантією забезпечення незалежності Уповноваженого.

Процедура призначення на посаду мовного омбудсмена складається з двох основних етапів: 1) вибір та подання кандидатур до КМУ; 2) їх розгляд в уряді та призначення ним Уповноваженого. Кандидатури на посаду мовного омбудсмена подають три суб'єкти – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику (Міністерство юстиції України) та керівник центрального органу виконавчої влади у сфері державної мовної політики (Міністерство культури та інформаційної політики України). Кожен із суб'єктів пропонує уряді по одній кандидатурі. Наприклад, згідно з Положенням про проведення відкритого конкурсу з добору кандидатури на посаду Уповноваженого із захисту державної мови для подання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини до КМУ, затвердженим наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 8 серпня 2019 р., конкурс включає декілька етапів, зокрема: прийняття та оприлюднення рішення про оголошення конкурсу; прийняття документів від осіб, які виявили бажання взяти участь у конкурсі; попередній розгляд поданих документів на відповідність установленим законом вимогам; розгляд мотиваційного листа та проведення співбесіди з кандидатами; ухвалення рішення про визнання кандидатури, яка набрала більшу кількість голосів членів конкурсної комісії, переможцем конкурсу; оприлюднення результатів конкурсу [11].

Подання кандидатур закінчується за три місяці, що передують закінченню строку повноважень, на який було призначено Уповноваженого. У разі дострокового припинення повноважень Уповноваженого кандидатури подаються впродовж 30 днів із дня дострокового припинення [4].

Рішення щодо призначення на посаду Уповноваженого приймається КМУ протягом одного засідання. Перед розглядом кожний із кандидатів на посаду Уповноваженого має право виступити перед членами уряду. Втім, під час обговорення та голосування вони вже не можуть бути присутніми. КМУ ухвалює рішення стосовно призначення на посаду Уповноваженого відкритим голосуванням членів уряду особисто. На посаду Уповноваженого призначається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів.

У законодавстві міститься перелік випадків дострокового припинення повноваження мовного омбудсмена, які в цілому відповідають загальній практиці. Це, зокрема: 1) подання ним особистої заяви про складення повноважень; 2) наявності медичного висновку про неможливість виконувати обов'язки за станом здоров'я; 3) порушення ним вимог щодо несумісності; 4) притягнення його до відповідальності за порушення вимог Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»; 5) його участі у спробах запровадження офіційної багатомовності всупереч Конституції України і встановленій конституційній процедурі; 6) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 7) припинення

ним громадянства України; 8) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; 9) його смерті [4].

Відповідно до закону (ч. 2 ст. 49) Уповноважений має такі завдання: захист української мови як державної та захист права громадян України на отримання державною мовою інформації та послуг у сферах суспільного життя, визначених законом, на всій території України й усунення перешкод та обмежень у користуванні державною мовою.

Для реалізації вказаних завдань мовний омбудсмен наділений як правозахисними, так і контрольно-наглядовими повноваженнями (за явною перевагою останніх). До них, зокрема, належать: подання КМУ пропозицій щодо забезпечення ефективної реалізації державної політики, спрямованої на захист державної мови, всебічний розвиток і функціонування державної мови у сферах суспільного життя, визначених законом, на всій території України, сприяння задоволенню мовних потреб українців, які проживають за межами України; забезпечення моніторингу виконання законодавства про державну мову, державних цільових програм забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови як державної; розгляд скарг фізичних і юридичних осіб на дії та бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій всіх форм власності, інших юридичних і фізичних осіб щодо дотримання вимог законодавства про державну мову; спрямування до Комісії з питань вищого корпусу державної служби, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій подання про проведення службових розслідувань, а також притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законодавства про державну мову, що є обов'язковими до розгляду; складання протоколів та застосування стягнень у випадках, встановлених законом; здійснення контролю за виконанням повноважень його представниками; затвердження форми акту про результати здійснення контролю за застосуванням державної мови, а також форми відповідних протоколу та постанови [4].

Законом розмежовано повноваження мовного омбудсмена у сфері захисту державної мови та захисту прав людини щодо застосування державної мови. Так, з метою захисту державної мови від публічного приниження чи зневажання, від навмисного спотворення державної мови в офіційних документах і текстах, зокрема навмисного застосування її з порушенням стандартів державної мови, а також від нехтування вимогами обов'язкового застосування державної мови, визначеними законом, Уповноважений: 1) здійснює державний контроль за застосуванням державної мови органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної і комунальної форм власності, їхніми посадовими та службовими особами, а також громадськими об'єднаннями, політичними партіями та іншими юридичними особами, їхніми посадовими особами; 2) надає висновки і рекомендації органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування в Україні щодо застосування української мови як державної в їхній діяльності; 3) оприлюднює висновки про ознаки публічного приниження чи зневажання державної мови в публічних виступах посадових осіб органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в Україні, підприємств, установ та організацій державної і комунальної форм власності, громадських об'єднань, політичних партій та інших юридичних осіб, а також посадових осіб іноземних держав; 4) подає пропозиції Кабінету Міні-

стрів України щодо внесення змін до законодавства щодо захисту державної мови.

Для здійснення вказаних повноважень мовний омбудсмен за потреби може залучати працівників Національної поліції, центрального органу виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту прав споживачів, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, працівників місцевих державних адміністрацій, інших органів державної влади [4].

З метою захисту прав людини щодо застосування державної мови кожна особа може звернутися до Уповноваженого зі скаргою про порушення вимог закону та щодо усунення перешкод та обмежень у користуванні державною мовою. Йдеться, зокрема, про оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій державної та комунальної форм власності, їхніх посадових і службових осіб та працівників. Відповідний механізм визначено у ст. ст. 54 і 55 закону. Окрім того, Уповноважений здійснює державний контроль за застосуванням державної мови.

Слід вказати, що контрольно-наглядові повноваження омбудсмена неоднозначно сприймаються суспільством, у тому числі й міжнародними інстанціями. Так, у висновку Венеціанської комісії щодо Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 6 грудня 2019 р. йдеться про те, що попри очевидну виправданість моніторингу дотримання положень закону, окремі повноваження «перероджуються в засоби контролю внутрішнього життя політичних партій та інших юридичних осіб, які піднімають питання щодо їх відповідності ст. 11 Європейської конвенції з прав людини про свободу асоціації» [12].

Порядок взаємодії Уповноваженого із захисту державної мови з органами державної влади, органами влади АР Крим, органами місцевого самоврядування затверджений Постановою КМУ від 21 серпня 2019 р. [5].

Необхідно згадати і про спеціальний допоміжний орган – секретаріат Уповноваженого, покликаний здійснювати організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Уповноваженого. Згідно із законом його структуру затверджує мовний омбудсмен, а штатний розпис та кошторис – керівник секретаріату за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики (Міністерством фінансів України). Цікаво, що на відміну від Уповноваженого, керівник та працівники секретаріату є державними службовцями. Вони призначаються та звільняються з посади в порядку, передбаченому Законом України «Про державну службу». Відповідно до Постанови КМУ «Деякі питання Уповноваженого із захисту державної мови» секретаріат Уповноваженого є юридичною особою публічного права (до речі, ці зміни було внесено лише після звільнення Т. Монахової). Гранична чисельність його працівників становить 50 одиниць [6].

Втім, як і у випадку з освітнім омбудсменом, законодавством не передбачено наявності посади заступника (першого заступника) омбудсмена, запровадження якої доречно «хоча б у контексті пошуку відповіді на питання про те, хто буде виконувати відповідні обов'язки у період тимчасової відсутності омбудсмена» [13, с. 6]. Видається доцільним покласти їх на керівника секретаріату.

Про необхідність більш чіткого і виваженого підходу до функціонування секретаріату як невід'ємної частини забезпечення роботи мовного омбудсмена свідчить і подання законопроекту О.В. Савчук про внесення змін до статті 52 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» щодо секре-

таріату Уповноваженого із захисту державної мови від 6 травня 2020 р. [14].

Важливо, що законом передбачено контроль за діяльністю самого Уповноваженого. Так, Уповноважений щороку готує і не пізніше 1 травня року, наступного за звітним, подає КМУ та представляє громадськості річний публічний звіт про свою діяльність і про стан дотримання закону разом із висновками та рекомендаціями Рахункової палати, наданими за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) діяльності Уповноваженого, та інформацією про стан виконання відповідних рекомендацій. Одночасно з поданням річного звіту Уповноважений розміщує його на своєму офіційному веб-сайті для відкритого доступу [4].

У підсумку відзначимо, що Уповноважений із захисту державної мови є дійсно новою інституцією для України.

Попри різне, часом діаметрально протилежне ставлення до нього (в тому числі й наукової спільноти), сьогодні він є частиною правозахисного механізму держави. Разом з освітнім омбудсменом, урядовим Уповноваженим з прав осіб з інвалідністю він діє в системі органів виконавчої влади. Законом встановлено систему вимог (цензів), яким має відповідати претендент на посаду мовного омбудсмена, порядок призначення його на посаду, вимоги щодо несумісності, підстави звільнення тощо. Слід вказати, що пріоритетним завданням Уповноваженого є захист не лише права громадян України на отримання державною мовою інформації та послуг у сферах суспільного життя, визначених законом, а й захист української мови як державної. Для виконання вказаних завдань мовний омбудсмен наділений низкою повноважень, серед яких переважають контрольні-наглядові.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про призначення Монахової Т.В. Уповноваженим із захисту державної мови : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.11.2020 р. № 1136-2019 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-monahovoyi-t-v-u-a1136r> (дата звернення: 20.07.2020).
2. Про звільнення Монахової Т.В. з посади Уповноваженого із захисту державної мови : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.05.2020 р. № 491-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zvilnennya-monahovoyi-t-v-z-pos-a491r> (дата звернення: 20.07.2020).
3. Про призначення Кременя Т.Д. Уповноваженим із захисту державної мови : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 р. № 852-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-kremeniya-t-d-upovnovazhenim-iz-zahistu-derzhavnoyi-t80720> (дата звернення: 20.07.2020).
4. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (дата звернення: 21.07.2020).
5. Про затвердження Порядку взаємодії Уповноваженого із захисту державної мови з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 819-2019-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2019-p> (дата звернення: 21.07.2020).
6. Деякі питання Уповноваженого із захисту державної мови : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 530. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-2020-p#Text> (дата звернення: 21.07.2020).
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-vr#Text> (дата звернення: 21.07.2020).
8. Декі питання освітнього омбудсмена : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 р. № 491-2018-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-p#Text> (дата звернення: 21.07.2020).
9. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 21.07.2020).
10. Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України від 18.05.2007 р. № 427/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/427/2007#Text> (дата звернення: 21.07.2020).
11. Про проведення відкритого конкурсу з добору кандидатури на посаду Уповноваженого із захисту державної мови для подання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини до Кабінету Міністрів України : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 8 серпня 2019 р. № 75.15/19. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/ogoloshennya-pro-konkurs-z-doboru-kandidata-na-posadu-upovnovazhenogo-iz-zahistu-derzhavnoi-movi> (дата звернення: 21.07.2020).
12. Висновок щодо Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», прийнятий Венеціанською Комісією на 121-ому пленарному засіданні (Венеція, 6-7 грудня 2019 р.). URL: <http://kmf.uz.ua/wp-content/uploads/2019/12/Висновок-венеціанської-комісії-960-2019.pdf> (дата звернення: 21.07.2020).
13. Рябовол Л.Т. Основи правового статусу освітнього омбудсмена. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право*. 2019. Випуск 7. Кропивницький : ТОВ «ПолімедСервіс», 2019. С. 4–7.
14. Проект Закону про внесення змін до статті 52 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» щодо секретаріату Уповноваженого із захисту державної мови від 06.05.2020 р. № 3441. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_1?id=&pf3511=68764 (дата звернення: 22.07.2020).