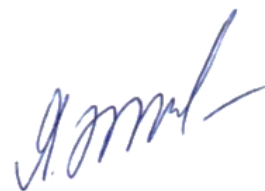


**МІНІСТЕРСТВО НАУКИ І ОСВІТИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**



**Журавель Ярослав Володимирович**

УДК 352/354-043.5(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

Київ – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

**Науковий консультант:** доктор юридичних наук, доцент,  
Заслужений юрист України  
**Теремецький Владислав Іванович,**  
Західноукраїнський національний університет,  
професор кафедри цивільного права і процесу;

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України  
**Музичук Олександр Миколайович,**  
Харківський національний університет  
внутрішніх справ, декан факультету № 1;

доктор юридичних наук, професор,  
**Петков Сергій Валерійович,**  
Таврійський національний університет імені  
В.І. Вернадського, заступник директора Науково-  
дослідного центру правового забезпечення  
державотворення та безпеки;

доктор юридичних наук, доцент,  
Заслужений юрист України  
**Резнік Олег Миколайович,**  
Сумська міська рада, секретар.

Захист відбудеться «25» березня 2021 року о 10:00 годині на засіданні Спеціалізованої вченої ради Д 26.062.16 Національного авіаційного університету за адресою: 03068, м. Київ, просп. Любомира Гузара, 1, зал засідань.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного авіаційного університету за адресою: 03068, м. Київ, просп. Любомира Гузара, 1.

Автореферат розіслано «24» лютого 2021 року.

**Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради**



**Ю. Л. Юринець**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Питання ефективної діяльності органів виконавчої влади завжди було одним із пріоритетних у будь-якій демократичній державі. Не є винятком і Україна, яка сьогодні перебуває в центрі міжнародної уваги у зв'язку зі здійсненням низки реформ у багатьох сферах життєдіяльності. З моменту проголошення незалежності України українське суспільство неодноразово наголошувало на необхідності докорінних змін засад функціонування державного апарату, адже діюча в Україні централізована модель регіональної політики практично вичерпала свої можливості. Основні вимоги сьогодення – радикальні перетворення структурно-організаційної діяльності, спрямованості та повноважень центральних органів виконавчої влади. Враховуючи зазначені аспекти, цілком логічно, що адміністративну реформу, яка проводиться в Україні з 2014 року, розпочато з удосконалення діяльності та реорганізації системи центральних органів виконавчої влади.

У 2014 році з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів України розпочато процес фінансової децентралізації. У політично концентрованому вигляді значення виконавчої влади для модернізації української державності виражено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року, якими реалізацію зазначеної реформи визнано запорукою успішного проведення структурних реформ у всіх сферах суспільного життя, адже здійснення відповідних адміністративних та інституційних перетворень є необхідним для виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, запровадження ефективної та прозорої адміністративної системи.

Децентралізація влади в Україні є гострим питанням сьогодення. Надмірна централізація влади і пов'язане з нею явище політичної корупції стали однією з причин глибокої політичної кризи в державі. Внаслідок введення в систему адміністративно-територіального устрою нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, які по-новому визначили координацію та підпорядкованість суб'єктів адміністративного устрою, децентралізація призвела до розвитку нових форм взаємодії між регіонами.

Актуалізація та складність належної організації діяльності органів виконавчої влади пов'язані з активізацією євроінтеграційних процесів, підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Позитивний світовий досвід свідчить, що успішна реалізація проектів територіального розвитку, які здійснюють і втілюють територіальні громади, сприяє ефективності розвитку економіки регіону та згуртованості країни.

Проблематика децентралізації органів виконавчої влади як політико-правового явища викликає чимало дискусій серед науковців, експертів та політиків. Це і зумовило актуальність дослідження концептуальних засад адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади, її аналізу та систематизації в умовах глобалізму та сучасного державотворення в Україні.

Дослідження проблем правової форми діяльності органів виконавчої влади було здійснено у наукових працях як фахівців з теорії права, так і вчених-адміністративістів. Зокрема, окремі аспекти питання визначення та сутності публічного адміністрування розглядалися у роботах В.Б. Авер'янова, Е.А. Афоніна, М.М. Білинської, Д.Л. Ворон, Р.А. Калюжного, А.Ф. Колодія, Б.А. Кормича, В.В. Круглова, А.Ф. Мельника, О.М. Музичука, А.А. Пухтецької, О.М. Рєзніка, С.С. Серьогіна, А.В. Хрідочкіна, Ю.С. Шемшученка, І.П. Яковлева та інших науковців. Проблематику щодо забезпечення реалізації конституційних прав, свобод людини і громадянина органами публічної адміністрації досліджували вітчизняні вчені: з позиції інформаційного права – І.В. Арістова, К.І. Беляков, Г.О. Блінова; з позиції адміністративно-деліктного права – К.Г. Волинка, В.В. Галуцько, В.І. Гойман, П.В. Діхтієвський, М.І. Козюбра, І.Б. Коліушко, А.М. Колодій, В.К. Колпаков; з позиції теорії адміністративного права – Є.О. Легеза, Т.П. Мінка, О.В. Негодченко, С.В. Петков, В.І. Теремецький. Методи публічного адміністрування розглядалися у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.Б. Дзюндзюка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, Т.О. Коломоєць, В.М. Марчук, Р.В. Миронюка, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценка, Ю.М. Тодики, В.К. Шкарупи, М.Г. Шульги та інших науковців.

Безумовно, вказані та інші вчені здійснили вагомий внесок у розвиток науки адміністративного права. Але у зв'язку з останніми змінами у вітчизняному законодавстві та викликами, які постали перед українським суспільством, слід значно скорегувати підходи до наукового обґрунтування адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади. Наразі невирішеними залишаються питання правового механізму забезпечення децентралізації органів виконавчої влади – недосконалість, суперечливість і неоднозначність у текстах нормативно-правових актів, які регламентують проблеми децентралізації влади; законодавча невизначеність категоріально-понятійного апарату; відсутність системного підходу до дослідження правових форм цифровізації, як сучасного концептуального підходу до оптимізації діяльності органів виконавчої влади; єдино узгодженого підходу до класифікації управлінських відносин; систематизації функцій та повноважень органів виконавчої влади; дієвого механізму взаємодії; ефективних управлінських інноваційних технологій. Зазначене зумовило актуальність теми дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію положень Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 № 722/2019, Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 № 942, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 № 509-VIII, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та Плану заходів з її реалізації на 2019-2021 роки, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474 та плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0107U008696).

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає у концептуальному підході до розкриття проблеми становлення і розвитку децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а також визначенні шляхів удосконалення адміністративно-правового забезпечення цього процесу.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації поставлені такі основні задачі:

- з'ясувати поняття та сутність публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади;
- розкрити концептуальні підходи до співвідношення публічного адміністрування та публічного управління в діяльності органів виконавчої влади;
- визначити основні принципи публічного адміністрування органів виконавчої влади;
- охарактеризувати форми та методи публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади;
- здійснити ретроспективний аналіз формування системи виконавчої влади в Україні;
- розкрити сутність організаційної конструкції «система органів виконавчої влади»;
- визначити мету, завдання та повноваження органів виконавчої влади як основу їх правового статусу;
- з'ясувати роль органів виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина;
- розкрити особливості системи та структури органів виконавчої влади в Україні;

- визначити особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади;
- з'ясувати вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- розкрити особливості діяльності органів виконавчої влади в умовах зміни адміністративно-територіального устрою в Україні;
- здійснити аналіз зовнішніх управлінських відносин в системі органів виконавчої влади;
- з'ясувати роль та особливості внутрішньоорганізаційних управлінських відносин в системі органів виконавчої влади;
- визначити місце та значення публічно-сервісних відносин у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина;
- розкрити роль деліктних правовідносин в діяльності органів виконавчої влади;
- здійснити системний аналіз нормативно-правового рівня оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні;
- детермінувати основні засади організаційного рівня оптимізації системи органів виконавчої влади;
- з'ясувати вплив європейських моделей діяльності органів виконавчої влади та перспективи їх використання в Україні;
- запропонувати концепцію удосконалення функціонального рівня діяльності органів виконавчої влади в Україні в умовах євроінтеграції.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються під час здійснення децентралізації в Україні.*

*Предмет дослідження становить адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні.*

**Методи дослідження** Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене метою, завданнями, специфікою предмета й об'єкта дослідження.

*Діалектичний метод* становить методологічну основу дисертації та застосований при з'ясуванні сучасного стану адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а також визначенні перспектив його подальшого розвитку і вдосконалення (підр. 1.1, 2.2). За допомогою *історичного методу* здійснено науковий аналіз становлення та розвитку децентралізації органів виконавчої влади (підр. 2.1). Використання *системно-структурного методу* дозволило з'ясувати характерні особливості організації діяльності органів виконавчої влади, визначити форми та методи публічного адміністрування (підр. 1.3, 1.4, 2.4, 3.4). *Формально-догматичний метод* дозволив проаналізувати норми вітчизняного законодавства, виокремити основні проблемні питання та сформулювати пропозиції щодо удосконалення норм права, які регулюють адміністративне забезпечення

децентралізації органів виконавчої влади (підр. 3.2, 5.1). *Порівняльно-правовий метод* використано для окреслення перспектив застосування в Україні позитивного зарубіжного досвіду правової об'єктивації з метою подальшого розвитку методологічних засад формування адаптаційних механізмів впровадження європейських принципів управління у форматі правової держави (підр. 5.3, 5.4). *Соціологічний метод* дав можливість з'ясувати наукові погляди вчених і практиків щодо проблемних питань законодавства України про децентралізацію (підр. 2.2, 2.4). За допомогою *методу емпіричного дослідження* виокремлено найбільш точні відомості щодо передумов реформування системи органів виконавчої влади в Україні (підр. 2.1, 3.1). *Методи моделювання та прогнозування* використано при розробці та формулюванні напрямів вдосконалення та практичних засад підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади (підр. 5.1, 5.2).

*Нормативну основу дослідження становлять* Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти, якими регламентується діяльність органів виконавчої влади, Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС, інші міжнародні правові акти, а також практика їх застосування.

*Інформаційною та емпіричною основою* дослідження є аналітичні і статистичні вітчизняні та міжнародні звіти, довідкові видання, політико-правова публіцистика, Інтернет-ресурси тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних теоретико-правових досліджень функціонування системи децентралізації органів виконавчої влади в Україні відповідно до концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, що характеризуються науковою новизною:

*вперше:*

– з'ясовано основні ознаки системи органів виконавчої влади: 1) зв'язок з іншими системами, підсистемами; 2) взаємопов'язаність усіх елементів системи; 3) координованість відносин життєдіяльності системи (підсистеми); 4) як системи управлінських відносин, що має внутрішню ієрархічну структуру; 5) як системи, в якій має зберігатись орієнтація суб'єктів системи на її норми і цінності;

– доведено наявність проблеми асиметрії нормативно-правового рівня оптимізації центральних органів виконавчої влади (регулювання статусу та діяльності центральних органів виконавчої влади на концептуальному рівні одночасно законами України та положеннями, що затверджені постановами Кабінету Міністрів України є недоцільним, оскільки дублювання регламентації одних і тих же правовідносин двома або більше нормативно-

правовими актами є небажаним правовим явищем) та функціонального рівня – нагальна потреба уникнення нормативної авторегуляції, тобто ситуації, за якої центральний орган виконавчої влади сам видає нормативно-правовий акт, який сам же має виконувати і контролювати (така постановка питання є нелогічною та має прямі ознаки конфлікту інтересів);

– виокремлено та охарактеризовано основні проблемні питання щодо: нормативного забезпечення децентралізації органів публічної адміністрації; принципів оптимізації діяльності органів виконавчої влади, які системно пов'язані між собою та у комплексі є невід'ємною складовою сучасної моделі публічного управління; максимального залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень; відкритості та прозорості процесів державного управління; діджиталізації управлінської діяльності; посилення державної антикорупційної політики;

– розглянуто модель системної діджиталізації діяльності органів виконавчої влади як окрему глобальну компоненту державної політики у сфері публічного адміністрування, адже саме від діджиталізації в умовах сучасної парадигми розвитку суспільства і держави залежить належний доступ до адміністративних послуг, вона є вагомим фактором скорочення адміністративно-управлінського апарату і, як наслідок, публічних видатків на нього;

– доведено необхідність розроблення засобів інформатизації та програмного забезпечення (з відкритими кодами) на основі прикладних досліджень новітніх конкурентоспроможних інформаційно-комунікаційних технологій;

– окреслено проблематику притягнення до відповідальності суб'єктів, які здійснюють внесення інформації до системи, за недостовірність та неповноту внесених даних, а також суб'єктів, які надають адміністративні послуги, за порушення порядку їх надання. Надано пропозиції щодо врегулювання питання відповідальності за порушення вимог законодавства з питань надання адміністративних послуг на законодавчому рівні;

– визначено, що перспективи удосконалення адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади мають базуватися на традиції державотворення, враховувати національні традиції, становлення та функціонування публічних органів у минулому, особливості адміністративно-територіального устрою держави, наявність автономної території, поліетнічний склад населення, тощо;

*удосконалено:*

– наукові підходи до розуміння понять «публічне адміністрування в діяльності органів державної виконавчої влади», «механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина», «механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації», «деліктні правовідносини», «адміністративний делікт», «деліктна відповідальність»;



– теоретичне положення, що поняття «публічне адміністрування» необхідно розглядати як управлінську діяльність щодо задоволення потреб та публічних інтересів, котра здійснюється усіма органами державної влади та зводиться до надання публічних послуг;

– обґрунтування необхідності відійти від традиційного тлумачення правової форми публічного адміністрування та розглядати її як інтегративну категорію, що здатна встановлювати стійкі зв'язки між інститутами та нормами адміністративного права;

– наукових підхід про те, що на сьогодні існує проблематика невизначеності порядку контролю та відповідальності за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (запропоновано імплементувати у вітчизняне законодавство позитивний досвід Республіки Польща);

– теоретичне положення щодо наділення органів місцевого самоврядування: правом моніторингу, контролю та нагляду за діяльністю місцевих органів виконавчої влади стосовно забезпечення належних умов роботи органів місцевого самоврядування; відповідними повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення на посадових осіб місцевих органів виконавчої влади стосовно неналежного виконання ними своїх посадових обов'язків з питань забезпечення інтересів місцевих громад;

– наукові положення про становлення і розвиток парадигми виконавчої влади в Україні, еволюцію та сутність адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади в умовах децентралізації, що дозволило виявити причини недосконалості сучасного стану цього правового інституту;

– теоретичне положення, що відсутність чіткого розподілу повноважень та відповідальності за прийняття рішень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях суттєво впливає на об'єктивний стан справ у напрямі децентралізації влади в Україні;

– обґрунтування ролі норм адміністративного права в організаційному та правовому забезпеченні оптимізації системи органів виконавчої влади, яка пов'язана з вирішальним впливом адміністративно-правових норм на суспільні відносини у сфері публічного управління, що здійснюється публічною адміністрацією за допомогою методів адміністративного права, включає адміністративні процедури і спрямоване на забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних інтересів суб'єктів діяльності, інших фізичних і юридичних осіб, а також на сталий розвиток суспільства і держави;

– доктринальні підходи щодо розуміння ролі зовнішніх управлінських та внутрішньоорганізаційних управлінських відносин, визначення місця та значення публічно-сервісних і деліктних відносин у діяльності органів виконавчої влади;

– обґрунтовано думку щодо створення та широкого впровадження у правотворчу практику комп'ютерних програм з можливістю перевірки проєктів нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів виконавчої влади, на відповідність Конституції України та іншим нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, відсутність або наявність неузгодженостей та повторень в текстах інших документів, що регулюють подібні групи правовідносин;

– науковий підхід, що основною тенденцією концепції «належного врядування» в Україні повинно бути не досягнення результату будь-якою ціною, а побудова прозорого, заснованого на активній участі громадян процесу реалізації політики в інтересах їх більшості;

– теоретичні узагальнення позитивного зарубіжного досвіду децентралізації органів виконавчої влади та визначення основних напрямів його імплементації у вітчизняне законодавство, з урахуванням наявних традицій нормотворення та практичної реалізації;

*дістали подальшого розвитку:*

– концептуальний підхід щодо визначення основних напрямів публічного адміністрування у діяльності органів виконавчої влади: розпорядча діяльність (виконання законодавчих актів); адміністрування адміністративних послуг (включаючи контрольну та наглядову діяльність); надання адміністративних послуг; внутрішня діяльність суб'єктів публічного адміністрування (запропонована класифікація має на меті забезпечити правовий захист, зокрема, отримувачів адміністративних послуг, від зловживань посадовців);

– обґрунтування, що компетенція центральних органів виконавчої влади, які не є міністерствами, має обмежуватися лише втіленням окремих функцій з реалізації державної політики. Натомість у значній частині нормативно-правових актів, які визначають правовий статус центральних органів виконавчої влади, це положення не дотримується, що може створювати підстави для виникнення компетенційних суперечностей;

– теоретичне положення про те, що ефективність реалізації прав і свобод людини наразі визначається дієвістю їх гарантування у суспільстві, адже в державі з нестабільною політичною і економічною обстановкою не може бути досконалого організаційно-правового механізму забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина;

– науковий підхід щодо окреслення перспектив розвитку нормативно-правового та організаційного рівнів оптимізації системи органів виконавчої влади (принципів, форм та методів публічного адміністрування, адміністративних процедур та інформаційно-аналітичного забезпечення цієї діяльності);

– теоретичне положення, що реалізація принципу «єдиного вікна» має полягати в оптимізації процедури надання адміністративних послуг, які

користуються максимальним попитом централізовано через єдиного «незалежного» адміністратора надання таких послуг та переважно в електронній формі;

– обґрунтування необхідності розроблення програмного забезпечення щодо інтеграції до Порталу державних послуг iGov відповідних електронних баз даних (реєстрів), необхідних для проведення державної реєстрації (перереєстрації) та зняття з обліку транспортних засобів, які знаходяться на обліку МВС України (окрім комерційного транспорту);

– теоретичне положення щодо систематизації електронних адміністративних послуг в один новостворений державний веб-портал «Електронні державні послуги України», на якому передбачити наявність «особистого кабінету», до якого забезпечити вхід лише після автентифікації з використанням «кваліфікованого електронного цифрового підпису (ЕЦП), BankID, MobileID»;

– наукові розробки щодо: перегляду роботи сучасної системи ЦНАП у бік розподілу їх робочого процесу на процедури за терміном їх надання та можливістю забезпечення територіальних підрозділів або мобільних ЦНАП з метою охоплення максимальної кількості громадян; підключення смс-сервісів та удосконалення діючих мобільних додатків для оптимізації діючого механізму надання адміністративних послуг; створення для органів виконавчої влади типового шаблону Інтернет-сторінки з можливістю інтерактивного спілкування; актуалізація питання проведення маркетингових досліджень серед споживачів адміністративних послуг;

– обґрунтування доцільності під час розроблення програмного забезпечення для електронної реєстрації на державному веб-порталі iGov транспортних засобів, передбачити автоматичне проведення всіх необхідних перевірок транспортних засобів на їх «юридичну чистоту» та можливість проведення он-лайн платежів, передбачених законодавством податків і зборів (обов'язкових платежів), а також платежів за державну реєстрацію (перереєстрацію), зняття з обліку, відшкодування вартості за виготовлення свідоцтва про реєстрацію, державних номерних знаків;

– концептуальний підхід про необхідність реформування системи стимулів у роботі посадових осіб (доцільності нормативного закріплення залежності розміру оплати праці посадових осіб органів державної виконавчої влади від показників соціально-економічного розвитку в певній галузі виробництва чи соціально-гуманітарній сфері або певній території).

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що отримані висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – як основа для подальших досліджень і вирішення теоретико-правових питань, пов'язаних з удосконаленням правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні (довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження у

науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права від 14.10.2020 р.);

– у правотворчій сфері – під час розробки і вдосконалення нормативно-правових актів з питань оптимізації та підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади;

– у правозастосовній сфері – для вдосконалення практичної діяльності органів виконавчої влади (довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження в роботу Асоціації міст України від 03.11.2020 р.);

– в освітньому процесі – під час підготовки окремих розділів підручників та навчальних посібників з курсів «Адміністративне право України», «Адміністративно процесуальне право», «Менеджмент управління», а також на курсах підвищення кваліфікації для посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у освітній процес Академії праці, соціальних відносин і туризму від 06.10.2020 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Усі наукові положення, висновки та пропозиції, що виносяться на захист, ґрунтуються на власних дослідженнях автора. Наукові положення, що належать співавторам публікацій за темою дисертації, використано з посиланнями. У статті «Здійснення реєстраційних дій як прояв правової форми публічного адміністрування», підготовленій спільно з В. І. Теремецьким, зроблено висновок, що здійснення реєстраційних дій як прояв правової форми публічного адміністрування передбачає офіційне визнання шляхом засвідчення державою певного факту, що має юридичні наслідки, та/або з метою забезпечення реалізації певних прав особою. У статті «Поняття деліктних правовідносин та їх основні ознаки», підготовленій спільно з В. І. Теремецьким, досліджено поняття, зміст та сутність поняття «деліктні правовідносини» та сформулювало його авторське визначення.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дослідження оприлюднено дисертантом на таких міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Правова доктрина, правоутворення та правозастосування» (м. Харків, 11 жовтня 2019 р.), «Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку» (м. Харків, 6-7 березня 2020 р.), «Правова система України» (м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 р.), «Актуальні проблеми сучасної науки» (м. Вінниця, 6 квітня 2020 р.), «Актуальні питання економіки, фінансів, обліку і права в сучасних умовах» (м. Полтава, 16 квітня 2020 р.), «Сучасні виклики та проблеми науки» (м. Луцьк, 20 квітня 2020 р.), «Економіко-правові дискусії» (м. Кропивницький, 30 квітня 2020 р.), «Травневі правові читання» (м. Черкаси, 7 травня 2020 р.), «Актуальні проблеми сучасної науки» (м. Харків, 15 травня 2020 р.), «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні» (м. Маріуполь, 19 травня 2020 р.), «Шляхи реформування юридичних

наук у європейський простір» (м. Херсон 19 травня 2020 р.), «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 21–22 травня 2020 р.).

**Публікації.** Основні положення та висновки дисертації викладено у 35-ти наукових публікаціях, серед яких одноосібна монографія, колективна монографія, 21 стаття, опублікована у наукових фахових виданнях України, серед яких 20 – у журналах, включених до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща), та 12 тез наукових повідомлень на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається з основної частини (вступ, п'ять розділів, які включають двадцять підрозділів, висновки), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 522 сторінки. Список використаних джерел містить 714 найменувань на 67 сторінках, додатки викладено на 9 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, вказано на зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами і грантами, визначено мету і завдання дисертації, перераховано наукові методи дослідження, сформульовано наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, зазначено особистий внесок здобувача, наведено дані щодо апробації результатів дослідження, публікацій, структури й обсягу дисертації.

**Розділ 1 «Публічне адміністрування в системі органів виконавчої влади в Україні»** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Поняття та сутність публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади»* досліджено сутність публічного адміністрування як правової категорії, сформульовано авторське визначення поняття «публічне адміністрування в діяльності органів державної виконавчої влади», обґрунтовано категоріальний статус поняття «публічне адміністрування» в науці адміністративного права, проаналізовано існуючі спірні питання щодо співвідношення публічного адміністрування із суміжними поняттями, які є однією з перешкод практичної реалізації процесу реформування органів виконавчої влади в Україні в частині, що стосується приведення її у відповідність до визнаних європейських стандартів. Розмежовано поняття «публічне адміністрування» та «державне управління».

Обґрунтовано, що публічне адміністрування як об'єкт наукового пізнання дає змогу дослідити характер відносин фізичних та юридичних осіб із суб'єктами публічної адміністрації у процесі виконання останніми покладених

на них законом адміністративних зобов'язань. Визначено основні складові публічного адміністрування у діяльності органів державної виконавчої влади.

Констатовано, що наразі діюча система публічного адміністрування в Україні залишається неефективною, корумпованою та внутрішньо суперечливою, що є суттєвою перешкодою на шляху до позитивних змін у суспільстві та державі.

У підрозділі 1.2 «Співвідношення публічного адміністрування та публічного управління в діяльності органів виконавчої влади» досліджено співвідношення понять «публічне адміністрування» та «публічне управління» на рівні наукових концепцій та законодавства. З'ясовано, що публічне адміністрування встановлює стандарти діяльності суб'єктів виконання публічно-владних функцій, які відрізняються від традиційних уявлень про державне управління, а також надає змогу скласти системне уявлення про форми і методи виконання цих функцій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Теоретично обґрунтовано, що публічне управління є більш масштабною категорією, оскільки формується на системній основі і передбачає управлінське «розмаїття» ідей, поглядів, методів та інструментів.

У підрозділі 1.3 «Принципи публічного адміністрування органів виконавчої влади» проаналізовано вітчизняні та європейські принципи публічного адміністрування. Визначено, що суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є їх закріплення у більшості правових норм. Запропоновано до основних принципів публічного адміністрування відносити: верховенства права, верховенство права, законність, демократизм методи і стилі роботи, субсидіарність, відкритість, «єдиного вікна», професійність, компетентність, пропорційність, ефективність, підконтрольність та відповідальність. Узагальнено наукові концепції щодо систематизації принципів публічного адміністрування.

Розглянуто сутність та особливості принципу «єдиного вікна» у діяльності органів виконавчої влади. Теоретично обґрунтовано, що реалізація принципу «єдиного вікна» має полягати в оптимізації процедур надання адміністративних послуг. Доведено необхідність запровадження на нормативному рівні відповідальності суб'єктів, які здійснюють внесення інформації (даних) до системи, за недостовірність та неповноту таких даних. Запропоновано внести зміни до ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» у частині, що стосується відповідальності за порушення вимог законодавства з питань надання адміністративних послуг.

У підрозділі 1.4 «Загальна характеристика форм і методів публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади» розкрито понятійно-категоріальний апарат форм і методів публічного адміністрування. Обґрунтовано, що форми і методи публічного адміністрування – це несумісні

поняття, які перебувають у відносинах субпідрядності (належать до одного й того ж роду, однак їх обсяг не збігається).

Проаналізовано правову форму публічного адміністрування – здійснення реєстраційних дій. Запропоновано авторське визначення поняття «адміністративна послуга», що уточнює та поліпшує чинне законодавче визначення. Розмежовано методи публічного адміністрування та методи правового регулювання. Розглянуто особливості застосування методу переконання, ефективність застосування якого обумовлює результат – зростання довіри населення до органів виконавчої влади.

**Розділ 2 «Оптимізація системи органів виконавчої влади на засадах децентралізації»** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Ретроспективний аналіз формування системи виконавчої влади в Україні»* розкрито поняття «виконавча влада», «орган виконавчої влади» у контексті структури, системних ознак, особливостей органів виконавчої влади у порівнянні з іншими органами управління. Проаналізовано етапи розвитку сучасної вітчизняної державності. Доведено, що виконавча влада – це складова державної влади, яка здійснюється апаратом адміністративного управління і у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування усіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку.

Виокремлено основні ознаки виконавчої влади. Розкрито сутність органів виконавчої влади через виконання ними своїх функцій, спрямованих на реалізацію стратегії розвитку держави. Обґрунтовано думку, що основним завданням органів виконавчої влади є адміністрування виконавчо-розпорядчої діяльності, яке передбачає позбавлення цих органів невластивої їм функції нормотворення.

У підрозділі 2.2 *«Характеристика організаційної конструкції «система органів виконавчої влади»* розкрито сутність та особливості понять «система», «система органів виконавчої влади». Обґрунтовано, що система органів виконавчої влади – це сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних органів, наділених відповідною компетенцією, які утворюють цілісну єдність у процесі реалізації виконавчої влади на території України. Їх діяльність має підзаконний, виконавчо-розпорядчий та адміністративно-сервісний характер. Наголошено, що дослідження системи органів виконавчої влади в Україні неможливе без урахування зовнішніх факторів.

Виокремлено основні проблемні питання, що зумовлюють низьку ефективність системи органів виконавчої влади. Доведено, що ефективність функціонування системи органів виконавчої влади визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами з різними організаційно-правовими статусами як по вертикалі, так і по горизонталі. Окреслено основні причини низької ефективності органів виконавчої влади.

У підрозділі 2.3 «*Мета, завдання та повноваження органів виконавчої влади як основа їх правового статусу*» розкрито особливості співвідношення понять «функції», «повноваження», «компетенція». Підкреслено, що функції та повноваження розглядаються як складові елементи компетенції. Водночас функції органу влади виявляються через сукупність усіх елементів компетенції. При цьому основні напрями діяльності державних органів є похідними від основних функцій держави або, інакше кажучи, функції держави розподіляються між усіма органами залежно від місця кожного з них у державному механізмі. Обґрунтовано, що при визначенні компетенції органів публічного адміністрування не можна обмежуватися вказівкою на їх функції, а слід також закріпити конкретні повноваження, необхідні для успішного їх здійснення. Констатовано наявність проблем, що стосується розділення сфер діяльності між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, надано пропозиції щодо внесення змін до базових законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», у яких дублюються групи повноважень, що, як наслідок, викликає чимало суперечностей.

Сформульовано визначення поняття «функції органів виконавчої влади», в рамках яких здійснюються їх державно-владні форми. Визначено, що однією з особливостей виконавчої влади, що відрізняє її від інших гілок влади, є застосування владних функцій – за допомогою методів примусу чи переконання. Проаналізовано основні завдання органів виконавчої влади та виокремлено проблемні питання, які виникають під час їх реалізації. Розмежовано поняття «нагляд» та «контроль». Запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

У підрозділі 2.4 «*Органи виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина*» досліджено правову природу механізму забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина. Констатовано, що ефективність реалізації прав і свобод людини наразі визначається дієвістю їх гарантування в суспільстві, а отже юридичні гарантії є одним із елементів механізму захисту прав громадян.

Окреслено сутність та особливості понять «механізм», «юридичний механізм захисту прав людини». Сформульовано авторські визначення дефініцій «механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина», «механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації».

Виокремлено актуальні проблемні питання реалізації механізму забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина. Звернуто увагу на важливість використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності системи органів виконавчої влади. Окреслено основні завдання щодо покращення ефективності реалізації електронного урядування в Україні. Обґрунтовано доцільність розроблення та прийняття Концепції



інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні та проекту Закону України «Про інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації в Україні», які передбачатимуть упорядкування правових норм та систематизацію адміністративно-правових засад створення єдиної глобальної інтегрованої системи, що об'єднає загальнодержавні, регіональні, відомчі та локальні електронні ресурси органів публічної адміністрації. Запропоновано внести зміни до п. 19<sup>1</sup>.1.44 ст. 19<sup>1</sup> та п. 49.4<sup>1</sup> ст. 49 Податкового кодексу України, ч. 2 п. 3, ч. 3 п. 3, ч. 1 п. 6, ч. 1 п. 8, ч. 21 п. 8 Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів.

**Розділ 3 «Організаційні засади функціонування органів виконавчої влади в Україні на засадах децентралізації»** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Загальна характеристика системи та структури органів виконавчої влади в Україні» розкрито сутність та особливості дефініцій «система», «політична система», «правова система», «система публічного управління». Констатовано, що органи виконавчої влади мають багаторівневу систему, яка розподіляється на горизонтальні ієрархічні рівні, при яких ланки нижчого рівня підпорядковані ланкам вищого рівня. Згідно з конституційно-правовою моделлю в Україні функціонує три рівні органів виконавчої влади – вищі, центральні та місцеві. Особливості функціонування системи державного управління виявляються в тому, що на кожному ієрархічному рівні має відбуватися планування діяльності і розвитку керованого об'єкта та колективу відповідного органу влади. Виокремлено основні ознаки системи органів виконавчої влади. Проаналізовано структуру органів виконавчої влади в Україні та окреслено проблемні питання їх діяльності.

У підрозділі 3.2 «Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади» визначено сутність поняття «статус» та «адміністративно-правовий статус». Розкрито особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади в Україні. Проаналізовано норми чинного законодавства України щодо визначення правового статусу кожного з органів виконавчої влади, зокрема: міністерств, державних служб; державних агентств; адміністрацій; інспекцій, комітетів; фондів; бюро. Констатовано, що адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади є складною динамічною системою, до складу якої входить велика кількість суб'єктів та об'єктів управління різного рівня, які взаємодіють між собою.

У підрозділі 3.3 «Вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» розглянуто особливості становлення та розвитку дефініції «децентралізація» у вітчизняному та європейському законодавстві, проаналізовано законодавчу та

наукову концепцію впливу децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Констатовано, що законодавство європейських держав передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку та місцевого самоврядування – з іншого.

Виокремлено основні проблемні питання щодо розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час децентралізації. Обґрунтовано думку, що відсутність чіткого розподілу повноважень та відповідальності за прийняття рішень між представницькою та виконавчою гілками влади в державі суттєво впливає на об'єктивний стан справ у напрямі децентралізації влади в Україні.

У підрозділі 3.4 *«Особливості діяльності органів виконавчої влади в умовах зміни адміністративно-територіального устрою України»* визначено сутність та особливості поняття «адміністративно-територіальний устрій». Проаналізовано чинні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади до зміни та після зміни територіального устрою, а також законопроекти «Про засади адміністративно-територіального устрою України» та «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Окреслено особливості діяльності органів виконавчої влади за умов зміни адміністративно-територіального устрою.

Обґрунтовано думку, що ефективність децентралізації влади безпосередньо пов'язується з удосконаленням адміністративно-територіального устрою держави. Надано пропозиції щодо удосконалення структури адміністративно-територіального устрою України. Виокремлено наявну проблематику невизначеності порядку контролю та відповідальності за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Запропоновано імплементувати у вітчизняне законодавство позитивний досвід Республіки Польща.

**Розділ 4 «Функціональні засади системи органів виконавчої влади в Україні»** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 *«Зовнішні управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх особливості»* розглянуто сутність та особливості поняття «зовнішні управлінські відносини», визначено їх місце в системі органів виконавчої влади, досліджено генезу наукової думки щодо становлення та розвитку цього виду управлінських відносин. Розкрито зміст понять «управління», «публічне управління», «державне управління», «управлінські відносини» стосовно процесу децентралізації. Проаналізовано співвідношення дефініцій «система органів виконавчої влади» та «система виконавчої влади» в контексті вертикальних та горизонтальних складових правовідносин.

Теоретично обґрунтовано доцільність поділу управлінських відносин на зовнішньо управлінські та внутрішньо управлінські. Запропоновано поняття

«зовнішні управлінські відносини» розглядати в широкому та вузькому значенні.

У підрозділі 4.2 *«Роль та особливості внутрішньоорганізаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої»* досліджено: дефініцію «внутрішньоорганізаційні управлінські відносини органів виконавчої влади», наукові точки зору щодо класифікації управлінських відносин; співвідношення з терміном «зовнішні управлінські відносини» та родовим поняттям «управлінські відносини». Проаналізовано категоріально-понятійний апарат у сфері управлінських відносин, зокрема проблеми розмежування понять «внутрішньо апаратні відносини» та «внутрішньо управлінські відносини». Зроблено висновок, що термін «внутрішньо управлінські відносини» є більш широким за своїм змістом, ніж «внутрішньо апаратні відносини».

Обґрунтовано, що внутрішньоорганізаційні управлінські відносини органів виконавчої влади перебувають в системі адміністративно-правового регулювання, мають чітко виражену внутрішню направленість, організаційно-забезпечувальний характер, владно-розпорядчі, координаційні та контролюючі функції, спрямовані на виконання основних завдань щодо управління організацією. Виокремлено види внутрішньоорганізаційних управлінських відносин органів виконавчої влади. Констатовано, що внутрішньоорганізаційні управлінські відносини виражають інтереси самоорганізації системи органів виконавчої влади, що сприяє формуванню управлінських структур, визначенню основ їх взаємодії, розподілу обов'язків, прав і відповідальності тощо.

У підрозділі 4.3 *«Місце та значення публічно-сервісних відносин у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина»* розкрито сутність та особливості понять «публічний», «сервіс (сервісний)», «відносини», «публічно-сервісні відносини». Запропоновано авторське визначення поняття «публічно-сервісні відносини», виокремлено проблемні аспекти їх діяльності. Констатовано, що рівень демократичного розвитку будь-якої держави і суспільства загалом оцінюється за критерієм стану справ у сфері забезпечення прав і свобод особи, їх практичної реалізації. Розвиток концепції розбудови правової держави призвів до поступового зміщення її основних акцентів від правової (всі рівні перед законом) до соціальної (державна для людини) складової, що передбачає кардинальну зміну у відносинах між державою та людиною. Йдеться про трансформацію їх взаємодії від управлінсько-розпорядчих і карально-репресивних функцій (з боку державних органів) до здійснення обслуговування населення, надання управлінських послуг, які б сприяли покращенню рівня життя в державі та ефективно впливали на забезпечення основоположних прав і свобод людини та громадянина.

У підрозділі 4.4 *«Деліктні правовідносини в діяльності органів виконавчої влади»* досліджено теоретичні та практичні засади деліктних правовідносин в діяльності органів виконавчої влади. Проаналізовано основні

концептуальні підходи щодо сутності дефініцій «делікт», «деліктна відповідальність». Доведено, що делікт поділяється на дві складові, розмежування яких відбувається за класичною схемою римського права – за ознакою загрози суспільній безпеці (кримінальні та адміністративні правопорушення). Здійснено аналіз поняття «деліктна відповідальність». Констатовано, що деліктна відповідальність є видом (складовою) юридичної відповідальності. Сформульовано визначення поняття «деліктні правовідносини». Обґрунтовано, що деліктні правовідносини виникають виключно з моменту вчинення делікту суб'єктом, є складовою правовідносин, які зі свого боку є частиною суспільних відносин та мають всі ознаки правовідносин.

**Розділ 5 «Перспективи оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні на засадах децентралізації»** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 5.1 *«Нормативно-правовий рівень оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні»* здійснено системний аналіз нормативно-правового рівня оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні. Констатовано, що нормативно-правовий рівень оптимізації системи органів виконавчої влади охоплює систему нормативно-правових актів, що регулюють діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади в контексті парадигми сучасних реформ публічного управління. Надано пропозиції щодо його поділу на два субрівні – концептуальний та функціональний. Виокремлено основні проблемні питання концептуального та функціонального субрівнів.

Розглянуто модель системної діджиталізації діяльності органів державного управління як окрему глобальну компоненту державної політики в сфері публічного управління та адміністрування. Звернено увагу, що процес діджиталізації наразі потребує системного підходу, вироблення завершеної концепції, дієвого державного проєкту, що має передбачати цілі, завдання, конкретні заходи та вимірювані результати, а також постійний контроль і аудит. Обґрунтовано, що оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою має відбуватися за принципами субсидіарності та децентралізації, а органам місцевого самоврядування базового рівня повинні надаватися повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Наголошено на доцільності перегляду системи стимулів у роботі посадових осіб. Надано пропозиції щодо розроблення проєкту Закону України «Про місцеві органи виконавчої влади», внесення змін до розділу VII Закону України «Про запобігання корупції», Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо.

У підрозділі 5.2 «*Організаційний рівень оптимізації системи органів виконавчої влади*» розглянуто основні принципи та напрями організації роботи органів виконавчої влади. Теоретично обґрунтовано, що інструментально-технічною основою управлінської діяльності органів державної виконавчої влади повинна стати діджиталізація, адже без інформаційно-комунікаційних технологій в сучасних умовах буде важко уявити як залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень, так і відкритість та прозорість процесів публічного управління, а також застосування проєктного методу у публічному управлінні та посиленні державної антикорупційної політики. Констатовано, що взаємодія та обмін інформацією між реєстрами повинна мати систематичний і постійний характер з метою підвищення ефективності публічного управління, яке служить утвердженню та забезпеченню прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Реєстри мають обмінюватися інформацією автоматично з пріоритетом інформації того реєстру, в якому дані беруться з першоджерела. Запропоновано розроблення Основ законодавства про державні реєстри та їх взаємодію.

У підрозділі 5.3 «*Вплив європейських моделей діяльності органів виконавчої влади та перспективи їх використання в Україні*» проаналізовано політико-правові конструкції децентралізації публічної влади європейських держав на різних етапах історичного розвитку, досліджено досвід становлення та розвитку децентралізації публічної влади у провідних європейських демократичних державах.

Констатовано, що кожна європейська держава має власні особливості децентралізації публічної влади, які передбачено національним законодавством. Зокрема, у конституціях держав-членів ЄС упродовж другої половини ХХ ст. закріплено децентралізацію влади, як основу конституційного ладу держави, однак практично кожній державі притаманні свої риси. Вказано, що на формування конституційного ладу на засадах децентралізації в державах ЄС мають значний вплив національні традиції, становлення та функціонування публічних органів у минулому, особливості адміністративно-територіального устрою держави, наявність автономних територій, поліетнічний склад населення. Виокремлено три групи поділу держав ЄС: 1) федерації (Австрія, Бельгія, Німеччина); 2) держави на шляху перетворення до федерації (Іспанія, Італія), або регіональні держави, в яких значний обсяг законодавчої влади передано на регіональний рівень; 3) унітарні держави (Португалія, Франція), які знаходяться на стадії проведення політики децентралізації. Розглянуто моделі діяльності органів виконавчої влади (англосаксонська, континентальна, змішана, іберійська, радянська). Звернено увагу на досвід впровадження децентралізації Данії, Франції та Німеччини.

У підрозділі 5.4 «*Удосконалення функціонального рівня діяльності органів виконавчої влади в Україні в умовах євроінтеграції*» проаналізовано та

виокремлено проблемні питання при застосуванні основних принципів моделі «належного врядування» (Good Governance).

Доведено, що ефективність децентралізації влади безпосередньо пов'язується з удосконаленням адміністративно-територіального устрою держави. Констатовано, що однією з умов формування районів в Україні є належний рівень навантаження на органи державної влади – чисельність населення, де здійснюється діяльність органу, повинна складати не менше 150 тисяч (відповідно до «Номенклатури територіальних одиниць NUTS-3» ЄС).

Теоретично обґрунтовано, що на загальнодержавному рівні має бути сформована нормативно-правова база щодо подальшого впорядкування адміністративно-територіального устрою, визначена можливість забезпеченості фінансовими, кадровими, інфраструктурними ресурсами, надано можливість формування та використання фінансово-інвестиційних ресурсів на місцях, узгоджено компетенції та відповідальності усіх гілок влади.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретико-правове узагальнення та запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає в розробленні авторської концепції оптимізації діяльності органів державної влади в Україні в умовах децентралізації через удосконалення адміністративно-правового забезпечення цього процесу.

1. Встановлено, що сутність публічного адміністрування органів державної виконавчої влади можна охарактеризувати крізь призму їх діяльності, яка спрямована на реалізацію або виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів задля досягнення мети публічного адміністрування. Теоретично обґрунтовано, що поняття «публічне адміністрування» є комплексним, яке неможливо ототожнювати з поняттям «державне управління», котре є одним із видів публічного управління, проте має певні особливості, властиві виключно йому; розглядається як управлінська діяльність щодо задоволення потреб та публічних інтересів, яка здійснюється усіма органами державної влади; зводиться до надання публічних послуг.

Сформульовано авторське визначення поняття «публічне адміністрування в діяльності органів державної виконавчої влади» як нормативно передбаченої діяльності органів державної виконавчої влади, яка має організаційний та розпорядчий зміст, направлена на виконання законів та інших нормативно-правових актів з метою задоволення публічних інтересів: винесення адміністративних актів (рішень), надання адміністративних послуг, адміністрування надання адміністративних послуг та внутрішнього упорядкування діяльності органів державної виконавчої влади.

Запропоновано до основних сфер публічного адміністрування в діяльності органів державної виконавчої влади віднести: розпорядчу діяльність органів державної виконавчої влади щодо прийняття нормативних актів у межах нормативно визначеної компетенції; адміністрування адміністративних послуг; безпосереднє надання адміністративних послуг; прийняття адміністративних актів (рішень) та контроль за їх реалізацією; внутрішню діяльність цих суб'єктів публічного адміністрування. Метою вказаного підходу є забезпечення отримувачів адміністративних послуг правовим захистом від зловживань посадовців.

Констатовано, що наразі діюча система публічного адміністрування в Україні залишається неефективною та корумпованою.

2. Визначено, що специфіка публічного управління та адміністрування широка і диференційована, охоплює як юридичну, економічну, так і соціальну складову, оскільки наслідком публічності є вплив на формування держави, територіальної громади, вирішення питання функціонування економічного середовища в юридично визначеній площині тощо. Різниця між публічним управлінням та публічним адмініструванням виявляється у більшій демократичності та відкритості публічного адміністрування, його націленості на регулюючий вплив, а також зосередженості на сервісній складовій – наданні публічних послуг.

3. Визначено, що у системі публічного управління принципи – це основні положення управлінської діяльності, які закріплені в нормативно-правових документах і яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності. Вони поділяються на: адміністративно-правові; системно-цільові, системно-функціональні; системно-організаційні; адаптивні.

Обґрунтовано, що з метою забезпечення легалізації принципу «єдиного вікна», як форми централізованого надання адміністративних послуг, на нормативному рівні необхідно забезпечити запровадження відповідальності суб'єктів, що здійснюють внесення інформації (даних) до системи, за недостовірність та неповноту внесених даних.

Окреслено проблематику притягнення до відповідальності за порушення порядку надання адміністративних послуг. Зокрема, встановлено, що норма ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги», яка регулює питання відповідальності за порушення вимог законодавства з питань надання адміністративних послуг, має бланкетний (відсильний) характер.

4. Констатовано, що форми публічного адміністрування є системним утворенням, компоненти якого тісно взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінними. Визначено, що форми управлінської діяльності поділяються на юридично визначені, а також ті, що не мають безпосередніх правових наслідків. Запропоновано для позначення результату реєстраційних дій, як вияву правової форми публічного адміністрування, використовувати термін «адміністративний акт», під яким розуміти акт-волевиявлення суб'єкта

публічного адміністрування (рішення) або безпосередньо відповідну реєстраційну дію. Цей підхід пояснюється, зокрема, тим, що наразі у сфері державної реєстрації відбувається поступовий перехід від необхідності видання індивідуальних актів до вчинення юридичних дій, а отже, зміна юридичних процедур вплинула на якісні характеристики правової форми публічного адміністрування.

Здійснено класифікацію методів публічної адміністрації. Розмежовано методи публічного адміністрування та методи правового регулювання. Розглянуто особливості застосування методу переконання, ефективність застосування якого обумовлює результат – зростання довіри населення до суб'єктів публічного адміністрування.

Обґрунтовано доцільність внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема щодо вдосконалення визначення поняття «адміністративна послуга».

5. З'ясовано, що особливість органів виконавчої влади полягає в її функціях, які направлені на виконання нормативно-правових актів та державної стратегії розвитку держави загалом. Наголошено, що роль виконавчої гілки влади має полягати в адмініструванні виконавчо-розпорядчої діяльності, що передбачає, серед іншого, позбавлення органів виконавчої влади від невластивої їм функції нормотворення.

6. Встановлено, що система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів: вищого, центрального, місцевого або територіального, а також органи спеціальної – галузевої та функціональної компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають одночасно в підпорядкуванні центрального і місцевого органу виконавчої влади. Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами з різними організаційно-правовими статусами як по вертикалі, так і горизонталі.

Надано пропозиції щодо внесення змін до ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», передбачивши визначення поняття «центральні органи виконавчої влади», задля відмежовування цих органів від інших органів публічного управління, зокрема органів виконавчої влади.

7. Визначено мету, завдання та повноваження органів виконавчої влади як основу їх правового статусу. Головною метою органів виконавчої влади в Україні є якісна реалізація завдань і функцій державного управління, які націлені на виконання чинних нормативно-правових актів та державної стратегії розвитку не лише певного регіону, а й держави загалом. Розглянуто основні завдання органів виконавчої влади. Розмежовано поняття «нагляд» та «контроль». Зроблено висновок, що контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, адже нагляд виступає складовим, але водночас самостійним елементом більш широкої категорії «контролю»,



основна відмінність між ними полягає у сферах їх застосування і засобах реалізації. Запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Визначено, що функції органів виконавчої влади – це основні завдання їх діяльності, в рамках яких здійснюються їх державно-владні форми. Охарактеризовано основні функції публічної адміністрації: регулятивну, контрольно-наглядову та правоохоронну. Обґрунтовано думку, що компетенція центральних органів виконавчої влади, які не є міністерствами, має обмежуватися лише виконанням окремих функцій з реалізації державної політики. Натомість у значній частині нормативно-правових актів, які визначають правовий статус центральних органів виконавчої влади, це положення не дотримується, що може створювати підстави для виникнення компетенційних суперечностей.

Виокремлено проблемні питання у частині, що стосується розділення сфер діяльності центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Запропоновано: а) розмежувати питання, які відносяться до відання органів виконавчої влади та до органів місцевого самоврядування (до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені ті, результати виконання яких пов'язані з інтересами всього населення України); б) переглянути повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів (повноваження мають бути чітко окреслені та розмежовані за рівнями управління); в) внести зміни і доповнення до чинного законодавства (законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»), з метою більш чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

8. Розглянуто міжнародні та національні механізми забезпечення прав і законних інтересів людини. Сформульовано авторські дефініції: «механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина» – система послідовних дій, спрямованих на захист прав людини та громадянина, якій притаманні такі елементи як юридично значуща діяльність суб'єктів, а також стадії реалізації суб'єктивного права»; «механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації – система правових, організаційних, технічних засобів впливу на поведінку та діяльність працівників органів публічної адміністрації та інших суб'єктів, з якими вони взаємодіють, для забезпечення обігу (отримання, зберігання, використання, корегування, передання, знищення) якісної, достовірної, актуальної інформації, що задовольняє інформаційні потреби та інтереси органів публічної адміністрації». Обґрунтовано, що юридичні гарантії є одним із елементів механізму захисту прав громадян. Акцентовано увагу на актуальності подальшої інформатизації системи органів виконавчої влади, що

сприятиме покращенню ефективності всіх процесів соціально-економічного розвитку держави.

Доведено, що ефективність реалізації прав і свобод людини наразі визначається дієвістю їх гарантування в суспільстві. У державі з нестабільною політичною і економічною обстановкою не може бути досконалого організаційно-правового механізму забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина. Виокремлено актуальні проблемні питання у механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина.

Запропоновано:

– розробити: на основі прикладних досліджень новітніх конкурентоспроможних ІКТ, засоби інформатизації та програмного забезпечення, зокрема з відкритими кодами; Концепцію інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні та проєкт Закону України «Про інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації в Україні», які передбачатимуть упорядкування правових норм та систематизацію адміністративно-правових засад створення єдиної глобальної інтегрованої системи, що об'єднає загальнодержавні, регіональні, відомчі та локальні електронні ресурси органів публічної адміністрації;

– переглянути роботу сучасної системи ЦНАП, зокрема: підключити смс-сервіси та удосконалити мобільні додатки для оптимізації механізму надання адміністративних послуг; створити для органів виконавчої влади типовий шаблон Інтернет-сторінки з можливістю інтерактивного спілкування; актуалізувати питання проведення маркетингових досліджень серед споживачів адміністративних послуг.

9. З'ясовано, що органи виконавчої влади мають багаторівневу систему, яка розподіляється на горизонтальні ієрархічні рівні. В Україні відповідно до конституційно-правової моделі наявні три рівні органів виконавчої влади: вищі, центральні та місцеві. Доведено, що система виконавчої влади поєднує суб'єкта (керуючу систему) та об'єкт (керовану систему) управління, які визначають систему управлінських відносин.

10. Визначено, що адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади становить собою складну динамічну систему, до якої входить значна кількість суб'єктів та об'єктів управління різного рівня, які взаємодіють між собою. Особливість адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади в Україні полягає в тому, що кожна окрема ланка виконавчої влади здійснює адміністративно-владний вплив на певну сферу суспільних відносин, відносно якої забезпечує свої управлінські дії. Цей вплив здійснюється і через засоби адміністративного примусу, що знаходиться в межах адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади. Обґрунтовано, що кожен із суб'єктів виконавчої діяльності має правовий статус, який регламентується законами або підзаконними нормативними актами. Головною особливістю

адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади є те, що суб'єкти виконавчої діяльності реалізують не приватний, а публічний інтерес.

Особливостями адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади є такі: 1) повноваження суб'єктів публічного адміністрування повинні бути чітко регламентовані чинним законодавством; 2) нормативні акти мають передбачати вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування; 3) діяльність суб'єкта публічного адміністрування поза межами встановлених для нього повноважень є протиправною та, відповідно, суперечить положенням Конституції України та принципу верховенства права.

11. Доведено вплив децентралізації на розподіл повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Визначено сутність та особливості поняття «децентралізація». Теоретично обґрунтовано, що децентралізація влади і розподіл повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має позитивні результати, проте залишається ряд невирішених проблемних питань, серед яких: низький рівень забезпечення територіальних громад фінансовими ресурсами; відсутність можливості часткової реалізації регіональних проєктів за рахунок коштів державного фонду; недотримання своєчасності надходження коштів із державного бюджету для фінансування проєктів; відсутність чіткого розподілу повноважень і адміністративно-правової відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; відсутність моніторингу реалізації державної регіональної політики, що запроваджується на території відповідної громади та її динаміки.

Констатовано, що основним проблемним питанням у цьому напрямі є відсутність координації центральних та місцевих органів влади з питань реалізації державної регіональної політики. Зроблено висновок, що відсутність чіткого розподілу повноважень та відповідальності за прийняття рішень між представницькою та виконавчою гілками влади в державі суттєво впливає на об'єктивний стан справ у напрямі децентралізації влади в Україні.

12. Визначено сутність та особливості поняття «адміністративно-територіальний устрій». Обґрунтовано думку, що сьогодні на законодавчому рівні відсутнє визначення поняття адміністративно-територіального устрою України, врегулювання порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів. Проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади до зміни та після зміни територіального устрою в Україні. Розглянуто питання контролю та відповідальності за прийняттям рішень органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що територіальна організація влади в Україні наразі зумовлена політикою децентралізації публічної влади, що полягає у поступовому розширенні компетенції органів місцевого самоврядування за рахунок передання їм повноважень органів державної виконавчої влади.

Визначено особливості діяльності органів виконавчої влади за умов зміни територіального устрою: запровадження інституту префектів, а отже і префектур; введення чотирьохрівневої системи адміністративно-територіального розподілу за принципом регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів; запровадження інституту старост.

Теоретично обґрунтовано, що сьогодні існує проблематика невизначеності порядку контролю та відповідальності за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Запропоновано імплементувати у вітчизняне законодавство позитивний досвід Республіки Польща. Крім того, наявна проблематика можливого нераціонального адміністративно-територіального розподілу областей, регіонів запропонованого Урядом держави в законопроекті «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Окреслено шляхи удосконалення даного напрямку.

13. Здійснено аналіз зовнішніх управлінських відносин в системі органів виконавчої влади. Розкрито сутність понять «управління», «державне управління», «управлінські відносини». З'ясовано, що функціонування органів виконавчої влади нерозривно пов'язане з процесом управління, що є складним та багатогранним комплексним явищем, одним із механізмів якого є зовнішні та внутрішньоорганізаційні управлінські відносини.

Обґрунтовано, що термін «зовнішні управлінські відносини» необхідно розглядати в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні під цим видом відносин варто розглядати відносини суб'єкта управління, наділеного владно-розпорядчими повноваженнями із зовнішнім соціальним середовищем (об'єктом управління). Вузьке розуміння зовнішніх управлінських відносин необхідно розкривати у проекції до сфери застосування, зокрема, в системі органів виконавчої влади пропонуємо їх розуміти як відносини, що виникають під час взаємодії органів виконавчої влади, які наділені організаційними, розпорядчими, контролюючими повноваженнями з фізичними та юридичними особами, соціальними групами, колективами, з метою реалізації державної політики, управлінням різноманітними сферами суспільного життя.

14. Досліджено категоріально-понятійний апарат у сфері управлінських відносин, зокрема проблеми розмежування понять «внутрішньо апаратні відносини» та «внутрішньо управлінські відносини». Обґрунтовано, що термін «внутрішньо управлінські відносини» є більш широким за своїм змістом, ніж «внутрішньо апаратні відносини». Визначено, що внутрішньоорганізаційні управлінські відносини органів виконавчої влади перебувають в системі адміністративно-правового регулювання, мають чітко виражену внутрішню направленість, організаційно-забезпечувальний характер, владно-розпорядчі, координаційні та контролюючі функції, спрямовані на виконання основних завдань щодо управління організацією.

Встановлено, що у внутрішньоорганізаційних управлінських відносинах за допомогою регламентації відповідних юридичних норм закріплюється система органів виконавчої влади, організація діяльності та трудових відносин, визначається компетенція суб'єктів управлінських відносин, форми їх взаємодії, контролю та забезпечення. Саме внутрішньоорганізаційні управлінські відносини виражають інтереси самоорганізації як всієї вертикалі системи виконавчої влади, так і кожної її складової. Запропоновано до основних видів внутрішньоорганізаційних управлінських відносин органів виконавчої влади відносити ті, що пов'язані з: підготовкою та прийняттям відомчих нормативно-правових актів; організацією трудових відносин, що включають в себе визначення вакансій, конкурсний відбір, підготовку та навчання, притягнення до дисциплінарної відповідальності та заохочення, звільнення тощо; організацією взаємодії та координації між органами виконавчої влади та їх структурними підрозділами; організацією контролю за діяльністю структурних підрозділів органів виконавчої влади; організацією матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності органів виконавчої влади.

15. Визначено місце та значення публічно-сервісних відносин у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина. Проаналізовано сутність та особливості понять «публічний», «сервіс (сервісний)» та «відносини». Визначено, що до основних ознак сервісної держави необхідно відносити: сервісний підхід у системі державного управління; ефективне надання публічних послуг населенню з можливістю делегування функцій з надання публічних послуг громадському та приватному секторам; орієнтацію на виявлення, вивчення послуг і їх задоволення; забезпечення зручності надання послуг; мінімізацію витрат часу та ресурсів; швидке реагування на зовнішні зміни та запити громадян; ефективну конкуренцію між публічним і приватним сектором; запровадження приватної відповідальності всіх учасників процесу надання послуг; здійснення публічного контролю за суб'єктами надання послуг.

Обґрунтовано думку, що публічно-сервісні відносини в комплексі з іншими відносинами мають значний вплив на якість надання послуг громадянам, а також є складовою складного державного механізму захисту всього спектру прав і свобод людини та громадянина в державі. Запропоновано поняття «публічно-сервісні відносини» розуміти як правові відносини, що виникають у сфері публічного права під час надання послуг публічно-владним суб'єктом у межах своєї компетенції за правомірним запитом споживача послуг. Виокремлено основні ознаки публічно-сервісних відносин: поєднують фактичні суспільні відносини й правові (юридичні) норми; виникають у сфері публічного права; їх основна спрямованість – надання сервісу; обслуговують правомірні інтереси і потреби приватних осіб; одним із учасників цих відносин є публічна адміністрація (публічно-владний

суб'єкт); мають несубординаційний характер; характерна двостороння взаємодія; наближені до природи зобов'язальних правовідносин; виникають лише на підставі прийняття публічною адміністрацією сприятливого адміністративного акта; є складовою публічно-правових відносин.

16. Розкрито роль деліктних правовідносин в діяльності органів виконавчої влади. Визначено поняття «деліктні правовідносини» та охарактеризовано їх основні ознаки. Теоретично обґрунтовано, що делікт може поділятися на дві складові, розмежування яких відбувається відповідно до положень римського права – за ознакою загрози суспільній безпеці (суспільна небезпека та суспільна шкідливість) на злочини та проступки. Запропоновано під терміном «деліктні правовідносини» розуміти урегульовані правовими нормами відносини, що виникають у зв'язку з вчиненням та встановленням факту делікту, застосуванням державно-владного примусу під час процесу притягнення суб'єкта делікту до одного з видів юридичної відповідальності, відновлення порушених прав і свобод та відшкодування завданої шкоди. Характерною особливістю деліктних правовідносин є те, що вони виникають виключно з моменту вчинення делікту, мають всі ознаки правовідносин та є їх складовою.

Сформульовано визначення поняття «адміністративний делікт» та виокремлено його основні ознаки. Здійснено аналіз поняття «деліктна відповідальність» та визначено її роль у діяльності органів виконавчої влади.

17. Здійснено системний аналіз нормативно-правового рівня оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні. Обґрунтовано, що нормативно-правовий рівень оптимізації системи органів виконавчої влади є системою нормативно-правових актів, що регламентують структуру та функціональні характеристики системи органів виконавчої влади, їх правовий статус, повноваження та відповідальність. Для нього характерна наявність принципів верховенства права, стабільності та мобільності законодавства.

Запропоновано поділ нормативно-правового рівня оптимізації органів виконавчої влади на два субрівні – концептуальний (нормативно-правові акти, що визначають правовий статус, порядок формування, компетенцію та повноваження органів виконавчої влади) та функціональний (нормативно-правові акти, які опосередковано регулюють повноваження певних органів виконавчої влади в окремих сферах суспільної життєдіяльності. Окреслено проблематику концептуального рівня. Надано пропозиції щодо наділення органів місцевого самоврядування: правом моніторингу, контролю та нагляду за діяльністю місцевих органів виконавчої влади стосовно забезпечення належних умов роботи органів місцевого самоврядування; повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення на посадових осіб місцевих органів виконавчої влади стосовно неналежного виконання ними своїх посадових обов'язків з питань забезпечення інтересів місцевих громад.

Теоретично обґрунтовано доцільність:

– розроблення проєкту Закону України «Про місцеві органи виконавчої влади», передбачивши їх статус та алгоритм взаємодії з органами місцевого самоврядування, а також внесення змін до КУпАП, встановивши адміністративну відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за невиконання вимог чинного законодавства, зокрема за неефективне здійснення своїх повноважень, незабезпечення виконання стандартів державної політики на певній території;

– створення та впровадження у правотворчу практику комп'ютерних програм, які б перевіряли проєкти нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів виконавчої влади на відповідність Конституції України та іншим нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, відсутність або наявність неузгодженостей та дублювань в текстах інших документів, що регулюють схожі групи правовідносин. Така новація сприятиме суттєвому підвищенню рівня юридичної техніки при створенні нових та внесенні змін до вже чинних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність центральних органів виконавчої влади. Окрім того, необхідно здійснювати поступову діджиталізацію провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, може бути автоматизовано процес заповнення документації у справі, тоді як розгляд рішення вже буде відбуватися за обов'язкової участі суб'єкта адміністративної юрисдикції. При цьому, якщо владний суб'єкт не згоден із рішенням, яке видала комп'ютерна програма, то він має обґрунтувати неправомірність такого рішення. За таким алгоритмом має здійснюватися більшість адміністративних процедур, зокрема реєстрація прав на нерухоме майно, реєстрація актів цивільного стану, призначення субсидії, призначення компенсації за державною програмою «Муніципальна няня», видача ліцензій на здійснення передбачених законом видів господарської діяльності;

– внесення змін до розділу VII Закону України «Про запобігання корупції» (передбачити подання декларацій не лише про доходи, а й про видатки, з урахуванням досвіду таких антикорупційно успішних держав, як Данія, Фінляндія, Швейцарія, що передбачає автоматичну перевірку фінансової спроможності особи з офіційних джерел доходів).

18. Детерміновано основні засади організаційного рівня оптимізації системи органів виконавчої влади. Обґрунтовано, що організаційний рівень оптимізації органів виконавчої влади має три основи: ціннісно-орієнтаційну (максимальне залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень, відкритість та прозорість процесів державного управління, а також посилення державної антикорупційної політики), методологічну (передбачає широке застосування проєктного методу у державному управлінні), інструментально-технічну (діджиталізація процесів державного управління).

Виокремлено основні принципи оптимізації діяльності органів виконавчої влади, які системно пов'язані між собою та у комплексі є невід'ємною складовою сучасної моделі публічного управління: максимальне залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень; відкритість та прозорість процесів державного управління; діджиталізація управлінської діяльності; посилення державної антикорупційної політики. Обґрунтовано, що взаємодія та обмін інформацією між державними реєстрами повинна мати систематичний, постійний характер. Державні реєстри мають розглядатися не як окремі елементи інформаційного забезпечення державного управління, а як компоненти єдиного цілого – єдиної державної електронної системи, всі складові якої нерозривно пов'язані між собою. Запропоновано розроблення «Основ законодавства про державні реєстри та їх взаємодію», які мають встановлювати та визначати правові основи забезпечення функціонування системи державних реєстрів, передбачати основні принципи та механізми їх взаємодії, регламентувати діяльність державних органів щодо забезпечення функціонування таких реєстрів.

19. Досліджено вплив європейських моделей діяльності органів виконавчої влади та окреслено перспективи їх використання в Україні. Встановлено, що провідною ідеєю реформування країн ЄС стало перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальний та регіональний рівень, що стало можливим завдяки оптимізації відносин між різними рівнями територіальної організації влади, а особливо між органами місцевого самоврядування та місцевими державними органами виконавчої влади, побудові належної системи адміністративних, фінансованих і економічних важелів функціонування інституцій місцевого самоврядування, послуги яких максимально наближено до потреб місцевих громад.

З'ясовано, що на розвиток місцевого самоврядування в державах ЄС впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення та формування континентальної (французької, романо-германської або європейської), англосаксонської, іберійської та так званої радянської моделей. На формування конституційного ладу на засадах децентралізації в державах ЄС мають значний вплив національні традиції, становлення та функціонування публічних органів у минулому, особливості адміністративно-територіального устрою держави, наявність автономних територій, поліетнічний склад населення. Теоретично обґрунтовано, що позитивний німецький досвід децентралізації становить певний інтерес для України. Зокрема, вартий уваги німецький підхід до завдань публічного управління, в основі якого – чітке законодавче розмежування політики й адміністрування, організація змагань за найкращу форму місцевого та регіонального самоврядування «конкурентний федералізм».

20. Зроблено висновок, що ефективність децентралізації органів виконавчої влади безпосередньо пов'язується з удосконаленням



адміністративно-територіального устрою держави. Доведено, що наразі територіальний устрій України та існуючий розподіл повноважень між органами влади – суттєва перешкода для подальшого розвитку економіки. Однією з причин є значна диспропорція параметрів існуючих районів, які не відповідають сучасним вимогам організації ефективної місцевої влади.

Обґрунтовано, що основною тенденцією концепції «належного врядування» в Україні повинно бути не досягнення результату будь-якою ціною, а побудова прозорого, заснованого на активній участі громадян процесу реалізації політики в інтересах їх більшості. Констатовано, що проблематика неефективності організації виконавчої влади в Україні на регіональному та місцевому рівнях ґрунтується на наявності двох центрів публічної влади в області та районі (і обласні (районні) місцеві державні адміністрації, і обласні (районні) ради розглядають себе як пріоритетні територіальні інституції влади, що об'єктивно обумовлює виникнення конкуренції компетенції цих органів і, як наслідок, об'єктивно спричиняє виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань соціально-економічного та культурного розвитку територій).

Подальше реформування регіональної політики України з урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку має спрямовуватися на: остаточний перехід до політики децентралізації публічного управління, повсюдності місцевого самоврядування та оптимізації територіальної організації влади на принципах субсидіарності; забезпечення надання інституційної та інвестиційної підтримки усім регіонам; забезпечення державних гарантій для іноземних інвесторів. Запропоновано розробити стандарти «Номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей» на основі стандартів ЄС з урахуванням національної специфіки районування територій.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### *Монографії:*

1. Журавель Я.В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні : монографія. Харків: Усправі, 2020. 424 с.
2. Деліктологія : монографія / під заг. ред. С.В. Петкова, І.М. Копотуна / Я.В. Журавель – розділ XII. Куновеце : Академія ГУСПОЛ, 2020. Т. 1. 438 с.

### *Статті у періодичних наукових фахових виданнях України:*

3. Журавель Я.В. Вплив процесу децентралізації на розвиток суспільних відносин на регіональному рівні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 118–121.

4. Журавель Я.В. Система органів виконавчої влади в Україні: організаційно-правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1. С. 137–141.
5. Журавель Я.В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 2. С. 112–118.
6. Журавель Я.В. Сучасна система та структура органів виконавчої влади України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 5. Т. 1. С. 166–171.
7. Журавель Я.В. Співвідношення понять «функції», «компетенція», «повноваження» у державному управлінні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 6. С. 157–162.
8. Журавель Я.В. Повноваження та компетенція як складові адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади в Україні. *Наукові записки*. Серія: «Право». 2019. Вип. 6. Спецвипуск. С. 49–54.
9. Журавель Я.В. Поняття та сутність внутрішньоорганізаційних управлінських відносин. *Наукові записки*. Серія: «Право». 2019. Вип. 7. Спецвипуск. С. 54–59.
10. Журавель Я.В. Концепт «виконавча влада» в сучасному політико-управлінському дискурсі. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 11. Ч. 1. С. 281–286.
11. Журавель Я.В. Європейський досвід децентралізації влади та перспективи його імплементації в Україні. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 267–273.
12. Журавель Я.В. Механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 317–320.
13. Журавель Я.В. Нормативно-правовий рівень оптимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 72–76.
14. Журавель Я.В. Вплив євроінтеграційних процесів на покращення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 2. С. 34–37.
15. Журавель Я.В. Деякі питання застосування методу переконання у публічному адмініструванні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 2. С. 81–84.
16. Журавель Я.В. Діджиталізація як організаційна основа оптимізації органів виконавчої влади. *Приватне та публічне право*. 2020. № 2. С. 108–112.
17. Журавель Я.В. Поняття та ознаки терміна «публічно-сервісні відносини». *Право та державне управління: збірник наукових праць*. 2020. № 2. С. 69–74.

18. Журавель Я.В., Теремецький В.І. Здійснення реєстраційних дій як прояв правової форми публічного адміністрування. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2020. № 2(89). С. 227–238.

19. Журавель Я.В. Правова природа публічного адміністрування у діяльності органів державної виконавчої влади. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 138–144.

20. Журавель Я.В. Діяльність органів виконавчої влади в період встановлення або зміни адміністративно-територіального устрою України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2020. № 43. С. 52–55.

21. Журавель Я.В. Поняття деліктних правовідносин та їх основні ознаки. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: «Право». 2020. Вип. 19. С. 80–89.

22. Журавель Я.В. Поняття зовнішніх управлінських відносин та їх місце в системі органів виконавчої влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: «Право». 2020. № 61. С. 138–142.

23. Журавель Я.В. Реалізація принципу «єдиного вікна» у публічному адмініструванні. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 76. С. 40–47.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Журавель Я.В. Складові адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади в Україні. Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку: тези доповідей (м. Харків, 11 жовтня 2019 р.). Харків: НДІ ППСН, 2019. С. 41–44.

2. Журавель Я.В. Форми реалізації методу переконання у публічному адмініструванні. Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 6-7 березня 2020 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2020. С. 59–60.

3. Журавель Я.В. Діяльність органів виконавчої влади в період трансформування адміністративно-територіального устрою України. Правова система України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27-28 березня 2020 р.). Запоріжжя: Істина, 2020. С. 73–77.

4. Журавель Я.В. Співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління»: теоретико-правовий аспект. Актуальні проблеми сучасної науки: XLII Міжнародна науково-практична Інтернет-конференція (м. Вінниця, 6 квітня 2020 р.). Вінниця. Ч. 10. 2020. С. 49–53.

5. Журавель Я.В. Відображення у чинному законодавстві реалізації принципу «єдиного вікна» у публічному адмініструванні. Актуальні питання економіки, фінансів, обліку і права в сучасних умовах: збірник тез доповідей Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Полтава, 16 квітня 2020 р.). У 8 ч. Полтава: ЦФЕНД, 2020. Ч. 6. С. 50–51.

6. Журавель Я.В. Щодо визначення завдань органів виконавчої влади. Сучасні виклики та проблеми науки: XLIII Міжнародна наук.-практ. Інтернет-конф. (м. Луцьк, 20 квітня 2020 р.). Луцьк. Ч. 1. 2020. С. 15–19.

7. Журавель Я.В. Співвідношення термінів «внутрішньоапаратні відносини» та «внутрішньо управлінські відносини». Економіко-правові дискусії: матеріали Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції (м. Кропивницький, 30 квітня 2020 р.). Кропивницький: Льотна академія Національного авіаційного університету. 2020. С. 242–244.

8. Журавель Я.В. До питання про сучасну систему та структуру органів виконавчої влади в Україні. Травневі правові читання: матеріали I Всеукр. наук.-практ. конф. здобув. та викл. закл. вищ. осв. (м. Черкаси, 7 травня 2020 р.). Черкаси: ЧПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2020. С. 243–245.

9. Журавель Я.В. Щодо забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина органами виконавчої влади. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: тези доповідей (м. Харків, 15 травня 2020 р.). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2020. С. 135–139.

10. Журавель Я.В. Окремі проблеми визначення поняття «управлінські відносини». Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики: мат-ли IX Міжнар. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти і молодих учених (м. Маріуполь, 19 травня 2020 р.). Маріуполь: МДУ, 2020. С. 172–174.

11. Журавель Я.В. Щодо розробки концепції сервісної держави. Шляхи реформування юридичних наук у європейський простір: теоретико-практичний аспект: збірник матеріалів Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Херсон 19 травня 2020 р.). Херсон: Гельветика, 2020. С. 31–34.

24. Журавель Я.В. Удосконалення правового регулювання системи органів виконавчої влади. Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 21-22 травня 2020 р.). У 2 ч. Суми: Сумський державний університет, 2020. Ч. 2. С. 48–52.

## АНОТАЦІЯ

**Журавель Я.В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні.** — *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 Право). – Національний авіаційний університет, Київ, 2021.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні. Розкрито передумови становлення та розвитку децентралізації органів виконавчої влади в Україні. З'ясовано поняття та сутність публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади. Розкрито концептуальні підходи щодо співвідношення публічного адміністрування та публічного управління в діяльності органів виконавчої влади. Визначено основні принципи публічного адміністрування органів виконавчої влади. Охарактеризовано форми та методи публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади. Здійснено ретроспективний аналіз формування парадигми виконавчої влади в Україні. Розкрито сутність організаційної конструкції «система органів виконавчої влади». Визначено мету, завдання та повноваження органів виконавчої влади як основу їх правового статусу. З'ясовано роль органів виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина. Досліджено систему та структуру органів виконавчої влади в Україні. Визначено особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. З'ясовано вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Проаналізовано особливості зовнішніх управлінських, внутрішньоорганізаційних управлінських та деліктних відносин в системі органів виконавчої влади. З'ясовано місце та значення публічно-сервісних відносин у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. Визначено проблеми оптимізації нормативно-правового та організаційного рівня системи органів виконавчої влади в Україні. Проаналізовано європейські моделі діяльності органів виконавчої влади та окреслено перспективи їх імплементації у вітчизняне законодавство; надано пропозиції щодо удосконалення функціонального рівня діяльності органів виконавчої влади в Україні в умовах євроінтеграції.

**Ключові слова:** децентралізація органів виконавчої влади, адміністративно-правовий статус, адміністративна відповідальність, діджиталізація, публічно-сервісні відносини, механізм взаємодії, оптимізація, управлінські відносини.

## АННОТАЦІЯ

**Журавель Я.В.** Административно-правовое обеспечение децентрализации органов исполнительной власти в Украине. — *Квалификационная научная работа на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое

право, информационное право (081 Право). – Национальный авиационный университет, Киев, 2021.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административно-правового обеспечения децентрализации органов исполнительной власти в Украине. Раскрыты предпосылки становления и развития децентрализации органов исполнительной власти в Украине. Выяснено понятие и сущность публичного администрирования в деятельности органов исполнительной власти. Раскрыты концептуальные подходы относительно соотношения публичного администрирования и публичного управления в деятельности органов исполнительной власти. Определены основные принципы публичного администрирования органов исполнительной власти. Охарактеризованы формы и методы публичного администрирования в деятельности органов исполнительной власти. Осуществлен ретроспективный анализ формирования системы исполнительной власти в Украине. Раскрыта сущность организационной конструкции «система органов исполнительной власти». Определены цели, задачи и полномочия органов исполнительной власти в качестве основы их правового статуса. Выяснена роль органов исполнительной власти в механизме обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина. Исследована система и структура органов исполнительной власти в Украине. Определены особенности административно-правового статуса органов исполнительной власти. Выяснено влияние децентрализации на распределение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Проанализированы особенности внешних управленческих, внутриорганизационных управленческих и деликтных отношений в системе органов исполнительной власти. Выяснено место и значение публично-сервисных отношений в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Определены проблемы оптимизации нормативно-правового и организационного уровня системы органов исполнительной власти в Украине. Проанализированы европейские модели деятельности органов исполнительной власти и определены перспективы их имплементации в отечественное законодательство; сформулированы предложения по совершенствованию функционального уровня деятельности органов исполнительной власти в Украине в условиях евроинтеграции.

**Ключевые слова:** децентрализация органов исполнительной власти, административно-правовой статус, административная ответственность, диджитализация, публично-сервисные отношения, механизм взаимодействия, оптимизация, управленческие отношения.

## SUMMARY

**Zhuravel Ya. V. Administrative and Legal Provision of Executive Agencies' Decentralization in Ukraine.** — *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a doctoral degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law (081 Law). – National Aviation University, Kiev, 2021.

The dissertation is focused on comprehensive research of administrative and legal provision of executive agencies' decentralization in Ukraine. The author has revealed the preconditions for the formation and development of executive agencies' decentralization in Ukraine. The concept and essence of state administration within executive agencies' activities have been clarified. Conceptual approaches to the relationship between state administration and public administration within executive agencies' activities have been revealed. The main principles of state administration of executive agencies have been determined. Forms and methods of state administration within executive agencies' activities have been characterized. The author has carried out a retrospective analysis of the formation of the executive power system in Ukraine. The main features of the system of executive agencies have been clarified. The essence of the organizational structure of the “system of executive agencies” has been revealed. The author has defined the purpose, objectives and powers of executive agencies as the basis of their legal status. The role of executive agencies in the mechanism of ensuring human and civil rights and legitimate interests has been clarified. The system and structure of executive agencies in Ukraine have been studied. The author has determined specific features of the administrative and legal status of executive agencies.

It has been established that the effectiveness of the system of executive agencies is determined by the rationality of management relations between agencies with different organizational and legal status both vertically and horizontally. It has been theoretically substantiated that the current system of executive power in Ukraine remains inefficient, the level of its organizational influence does not meet the needs of dynamic development of society and the formation of a democratic and rule of law state. The author has highlighted the main problematic issues that lead to low efficiency of the executive branch of power.

The influence of decentralization on the division of powers of executive agencies and local self-government has been clarified. The author has analyzed specific features of external administrative, internal organizational and tort relations within the system of executive agencies. The place and significance of relations on ensuring human and civil rights and freedoms have been clarified. Problems for the optimization of organizational, normative and legal level of the system of executive agencies in Ukraine have been determined.

The model of systemic digitalization of executive agencies as a separate global component of state policy in the field of public administration has been studied, because it is digitalization in the modern paradigm of society and the state's development influence on the proper access to administrative services, it is an important factor for reducing the administrative and managerial apparatus and, as a consequence, public spending.

The author has proved the necessity of developing means of informatization and software (open source) support on the basis of applied researches of the newest competitive information and communication technologies.

The author has outlined the issue of prosecuting the entities that enter information into the system for the inaccuracy and incompleteness of the entered data, as well as the entities that provide administrative services, for the violation of the procedure for their provision. The author has made propositions to regulate the issue of liability for the violation of the legislation on the provision of administrative services at the legislative level.

It has been offered to: amend the Tax Code of Ukraine in terms of clear definition of the conditions for the provision of administrative services; develop and adopt the Concept of information support of state authorities in Ukraine and the draft Law of Ukraine "On information support of state authorities in Ukraine", which provide regulation of legal norms and systematization of administrative and legal bases for creating a single global integrated system, departmental and local electronic resources of state authorities.

The author has analyzed European models of executive agencies' activity and has outlined the perspectives of their introduction into the domestic legislation. Propositions have been made to improve the functional level of activity of executive agencies in Ukraine in the context of European integration.

**Key words:** decentralization of executive agencies, administrative and legal status, administrative liability, digitalization, public and service relations, interaction mechanism, optimization, management relations.



Підписано до друку 24.02.2020 р.  
Формат 60x90/16. Гарнітура Times. Папір офсетний. Друк цифровий.  
Умов. друк. арк. 1,9. Обл. вид. арк. 1,9.  
Зам. № А021-18. Тираж 100 прим.

Видавець та виготовлювач  
Тернопільський національний економічний університет  
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль, 46009  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.  
Видавничо-поліграфічний центр «Економічна думка ТНЕУ»  
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль, 46009  
тел. (0352) 47-58-72  
E-mail: [edition@tneu.edu.ua](mailto:edition@tneu.edu.ua)