

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЖУРАВЕЛЬ ЯРОСЛАВ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 352/354-043.5(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

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

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

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ Я. В. Журавель

Науковий керівник:

Теремецький Владислав Іванович,
доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2020

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 за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний авіаційний університет, МОН України, м. Київ, 2021.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні.

У дисертації досліджено передумови становлення та розвитку децентралізації органів виконавчої влади в Україні. З'ясовано вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Визначено сутність та особливості поняття «децентралізація». Констатовано, що основним проблемним питанням у даному напрямі є відсутність належної 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.

Теоретично обґрунтовано, що публічне адміністрування є: комплексним поняттям, яке неможливо ототожнювати із поняттям «державне управління», яке є одним із видів публічного управління, проте має певні особливості, які 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». Акцентовано увагу, що наразі діюча система

публічного адміністрування в Україні залишається неефективною, що є перешкодою на шляху до позитивних змін у суспільстві та державі.

Розмежовано поняття «публічне адміністрування» та «публічне управління». Зроблено висновок, що публічне управління є більш масштабною категорією, ніж публічне адміністрування.

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. Основними регуляторами соціально-економічних процесів, що викликані дотриманням принципів публічного управління є максимальна наближеність до потреб громадян, спрямованість дій управлінців на забезпечення належного сервісу, гнучкість і здатність до новаторських рішень. Окреслено основні принципи публічної адміністрації. Обґрунтовано, що реалізація принципу «єдиного вікна» має полягати в оптимізації процедур надання адміністративних послуг, за якою надання адміністративних послуг, які користуються максимальним попитом, відбувається централізовано через єдиного «незалежного» адміністратора надання таких послуг та переважно в електронній формі. З метою забезпечення легалізації принципу «єдиного вікна», як форми централізованого надання адміністративних послуг, необхідно забезпечити на нормативному рівні запровадження відповідальності суб'єктів, що здійснюють внесення інформації (даних) до системи, за достовірність та повноту внесених даних. Окреслено проблематику притягнення до відповідальності за порушення порядку надання адміністративних послуг.

Констатовано, що форми та методи публічного адміністрування необхідно розглядати у нерозривному зв'язку. Проаналізовано правову форму публічного адміністрування – здійснення реєстраційних дій. Запропоновано при визначенні результату реєстраційних дій, як вияву правової форми публічного адміністрування, використовувати дефініцію «адміністративний акт» як акт-волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування (рішення) або як відповідна реєстраційна дія.

Визначено, що особливістю органів виконавчої влади є її функції щодо виконання нормативно-правових актів та державної стратегії розвитку держави. Обґрунтовано, що роль виконавчої гілки влади має зосередитись саме на адмініструванні виконавчо-розпорядчої діяльності, що передбачає, серед іншого, позбавлення від невластивої їй функції нормотворення.

З'ясовано, що ефективність функціонування системи органів виконавчої влади визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами з різними організаційно-правовими статусами як по вертикалі, так і горизонталі. Теоретично обґрунтовано, що наразі система виконавчої влади в Україні залишається неефективною, рівень її організаційного впливу не задовольняє як потреби динамічного розвитку суспільства, так і формування демократичної правової держави. Виокремлено основні проблемні питання, що, як наслідок, сприяють низькій ефективності виконавчої влади. Надано пропозиції щодо внесення змін до статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Визначено мету, завдання, функції та повноваження органів виконавчої влади як основу їх правового статусу. Зроблено висновок, що головною метою органів виконавчої влади України, з урахуванням соціального призначення і особливого становища в системі розподілу влади, є, насамперед, якісна реалізація завдань і функцій державного управління, які націлені на виконання чинних нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку країни. Розглянуто основні завдання органів виконавчої влади. Розмежовано поняття «нагляд» та «контроль». Запропоновано внести зміни до частини 1 статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Сформульовано авторські визначення дефініцій «механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина», «механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації». Розглянуто міжнародні та національні механізми забезпечення прав і законних інтересів людини. Виокремлено актуальні проблемні питання у механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина. 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.

Запропоновано: внести зміни до Податкового кодексу України у частині чіткого визначення термінів надання адміністративних послуг; розробити та прийняти 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.

З'ясовано, що органи виконавчої влади мають багаторівневу систему, яка розподіляється на горизонтальні ієрархічні рівні, при яких ланки нижчого рівня підпорядковані ланкам вищого рівня. Виокремлено основні ознаки системи органів виконавчої влади. Визначено особливості діяльності органів виконавчої влади за умов зміни територіального устрою: запровадження інституту префектів, а з ними ж префектур; введення чотирьохрівневої системи адміністративно-територіального розподілу, а саме за принципом: регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів; запровадження інституту старост.

Досліджено вплив європейських моделей діяльності органів виконавчої влади та окреслено перспективи їх використання в Україні. Теоретично обґрунтовано, 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 Польщі.

Здійснено аналіз зовнішніх управлінських відносин та внутрішньоорганізаційних управлінських відносин в системі органів виконавчої влади. Визначено місце та значення публічно-сервісних відносин у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. Виокремлено основні ознаки сервісної держави, публічно-сервісних відносин. Розкрито роль деліктних правовідносин в діяльності органів виконавчої влади. Визначено поняття «деліктні правовідносини» та надано характеристику його основних ознак, проаналізовано поняття «деліктна відповідальність», а також окреслено їх роль у діяльності органів виконавчої влади.. Сформульовано визначення поняття «адміністративний делікт».

Здійснено системний аналіз нормативно-правового рівня оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні. Виокремлено основні принципи оптимізації діяльності органів виконавчої влади. Запропоновано поділ нормативно-правового рівня оптимізації органів виконавчої влади на два субрівні – концептуальний та функціональний. 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; 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. Запропоновано розробити проект Закону України «Про місцеві органи виконавчої влади», внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції».

Розглянуто модель системної діджиталізації діяльності органів державного управління як окрему глобальну компоненту державної політики в сфері публічного управління та адміністрування. Обґрунтовано, що взаємодія та обмін інформацією між державними реєстрами повинна мати

систематичний, постійний характер. Запропоновано розроблення Основ законодавства про державні реєстри та їх взаємодію.

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

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, 2020.

The dissertation is devoted to the complex research of administrative and legal support of decentralization of executive bodies in Ukraine.

The dissertation investigates the preconditions for the formation and development of decentralization of executive bodies in Ukraine. The influence of decentralization on the division of powers of executive bodies and local self-government bodies has been clarified. The essence and features of the concept of "decentralization" are defined. It was stated that the main problem in this area is the lack of proper coordination of central and local authorities on the implementation of state regional policy. It is concluded that the lack of a clear division of powers and responsibilities for decision-making between the representative and executive branches of government in the country significantly affects the objective state of affairs in the direction of decentralization of power in Ukraine.

It is theoretically substantiated that public administration is: a complex concept that cannot be identified with the concept of "public administration", which is one of the types of public administration, but has certain features that are unique to it; is considered as a management activity to meet the needs and public interests, which is carried out by all public authorities; is reduced to the provision of public services.

The author's definition of the term "public administration in the activities of state executive bodies" is formulated. It is emphasized that the current system of public administration in Ukraine remains inefficient, corrupt and internally contradictory, which is a significant obstacle to positive change in society and the state.

The concepts of "public administration" and "public administration" are distinguished. It is concluded that public administration is a larger category than public administration, as it is formed on a systemic basis and involves managerial "diversity" of ideas, views, methods and tools.

It is determined that in the system of public administration the principles are the basic provisions of administrative activity, which are enshrined in legal documents and which must be observed in administrative activities. The main regulators of socio-economic processes caused by compliance with the principles of public administration are maximum proximity to the needs of citizens, the focus of managers to ensure proper service, flexibility and ability to innovate. The basic principles of public administration are outlined. It is substantiated that the implementation of the "single window" principle should be to optimize the procedures for providing administrative services, according to which the provision of administrative services that are most in demand is centralized through a single "independent" administrator of such services and mainly electronically. In order to ensure the legalization of the principle of "single window" as a form of centralized provision of administrative services, it is necessary to ensure at the regulatory level the introduction of responsibility of entities entering information (data) into the system for the accuracy and completeness of data. The issue of prosecution for violation of the procedure for providing administrative services is outlined.

It is stated that the forms and methods of public administration should be considered in inseparable connection. The legal form of public administration - registration actions is analyzed. It is proposed to use the definition of "administrative act" as an act of expression of the subject of public administration (decision) or as a corresponding registration action when determining the result of registration actions as a manifestation of the legal form of public administration.

It is determined that the peculiarity of executive bodies lies in its functions, which are aimed at implementing regulations and in general the state strategy of state development in order to implement them. It is substantiated that the role of the executive branch of government should focus on the administration of executive and administrative activities, which involves, among other things, getting rid of its uncharacteristic function of rule-making.

It was found that the effectiveness of the system of executive bodies is determined by the rationality of management relations between bodies with different organizational and legal status, both vertically and horizontally. It is theoretically substantiated that currently the system of executive power in Ukraine remains inefficient, the level of its organizing influence on social processes does not meet the needs of dynamic development of civil society, dynamic formation of socio-economic structure and democratic rule of law. Separated major issues that, as a consequence, contribute to the low efficiency of the executive branch. Proposals for amendments to Article 1 of the Law of Ukraine "On Central Executive Bodies" have been submitted.

The purpose, tasks, functions and powers of executive bodies as the basis of their legal status are defined. It is concluded that the main purpose of the executive authorities of Ukraine, taking into account the social purpose and special position in the system of separation of powers, is, first of all, high-quality implementation of tasks and functions of public administration aimed at implementing current regulations and state development strategy. The main tasks of executive bodies are considered. The concepts of "supervision" and "control" are distinguished. It is proposed to amend Part 1 of Article 17 of the Law of Ukraine "On Central Executive Bodies".

The author's definitions of the definitions "mechanism of realization of human and civil rights, freedoms and responsibilities", "mechanism of information support of public administration bodies" are formulated. International and national mechanisms for ensuring human rights and legitimate interests are considered. Relevant problematic issues in the mechanism of ensuring the rights and legitimate

interests of man and citizen are highlighted. It is proved that the effectiveness of the realization of human rights and freedoms is currently determined by the effectiveness of their guarantee in society. In a state with an unstable political and economic situation, there can be no perfect organizational and legal mechanism for ensuring and protecting the rights and freedoms of man and citizen.

It is proposed to: amend the Tax Code of Ukraine in terms of clearly defining the terms of providing administrative services; develop and adopt the Concept of information support of public administration bodies in Ukraine and the draft Law of Ukraine "On information support of public administration bodies in Ukraine", which will provide for the regulation of legal norms and systematization of administrative and legal bases for creating a single global integrated system, departmental and local electronic resources of public administration bodies.

It was found that the executive branch has a multilevel system, which is divided into horizontal hierarchical levels, in which the lower-level links are subordinate to the higher-level links. The main features of the system of executive bodies are highlighted. The peculiarities of the activity of executive bodies in the conditions of change of territorial structure are determined: introduction of the institute of prefects, and with them prefectures; introduction of a four-level system of administrative-territorial distribution, namely on the principle of: regional, subregional, basic and auxiliary levels; introduction of the institute of elders.

The influence of European models of activity of executive bodies is investigated and prospects of their use in Ukraine are outlined. It is theoretically substantiated that today there is a problem of uncertainty of the order of control and responsibility for the exercise of local government delegated powers of executive authorities. It is proposed to implement the positive experience of the Republic of Poland in the domestic legislation.

The analysis of external managerial relations and internal organizational managerial relations in the system of executive bodies is carried out. The place and significance of public-service relations in ensuring human and civil rights and freedoms are determined. The main features of the service state, public service

relations are highlighted. The role of tortious legal relations in the activity of executive bodies is revealed. The concept of "tort legal relations" is defined and the characteristic of its main features is given, the concept of "tort liability" is analyzed, and also their role in activity of executive bodies is outlined. The definition of the concept of "administrative tort" is formulated.

A systematic analysis of the regulatory level of optimization of the system of executive bodies in Ukraine has been carried out. The basic principles of optimization of activity of executive bodies are allocated. The division of the normative-legal level of optimization of executive bodies into two sub-levels is proposed - conceptual and functional. The problems of the conceptual level are outlined. Proposals were made to endow local self-government bodies with: the right to monitor, control and supervise the activities of local executive bodies in relation to ensuring proper working conditions for local self-government bodies; appropriate powers to draw up reports on administrative offenses against officials of local executive bodies in connection with the improper performance of their official duties to ensure the interests of local communities. It is proposed to develop a draft Law of Ukraine "On Local Executive Bodies", to amend the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption".

The model of system digitalization of public administration as a separate global component of public policy is considered in the field of public administration and administration. It is substantiated that the interaction and exchange of information between state registers should be systematic, constant. The development of the Fundamentals of the legislation on state registers and their interaction is proposed.

Key words: decentralization of executive bodies, administrative-legal status, administrative responsibility, digitalization, public-service relations, interaction mechanism, optimization, managerial relations.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:*Монографії:*

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

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Журавель Я.В. Вплив процесу децентралізації на розвиток суспільних відносин на регіональному рівні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 118–121.
2. Журавель Я.В. Система органів виконавчої влади в Україні: організаційно-правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1. С. 137–141.
3. 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.
4. 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.
5. Журавель Я.В. Співвідношення понять «функції», «компетенція», «повноваження» у державному управлінні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 6. С. 157–162.
6. 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.
7. Журавель Я.В. Поняття та сутність внутрішньоорганізаційних управлінських відносин. *Наукові записки*. Серія: «Право». 2019. Вип. 7. Спецвипуск. С. 54–59.

8. Журавель Я.В. Концепт «виконавча влада» в сучасному політико-управлінському дискурсі. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 11. Ч. 1. С. 281–286.
9. Журавель Я.В. Європейський досвід децентралізації влади та перспективи його імплементації в Україні. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 267–273.
10. Журавель Я.В. Механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 317–320.
11. Журавель Я.В. Нормативно-правовий рівень оптимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 72–76.
12. Журавель Я.В. Вплив євроінтеграційних процесів на покращення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 2. С. 34–37.
13. Журавель Я.В. Деякі питання застосування методу переконання у публічному адмініструванні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 2. С. 81–84.
14. Журавель Я.В. Діджиталізація як організаційна основа оптимізації органів виконавчої влади. *Приватне та публічне право*. 2020. № 2. С. 108–112.
15. Журавель Я.В. Поняття та ознаки терміна «публічно-сервісні відносини». *Право та державне управління: збірник наукових праць*. 2020. № 2. С. 69–74.
16. 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.
17. Журавель Я.В. Правова природа публічного адміністрування у діяльності органів державної виконавчої влади. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 138–144.
18. 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.

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

20. 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.*

21. 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:

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

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

32. 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.

33. 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.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	19
ВСТУП.....	20
РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	35
1.1. Поняття та сутність публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади	35
1.2. Співвідношення публічного адміністрування та публічного управління в діяльності органів виконавчої влади.....	52
1.3. Принципи публічного адміністрування органів виконавчої влади.....	67
1.4. Загальна характеристика форм і методів публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади.....	88
Висновки до розділу 1.....	111
РОЗДІЛ 2. ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА ЗАСАДАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	116
2.1. Ретроспективний аналіз формування системи виконавчої влади в Україні.....	116
2.2. Характеристика організаційної конструкції «система органів виконавчої влади».....	130
2.3. Мета, завдання та повноваження органів виконавчої влади як основа їх правового статусу.....	145
2.4. Органи виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина.....	165
Висновки до розділу 2.....	195
РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА ЗАСАДАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ...200	200
3.1 Загальна характеристика системи та структури органів виконавчої влади в Україні.....	200
3.2. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади.....	221

3.3. Вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування	246
3.4. Особливості діяльності органів виконавчої влади в умовах зміни адміністративно-територіального устрою в Україні.....	268
Висновки до розділу 3.....	284
РОЗДІЛ 4. ФУНКЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	287
4.1. Зовнішні управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх особливості.....	287
4.2. Роль та особливості внутрішньоорганізаційних управлінських відносини в системі органів виконавчої влади.....	303
4.3. Місце та значення публічно-сервісних відносин у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина.....	315
4.4. Деліктні правовідносини в діяльності органів виконавчої влади.....	332
Висновки до розділу 4.....	349
РОЗДІЛ 5. ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА ЗАСАДАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ....	353
5.1. Нормативно-правовий рівень оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні.....	353
5.2. Організаційний рівень оптимізації системи органів виконавчої влади.....	369
5.3. Вплив європейських моделей діяльності органів виконавчої влади та перспективи їх використання в Україні.....	389
5.4. Удосконалення функціонального рівня діяльності органів виконавчої влади в Україні в умовах євроінтеграції.....	408
Висновки до розділу 5.....	425
ВИСНОВКИ.....	431
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	447
ДОДАТКИ.....	514

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

КУ – Конституція України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства

КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України

КК України – Кримінальний кодекс України

ПК України – Податковий кодекс України

ЦК України – Цивільний кодекс України

КМУ – Кабінет Міністрів України

ЄС – Європейський Союз

ООН – Організація об'єднаних націй

ВС України – Верховний Суд України

ВР України – Верховна Рада України

КС України – Конституційний Суд України

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

РДА – районна державна адміністрація

РНБО – Рада національної безпеки і оборони

НАЗК – Національне агентство України з питань запобігання корупції

МВС України – Міністерство внутрішніх справ України

МОЗ України – Міністерства охорони здоров'я України

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг

РРО – реєстратор розрахункових операцій

АРК – Автономна Республіка Крим

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. 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 проєктів 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. Резніка, 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. 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;

– науковий 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.

РОЗДІЛ 1 ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. **Поняття та сутність публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади**

Упродовж останніх десятиліть у нашій державі відбувається активний процес реформування сфери виконавчої влади. Однак, як свідчить вітчизняний досвід, позитивні результати трансформаційних змін у діяльності державних органів не можна очікувати внаслідок лише «сліпого» запозичення зарубіжного досвіду, скорочення чисельності посадовців, зміни переліку органів державної виконавчої влади або перерозподілу їх повноважень. Необхідно змінювати «ідеологію» роботи органу виконавчої влади та державного службовця. Разом із тим, під час здійснення наукового аналізу основ функціонування органів державної виконавчої влади відбувається поступовий перехід від акценту на парадигмі «державне управління» до парадигми «публічне адміністрування» [257, с. 41-45]. У наукових роботах і посібниках все більше використовуються такі поняття, як «публічне управління», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація» поряд із «державним управлінням» та «органом державної виконавчої влади» [490]. Проте, ані чинним законодавством, ані науковцями не надано однозначного визначення поняття «публічне адміністрування». Наукові погляди на сутність публічного адміністрування як правової категорії, на думку К.Л. Бугайчука, дуже різняться залежно від застосованих методів досліджень і форм імплементації праць зарубіжних науковців і вітчизняних, вносить певну термінологічну плутанину і не сприяє системності й логічності розуміння цього поняття [74, с. 38-44]. Це негативно впливає на проведення державно-управлінських реформ в Україні, які дали б змогу мати прогресивні та якісні зміни в системі публічної влади в Україні. Зазначені обставини обумовлюють актуальність предмета дослідження.

Питання визначення та сутності публічного адміністрування розглядалися у працях В.Б. Авер'янова, Е.А. Афоніна, М.М. Білинської, А.Ф. Колодія, Б.А. Кормича, В.В. Круглова, А.А. Пухтецької, С.С. Серьогіна та інших науковців. Останнім часом окремі аспекти публічного адміністрування у різних сферах досліджувалися у дисертаціях Д.Л. Ворон «Правові засади публічного адміністрування у сфері вищої освіти» (2018) [102], А.В. Хрідочкіна «Публічне адміністрування у сфері інтелектуальної власності в Україні» (2019) [670, с. 142-145], І.П. Яковлев «Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі» [690]. Однак здобутки учених не вирішують питання відсутності комплексного дослідження концепції публічного адміністрування у сфері виконавчої влади, існуючих спірних питань у визначеннях понятійно-категоріального апарату та співвідношення публічного адміністрування із суміжними поняттями, що стає однією з перешкод реалізації на практиці процесу реформування органів виконавчої влади в Україні у частині, що стосується приведення її у відповідність до визнаних європейських стандартів.

Концепція публічного адміністрування у вітчизняній науці не є новою, але динамічно розвивається, що ґрунтується передусім на базі зарубіжного досвіду її розуміння. У зв'язку із цим зазначимо, що на сьогодні простежуються три основні, конкуруючі між собою у теоретичному та практичному аспектах, базисні основи до розуміння публічного адміністрування [156, с. 112-116; 693, с. 64], зокрема:

1. Ринково-ліберальний – сформульований на концептуальних моделях нового менеджменту, оновленого публічного адміністрування, активного впровадження в діяльність органів публічної влади інструментів та технологій, що використовуються у приватних бізнесових структурах тощо. При цьому для споживачів послуг важливим є результат, а не способи його досягнення, тому питання соціального захисту є другорядними.

2. Ліберально-комунітаристський – розвивається в концепції політичних мереж. За такого підходу структурні взаємовідносини, що формуються між

політичними інститутами держави, громадськими організаціями й окремими громадянами, є договірними, тобто вони взаємодіють як рівноправні партнери.

3. Демократичного громадянства – характеризується положеннями концепції «рецептивного (сприйнятливого) адміністрування», «партисипативного (що бере участь) менеджменту», базовими принципами яких є надійність і цілісність формування політики, участь громадян, централізація та децентралізація, відкритість і прозорість, високі етичні стандарти. Їх реалізація створює умови для кардинальних змін у взаємовідносинах між органами влади та місцевого самоврядування, їх службовцями і громадянами. Крім того, висуваються нові вимоги до публічних адміністрацій та їх діяльності [156, с. 112-116; 693, с. 64; 292, с. 13-18].

Таким чином, публічне адміністрування надає змогу дослідити характер взаємовідносин осіб із суб'єктами публічної адміністрації в процесі виконання ними покладених на них законом адміністративних зобов'язань.

Що стосується термінологічного аспекту поняття «публічне адміністрування», необхідно зазначити, що в науці права немає однозначного підходу. Поняття «публічне адміністрування» походить із зарубіжної літератури. Спочатку термін «public administration» перекладали як «державне управління». Згодом, за результатами дослідження правознавців, було встановлено, що окреслене поняття полісемантичне і відповідно до контексту перекладається ще як «публічне адміністрування», «публічна адміністрація», «суспільне управління», «управління на державному та місцевому рівні», «громадська адміністрація».

Проаналізуємо безпосередньо поняття «публічне адміністрування». Так, відповідно до Словника слів іншомовного походження, термін «публічний» походить від лат. *publicus* – суспільний, народний і має такі дефініції: 1) який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний [358]. Згідно із англо-російським словником Мюллера, термін «public» – суспільний, державний, народний,

загальнонародний, публічний, загальнодоступний, комунальний, відкритий, гласний [35]. У довідковій юридичній літературі поняття «публічний» не тлумачиться, а визначаються лише категорії – «публічна служба», «публічне право», «публічно-правові відносини», «публічність судочинства», «публічне управління», «публічний контроль», «публічні послуги», «публічні діячі» [86, с. 114-115]. Термін «публічне», на думку В.Б. Авер'янова, співвідноситься із терміном «державне» [141, с. 184]. Зокрема, І.П. Яковлев, аналізуючи співвідношення понять «публічний» і «державний», вказує на змістовну складову «публічного», що здатне характеризувати не лише внутрішньо державний апарат організації суспільства, але й позначати управлінські впливи публічної влади наддержавного та міжнародного рівнів. Вчений вважає, що цей напрям особливо важливий у контексті активних геополітичних пошуків України та світових глобалізаційних процесів [690, с. 124]. Таким чином, термін «public» у контексті категорії «public administration» більш логічно та обґрунтовано вживати як публічний, оскільки управління та адміністрування стають більш публічними, залучаючи громадян до сфери управління, надаючи їм послуги та захищаючи їхні інтереси.

Термін «адміністрування» (administration) тлумачиться як управління і керівництво справами уряду та державних органів, виконання і реалізація державної політики; термін, який узагальнює всю систему органів виконавчої влади, уряду та їх посадових осіб [714]. Він етимологічно споріднений із терміном «адміністрація», а змістовно пов'язаний із термінами «управління», «регулювання». У науці права його зміст тлумачиться як проведення, організування, виконання, розпорядження, контролювання [25, с. 165]. Між тим, В.В. Корженко та Н.М. Мельтюхова у посібнику «Публічне адміністрування в Україні» зазначають, що адміністрування означає виконання певних завдань у межах інструкцій, а те, наскільки добре чи наскільки ефективно, залишається поза межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов'язком політичного суб'єкта, що розробив інструкції [577, с. 184].

Під адмініструванням Ю.П. Шаров пропонує розуміти чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації між суб'єктами врядування [679, с. 5-9]. Адміністрування, передусім, є процесом політичної діяльності, яку здійснюють на стадії вироблення та прийняття рішень державні діячі та політики, а на стадії їх реалізації – державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, представники бізнесу та громадськості [581, с. 456-458].

Адміністрування розглядається також як певний метод (технологія) управлінської діяльності. На думку О.А. Шатила, технологія публічного адміністрування є детальним описом дій, що мають бути послідовно, в належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів і прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані в технології процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрям і послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам упевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату [578, с. 166; 104; 106, с. 21-26]. Однак, Т.Б. Семенчук вважає, що дефініція «адміністрування» використовується здебільшого як організаційно-розпорядчий метод управління держави, що застосовується органами державної влади (бюрократичний метод управління суспільством, який полягає у владній силі й авторитеті, наприклад, у наказах, постановах, розпорядженнях, вказівках і інструкціях). Цей метод застосовують здебільшого виконавчі органи влади в особі державних службовців [612, с. 138-144; 196, с. 138-144].

У науці права наразі виділяють низку концептуальних підходів і щодо визначення змісту «публічного адміністрування». По-перше, це загальне розуміння публічного адміністрування як частини політичного процесу у діяльності всіх гілок державної влади. Таке визначення кореспондується із даними, наданими у глосарії Програми розвитку ООН, за якою публічне

адміністрування має два тісно пов'язані значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету та відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами у державі, суспільстві й зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація всього комплексу державних заходів, пов'язаних із виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, наданням публічних послуг [350; 700]. На наш погляд, зазначений підхід не дає змоги встановити практичне значення та конкретну спрямованість публічного адміністрування на задоволення публічного інтересу у відносинах «суспільство – публічна влада» та окреслити, відповідно, його сфери та напрями, що вкрай необхідне для впровадження нової, більш ефективної методології управління для підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації.

У цьому сенсі більш обґрунтованішим видається інший, більш вузький та з функціональним контекстом підхід, відповідно до якого – публічне адміністрування – окрема форма діяльності суб'єктів публічного адміністрування, до яких, безумовно, належать і органи державної виконавчої влади. Така позиція достатньо схвально сприймається в науковому колі. Наприклад, Ю.П. Битяк визначає публічне адміністрування як регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [60].

Відповідно до Енциклопедії державного управління, поняття «публічне адміністрування» – різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі [166, с. 666].

Зазначимо, що публічному адмініструванню притаманні унікальні властивості: транспарентність, легітимність, демократичність, гнучкість. На думку С. Чернова, публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами щодо забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку; створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії; розподілу праці; кооперування та координування діяльності; моніторинг результатів [581, с. 185-186].

Варто зазначити, що деякі правознавці (О.З. Босак [71, с. 41-43], М.А. Міненко [350], Ю.П. Сурмін [637, с. 605]) вважають публічне адміністрування перехідним етапом від державного управління до публічного врядування. Публічне адміністрування – це складова двох елементів: 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; 2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення [581, с. 223]. Інші науковці (А.Ф. Колодій [130, с. 16], В.М. Мартиненко [331, с. 16-22], Ю.П. Шаров [679, 5-9]) визначають публічне адміністрування частиною управлінського процесу, складовою публічного управління.

У науковій літературі публічне адміністрування розглядають у широкому (пов'язане із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади) та вузькому розуміннях. Зокрема, американські правознавці Ф. Нігро та Л. Нігро у праці «Modern public administration» визначають це поняття як «...скоординовані групові дії в державних справах, що: 1) пов'язані із трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою та їх взаємодією; 2) мають важливе значення для формування державної політики та є частиною політичного процесу; 3) значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; 4) пов'язані із численними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах» [591, с. 210-212; 706; 222, с. 16]. У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади та розглядається як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює

всі види діяльності, що спрямовані на реалізацію рішень уряду; 2) вивчення, розробка та впровадження напрямів урядової політики [300, с. 247-252; 95, с. 61-62; 707, с. 247-255]. Такого погляду притримуються Ю.М. Рогачов, В.В. Корженко і Н.М. Мельтюхова.

У зарубіжних наукових джерелах термін «public administration» трактують як: сферу вивчення або дисципліну, сферу практичної діяльності [705]; систему органів публічної влади, які виконують свої повноваження в державній сфері виключно в інтересах суспільства. Крім органів публічної влади й органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, до цієї системи відносять і незалежні публічні підприємства та фізичних осіб у разі виконання ними повноважень офіційних органів [62, с. 11-19]. Зазначимо, що відповідна сфера практичної діяльності у зарубіжних джерелах спирається на розмежування політики і управління, а адміністрування трактується як реалізація цілей, які визначені політичною владою [697]. Зокрема, на думку американських науковців Д. Шумана та Дік В. Олуфса, поняття та роль терміна «публічне адміністрування» з часом змінюються. Науковці виокремлюють наступні його характеристики: охоплює всі три сфери влади: виконавчу, законодавчу та судову та їх взаємовідносини; відіграє важливу роль у формуванні публічної політики і таким чином є складовою політичного процесу; суттєво відрізняється від приватного адміністрування; взаємодіє з численними приватними групами та індивідами у наданні послуг суспільству [710].

Разом із тим, А.А. Пухтецька обґрунтовує думку, що термін «public administration» розуміється європейськими науковцями як сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції, адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства, а також як сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [583, с. 118]. Поняття «публічне адміністрування», на думку, С.В. Сівкова, – підзаконна, юридично-владна діяльність органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, спрямована на реалізацію законів,

практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства [616, с. 129-133].

Таким чином, дефініцією охоплено всю діяльність органів публічної адміністрації, що має виконавчо-розпорядчий характер і не залежить від спрямованості. Між тим В.Б. Авер'янов публічну адміністрацію розглядає як сукупність органів виконавчої влади й органів самоврядування, що підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [10, с. 117-122]. Тобто публічне адміністрування пов'язане із діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Як бачимо, «публічне адміністрування» поступово відступає від тенденції панування тотального державного управлінського владарювання, а також сприйняття того, що управління здійснюється лише в окремій частині суспільних відносин, врегульованих нормами адміністративного права. Це і стало передумовою для розширення змісту «адміністрування» до тих сфер, які були визначені В.Б. Авер'яновим як неуправлінські сфери (сервісні та юрисдикційні): застосування адміністративного примусу, розгляд скарг, розгляд індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів, надання адміністративних послуг, прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб [11, с. 6-9]. Відповідно набула поширення позиція, що публічне адміністрування має сприйматися в обсязі всіх регульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись управлінням, мотивуючи це тим, що теоретичне опрацювання саме неуправлінських сфер (першочергово, сприяючого урядування) стало передумовою до утвердження поняття «публічне адміністрування». При цьому пропонується доповнити поняття позитивними якостями, виведеними у межах інших позицій: якісної специфіки, констатованої у межах бачень про ототожнення об'ємної сторони адміністрування та управління; процедурності, професійності та правореалізаційної спрямованості, на яких наголошується в інструментальних

трактуваннях адміністрування» [690, с. 112-116]. Таке розуміння поняття «публічне адміністрування», на думку І.П. Яковлева, є чітким та зрозумілим, оскільки своїм змістом охоплює всю виконавчо-розпорядчу діяльність владних суб'єктів [690, с. 112-116].

Деякі правознавці під «публічним адмініструванням» розуміють зовнішню спрямовану діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка полягає у встановленні, зміні чи припиненні прав та обов'язків приватних суб'єктів з огляду на прийняття нормативних актів, адміністративних актів, вчинення юридично важливих дій. Проте у юриспруденції зазначена позиція містить критичні зауваження. Наприклад, Р.С. Мельник обґрунтовує позицію, що немає жодних підстав для того, щоб розширювати зміст публічного управління за рахунок внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади. Правознавець наголошує, що публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами. Щодо внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади, а також інших органів державної влади (наприклад, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності тощо), її можна називати внутрішньою управлінською діяльністю [341, с. 3-13; 193, с. 138-142].

Так, на думку Т.В. Кондратюк, публічне адміністрування – це підсистема соціальної системи, складник суспільства, чие функціонування та розвиток перебувають під потужним впливом з боку всіх інших сфер суспільної життєдіяльності [275, с. 297-305]. Зазначений науковий підхід дає змогу більш предметно зрозуміти природу публічного адміністрування та його відмінності від управління, але водночас у цьому визначенні немає завершеності та конкретики щодо напрямів публічного адміністрування.

Предметом публічного адміністрування є процес досягнення національних цілей та інтересів шляхом організації діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування. В умовах зміни поняття «правова держава»

та поступового стирання граней між державою та суспільством, на публічне адміністрування дедалі більшою мірою припадає завдання оформлення суспільних та державних процесів [319].

Система публічного адміністрування – це організаційні структури державного апарату, персонал яких реалізує в сукупності необхідні функції, використовуючи при цьому комплекс відповідних форм, методів і процедур, а також прямі та зворотні зв'язки між державою та суспільством [226, с. 25].

Характеризуючи публічне адміністрування як форму реалізації публічної влади окремі дослідники вважають, що публічне адміністрування проявляється: 1) за зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади; 2) за адміністративною діяльністю публічної адміністрації; 3) здійснюється з метою задоволення публічного інтересу; 4) негативно відмежовується від законодавчої діяльності, здійснення правосуддя, політичної діяльності виконавчої влади; діяльності, спрямованої на задоволення приватних інтересів. При цьому науковці доходять висновку, що публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності [17, с. 146-147]. На думку В.К. Колпакова, зміст публічного адміністрування становить діяльність суб'єкта публічної адміністрації, що спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту і яка використовує засоби управління, надання адміністративних послуг, участь у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, визначених публічною адміністрацією [268, с. 101-104]. Зокрема, С.В. Сівков, О.О. Навроцький, Є.Є. Чернецький та І.П. Яковлев, досліджуючи проблемні питання публічного адміністрування у контексті специфічних об'єктів правовідносин, акцентують увагу на ключових параметрах досліджуваного явища саме як регламентованої нормативно-правовими актами підзаконної діяльності органів державної виконавчої влади.

Нам імпонує думка правознавців, що використання поняття «публічне адміністрування» – це не данина просвіропейській моді, воно має більш змістовне і практичне значення як для реального застосування нових моделей управління, такі для змісту підходів до їх здійснення, це елементи європейського сучасного «нового публічного менеджменту» [344, с. 146-149].

Таким чином, фактично підтримуючи вузьке розуміння публічного адміністрування, на наш погляд, достатньо вдало сутність публічного адміністрування щодо функціонування органів державної виконавчої влади можна охарактеризувати крізь призму їх діяльності, що спрямована на реалізацію або виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів для досягнення мети публічного адміністрування. Останньою, у свою чергу, виступає, з одного боку, задоволення публічного інтересу – інтересу, передусім, держави, суспільства та громади під час виконання державними органами своїх владних управлінських функцій, а з другого – публічне адміністрування пов'язане із задоволенням важливих індивідуальних потреб окремої особи (наприклад, отримання адміністративних послуг).

Ураховуючи викладене вище, вважаємо за доцільне до основних сфер публічного адміністрування у діяльності органів державної виконавчої влади віднести:

- розпорядчу діяльність органів державної виконавчої влади з питань прийняття нормативно-правових актів, які спрямовані на реалізацію або виконання законодавчих актів, у межах нормативно визначеної компетенції;
- адміністрування адміністративних послуг (у цьому розумінні адміністрування є не лише діяльністю щодо розробки внутрішніх правил та режиму надання адміністративних послуг конкретним органом виконавчої влади, а й включає контрольну та наглядову діяльність за їх наданням);
- безпосереднє надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади;
- прийняття адміністративних актів (рішень) та контроль за їх реалізацією (адміністративним актом (рішенням) у даному випадку виступає рішення

індивідуальної дії, прийняте суб'єктом публічного адміністрування, спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків особи (осіб));

– внутрішня діяльність таких суб'єктів публічного адміністрування, за допомогою якої забезпечується можливість здійснення публічного адміністрування (структурування штату, документообіг, кадровий штат, розпорядження фінансовими ресурсами).

Припускаємо, що з приводу такого підходу буде висловлено критичні зауваження з позиції недоцільності включення до спектру характеристик, не властивих публічному адмініструванню. Однак, на наш погляд, запропоноване трактування сфер публічного адміністрування у діяльності органів державної виконавчої влади не є надмірно широким і має на меті забезпечення правового захисту, зокрема отримувачів адміністративних послуг від зловживань посадовців.

Крім того, публічне адміністрування є комплексним поняттям, яке не можна ототожнювати із поняттям «державне управління». Розглянемо один із практичних прикладів, який свідчить що до складових публічного адміністрування доцільно віднести адміністрування адміністративних послуг та відповідну внутрішньоорганізаційну діяльність органів державної виконавчої влади. Зокрема, до адміністративних послуг у розумінні чинного законодавства належить надання територіальними органами Державної служби України з питань праці (далі – Держпраця) дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки, експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки шляхом реєстрації декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з питань охорони праці. Порядок видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1107 [434] (далі – Порядок). Ідеологія останніх змін 2020 року, які були внесені до Порядку, полягала у наданні можливості виконувати суб'єктам господарювання більшість робіт з об'єктами підвищеної небезпеки на підставі подання

декларації безпеки об'єктів підвищеної небезпеки. Відповідно до п. 21 зазначеного Порядку, «... декларація подається роботодавцем, виробником або постачальником, уповноваженою ним особою або надсилається поштою до територіального органу Держпраці або адміністратора центру надання адміністративних послуг у паперовій або електронній формі через Єдиний державний веб-портал електронних послуг, у тому числі через інтегровану з ним інформаційну систему Держпраці. Територіальний орган Держпраці здійснює реєстрацію декларацій на безоплатній основі протягом п'яти робочих днів з дня їх отримання. Відмова в реєстрації декларації при цьому недопустима. Результатом надання такої адміністративної послуги є реєстрація відповідної декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з питань охорони праці у журналі обліку суб'єктів господарювання у відповідному органі Держпраці, що посвідчується проставлянням відмітки на примірнику декларації про дату та номер її реєстрації» [434].

Отже, при наданні адміністративної послуги у такому випадку відсутні відносини влади та підпорядкування у «класичному» уявленні, який притаманний державному управлінню, оскільки фактично презюмується відсутність факту надання обов'язкових для виконання приписів державного органу. Маємо закріплений в технологічній картці адміністративної послуги порядок надання такої послуги, який обумовлюється взаємодією суб'єкта господарювання, зацікавленого в отриманні адміністративної послуги, та суб'єкта публічного адміністрування. Проте, варто вказати, що на сьогодні непоодинокі випадки повернення попередньо поданих, наприклад, через центри надання адміністративних послуг до територіальних органів Держпраці, декларацій про відповідність матеріально-технічної бази вимогам законодавства з питань охорони праці. Наприклад, на сайті Головного управління у Київській області міститься перелік незареєстрованих декларацій за 2020 рік, інформація про підстави нереєстрації таких декларацій не зазначена [24]. І це при тому, що Державна регуляторна служба України неодноразово

акцентувала увагу на непоодиноких випадках відмови у реєстрації декларацій органами Держпраці, що призводить до непорозумінь між суб'єктами господарювання і дозвільних органів та створює перешкоди щодо їх діяльності.

Зазначимо, що найпоширенішими підставами для відмови у реєстрації декларацій, як правило, є: відсутність інформації про наявність договору страхування цивільної відповідальності перед третіми особами щодо відшкодування наслідків можливої шкоди; відсутність інформації про кожне місце виконання робіт; заповнення пунктів «не в повному обсязі», що не передбачено законом тощо [685]. Іноді у змісті повернутих без реєстрації декларацій містяться відмітки про факт заповнення декларацій з порушенням встановлених вимог. З їх тексту неможливо встановити ані посаду, ані дані особи, яка здійснила даний запис, немає печатки державного органу, не вирішено питання щодо безпідставного повернення декларацій про відповідність матеріально-технічної вимогам законодавства з питань охорони праці і офіційна публікація зареєстрованих декларацій на сайті Держпраці. Тож особа, зацікавлена в отриманні адміністративної послуги, якій фактично повернули декларацію, попередньо прийняту центром надання адміністративних послуг без реєстрації, має фактично вирішити питання, які ж найбільш ефективні механізми захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічного адміністрування доцільно застосувати у такому випадку.

У статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [448] передбачено загальну норму щодо оскарження дій або бездіяльності посадових осіб, уповноважених відповідно до Закону надавати адміністративні послуги до суду або в порядку, встановленому Законом. У такому разі, припускаємо, що застосування адміністративних (квазісудових) засобів правового захисту у відносинах із органом Держпраці буде малоефективним, оскільки немає чіткого, затвердженого на нормативному рівні алгоритму адміністрування вказаної адміністративної послуги, порядок та строки розгляду скарг або звернення особи щодо оскарження дій, рішень або бездіяльності для захисту законних інтересів особи, а також можливі рішення

за результатами розгляду такої скарги. Затверджений на виконання Закону України «Про звернення громадян» від 06.09.2012 № 5203-VI [530] наказ Міністерства соціальної політики України від 16.11.2016 № 1339 [520], що визначає порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній службі України з питань праці та її територіальних органах, це питання не вирішує. Отже, найбільш ефективним, однак довготривалим щодо часу засобом захисту інтересів особи є звернення до суду із позовною заявою у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України. Розгляд адміністративної справи у такому разі може тривати більш як рік, не враховуючи часу з дати набуття законної сили судовим рішенням до безпосереднього виконання судового рішення суб'єктом публічного адміністрування.

Необхідно зазначити, що публічне адміністрування в діяльності органів державної виконавчої влади – це діяльність, передбачена нормативними документами органів державної виконавчої влади, яка має організаційний та розпорядчий зміст, спрямована на виконання законів та інших нормативно-правових актів з метою задоволення публічного інтересу: винесення адміністративних актів (рішень), надання адміністративних послуг, адміністрування надання адміністративних послуг та внутрішнє упорядкування діяльності органами державної виконавчої влади, за допомогою якої забезпечується можливість здійснення публічного адміністрування [61].

Проте, наголошуємо, що наразі чинна система публічного адміністрування в Україні залишається неефективною, корумпованою та внутрішньо суперечливою, що є суттєвою перешкодою на шляху до позитивних змін у суспільстві та державі. Недостатній рівень прозорості та відкритості у сфері державного управління, нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер, недостатній професійний рівень державних службовців, відсутність єдиної системи оцінювання їх компетентності, низький рівень дисциплінарної відповідальності, недосконалість механізму політичного та адміністративного контролю в системі державного управління – усі ці чинники

є деструктивними елементами в організації ефективної системи публічного адміністрування [164; 175].

У сучасних умовах одним із суттєвих недоліків є неврахування на нормативному рівні необхідності детальної регламентації процедурних форм реалізації прав та обов'язків учасників у відносинах, що виникають у публічному адмініструванні, що призводить до фактичної безвідповідальності посадовців за неналежне виконання покладених на них обов'язків.

В умовах поглиблення інтеграційних процесів державно-управлінська діяльність потребує чіткого визначення основних засад та напрямів розвитку. Саме тому система публічного адміністрування повинна ґрунтуватися на засадах відкритості й забезпечувати оптимальне поєднання принципів, механізмів, методів та інструментів для побудови ефективної багаторівневої інтегрованої структури управління. Реформування системи державного адміністрування має сприяти оптимізації функцій інститутів державної влади, розподілу повноважень і визначенню зон відповідальності з використанням ефективних моделей управління, реалізація яких передбачає нову структуру відносин «влада – громадськість». Пріоритетними напрямами є побудова ефективної соціально орієнтованої системи публічного адміністрування, основними завданнями якої є надання якісних адміністративних послуг громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, вчасне й адекватне реагування на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики [164].

1.2. Співвідношення публічного адміністрування та публічного управління в діяльності органів виконавчої влади

Становлення демократичної, правової держави потребує модернізації державного управління. Публічне управління та адміністрування – це галузь знань, яка «виникла внаслідок реформування державного управління. Акцент змістився з державного на публічний характер взаємовідносин, дедалі частіше йдеться про публічні органи влади, а відтак, і про публічне управління та адміністрування, що передбачає неприватний та неприбутковий характер органів, управління якими та адміністрування справ якого потребує окремого вивчення, застосування методів, відмінних від застосовуваних у юридичних особах приватного права» [17].

Процеси становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства інтенсифікують потребу модернізації державного управління. Публічне управління та адміністрування – це галузь знань, яка виникла внаслідок реформування державного управління. Акцент змістився з державного на публічний характер взаємовідносин, дедалі частіше йдеться про публічні органи влади, а відтак, і про публічне управління та адміністрування, що передбачає неприватний та неприбутковий характер органів, управління якими та адміністрування справ якого потребує окремого вивчення, застосування методів, відмінних від застосовуваних у юридичних особах приватного права.

Специфіка публічного управління та адміністрування настільки широка і диференційована, що 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.

Публічне адміністрування є зв'язком між державним та публічним управлінням. Деякі науковці (О.З. Босак, М.А. Міненко, Ю.П. Сурмін) вважають публічне адміністрування перехідною ланкою або етапом від державного управління до публічного врядування. Зокрема, О.З. Босак

зазначає, що у державному секторі модель публічного адміністрування («бюрократична модель») трансформувалась у модель публічного управління («ринкова модель») [71, с. 78-80]. Цієї ж позиції притримується і М.А. Міненко: «... у державному секторі «бюрократична модель» перетворилася у «ринкову модель»: акценти змістилися з виконання роботи згідно з інструкціями і чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів. Це спонукало до того, що відбулася трансформація «державного управління» в «публічне адміністрування», а з часом і в «публічне управління» [350].

«Коли ми говоримо про публічну владу, то маємо на увазі владу, джерелом якої є народ. Коли ми говоримо про публічне управління, то відповідно маємо на увазі управління, участь у якому бере народ. Це свідчить про те, що державне управління в Україні є публічним» [71, с. 78-80].

Між тим, інші правознавці (А.Ф. Колодій, К.О. Колесникова, В.М. Мартиненко, Ф.Ф. Мельник, Ю.П. Шаров), визначають публічне адміністрування частиною управлінського процесу, складовою публічного управління. Зокрема, на думку В.М. Мартиненка, публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [331, с. 16-22]. Так, К.О. Колесникова розглядає публічне адміністрування як складову публічного управління (врядування), метою якого є розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та спрямованих на забезпечення громадян на рівні світових стандартів [257, с. 41-45].

Зокрема, А.Ф. Мельник обґрунтовує думку, що «публічне управління» зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як: державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції) [581, с. 164].

Відповідно до Енциклопедії державного управління поняття «публічне адміністрування» – різновид управлінської діяльності інституцій публічної

влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі [166, с. 162-163].

Деякі вітчизняні правознавці вживають поняття «публічне адміністрування» та «публічне управління» як синоніми. Однак О.В. Михайловська, Н.В. Філіпова, Л.С. Ладонько, Н.В. Ткаленко вважають, що термін «державне управління», який наразі використовується в Україні, точно не відповідає поняттю «публічне управління». Проте доволі часто два різні терміни «public administration» (публічне адміністрування) та «public management» (публічне управління) у різних літературних джерелах перекладаються як державне управління [34, с. 241-253].

Проаналізувавши етимологічне значення понять «управління» та «адміністрування», доходимо висновку, що, незважаючи на загальну синонімічність та вживаність, у майже однакових випадках, вони мають абсолютно різне значення. Зважаючи на це, стисло розглянемо ці поняття у наступному розрізі: «державне управління – публічне адміністрування – публічне управління».

Відмінність між державним управлінням, публічним адмініструванням та публічним управлінням полягає у тому, що управління необхідно розглядати як процес, який охоплює організацію, планування, координацію, мотивацію та контроль.

Класична дефініція визначає поняття «управління» як діяльність держави або інших суб'єктів державної (публічної) влади, яка здійснюється поза межами законотворчості та правосуддя. Вказане визначення державного управління виділяє і пов'язує такі явища та інститути, як державне управління і уряд в якості виконавчого органу єдиної державної влади та органів місцевого самоврядування, що реалізують у певному обсязі функції державного управління [51, с. 742-744].

Згідно з Енциклопедією державного управління термін «державне управління» – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на

створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [166, с. 196].

Під державним управлінням, на думку В.Б. Авер'янова, необхідно розуміти особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [136, с. 28-30]. Зокрема, Г.В. Атаманчук вважає, що державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [39, с. 421].

Таким чином, дефініцію «державне управління» необхідно розуміти як систему елементів державної влади, яка має виконавчо-розпорядчий характер, виконує передбачені законодавством функції та завдання держави у процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами [662].

Щодо поняття «публічний», то воно є більш широким ніж «державний». Таким чином під терміном «публічний» необхідно розуміти те, що належить народові.

Під парадигмою публічного адміністрування необхідно розуміти:

– вид організаційно-розпорядчої діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованої на підготовку та впровадження публічно-управлінських рішень, управління персоналом, надання публічних послуг [582, с. 124];

– сукупність основних принципів та правил (писаних і неписаних), визначених не лише регламентуючими документами, а й певним управлінським духом. Вони є зразком, прикладом для суб'єктів управління іншими людьми і діють часто не тільки на свідомому, а й на неусвідомленому рівнях. Публічне адміністрування як сукупність знань, є комплексом систематизованих даних,

напрацювань і практичних рекомендацій щодо процесів сучасного управління демократичним суспільством [581, с. 526-528].

Зміст, теорію публічного адміністрування як наукової дисципліни становить вивчення найважливіших функцій держави як інституту управління суспільством, закономірностей і принципів їх реалізації, наукове обґрунтування державної політики як основи й системоутворюючого елементу управління [582].

Зазначимо, що публічне адміністрування, як правило, складається із сукупності елементів, взаємопов'язаних між собою (рис. 1).

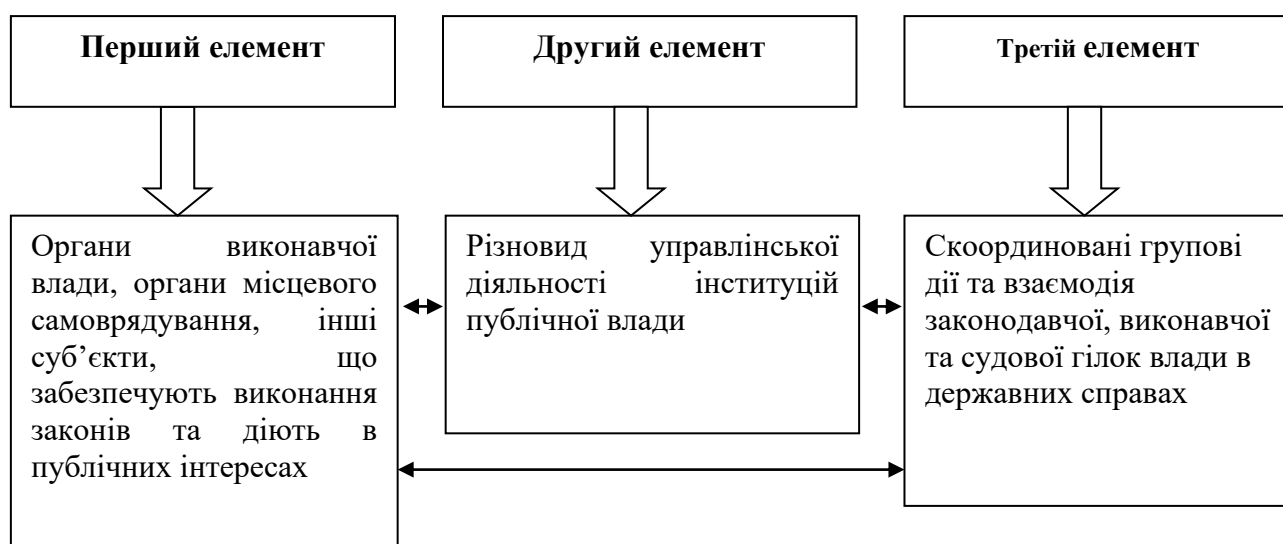


Рис. 1. Елементи публічного адміністрування

Варто акцентувати увагу на тому, що термін «адміністрування» використовується органами державної влади переважно як організаційно-розпорядчий метод державного управління. Він досить специфічний і його зазвичай використовують виконавчі органи влади в особі державних службовців.

Таким чином, адміністрування – це дії державних службовців у частині надання громадянам країни послуг щодо чинного законодавства. З огляду на це, публічне адміністрування – це метод управління, який, з одного боку, забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, а з другого – реалізацію обраного типу політики, що втілюють державні службовці, яким

було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах як у межах країни, так і за кордоном, у всіх напрямках її прояву [612, с. 385-390].

Щодо поняття «управління», то воно включає і «адміністрування» і «керування, володіння, керівництво, організацію». Таким чином, публічне адміністрування є складовою публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та спрямованих на забезпечення потреб громадян на рівні світових стандартів [257, с. 41-45].

Публічне управління – діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності тощо [582, с. 122].

Вперше поняття «публічне адміністрування» та «публічне управління» у 1887 році ввів майбутній президент Сполучених Штатів Америки Вудро Вільсон в есе під назвою «Вивчення адміністрації» («The study of administration»): «... мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду, по-друге, як воно повинно здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами» [693, с. 15-19].

Складовою публічного управління постає публічне адміністрування. Публічне адміністрування протягом ХХ ст. розвивалось як невід'ємна складова політичної науки (political science) у відриві від предметного поля і підходів,

розроблених у менеджменті (generic management). На початку ХХІ ст. стало очевидно, що сфери та інтереси бізнесу і політики, політики і суспільства, ринку і суспільства стали все більше відокремлюватись один від одного. Аналогічна тенденція до розділу і методологічної відокремленості проявлялась в економічних, політичних і соціально-гуманітарних науках. Це відобразилось і в підходах до публічного адміністрування [416].

Класична теорія менеджменту у державному секторі на практиці реалізувалася через модель публічного адміністрування (англ. public administration), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. public management), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. new public management) [581, с. 158].

Поняття «публічне управління» вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг, який зазначав, що «публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів з метою досягнення пріоритетних цілей державної політики» [704, с. 123]. На думку, Дж. М. Пріфінера та Р. Пристюса, термін «публічне управління» – це управління організацією та напрямом людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаних цілей [709, с. 3]. Одними з перших вітчизняних науковців, хто виокремив поняття «публічне управління», були А.Ф. Мельник та О.Ю. Оболенський, на думку яких вказане поняття містить дві складові: 1) державне управління (суб'єктом є органи державної влади); 2) громадське управління (суб'єктом є громадські інституції) [339, с. 382].

Зазначимо, що поява нової форми управління у публічній сфері у той час була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще [350]. Мета такого управління є розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління [257, с. 41-45].

Щодо терміна «публічне управління», то Програма розвитку ООН посилається на визначення, запропоноване американським науковцем Дж. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування. На думку вченого, «публічне управління – це галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінки ефективності» [714]. На думку професора з публічного управління Лювенського католицького університету К. Поллітта, термін «публічне управління» можна також використовувати в таких аспектах, як: діяльність державних службовців і політиків; структура і процедура органів державної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур і процедур [708, с. 12-13].

У розвинених країнах світу важливе місце публічне управління починає відігравати під час реалізації основних функцій держави, передусім у регулюванні економіки. Громадськість впливає на прийняття рішень держави з метою забезпечення ефективного функціонування ринкової економіки. Безперечно, вплив публічного управління необхідно визнати однією з найважливіших «сил», яка концентрує логічну, формалізовану раціональність (на відміну від нелінійної раціональності гри чи ірраціональності масових процесів) етапів, через які проходить самоорганізація. Саме раціональний характер публічного управління, його цільова спрямованість на загальне благо – безвідносно до його історичних чи культурних образів – зумовлює завдання виваженого організаційного впливу на самоорганізаційні утворення й процеси, актуалізує проблему поєднання їх між собою, узгодження з організаційним впливом. Вплив публічного управління, від якого значною мірою залежить не лише результат суспільних трансформацій, а й подальша доля соціальної системи, є достатньо різним залежно від стадій суспільного розвитку.

На думку А.Ф. Колодія, М.З. Буника, П.М. Петровського, публічне управління є суспільним управлінням, яке здійснюється через надання влади суспільству – через децентралізацію, і чим більше управління стає децентралізованим тим більше воно є публічним. За наявності ознак публічності державне управління через впровадження публічного адміністрування перетікає на публічне управління. Процес здійснення публічного управління забезпечується через публічні адміністрації. Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних структур та повноважних осіб, які здійснюють публічне урядування й адміністрування. До складу публічної адміністрації входять органи виконавчої влади, адміністративний апарат та виконавчі органи місцевого самоврядування [130, с. 26].

Зокрема, Н.Т. Аврамчикова вважає, що публічне управління – це вплив суб'єкта, що володіє публічною владою, на об'єкт – суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього важливих функцій та повноважень [12, с. 110-112]. При цьому як суб'єктом, так і об'єктом є громадянське суспільство, недержавні організації, органи державної влади.

Більш влучне визначення професора О.Ю. Оболенського: «Публічне управління – це управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкта управління» [373, с. 3-9].

Метою управління є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти. Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють [324, с. 326-329].

Між тим І.В. Понкін наголошує, що публічне управління завжди здійснюється в контексті реальних подій, відбувається в суспільстві за соціально-економічних, політичних і культурних умов, так як воно не може

бути ізольованим від суспільства, як реалізована частина цього суспільства (персонал публічної адміністрації – політичними посадовими особами, державними і муніципальними службовцями) і реалізована в тісній взаємодії з суспільством [428, с. 142].

Зокрема, О.Ю. Оболенський виокремлює таку специфіку публічного управління:

- публічне управління спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею;
- публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей;
- держава наділяє публічне управління системною якістю;
- публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо регульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування [373, с. 3-9].

Таким чином, ми підтримуємо наукову позицію А.Ф. Мельника про те, що категорія «публічне управління» є складною за своєю природою. Її система включає декілька підсистем: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо. Визначальну роль у цій системі відіграє державне управління, зростає активність громадських структур [339, с. 245-248]. На сферу її формування та розвитку впливають як внутрішні, так і зовнішні чинники.

На рівні органів державної влади публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах з іншими органами публічної влади та приватними особами. Це свідчить про те, що розширювати зміст публічного управління на рівень внутрішньої організаційної діяльності органів виконавчої влади (наприклад, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності тощо) не має сенсу [201, с. 157-162].

Розглянемо безпосередньо співвідношення між публічним управлінням та публічним адмініструванням. Дискусії у цьому напрямі серед вітчизняних науковців наразі тривають. До більш ширшої категорії вони відносять управління, а адміністрування у публічному управлінні розглядають як функціональну ланку. Аналізуючи управління і адміністрування у контексті категорії «публічність» виокремлюють мовну специфіку, коли «public administration» перекладають як державне управління, ототожнюючи ці поняття, що відповідає європейському підходу до визначення. Водночас у Сполучених Штатах Америки розрізняють поняття державного і публічного управління, інколи виділяючи в окрему категорію «публічне адміністрування», що відповідає американському підходу [693, с. 112]. Таким чином, категорія «публічне» більш ширша за «державне», разом із тим як поняття «адміністрування» значно вужче ніж «управління»

Досліджуючи співвідношення понять «управління» та «адміністрування», Т.Б. Семенчук зазначав, що управління – це цілеспрямований вплив на суб'єкта з метою упорядкування, зберігання, удосконалення та розвитку, а поняття «державне управління» суміжне з поняттями «публічне управління», «менеджмент», «публічне адміністрування» [612]. Проте не погоджуємося з такою позицією, адже розподіл на види управління обумовлюється не лише суб'єктом, який його безпосередньо здійснює, а й методами, формами, примусовим характером управління.

Так, публічне адміністрування та публічне управління (англ. – public administration and public government) – два різновиди управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку. Як було зауважено, вони позначають два різні, хоча і взаємно доповнювані та щільно пов'язані між собою види управлінської діяльності [166, с. 166]. Проте, на думку Н.П. Дяченко, відносини публічного управління виникають під час здійснення

не лише адміністрування, а й у процесі публічності всієї державної управлінської діяльності [165, с. 303-309].

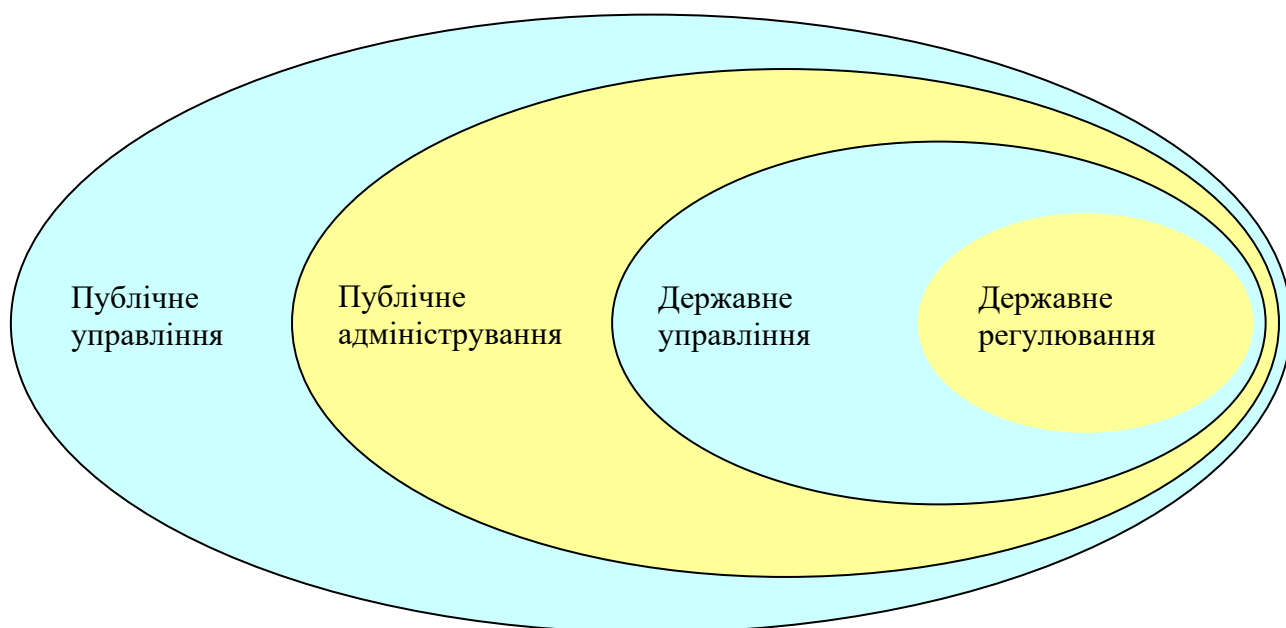


Рис. 1.2. Співвідношення публічного управління та адміністрування

За результатами здійсненого аналізу основних думок наукової спільноти щодо сутності та особливостей дефініцій «державне управління – публічне адміністрування – публічне управління», доходимо висновку, що у державному управлінні об'єктом є держава, а в публічному управлінні об'єктом є суспільство.

У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями) [324, с. 154]. У публічному адмініструванні суб'єктом виступають публічні адміністрації. Управління передбачає імперативність у процесі його впровадження, безумовність виконання, та, як наслідок, прийняття управлінських рішень, обмеження прав у певних випадках меншої частини суспільства [359].

Основна ознака теорії публічного управління – розглядає людей з позиції активних учасників державного управління. У статті 5 Конституції України

передбачено: «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування» [280]. Таким чином, специфічні функції держави набувають ознак публічності.

Адміністрування ж – вид управлінської діяльності, форма надання управлінської послуги, за якої враховано інтереси усіх верств суспільства. Вона має підґрунтя гнучкості у питаннях, які стосуються формування конкретних управлінських рішень та стратегії розвитку держави або регіону в цілому.



Отже, публічне адміністрування поєднує державне та публічне управління. З приводу різниці між цими дефініціями, то вона виявляється у більшій демократичності та відкритості публічного адміністрування, спрямованості більшою мірою на регулюючий вплив, а також зосередженості на сервісній складовій – наданні публічних послуг фізичним та юридичним особам.

Суттєвими відмінностями управління від адміністрування є також те, що управління передбачає прямий вплив, спосіб регуляції людських дій і взаємодій, утримуючи їх у межах керованості [650, с. 127-130]. Характерними ознаками «public administration» є наявність таких основних ознак, як публічність, демократизація тощо. Тому, унормовуючи адміністративно-правову доктрину та практику нормотворення до «європейських стандартів»,

поряд з поняттям «управління» необхідно обґрунтовувати і поняття «адміністрування» [23]. Передусім це не тому, що відповідає світовим трендам, а тому, що надати застарілому поняттю повністю нове значення – завдання не просте і недоцільне. Абсолютно правильною є думка, що теорія публічної адміністрації повинна стати методологічною основою адміністративного права, а окреслене поняття у формуванні адміністративно-правових відносин повинне використовуватися як базове [267, с. 210-212].

Публічне управління є більш масштабною категорією. Публічне адміністрування обмежене колом функціональних обов'язків суб'єктів державних інституцій, пріоритетом якої є нормативна складова, що у певних випадках обмежує «управлінську свободу» у рішеннях і діях [23].

Таким чином, публічне адміністрування:

- є одним із видів публічного управління, проте має певні особливості, які притаманні виключно йому;
- розглядається як управлінська діяльність щодо задоволення потреб та публічних інтересів, що здійснюється усіма органами державної влади;
- зводиться до надання публічних послуг.

Разом із тим потрібно пам'ятати, що всі види управління, на думку Г.В. Атаманчука, підлягають конституційному та іншому правовому регулюванню, які встановлюють тісний взаємозв'язок державного управління з іншими видами управління; взаємопов'язані між собою, доповнюють, замінюють, посилюють або послаблюють одна одну; в кожен історичний момент володіють своїм рівнем розвитку, в якому виражена їх здатність управляти відповідними об'єктами управління [39, с. 158]. Це свідчить про те, що не можна абстрактно підходити до будь-якого виду управління, не виходячи з яких-небудь переваг. Необхідно завжди бачити реальну «керованість» даних процесів, явищ і відносин, якими повинні керувати конкретні суб'єкти управління.

Отже, вплив публічного управління та адміністрування на сталий розвиток економіки в сучасних умовах господарювання забезпечує ефективну

взаємодію механізмів державного і ринкового регулювання, сприяє формуванню конкретних заходів державного управління в процесі економічного розвитку, надає більшій соціальній спрямованості макроекономічному плануванню, прогнозуванню та програмуванню, а також активно допомагає розбудовувати українську економіку та підвищити її конкурентоспроможність як на загальнонаціональному рівні, так і на рівні окремого підприємства. Відповідно має змінитись і система державного управління, змінивши свою парадигму в бік публічного управління. Визначальним критерієм для таких змін є запровадження в Україні європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва [23]. Так, основними завданнями публічного управління має стати поєднання державного менеджменту та належного врядування: зміна функцій і структури органів виконавчої влади щодо уникнення дублювання їх повноважень; реформи системи бюджетних видатків та доходів та системи державного регулювання; децентрація та децентралізація владних повноважень; реорганізація державного контролю; дерегуляція та спрощення управлінських процедур; організація вільного доступу до інформації про діяльність державних органів влади; реалізація механізму державно-громадських консультацій із вироблення політичних рішень; забезпечення ефективної системи стимулів щодо проведення адміністративної реформи на рівні територіальних органів влади; створення інфраструктури інформаційного обміну та підтримки реалізації адміністративної реформи на всіх рівнях влади; застосування сучасних інформаційних технологій; удосконалення процедури реалізації принципу підзвітності та підконтрольності влади громадським організаціям [646].

1.3. Принципи публічного адміністрування органів виконавчої влади

У системі публічного управління принципи – це основні положення управлінської діяльності (керівні правила, що відображають найбільш загальні стійкі ознаки законів і закономірностей управління, які повинні бути закріплені в нормативно-правових документах і яких необхідно дотримуватися в зазначеній діяльності. Принципи як поняття теорії управління зумовлені певними законами, водночас відображають зміст і реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формулюються людьми, їх склад і спрямованість залежать від ступеня дослідження закономірностей та управлінських відносин [44, с.129]. Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є їх закріпленість у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у виді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей [578].

Зважаючи на це, досить важко виділити єдині принципи організації публічної адміністрації і стандарти діяльності професійної державної служби демократичних держав [630]. Вони залежать від специфіки правових систем, регламентуються різними нормативними документами, закріплені за організаційними структурами і відображені в адміністративних процедурах конкретних держав.

Питання щодо визначення принципів публічного адміністрування розглядалися у працях В.Б. Авер'янова, Е.А. Афоніна, О.Ю. Амосова, В.Д. Бакуменка, Н.А. Буличева, М.М. Білинської, Ю.В. Ковбасюка, А.Ф. Колодія, Б.А. Кормича, В.В. Круглова, О.Ю. Оболенського, Ю.І. Пивовара, А.А. Пухтецької, І.Є. Рибчича, С.С. Серьогіна, В.М. Сороко, В.В. Толкованова. Проте, зважаючи на те, що наразі в Україні все ще продовжується процес еволюції принципів публічного адміністрування, який, як правило, супроводжується як наявністю суперечностей у трактуванні безпосередньо терміна «публічне адміністрування», так і неузгодженістю

наукових поглядів щодо їх ефективного розвитку. Це зумовлює необхідність їх комплексного аналізу з метою їх більш чіткого формулювання у сучасному публічному адмініструванні.

Діяльність публічної адміністрації, як і будь-яка інша діяльність, на думку Т.О. Коломоєць, ґрунтується на відповідних фундаментальних засадах, які прийнято іменувати принципами: загальних (демократизм, законність, гласність, участь громадськості тощо) і спеціальних (галузевість, територіальність, функціональність) [263, с. 157].

З метою досягнення європейських стандартів належного урядування, відповідно до проєкту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, організація та діяльність органів публічної адміністрації в Україні мають відбуватися за такими принципами:

- верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;
- законності як діяльності публічної адміністрації на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання цієї інформації на вимогу громадян;
- неупередженості як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів, а у разі його наявності вживати заходів для його подолання;
- ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у розв'язанні покладених на неї завдань при оптимальному використанні наявних ресурсів;
- підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, у тому числі судового;
- відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [572].

Провідні принципи концепції належного управління систематизовані та описані в базових положеннях програми SIGMA «Європейські принципи державного управління», серед яких найбільш важливими є:

- верховенство права (правова сталість і передбачуваність управлінських дій та рішень, що ґрунтуються на законі);
- відкритість та прозорість (можливість нагляду за державною адміністративною діяльністю, її результатами на предмет їх відповідності чинним правовим нормам);
- підзвітність органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям (передбачає дотримання верховенства права в управлінській діяльності);
- продуктивність у використанні державних ресурсів та ефективність впровадження державної політики [571].

З урахуванням євроінтеграційних прагнень України, заслуговують на увагу й принципи європейського адміністративного права, європейського адміністративного простору, зокрема принципи *good administration* (належної адміністрації), *good governance* (належного управління), які слугують орієнтирами державно-правових реформ для більшості країн світу [168, с. 12].

Безпосередньо на практиці, зазначає В.М. Нагаєв, принципи набувають конкретного характеру вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності. Сприятливі умови для їх додержання створює систематизація принципів публічного управління, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів:

1. Адміністративно-правові принципи публічного управління: 1) відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку; 2) публічність правової регламентації; 3) відповідність інтересам народу; 4) об'єктивність із позицій додержання законів; 5) співвідносність влади та публічного управління; 6) правове регулювання управлінської діяльності.

2. Системно-цільові принципи публічного управління: 1) розмежування повноважень між суб'єктами публічного управління по горизонталі та

вертикалі; 2) підпорядкування локальних цілей загальній меті; 3) несуперечність цілей одна одній; 4) взаємодоповнення цілей; 5) послідовність у досягненні сукупності цілей; 6) розподіл цілей за функціями публічного управління;

3. Системно-функціональні принципи публічного управління: 1) закріплення розподілу функцій правовими нормами; 2) сумісність функцій органів публічного управління; 3) диференціація спеціальних (конкретних) функцій; 4) концентрація однакових функцій у відповідних органах; 5) комбінування суміжних функцій в межах одного органу; 6) відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям;

4. Системно-організаційні принципи публічного управління: 1) єдність системи органів державної влади; 2) територіально-галузева організація управління; 3) багатоманітність організаційних зв'язків; 4) відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі; 5) делегування повноважень та відповідальності; 6) поєднання єдиноначальності та колегіальності; 7) лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління;

5. Адаптивні принципи публічного управління: 1) уточнення мети при зміні обставин; 2) відповідність елементів системи визначеній меті; 3) їх постійне оновлення; 4) встановлення нормативів за елементами системи; 5) урахування темпів розвитку керованих об'єктів під час формування управлінських рішень; 6) конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності; 7) посилення соціальної захищеності державних службовців [360, с. 165-168; 44, с. 191].

До основних принципів організації публічної адміністрації, на думку В.К. Колпакова, належать: централізація і децентралізація, концентрація і деконцентрація, єдність і неподільність публічної адміністрації. Даними принципами визначено вертикальні взаємини всередині публічної адміністрації, взаємодія між різними елементами політико-адміністративної структури, свідчить про міру її диференціації [265, с. 256-259].

Зокрема, І.Б. Коліушко та В.П. Тимощук виділяють такі принципи діяльності публічної адміністрації: 1) верховенства права як пріоритету прав і свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації; 2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначеному законом; 3) відкритості як оприлюднення, так і доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; 4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; 5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів; 6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового; 7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [260, с. 18].

Між тим Т.М. Кравцова, погоджуючись із зазначеними вище принципами діяльності публічної адміністрації, вважає за необхідне доповнити їх наступними принципами: 1) ієрархічність – підлеглисть по вертикалі; 2) демократизм методів і стилю роботи – відтворює народовладдя в державному управлінні й передбачає встановлення поглиблених і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, яка ґрунтувалася б на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян; 3) професійна компетентність – функції та завдання публічної адміністрації належним чином мають виконувати професійно підготовлені фахівці; 4) поєднання виборності і призначуваності; 5) плановості – визначення певних конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи; 6) науковість, що полягає в необхідності привести

систему та механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин; 7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; 8) організаційно-правова поєднуваність діяльності державних органів і посадових осіб [293, с. 522-525].

Такої ж позиції притримується і Н.О. Шура, який до основних принципів публічного адміністрування відносить (рис. 1) [686, с. 260-263]:

Принципи публічного адміністрування	Регулятор соціально-економічних процесів	Роль регулятора у національній економіці
верховенство права	максимальна наближеність до потреб громадян	зростання рівня соціальної захищеності громадян, справедливості у розподілі національного доходу
об'єктивність		
незловживання владою		
субсидіарність		
системний підхід		
соціальна справедливість		
пропорційність	спрямованість дій управління на забезпечення належного сервісу	підвищення ролі держави у національній економіці, розподілі та перерозподілі національного доходу
службова співпраця		
пріоритет державної політики		
демократія		
централізм на демократичній основі		
ефективність	гнучкість і здатність доноваторських рішень у забезпеченні сервісних послуг	актуалізація інтеграційних процесів на міжнаціональному рівні
єдине вікно		
зворотний зв'язок		

Рис. 1. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці

Зважаючи на викладене вище, маємо три основні регулятори соціально-економічних процесів з огляду на дотримання принципів публічного адміністрування – максимальна приближеність до потреб громадян; спрямованість дій управлінців на забезпечення відповідного сервісу; застосування нових методик та інноваційних рішень.

Необхідно зауважити, що, на думку І.О. Драгана, основними принципами діяльності органів публічної адміністрації є: субсидіарність (наділення максимальною компетенцією органу, що розташований ближче до громадян); дотримання унітарності держави (дієздатність територіально-адміністративних одиниць у межах окресленого державою права, маючи ідентичний правовий статус та підлягаючи державному контролю з позиції дотримання законодавства); компліментарність (взаємозв'язок та взаємодоповнення органів влади тощо) [163].

Слушною, на наш погляд, є наукова позиція І.А. Грицяка: «...у процесі становлення української державності необхідно враховувати європейський підхід, який передбачає поділ влади між центральним і місцевим рівнями. Як свідчить європейський досвід, для більшої ефективності влади доцільності питання врегульовувати також і на регіональному рівні. Має бути сформований клімат унікального взаєморозуміння та співпраці, а запорукою цього має стати реалізація принципів Ради Європи, основним з яких є принцип згуртування (когезії), який передбачає, що здійснення регіонального самоврядування має сприяти результативності виконання завдань державних органів влади щодо забезпечення економічної та соціальної згуртованості, спрямованої на збалансований розвиток життєдіяльності всієї національної території на засадах солідарності між регіональними органами влади [119, с. 102-106]. Такий принцип є складовою європейської концепції багаторівневого управління.

Окрім того, наразі все більшої актуальності в Україні набуває європейська концепція урядування та її аспект «належного урядування» (стан взаємовідносин між органами публічної влади та приватними особами, основні показники (індекси), зокрема: забезпечення політичної прозорості та участі;

забезпечення ефективного та результативного надання публічних послуг; підтримка здоров'я та добробуту громадян; створення сприятливого клімату для сталого економічного зростання). В європейській правовій доктрині зазначена концепція сформувалася на підставі та за умови дотримання двох основоположних принципів побудови правових систем провідних західноєвропейських країн – демократії та верховенства права [584, с. 36-40].

Серед основних принципів державного управління, які повинні застосовуватися у межах єдиного європейського адміністративного простору, варто виокремити: управління на основі права; пропорційності, правової визначеності, захисту законних домагань, відсутності дискримінації; право на проведення слухань під час процесу ухвалення рішень; справедливі умови доступу до адміністративних судів тощо [698, с. 326].

Однак вказаний перелік може бути уточнений, так як до основних принципів належного урядування, наведених у Білій книзі Європейського урядування (2001), відносять: відкритість – інституції повинні працювати більш відкрито, вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами-членами Європейського Союзу щодо того, що робить Європейський Союз та які рішення приймає; участь – якість, релевантність та ефективність політики Європейського Союзу залежить від участі широкого кола осіб та організацій протягом усього шляху – від її планування до впровадження. Збільшення участі посилить довіру у кінцевий результат політики та інституції, що її імплементують; відповідальність – кожна з інституцій Європейського Союзу повинна брати відповідальність за те, що вона робить для Європи; ефективність – політика повинна бути своєчасною, такою, що забезпечує усе потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності залежить від запровадження політики Європейського Союзу на пропорційній основі та від того, чи рішення приймаються на найбільш доречному рівні; відповідність (узгодженість) – політика та всі заходи повинні відповідати один одному та легко сприйматись [702].

Таким чином, кожен з наведених вище принципів сприяє утвердженню демократії та верховенства права у державах-членах ЄС та застосовується на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному та локальному [169].

Ураховуючи наукові погляди правознавців, власне бачення, до основних принципів публічної адміністрації пропонуємо віднести принципи: верховенства права, законності, демократизму методів і стилю роботи, субсидіарності, відкритості, єдиного вікна, професійної компетентності, пропорційності, ефективності, підконтрольності та відповідальності.

Разом із тим зазначимо, що трансформаційні зміни у свідомості українського суспільства, нові вимоги, які ставляться до функціонування, у тому числі, державних сервісних інституцій, зумовлюють необхідність в актуалізації підходів до визначення окремих принципів публічного адміністрування щодо діяльності надання адміністративних послуг.

Як приклад, розглянемо окремі напрями реалізації принципу «єдиного вікна» у діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Незважаючи на проведені наукові дослідження у цій сфері (О.В. Гуненкова «Надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади» (2019); Л.М. Дорофєєва «Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України (2019); Д.Ю. Записний «Надання адміністративних послуг в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні» (2016) та інші), проблемні питання, які під час процесів реформування публічного адміністрування в Україні, вимагають переосмислення змісту окремих принципів сучасного публічного адміністрування. До їх переліку цілком обґрунтовано можливо віднести принцип «єдиного вікна», оскільки його реалізація на практиці суб'єктами публічного адміністрування перебуває лише на початковому рівні та потребує удосконалення.

Зазначений принцип є базовим під час надання публічних послуг. Він передбачає виключення або максимально можливе обмеження участі заявників

у процесах збору з різних інстанцій та надання в різні інстанції певних документів і довідок, що підтверджують права заявників на отримання публічних послуг [360].

Необхідно зазначити, що у науці права наразі немає однозначного підходу до визначення поняття та змісту принципу «єдиного вікна». Наприклад, В.І. Козак визначає принцип «єдиного вікна» у якості базового під час надання публічних послуг, що передбачає виключення або максимально можливе обмеження участі заявників у процесах збору з різних інстанцій та надання в різні інстанції різних документів і довідок, що підтверджують права заявників на отримання публічних послуг [255]. На думку Є.О. Легези та Н.Т. Гончарук, принцип «єдиного вікна» є ефективною формою організації сервісної держави, суть якої полягає в тому, що особа подає до органу влади заяву та необхідний мінімум документів, а збір довідок, проведення погоджень та інші процедури проводить публічна адміністрація всередині адміністративного органу, а не особа [312, с. 26-32].

Інші вчені, досліджуючи природу «єдиного вікна» як принципу надання адміністративних послуг, визначають, що його суть зводиться до розміщення декількох осіб, які надають різні адміністративні послуги в одному приміщенні, а також забезпечення безконтактного методу роботи [378, с. 66; 13, с. 13-15].

Крім того, правознавці зазначають, що принцип «єдиного вікна» означає, що приватна особа подає заяву і за потреби необхідний мінімум документів, а збір довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині публічної адміністрації (всередині адміністративного органу та між адміністративними органами), а не покладатися на особу. Для цього приватна особа повинна надавати адміністративному органу дозвіл на збирання (витребування у інших органів) необхідної інформації про особу. Самі ж адміністративні органи повинні мати відповідні повноваження щодо витребування та надання інформації» [128].

У науковій літературі також обґрунтовується теза про те, що в основі реалізації принципу «єдиного вікна» є створення особливого інформаційного

простору взаємодії між суб'єктами публічного адміністрування, між собою та з іншими фізичними та юридичними особами. Згідно з цим підходом замовник послуги звертається до центрального інформаційного ресурсу, а весь подальший обмін документами має здійснюватися всередині інформаційної системи без його участі [251, с. 468-477]. У свою чергу законодавче визначення цього принципу міститься лише у Законі України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна»» від 21.10.2010 № 2623-VI, відповідно до якого принцип «єдиного вікна» – це спосіб взаємодії уповноваженого органу і суб'єкта інвестиційної діяльності з метою підготовки та видачі пакета документів, який дає право на реалізацію інвестиційного проекту [548]. Не розкриваючи відповідного змісту, посилання на надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» міститься у Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затвердженому наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08.09.2016 № 1501/248 [516].

Розглядаючи сутність принципу «єдиного вікна», доцільно врахувати, що метою публічного адміністрування є з одного боку, задоволення публічного інтересу у межах здійснення органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування своїх владних управлінських функцій, передбачених чинним законодавством, а з другого, публічне адміністрування пов'язане із індивідуальною потребою отримати якісну послугу від сервісного органу. Таким чином, реалізація вказаного принципу в публічному адмініструванні має забезпечувати вигоди як для уповноваженого органу, так і конкретної особи.

Отже, принцип «єдиного вікна» передусім має забезпечувати, передусім, доступність та зручність для зацікавленої особи в отриманні необхідного пакета взаємопов'язаних адміністративних послуг.

Наведемо конкретний приклад. Фізична особа має намір здійснювати господарську діяльність щодо медичної практики. Для цього вона, по-перше,

має зареєструватись як фізична особа – підприємець; по-друге, отримати ліцензію на медичну практику, оскільки така господарська діяльність є ліцензованою; по-третє, обрати систему оподаткування як платник податку; по-четверте, за необхідності зареєструвати реєстратор розрахункових операцій (далі – РРО) відповідно до чинного законодавства. Як наслідок, така фізична особа повинна звернутись до Центру надання адміністративних послуг для державної реєстрації фізичної особи – підприємця, до органу Державної податкової служби України для врегулювання податкових питань, наприклад, взяття на облік РРО, до Центру адміністративних послуг «Єдине вікно» Міністерства охорони здоров'я України для отримання ліцензії на медичну практику.

Разом із тим, з позиції покращення доступності адміністративних послуг та реалізації принципу «єдиного вікна» можна розглянути таку ймовірну послідовність дій:

- 1) фізична особа отримує електронний підпис, приєднується до уніфікованого договору про визнання електронних документів суб'єктами публічного адміністрування, ідентифікує себе у відповідній електронній системі;

- 2) за таких умов особа подає в електронному виді до державного реєстратора стандартизований перелік документів, які дадуть змогу їй отримати, умовно кажучи, у подальшому «бізнес під ключ», що передбачає врегулювання податкових правовідносин та отримання відповідної ліцензії (іншого документа дозвільного характеру).

Варто зазначити, що у такому разі при наданні адміністративних послуг реалізація принципу «єдиного вікна» може призвести до економії матеріальних ресурсів та витрат часу й обумовити покращення контролю та забезпечення прозорості у відповідних процедурах.

Наразі принцип «єдиного вікна» частково реалізовано у митній сфері. Так, Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна»

та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України» від 06.09.2018 № 22530-VIII [461] визначено механізм «єдиного вікна» як механізм взаємодії декларантів, їх представників та інших заінтересованих осіб з органами доходів і зборів, іншими державними органами, установами та організаціями, уповноваженими на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, який забезпечує можливість одноразового подання в електронному виді через єдиний державний інформаційний веб-портал «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» документів та/або відомостей з метою дотримання вимог щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, передбачених цим Кодексом, іншими законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також нормативно-правовими актами, виданими на основі та на виконання цього Кодексу та інших законів України [646]. Механізм «єдиного вікна» у цьому разі використовується при здійсненні митного оформлення та проведенні митного контролю з використанням веб-порталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі», що входить до складу інформаційно-телекомунікаційної системи Державної митної служби України. Зазначений центральний орган державної виконавчої влади виступає одночасно адміністратором та держателем цього веб-порталу. Доступ до порталу забезпечено трьома групами суб'єктів, які мають різні права та обов'язки, пов'язані із застосуванням такого механізму: а) декларанти, їх представники, інші заінтересовані особи; б) митні органи; в) інші державні органи, установи та організації, уповноважені на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України. Варто зазначити, що реалізація механізму «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» передбачає подання через веб-портал стандартизованого електронного документа. Своєю чергою система надає можливість електронній формі фіксувати при здійсненні митного оформлення,

зокрема, результати санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю та автоматичне формування відмітки про проходження радіологічного контролю. Разом із тим, передбачено перспективне та поетапне впровадження принципу «єдиного вікна» у сфері будівництва відповідно до положень Закону України від 17.10.2019 № 199 -IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» [457; 159]. Цим нормативно-правовим актом передбачено впровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, що містить Реєстр будівельної діяльності, електронний кабінет користувача електронної системи та портал електронної системи. Зазначена Єдина інформаційно-телекомунікаційна система забезпечує обіг відповідної інформації у сфері будівництва, а також електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг, з метою надання адміністративних послуг у сфері будівництва. Реалізація принципу «єдиного вікна» при наданні таких послуг відбувається завдяки функціонуванню електронного кабінету, через який в електронній формі подаються документи та отримуються результати адміністративних послуг. Користувачами електронного кабінету, які повинні пройти процедуру ідентифікації та автентифікації через державну інтегровану систему електронної ідентифікації, можуть бути отримувачі адміністративних послуг, орган ліцензування, ліцензіати, експертно-апеляційна рада з питань ліцензування, експертні організації, що здійснюють експертизу проєктної документації на будівництво об'єктів, уповноважені органи містобудування та архітектури, органи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, юридичні особи, які надають технічні умови, уповноважені органи, які надають висновки з оцінки впливу на довкілля, фахівці з аудиту енергетичної ефективності будівель та інші [457; 197, с. 40-47].

На наш погляд, ефективність впровадження принципу «єдиного вікна» залежить від стану відповідної правової бази. Проте наразі ані чинне законодавство, ані наукова юридична література не містять однозначного підходу до розуміння «єдиного вікна» як принципу публічного адміністрування. Як наслідок, правове регулювання у зазначеній сфері має несистемність та хаотичність і проявляється в окремих напрямках. Таким чином, для забезпечення легалізації принципу «єдиного вікна» як форми централізованого надання адміністративних послуг необхідно забезпечити на нормативному рівні:

- визначення принципу «єдиного вікна» та єдиного стандарту надання адміністративних послуг за цим принципом;

- окреслення засад функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи (далі по тексту – система), що забезпечує передусім електронну взаємодію між замовниками адміністративних послуг, фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг та інформаційну взаємодію вказаної системи з іншими електронними інформаційними системами та мережами, а також створення, відправлення, збирання, внесення, накопичення, обробку, використання, розгляд, зберігання, захист, облік та надання відповідної інформації [457]. При цьому наголосимо, що на сучасному етапі запроваджуються нові та удосконалюються існуючі електронні системи, що дає змогу отримувати адміністративні послуги у електронному виді від окремих державних органів.

Наразі існує достатньо велика кількість електронних порталів надання адміністративних послуг в електронному виді, наприклад, «Єдиний портал надання адміністративних послуг», який має достатньо обмежений функціонал, «Електронний кабінет забудовника», «Електронний кабінет платника податків», «Он-лайн будинок юстиції» тощо. Проте, реалізація принципу «єдиного вікна», на наш погляд, має полягати в оптимізації процедур надання адміністративних послуг, за яким надання адміністративних послуг, які користуються

максимальним попитом, відбувається централізовано через єдиного «незалежного» адміністратора надання таких послуг та переважно в електронній формі [177, с. 50-51].

Аналізуючи досвід держав-членів ЄС у досліджуваній сфері, варто зазначити, що надання адміністративних послуг в електронній формі зазвичай відбувається через єдині он-лайн сервіси, на яких зібрана велика кількість популярних електронних послуг як для громадян, так і бізнесу. Погодимось із тим, що надання електронних послуг на загальнодержавному рівні за допомогою єдиного веб-порталу сприяє підвищенню зручності пошуку необхідної послуги й уніфікації вимог для отримання подібних послуг незалежно від органу державної влади, який надає ці послуги [348];

– визначення статусу інформації та документів, що містяться у цій системі, їх рівної юридичної сили нарівні з паперовою формою. Також потребує вирішення питання проведення електронної ідентифікації, використання електронного цифрового підпису при оформленні електронних документів, захисту прав і законних інтересів системи;

– запровадження відповідальності суб'єктів, що здійснюють внесення інформації (даних) до системи, за достовірність та повноту внесених даних. Зазначимо, що проблема притягнення до відповідальності за порушення порядку надання адміністративних послуг доволі актуальна. Норма ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [448], яка регулює питання відповідальності за порушення вимог законодавства з питань надання адміністративних послуг, має бланкетний (відсильний) характер. Зокрема, адміністративна відповідальність у даній сфері передбачена ст.166²⁷ Кодексу України про адміністративні правопорушення [254], що передбачає різні склади адміністративних правопорушень, пов'язані із порушенням законодавства щодо надання адміністративних послуг. Однак, ураховуючи, що, з одного боку, доведення порушень порядку надання адміністративних послуг відбувається, як правило, у судовому порядку шляхом звернення до суду щодо оскарження відповідних рішень або дій та відповідний

судовий розгляд справ займає достатньо великий проміжок часу, з другого – протокол про такі адміністративні правопорушення мають складати уповноважені на це посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції України), можна припустити, що з огляду на строки для застосування адміністративних стягнень, законне притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку надання адміністративних послуг фактично буде неможливим.

Отже, принцип «єдиного вікна» може виступати у якості організаційної форми централізованого надання суб'єктами публічного адміністрування адміністративних послуг (пакета адміністративних послуг) із застосуванням відповідної інформаційно-телекомунікаційної системи. При цьому мінімізується участь отримувача адміністративної послуги в зборі та наданні необхідної інформації та документів, а також обмеженні її безпосередніх контактів із надавачами адміністративних послуг. Реалізація даного принципу на практиці обумовлюється функціонуванням на нормативній основі відповідної інформаційно-телекомунікаційної системи, яка повинна забезпечувати можливість подання стандартизованого пакета документів (в електронному або письмовому вигляді, наприклад, через центри надання адміністративних послуг), а необхідна взаємодія щодо отримання додаткових погоджень, інформації, необхідних документів від суб'єктів публічного адміністрування (їх посадових осіб) здійснюється в електронному виді за допомогою окресленої системи.

Здійснений аналіз досліджень науковців, а також положень чинного законодавства свідчить про існування суттєвих розбіжностей у розумінні змісту принципу «єдиного вікна». Це свідчить про те, що одним із завдань вітчизняної доктрини має бути перегляд сутності зазначеного принципу, у тому числі з урахуванням практики провідних країн світу. Відповідно, необхідно удосконалити законодавство з питань надання адміністративних послуг.

Наступним важливим принципом в організації публічного управління у форматі сервісної держави є принцип дебюрократизації управлінської системи,

який, як стверджує А.Г. Кравченко: «... передбачає обмеження сфери діяльності бюрократії в суспільстві та має принципове значення в питаннях щодо скорочення кількості документів, що надаються заявниками для отримання публічних послуг, а також унеможливлення особистих контактів заявників із посадовцями, що приймають рішення про надання (відмову в наданні) публічних послуг [294, с. 87-92]. Як вітчизняні, так і зарубіжні правознавці зазначають, що реалізації принципу дебюрократизації сприяла:

– поява сучасних управлінських концепцій нового публічного управління (new public management) (В.М. Соловйов) [626, с. 80-83], (С. Pollitt, G. Bouckaert) [708, с. 123];

– належного врядування (good governanc) (А.А. Пухтецька) [584, с. 36-40], (Б.М. Шевчук) [681]. Правознавці наголошують на високій результативності публічного управління, політичному плюралізмі в процесі прийняття рішень, делегуванні повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії, більш збалансованому розподілі влади, відповідальності і підзвітності її громадянському суспільству.

За результатами аналізу сучасного стану української бюрократії, доходимо висновку, що на сьогодні вона перебуває на стадії патримоніальної бюрократії (їй притаманний особистісні, а не формально-правові відносини влади).

Основою влади патримоніальної бюрократії насамперед є привласнення чиновниками посад і пов'язаних з ними привілеїв та економічних переваг [336, с. 25]. Головним завданням – особисте збагачення за допомогою маніпулювання клієнтами, «ігноруючи при цьому суспільні інтереси й викривляючи цілі модернізації» [683, с. 156-161].

Принцип підвищення ефективності, доступності та відкритості інформації щодо діяльності публічних органів влади (принцип транспарентності). В Україні основу забезпечення цього принципу складають норми Конституції України, 4 міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України та 25 актів національного законодавства [432].

Базовим нормативно-правовим актом, який створив підґрунтя для закріплення принципу транспарентності, став Закон України «Про доступ до публічної інформації» [479]. Однак, на думку В.М. Пилаєвої: «Нормативне регулювання стану ефективності, доступності та відкритості публічної влади в нашій країні досі не відповідає повною мірою вимогам та стандартам міжнародного права та не забезпечує необхідну реалізацію права кожного на доступ до публічної інформації, права участі в управлінні державною політикою, відповідальність представників влади перед народом» [411, с. 51-55].

Принцип відкритості, відповідно до Принципів Європейського адміністративного простору (SIGMA_1999), розуміється як відкритість на протипагу секретності [139, с. 187].

Відкритість влади, на думку Н.В. Тимошенко, визначають три основні чинники: якісне нормативно-правове забезпечення; впровадження дієвих механізмів і процедур для доступу громадян до інформації про діяльність влади; конкретизація реалізації прав; рівень політичної культури у державі і суспільстві. Принцип відкритості як функціональна характеристика органів публічної влади, виявляє: ступінь безпосередньої участі громадян у діяльності органів публічної влади; рівень поінформованості громадян не тільки про діяльність політичних структур, а й про свої права та свободи; активність суспільного контролю над діяльністю органів публічної влади; стан забезпечення реального впливу громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття певних рішень, вчинення дій або утримання від них; забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору територіальними громадами певної альтернативи суспільного розвитку [647, с. 125-131].

Європейські дослідники розглядають принцип відкритості переважно в рамках концепції належного урядування (Good governance). Зокрема, Ж. Зіллер зазначає, що принцип відкритості у змісті містить дві складові: доступ до

інформації та право державних службовців проводити обмін інформацією із журналістами в процесі підготовки або під час прийняття рішення [159].

Існує два елементи принципу відкритості: перший включає право доступу громадян до офіційних документів органів публічної влади (саме цю складову принципу здебільшого визначають як принцип прозорості в контексті діяльності цих органів); другий охоплює різні форми взаємодії органів публічної влади з приватними особами в процесі прийняття рішення [695, с. 483-521].

Нам імпонує наукова концепція Б.М. Шевчука, на думку якого принцип відкритості є, передусім є інструментом забезпечення верховенства права та захисту інтересів суспільства й окремих осіб, передбачає відкритість публічного управління для зовнішніх перевірок з будь-яких питань [681].

Таким чином, відкритість публічної влади визначається трьома основними факторами: якість чинного нормативно-правового забезпечення; наявність дієвих механізмів щодо реалізації прав доступу громадян до інформації; рівень політичної культури [684].

Узагальнюючи аналіз наукових джерел, беззаперечним залишається визнання демократизму як базового, невід'ємного принципу публічного управління сучасних держав, реалізація якого позиціонує ці держави як правові. Іншим, не менш важливим, принципом публічного управління є принцип управлінського впливу (в демократичних державах). Таким принципом є децентралізація, а його подальше впровадження є передумовою суспільних трансформацій, які мають підвищити ефективність публічного управління.

З метою розбудови механізмів сервісно-орієнтованої держави, О.В. Євсюкова пропонує використовувати нові суб'єктно-орієнтовані та системні принципи сервісно-орієнтованої діяльності органів публічної влади:

– принцип «стратегічної послідовності» (при реалізації концептуальних довгострокових програм діяльності органів публічної влади з урахуванням ресурсних обмежень, що є актуальним за умов реалізації суспільних трансформацій. Важливо системно впроваджувати розподіл-перерозподіл між

ними функцій та повноважень з субординацією та взаємоузгодженістю їх дій у межах єдиної системи публічного управління; спонукати до безперервного виконання ними розроблених та прийнятих рішень із урахуванням наступних аспектів – ресурсно-функціонального забезпечення, політичної «волі», ризиків (наслідків) поетапного суспільного реформування, навіть за умов зміни владних політичних еліт);

– принцип «емпіричної критики» (за умови реалізації сервісної функції органами публічної влади для удосконалення відповідних механізмів управління розвитком сервісно-орієнтованої держави за умови впровадження суспільних трансформаційних процесів необхідно відстежувати динаміку ефектів таких суспільних трансформацій. За умов регулювання відносин органів публічної влади з громадянами, громадськими організаціями, бізнес-структурами, підприємствами необхідно вимірювати інноваційні результати. Вказана діяльність має ґрунтуватися на результатах об'єктивної оцінки і прогнозування вимірів результативності функціонування органів публічної влади, що можливо за умов використання, аналізу, прогнозування багаторівневої системи відносних показників (критеріїв визначення мінімізації різних за природою витрат при максимізації соціальної ефективності);

– принцип «інституціональної архітектури» – даний принцип має бути реалізований шляхом формування сприятливого інституціонального середовища для управління розвитком сервісно-орієнтованої держави, у межах якого знижуються інформаційні, трансформаційні, політичні, економічні, соціальні витрати сервісної діяльності. Відповідно до цього принципу інституціональне середовище сервісно-орієнтованої держави має постійно удосконалюватися на основі створення інституту сервісу, що забезпечуватиме сприятливі умови інноваційної діяльності органів публічної влади, створюючи при цьому особливу інституціональну архітектуру сервісно-орієнтованої держави [171, с. 6-7].

Необхідність комплексного запровадження в Україні принципів належного урядування насамперед пояснюється тим, що на сучасному етапі

розвитку європейської правової думки означену сукупність принципів визначають як один із найважливіших елементів (вимог) принципу верховенства права. Принципи належного урядування перебувають у прямому зв'язку з основоположними принципами діяльності публічних адміністрацій, є родовими щодо останніх та визначають особливості їх застосування в демократичній державі [159]. Проте при запровадженні принципів належного урядування мають місце проблемні питання: корупція, спротив проведенню реформ державного управління, упереджене ставлення до пропонованих моделей реформ. Лише подолання зазначених вище факторів вплине на покращення демократизації правової системи України.

1.4. Загальна характеристика форм і методів публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади

Державна влада реалізує свої функції через створені відповідні органи публічної адміністрації, які своєю чергою здійснюють надані їм державою повноваження шляхом використання системи різноманітних форм і методів. Категорії форми та методу публічного адміністрування необхідно розглядати у їх нерозривному зв'язку. Якщо публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань, то форми показують, як це здійснюється. Оскільки за допомогою форм публічного адміністрування реалізуються завдання та функції публічної адміністрації на практиці, то від їх використання значною мірою залежить успіх владної діяльності. Форми забезпечують найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення цілей із найменшими витратами сил, засобів і часу [303, с. 163-166].

Дослідження форм і методів публічного адміністрування дає змогу окреслити правильне розуміння категорії «публічне адміністрування»,

визначити проблемні аспекти практичної реалізації публічного адміністрування та його ефективність.

Окремі питання форм публічного адміністрування та їх класифікації досліджувались у роботах таких науковців, як В.Б. Авер'янов, В.В. Коваленко, В.К. Колпаков, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, Т.О. Коломоєць та інші. В останні роки було захищено низку дисертаційних праць, в яких увага приділялась змісту правових форм публічного адміністрування в окремих сферах (І.П. Яковлев «Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі», 2016); А.Л. Вітко «Публічне адміністрування у сфері забезпечення енергетичної безпеки держави», 2018; Л.П. Котяш «Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб», 2017 та інші). Проте реалії сьогодення свідчать про те, що в діяльності суб'єктів публічного адміністрування тривають перетворення, а це вимагає комплексного аналізу форм публічного адміністрування.

Дефініція «адміністративно-правова форма» – це, на думку В.К. Колпакова, зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснене у межах режиму законності та компетенції з метою досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [264, с. 148]. Зокрема, О.М. Бандурко вважає, що форма адміністративного права – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній вияв [45, с. 124]. Між тим Ю.П. Битяк визначає її як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [59, с. 438-440].

Застосування публічною адміністрацією тієї чи іншої форми визначається, як правило, її компетенцією, поставленою метою, прагненням отримати конкретний результат. Форми публічного адміністрування передбачені і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими

нормами. Форми публічного адміністрування є системним утворенням, елементи якого взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінними. Їм притаманна певна самостійність та універсальність щодо конкретних галузей і сфер владного впливу, саме тому одні й ті самі форми успішно застосовуються у різних сферах суспільного життя (економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична) [303, с. 742].

Форми публічного адміністрування мають відповідати таким вимогам: не виходити за межі режиму законності; відповідати: а) компетенції суб'єкта публічної адміністрації; б) змісту його адміністративних зобов'язань; в) змісту і характеру вирішуваних питань; г) сприяти задоволенню публічного інтересу; д) враховувати особливості конкретного об'єкта владного впливу [303, с. 742].

Форми управлінської діяльності відповідно до їх змісту поділяються на види – юридично визначені, а також ті, що не мають безпосередніх правових наслідків. Так, О.П. Рябченко у монографічному дослідженні з цього приводу зазначав: «Коли говорять про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм – внесення змін до правового режиму, встановлення, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки призводять до видання актів управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади і управління. Неправові форми не мають юридичних наслідків. Як правило, це управлінські рішення, спрямовані на виконання тактичних і оперативних завдань [603, с. 188].

Проте, варто зауважити, що у наці права дефініція «неправова форма діяльності публічної адміністрації» піддавалась критиці як щодо вживання даного терміна, так і розгляду цього явища у межах теорії адміністративного права. Також мають місце обґрунтовані наукові твердження про помилковість сприйняття відсутності юридичного наслідку у таких зовнішніх проявах діяльності публічної адміністрації. Саме так, адже вжиття терміна «неправова форма» може спричинити «хибне» сприйняття частини діяльності публічної адміністрації як протиправної або такої, що не врегульована правом. З урахуванням того, що органи публічної адміністрації діють на підставі і в

межах, визначених законом, відсутні підстави стверджувати, що частина публічного адміністрування позбавлена правового підґрунтя.

На думку багатьох правників-адміністративістів, організаційні форми зазвичай юридичних наслідків не спричиняють. Проте, як влучно висловились М.В. Пучкова, «... організаційні та матеріально технічні форми досить неоднорідні за своїм призначенням і функціями, і використання окремих із них може спричинити настання юридичних наслідків [585, с. 17-35]. Цю наукову позицію підтримав і Б.М. Лазарєв [307, с. 221]. Йдеться про засідання колегіальних органів виконавчої влади, місцевих рад, конкурсних та дисциплінарних комісій у сфері державної служби, адже саме під час застосування таких організаційних форм безпосередньо формується управлінське рішення у формі нормативного, індивідуального акту, адміністративного договору, іншого юридичного документа, що має юридичне значення. При цьому правознавець визначає окремі види засідань колегіальних суб'єктів адміністративного права саме як обов'язкову форму їх діяльності [585, с. 17-35]. Наприклад, ч. 2 ст. 41 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено, що Кабінет Міністрів України, відповідно до Конституції та законів України, здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на його засіданнях більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України [533]; ч. 1 ст. 51 – постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України [533]. Подібні приписи у частині, що стосується організаційної форми реалізації владних повноважень, передбачені для усіх колегіальних органів публічної адміністрації. Тобто, очевидним є не лише тісний зв'язок між організаційними та правовими формами [585, с. 17-35], а й юридичне значення організаційної форми, наслідки прийняття управлінських рішень поза її межами.

Зокрема, С.В. Петков притримується позиції, що організаційні форми є предметом дослідження науки державного управління, а адміністративне право має зосередити свої зусилля на вивченні правових форм [405, с. 144].

Таким чином, розподіл форм публічного адміністрування на правові та неправові (організаційні) – спосіб їх класифікації за ознакою юридичних наслідків, що дає змогу глибше пізнати їх сутність, особливості та взаємодію, визначити межі та необхідність правового регулювання кожного їх виду, проте це не означає їх відокремленого існування, оскільки вони тісно взаємопов'язані.

Проблематика здатності організаційних форм спричиняти настання юридичних наслідків вказує на необхідність визначення видів правових форм публічного адміністрування. Найчастіше, стверджує В.Б. Авер'янов, правові форми поділяються на такі види: а) видання правових актів управління; б) вчинення інших юридично важливих дій [2, с. 443]. Проте такий поділ наразі майже не застосовується, так як на сьогодні поняття саме «форма державного управління» є таким, що вичерпало себе, оскільки воно є вужчим за вчення про діяльність публічної адміністрації.

Інша група правознавців, зокрема, В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова, обґрунтовують наукову позицію, що за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на 1) видання адміністративних актів: видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично важливих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [16, с. 175].

Як приклад, проаналізуємо одну з актуальних наразі правових форм публічного адміністрування – здійснення реєстраційних дій. Зазначимо, що правознавці по-різному розглядають суть здійснення реєстраційних дій – проведення державної реєстрації: як вид адміністративної процедури, окремий інститут адміністративного права та законодавства, адміністративну послугу, а

також як форму публічного адміністрування. На думку О.С. Летневої, яка, розглядаючи державну реєстрацію прав на нерухоме майно, зазначала, що така реєстрація, як спосіб виконання державою управлінських функцій є механізмом виконання основних і похідних функцій держави. Зокрема, до основних управлінських функцій держави у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно можна віднести регулятивну (правовстановлюючу) та охоронну, до похідних – облікову, упорядковуючу, превентивну, інформаційну [314].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності» від 03.10.2019 № 159-IX [451] з переліку суб'єктів, які мали право здійснювати реєстраційні дії, виключено акредитованих суб'єктів (наприклад, комунальні підприємства) як захід протидії системному рейдерству та незаконному проведенню реєстраційних дій.

У чинному законодавстві поняття «державна реєстрація» відображено в законах України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV [472], «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV [473] та пов'язується із офіційним визнанням державою певних юридичних фактів. Термін «визнавати» має значення «вважати дійсним, законним, стверджувати своєю згодою, позитивним ставленням, право на існування кого-, чого -небудь», а «засвідчувати» – «повідомляючи про щось, підтверджувати правдивість, правильність чого-небудь». Зазначимо, що вчинення таких дій необґрунтовано пов'язувати лише із проведенням обов'язкового обліку відповідних об'єктів [645, с. 47-53]. У такому разі також здійснюється правовий та превентивний контроль, під час якого суб'єкт публічного адміністрування наділений повноваженнями контролю наявності у суб'єктів, які звернулись за здійсненням реєстраційних дій, відповідного обсягу правосуб'єктності та їх поведінки. Проте суб'єкт публічного адміністрування не має права керувати зазначеною поведінкою. На підтвердження викладеного

свідчить зміст ст. 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [472], що передбачає обов'язок державного реєстратора визначити обсяг цивільної дієздатності фізичних осіб і цивільної правоздатності та дієздатності юридичних осіб, перевірити повноваження представника фізичної або юридичної особи щодо вчинення дій, направлених на набуття, зміну чи припинення речових прав, обтяжень таких прав [362].

Достатньо цікавий підхід щодо визначення змісту державної реєстрації права власності визначений практикою Верховного Суду. Зокрема, постановою Великої Палати Верховного Суду від 12.03.2019 у справі № 911/3594/17 вказано, що сукупний правовий аналіз наведених норм свідчить про те, що реєстрація права власності на нерухоме майно є лише офіційним визнанням права власності державою. Державна реєстрація права власності за певною особою не є безспірним підтвердженням наявності в цієї особи права власності, але створює спростовану презумпцію права власності такої особи [437]. Тим самим, на нашу думку, частково нівелюється правовстановлююча (легалізаційна) функція державної реєстрації права власності на нерухоме майно.

У науковій юридичній літературі триває дискусія навколо питання, що має виступати результатом здійснення реєстраційних дій. Так, його розглядають, зокрема, у якості дій [602, с. 145], юридичних актів [649, с. 860], актів-дій, які є інструментами, що застосовуються у процесі функціонування суб'єктів публічної адміністрації [393]. У свою чергу, з позиції досягнення мети забезпечення балансу між необхідністю правового захисту особи, яка звертається за реєстраційною дією як адміністративною послугою, та юридичною відповідальністю суб'єкта публічного адміністрування, передбаченою законом, на сьогодні можна говорити про певні труднощі у законотворчій роботі та правозастосуванні, що обумовлюються відсутністю сталого підходу під час надання відповіді на дане питання. Розглянемо їх на прикладі державної реєстрації права власності на нерухоме майно. Відповідно до ст. 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме

майно та їх обтяжень» [472] може бути оскаржено до суду рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації. В аспекті застосування адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг у ст. 166⁻²⁷ Кодексу України про адміністративні правопорушення міститься посилання, зокрема, на порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг – прийняття рішення, складання акта, видача розпорядження або іншого документа суб'єктом надання адміністративної послуги за результатами надання адміністративної послуги, що не відповідає нормам законодавства у сфері надання відповідної адміністративної послуги [138]. Отже, за змістом окресленого положення можна говорити про те, що результатом вчинення реєстраційних дій як надання адміністративної послуги є документ, що відповідно до ст. 1 Закону України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ «Про інформацію» є матеріальним носієм про інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі [532].

У свою чергу, Велика Палата Верховного Суду у постановках від 20.06.2018 у справі №820/4146/17 [441], від 18.09.2018 у справі №823/235/16 [438] звертала увагу на можливість оскарження рішення про державну реєстрацію за правилами відповідного судочинства. Разом із тим, у подальшому Велика Палата Верховного Суду 20.11.2019 у справі № 802/1340/18-а зазначила, що рішення суб'єкта державної реєстрації прав про державну реєстрацію прав із внесенням відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно вичерпує свою дію [439], тому належним способом захисту права або інтересу позивача у такому разі є не скасування рішення суб'єкта державної реєстрації прав про державну реєстрацію прав, а скасування запису про проведену державну реєстрацію права власності. Така непослідовність, припускаємо, не найкраще впливає на якість правозастосовної практики у відповідній сфері.

Отже, враховуючи викладене, вважаємо за доцільне при визначенні результату реєстраційних дій як вияву правової форми публічного

адміністрування, використовувати дефініцію «адміністративний акт» як акт-волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування (рішення) або як відповідна реєстраційна дія. Такий підхід пояснюється, зокрема, тим, що на сьогодні 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 відповідної правової форми публічного адміністрування. Наприклад, відповідно до ст. 91 Цивільного кодексу України [671], цивільна правоздатність юридичної особи виникає з моменту її створення і припиняється з дня внесення до єдиного державного реєстру запису про її припинення. Згідно із Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [473], виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань – це документ який формується за результатами проведення реєстраційних дій і містить відомості про проведену реєстраційну дію. Отже, саме реєстраційна дія із внесення відповідних відомостей до державного реєстру у даному випадку призводить до створення та припинення юридичної особи у встановленому законодавством порядку.

Продовжуючи зазначене, зауважимо, що здійснення реєстраційних дій обумовлюється наданням конкретних адміністративних послуг, що мають різний зміст, та опосередковуються змістом діяльності відповідних суб'єктів публічного адміністрування. Разом із тим у реєстрі адміністративних послуг, оприлюдненому на сайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, станом на 06.11.2019 року міститься 1229 адміністративних послуг, істотна частина яких пов'язана із здійсненням реєстраційних дій [590]. Згідно із Законом України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги», адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [448]. При

цьому законодавець уникнув відповіді на запитання щодо результату адміністративної послуги. Автори Науково-практичного коментаря закону, наголошуючи на дискусійності вказаного питання, визначають у якості результату рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи, і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи. Це рішення може оформлятися у вигляді певного документа (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності), або ж мати характер реєстраційної дії (реєстрація фізичної особи – підприємця, тобто внесення відповідного запису у Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців) [366, с. 187]. Вважаємо за доцільне доповнити дане визначення та зазначити, що адміністративна послуга щодо державної реєстрації – це поєднання окремих та самостійних, але залежних між собою владних дій суб'єкта публічної адміністрації, які відбуваються у певній послідовності. Наприклад, дії щодо державної реєстрації заяви про обмеження речового права на майно – це владна дія, яка безпосередньо не спричиняє юридичних наслідків, та державна реєстрація самого обмеження речового права, внаслідок чого державою офіційно визнається зміна обсягу відповідного речового права заявника.

Характеризуючи здійснення реєстраційних дій, що, з одного боку, зумовлює для суб'єктів публічного адміністрування необхідність виступати у якості суб'єктів владних повноважень, які виконують покладені на них завдання та функції, а з другого – потребує належного правового захисту осіб, які звернулись за вчиненням реєстраційних дій, доцільно наголосити також на дискусійності питання визначення характеру правовідносин, які виникають у сфері державної реєстрації. При правильній відповіді можна встановити судову юрисдикцію відповідного спору за участю суб'єктів публічного адміністрування при здійсненні ними реєстраційних дій.

У юриспруденції наразі найбільш прийнятною видається теза про те, що державна реєстрація прав має адміністративно-правове забарвлення і повністю поглинається предметом регулювання адміністративного права [161].

Поясненням цьому слугує визначення предмета сучасного адміністративного права [314]. Важливо також зауважити, що вчинення реєстраційних дій щодо надання конкретних адміністративних послуг також належить до предмета адміністративного права. Судова ж практика свідчить, що з позиції правового захисту відповідні відносини можуть бути приватно-правовими або публічно-правовими. Як наслідок, якщо йдеться про судові вирішення спорів із суб'єктами публічного адміністрування при здійсненні ними реєстраційних дій, наявна конкуренція між господарським та адміністративним судочинством.

Зазначимо, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень суб'єктами владних повноважень (ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України). Отже, акцент у діяльності адміністративних судів України робиться саме на захисті від зловживань суб'єктів владних повноважень, що підтверджується покладенням обов'язку на даних суб'єктів довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності під час судового розгляду справи (ст. 77 КАСУ), що не притаманно господарському судочинству.

Наразі в науковій літературі неодноразово наголошується на необхідності розроблення теоретико-методологічної бази для встановлення та виокремлення юрисдикції адміністративних судів та її розмежування з іншими судами [617, с. 55-64; 342, с. 55-64]. Однак за відсутності сталої сформованої судової практики, простежується неоднозначність у питанні підвідомчості судових справ за участю суб'єктів публічного адміністрування при здійсненні ними реєстраційних дій. У зв'язку із цим доцільно звернути увагу на судову практику Великої Палати Верховного Суду у справах про «подвійну реєстрацію речових прав», в яких, приймаючи рішення здійснити реєстраційні дії, суб'єкти публічного адміністрування не перевірили наявності або відсутності суперечностей між заявленими до реєстрації речовими правами та вже зареєстрованими правами інших осіб, що ставало безпосередньою підставою

звернення із позовними вимогами до суду. Так, упродовж 2018–2020 років Верховний Суд кардинально змінив підхід у вирішенні даного питання не на користь адміністративних судів. Зокрема, у постанові Верховного Суду від 30.01.2020 у справі № 1140/2683/18 про оскарження реєстраційних дій приватного нотаріуса, який допустив подвійну реєстрацію права оренди земельної ділянки, що порушило право користування позивача як орендаря земельної ділянки, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку про розмежування юрисдикцій судів щодо вирішення даних спорів. Зокрема, за позицією Палати, публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. Необхідною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення ним публічно-владних управлінських функцій. Приватно-правові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового особистого інтересу учасника. Спір має приватно-правових характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення як правило майнового, приватного права чи інтересу. Отже, зроблено висновок, що спір, який розглядається, не є спором між учасниками публічно-правових відносин, оскільки відповідач, приймаючи оскаржуване рішення про державну реєстрацію прав на нерухоме майно (право оренди на спірну земельну ділянку), не мав публічно-правових відносин саме з позивачем. Прийняте відповідачем оскаржуване рішення про державну реєстрацію стосувалось реєстрації прав іншої особи, а не позивача. Визнання протиправним і скасування рішення щодо державної реєстрації права оренди на земельну ділянку за третьою особою є захистом прав позивача на земельну ділянку від їх порушення іншою особою, за якою зареєстровано аналогічне право щодо того самого нерухомого майна [440]. Така позиція Верховного Суду, на наш погляд, нівелює публічно-правову сутність здійснення реєстраційних дій як правової форми публічного адміністрування. У даному випадку із системного аналізу законодавчо закріпленої компетенції державного реєстратора вбачається, що одним із його обов'язків є встановлення відсутності суперечностей між заявленими та вже

зареєстрованими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями. Для перевірки цієї інформації, з метою недопущення одночасного існування подвійної державної реєстрації прав, державний реєстратор не лише має право, а й повинен, зокрема, запитувати від відповідних органів інформацію, які відповідно до чинного на момент оформлення права законодавства проводили таке оформлення, вимагати у разі потреби подання додаткових документів тощо [89]. Отже, погодимось, що у контексті викладеного вище здійснюється наступ на основоположні права та свободи людини, знищується адекватний режим їх захисту, нівелюється можливість у особи звернутись до того суду, в якого є підстави та засоби найбільш ефективно захистити її від свавілля держави, суб'єктів владних повноважень [304].

Як бачимо, здійснення реєстраційних дій як вияв 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, та супроводжується внесенням відповідної інформації до державних реєстрів. Крім того, воно обумовлюється наданням конкретних адміністративних послуг, що мають різний зміст та публічно-правову природу. Разом із тим, з огляду на судову практику та необхідність правового захисту отримувача відповідної адміністративної послуги відносини, що виникають при здійсненні реєстраційних дій суб'єктами публічного адміністрування, можуть бути як приватно-правовими, так і публічно-правовими.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, доходимо висновку, що державна влада реалізує свої функції через створені відповідні органи публічної адміністрації, які здійснюють надані їм державою повноваження шляхом використання системи різноманітних форм і методів [446]. Категорії форми та методу публічного адміністрування необхідно розглядати у нерозривному зв'язку. Форми публічного адміністрування – це зовнішній вираз змісту конкретних однорідних дій, що виконуються органами публічного управління та їх представниками чи посадовими особами з метою реалізації функцій

публічного управління з дотриманням режиму законності та компетенції для публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина [444, с. 463-465].

Наголосимо на тому, якщо форму діяльності публічної адміністрації можна продемонструвати, показати її правовий зміст та основне призначення, то її методи, як правило, характеризуються меншим ступенем правової регламентації. Метод публічного адміністрування, як безпосередній владний спосіб впливу публічної адміністрації на певний об'єкт, у своєму змісті передбачає юридично владні повноваження, сукупність яких обумовлена змістом адміністративно-правового регулювання. Як попередньо зазначалося, форми і методи публічного адміністрування необхідно розглядати у нерозривному зв'язку, адже форма – первинна щодо методу. Вона свідчить про те, що дії публічної адміністрації здійснюються шляхом їх відповідного оформлення (наприклад, у правовий акт), що, як наслідок, тягне за собою юридичні наслідки. Що стосується методу, то він надає безпосередню можливість проаналізувати характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом впливу і виражений у формі публічного адміністрування. Тобто за відсутності форми публічного адміністрування методи втрачають будь-який сенс. Отже, факт нерозривного зв'язку методу діяльності публічної адміністрації з її формами очевидний [303, с. 720].

В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко стверджують, що саме у зв'язку із визнанням України країною з ринковою економікою, вступом до світової організації торгівлі, суттєвими змінами в механізмі публічного управління і в організаційно-правовому статусі багатьох його суб'єктів і, що особливо важливо, об'єктів (наприклад, децентралізація влади, роздержавлення економіки, розвиток договірних відносин в діяльності публічної адміністрації), проблема адміністративно-правових методів набуває все більшої актуальності [303, с. 720].

Окремі аспекти поняття та сутності методів публічного адміністрування розглядалися у наукових працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородін, В.Б. Дзюндзюка, Є.В. Додіна,

Р.А. Калюжного, Т.О. Коломоєць, В. М. Марчук, Р.В. Миронюка, С.В. Петкова, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценка, Ю.М.Тодика, В.К. Шкарупи, М.Г. Шульги та інших науковців. Проте, як і форми публічного адміністрування, про які ми зазначали вище, вони потребують наразі, урахуваючи глобальні законодавчі зміни, комплексного аналізу й удосконалення.

Розглянемо дефініцію «методи публічного адміністрування»: зокрема, С.Г. Стеценко вважає, що це «способи й засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти; вони надають можливість визначити, як саме той чи інший суб'єкт державно владних повноважень здійснює свою повсякденну управлінську діяльність [633, с. 223-227]; В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька стверджують, що це «сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади під час здійснення тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти [156, с. 159-163].

Слушним, на наш погляд, є визначення методів, наведене правознавцями з питань менеджменту: «Методи – це способи і прийоми впливу керуючої системи на керовану на різних рівнях і ланках управління (підприємство, підрозділ, служба тощо). На практиці методи є сукупністю способів і прийомів впливу на колектив працівників та окремих виконавців з метою виконання місії організації та досягнення її цілей. Вони спрямовані на об'єкт управління (фірма, відділ, підрозділ тощо), тобто на працівників різних видів діяльності, їх зміст виявляється через особливості прийомів і способів впливу ...» [104, с. 378].

Таким чином, під методами публічної адміністрації правознавці вбачають певні способи та прийоми здійснення певної діяльності, спрямованої на досягнення цілей діяльності організації (органу, установи).

Необхідно зазначити, що методам публічного адміністрування притаманні деякі особливості: виражається публічний інтерес; реалізуються у процесі публічного адміністрування; завжди міститься керівна воля держави,

яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації; використовуються суб'єктами публічної адміністрації як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції; вибір конкретних методів публічного адміністрування прямо залежить не лише від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а й від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо) [303, с. 662]. Як бачимо, метод публічного адміністрування має безпосередній владний вплив на суспільство.

На думку Г.В. Атаманчука, усі методи правового регулювання поділяються на дві групи:

- централізоване, імперативне регулювання (метод субординації), відповідно до якого регулювання здійснюється з гори до низу на власному примусі;

- децентралізоване, диспозитивне регулювання (метод координації), правове регулювання здійснюється завдяки узгодженню, договорів, прийнятті спільних актів, підтримки ініціативи знизу декількома органами державної влади. Правознавець вбачає у зазначеному поділі певну «дихотомію» між процесами централізації і децентралізації, віддаючи перевагу останньому, адже, на його думку, демократизація публічної влади передбачає саме передачу владних повноважень від виконавчої гілки до самоврядних структур [39, с. 384].

Проте методи публічного адміністрування необхідно розмежовувати із методами правового регулювання. Незважаючи на те, що обидва методи є засобами регулюючого впливу, проте сутність абсолютно різна, якщо методи правового регулювання поширюються на всіх учасників суспільних відносин, то методи публічного адміністрування використовуються тільки суб'єктами владних повноважень. Крім того, метод правового регулювання – функція адміністративного права, у той час як метод публічного адміністрування – функція суб'єкта адміністративного права, причому не будь-якого, а лише того,

який одночасно є суб'єктом владних повноважень (публічна адміністрація) [303, с. 662].

Різноманітність використовуваних у публічному адмініструванні методів роблять актуальною проблему їх класифікації.

Зокрема, В.В. Коваленко послуговується класифікацією методів публічного адміністрування і поділяє їх за такими критеріями: «1) залежно від форми вираження: правові, що містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть за собою юридичні наслідки; неправові, які характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо); 2) за ступенем владного впливу на об'єкти: імперативні, що містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки; уповноважуючі, що дають змогу здійснювати певні дії; заохочувальні, що реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права; рекомендаційні, що містять рекомендації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру» [302, с. 702-709].

Зауважимо, що В.Б. Дзюндзюк і Р.В. Миронюк акцентують увагу на тому, що: «1) методи правового регулювання передбачають розроблення та видання юридичних норм, які впорядковують суспільні відносини в певній сфері управління; 2) до організаційно-розпорядчих (адміністративних) методів діяльності вчені відносять планування, координацію діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційне забезпечення, організацію виконання й контроль за виконанням, роботу з кадрами апарату тощо; 3) економічні методи, на їхню думку, забезпечують одержання бажаного результату від керованого об'єкта через здійснення економічних операцій: ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо; 4) соціально-політичні методи спрямовано на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію людського потенціалу, поліпшення якості життя, розвиток соціальної інфраструктури; 5) соціально-психологічні методи – це методи переконання та примусу, які забезпечують належну поведінку й правопорядок, взаємно доповнюють один

одного; б) морально-етичні методи спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, на запровадження мотиваційних і виховних заходів» [577, с. 226; 347, с. 31].

Між тим В.Я. Малиновський та А.Ф. Мельник поділяють методи управління на: економічні, соціально-політичні, адміністративні (організаційно-розпорядчі) та морально-етичні [323, с. 291]. Крім того, у правознавстві побутує і інша позиція, згідно з якою методи публічного адміністрування залежно від форми вираження поділяються на: правові (містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть за собою юридичні наслідки) та неправові (характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо); від правових властивостей – нормативні (застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів) та індивідуальні (застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта); від ступеня владного впливу на об'єкти – імперативні (містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки), уповноважуючі (дозволяють здійснювати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування), заохочувальні (реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права), рекомендаційні (містять рекомендації щодо здійснення певних необов'язкових дій); від суб'єктного складу – одноосібні (єдиноначальні) та колегіальні; залежно від міри використання владних повноважень публічної адміністрації: переконання, заохочення, примус [359].

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко вважають, що наразі все більшого поширення набувають методи публічного адміністрування, які потужно та ефективно впливають на поведінку людей (державний контроль (нагляд), диференційоване оподаткування, антимонопольне регулювання, видача ліцензій на право здійснення тієї чи іншої господарської діяльності тощо) [303, с. 661-663].

Отже, потреби процесу адміністрування є важливим критерієм класифікації методів управління. Загалом ці потреби можна поділити на три види: переконувати, заохочувати, примушувати [265, с. 332]. Саме їх правильне застосування забезпечує ефективність цієї діяльності, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, непохитність правових основ у державі. Ці методи повинні доповнювати один одного та підпорядковуватись публічним інтересам [265, с. 332].

Розглянемо, як приклад, особливості застосування методу переконання, як пріоритетного методу впливу публічної адміністрації. Використання методу переконання, на думку В.К. Колпакова, не вимагає суттєвих матеріальних витрат (є економічно вигідним), на відміну від застосування заходів адміністративного примусу [265, с. 332].

У юридичній літературі немає однозначного підходу до розуміння визначення поняття «переконання». Як справедливо зазначає В.В. Волинець, переконання є просоціальною категорією, що «історично виникла в процесі взаємного спілкування людей і є методом здійснення влади» (це головний метод управління) [100, с. 92-98], що «ґрунтується на авторитеті держави, Конституції та законах України, свідомому ставленні громадян до своїх обов'язків» [355, с. 137-144]. Переконання як метод визнають у якості активного та систематичного впливу на свідомість та поведінку людей з метою добровільного виконання правових приписів [663]; як метод адміністративного впливу правового та неправового характеру, що передбачає добровільне, усвідомлене застосування спеціальних заходів морального, психологічного та матеріального впливу на волю, поведінку, свідомість особи з метою формування правової свідомості, звички дотримуватись законів та профілактики правопорушень. На думку О.М. Бандурки, переконання можна визначити як систему заходів правового і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних та заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та

інших нормативних актів [45, с. 148]. Поряд з цим, у науці права також зазначають, що переконання є засобом вироблення свідомого і добровільного використання правових розпоряджень, предметом і засобом впливу на свідомість і поведження особистості, яка складає основу функціонування апарату публічного управління та його підсистем.

Нам імпонує наукова позиція С.В. Петкова, який наголошує, що цілеспрямованим для застосування методу переконання є формування усвідомлення та внутрішнього визнання суспільством загалом та окремим громадянином, зокрема, того, що чинні нормативні приписи обопільно відповідають інтересам громадян та держави, справедливо захищаючи права, свободи та інтереси людини та громадянина; у свою чергу спільнота має реальні важелі впливу, що обумовлюють можливість зміни та удосконалення встановлених нормативних приписів.

Отже, враховуючи необхідність досягнення одного із завдань суб'єктів публічного адміністрування, а саме забезпечити практичну реалізацію законодавчих актів для задоволення публічного інтересу, вбачається, що застосування методу переконання має бути переважаючим у сучасному демократичному суспільстві. Це означає, зазначає С.В. Петков, що за допомогою засобів переконання держава досягла бажаного впливу на свідомість і волю людей і у них сформувалися необхідна увага, внутрішня переконаність у доцільності юридичних приписів, дій адміністрації [404, с. 58-64].

Ефективність застосування вказаного методу обумовлює результат – зростання довіри населення до суб'єктів публічного адміністрування, яка на сьогодні в Україні має, на жаль, негативні тенденції. Зокрема, за даними соціологічного опитування центру Разумкова, проведеного у лютому 2020 року, оцінюючи ситуацію в суспільстві 25% респондентів вважають, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі (для порівняння, у вересні 2019 року так вважали 57%, у грудні 2019 року – 44%), 53% – що події розвиваються в неправильному напрямі (для порівняння, у вересні 2019 – 17%, у грудні

2019 – 36%). Як бачимо, наразі в українському суспільстві простежується негативна тенденція щодо оцінки ситуації в державі. До слова, 77% опитаних виражають рівень недовіри до виконавчих, правоохоронних органів влади, а найгірше ставлення висловлюють державному апарату (чиновникам) [391].

Погоджуємося із слушною думкою І.П. Яковлева, який вважає, що метод переконання спрямовано на забезпечення добровільного виконання вираженої у правових актах волі публічної адміністрації, що відбувається в результаті сприйняття та визнання особою цілей урядування, коли необхідний варіант поведінки стає водночас і бажаним, а репрезентовані кожною стороною взаємодії волі й інтереси досягають єдності. Особи добровільно підпорядковуються правовим вимогам, якщо розуміють цілі і завдання владної діяльності, схвалюють їх, свідомо, активно беруть участь у їх здійсненні [690]. Тобто у підґрунті застосування методу переконання необхідно закласти саме комунікативний процес, який передбачає активну взаємодію його учасників і може бути інструментом формування довіри до дій суб'єктів публічного адміністрування.

Щодо практичного застосування методу переконання, то він має багато форм. Аналізуючи літературні джерела, нормативно-правові акти та практичну діяльність, доходимо висновку, що до переважаючих форм методу переконання, що використовуються, належать: 1) інформаційно-роз'яснювальна робота; 2) індивідуальне консультування з питань, що належить до публічного адміністрування; 3) правове виховання; 4) висвітлення даних про діяльність державних органів та позитивний досвід боротьби з правопорушеннями [651]. Окрім того, до форм належить постійне інформування населення про зміни у законодавстві та відповідних законодавчих актів, індивідуальну та масово-виховну роботу, застосування заходів заохочення, роботу з правопорушниками та особами, схильними до девіантної поведінки, з так званих груп ризику.

Розглянемо детально окремі форми. Так, інформаційно-роз'яснювальна робота передбачає вжиття багатьох заходів, серед яких проведення агітації та

пропаганди, соціальна реклама, публікації у друкованих та електронних засобах масової інформації, на офіційних сайтах, трансляція по телебаченню спеціальних навчальних передач, проведення семінарів та зустрічей у робочих групах, ведення офіційних Інтернет-сторінок органів державних органів. Наразі на формування суспільної думки все більший вплив мають соціальні мережі, а отже публікації, що оприлюднюються від імені суб'єктів публічного адміністрування та їх посадовців у вказаних мережах, також може бути зараховано до змісту інформаційно-роз'яснювальної роботи [205, с. 59-60].

Відзначаючи важливість налагодження комунікації під час проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, тим не менш доцільно наголосити на відсутності затверджених центральними органами виконавчої влади відповідних комунікаційних стратегій з визначеними місією, цілями та ключовими тезами, що негативно впливає на результати даної діяльності. Для прикладу існування комунікаційних стратегій можемо навести затверджену комунікаційну стратегію Верховної Ради України на 2017–2021 рік. Метою комунікаційної стратегії є налагодження системи скоординованого і дієвого використання комунікаційних можливостей Верховної Ради України для підвищення рівня довіри громадськості до неї та сприйняття її як ефективного органу законодавчої влади [273].

Зауважимо, що, враховуючи розвиток інформаційних технологій та електронних засобів масової інформації, основне місце для проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи поступово займає мережа Інтернет. Це пояснюється тим, що, з одного боку, кількість користувачів глобальної мережі з кожним роком збільшується, з іншого – на сучасному етапі державою здійснюються заходи щодо впровадження електронного урядування.

Недоліком, що визначає негативні результати інформаційно-роз'яснювальної роботи, є відсутність єдиної практики оцінювання громадської думки на рівні центральних органів державної виконавчої влади, що спонукає до висновку про незабезпечення належним чином побудови двостороннього зв'язку із громадськістю. Хоча формально чинне законодавство визначає

перелік засобів вивчення громадської думки через проведення соціологічних досліджень і спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки (п. 23 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року № 996) [484].

До форм методу переконання також належить індивідуальне консультування з питань публічного адміністрування. Розглянемо його на прикладі діяльності Державної податкової служби України. Так, засобами проведення індивідуального консультування є: 1) діяльність контакт-центру Державної податкової служби України; 2) індивідуальні податкові консультації на запити платників податків; 3) консультативна робота податкових інспекторів під час проведення податкового контролю щодо конкретного платника податків.

У контексті розгляду питань застосування форм методу переконання правове виховання систематизовано й активно впливає на свідомість та поведінку осіб за допомогою вжиття ідеологічно-виховних заходів [205, с. 59-60]. Основною метою правового виховання, як зазначає О.Ф. Скакун, «... є надати людині необхідні вжитті юридичні знання і навчити її поважати закони й підзаконні акти та додержуватися їх, тобто сформуванню достатньо високий рівень правової культури, здатний значно зменшити кількість правопорушень [620, с. 459]. У свою чергу, це дає змогу її конкретизувати, виокремлюючи: а) ближчу мету – формування системи правових знань; б) проміжну мету – формування правової переконаності; в) кінцеву мету – формування мотивів та звичок правомірної поведінки [313, с. 98].

Отже, цілком обґрунтовано визначити метод переконання як такий, що має переважати у діяльності суб'єктів публічного адміністрування із необхідністю акцент робити на забезпеченні комунікативного процесу між суб'єктами публічного адміністрування та третіми особами.

З огляду на здійснений аналіз доходимо висновку, що практичне застосування методу переконання відбувається завдяки використанню конкретних форм, під якими можна розуміти перелік засобів впливу на свідомість і поведінку особи з метою формування в неї усвідомлення доцільності та необхідності виконання загальнообов'язкових нормативних приписів. Зазначені форми використовуються суб'єктами публічного адміністрування у процесі виконання передбачених законом функцій, проте не мають чіткого правового регулювання процедур їх реалізації [180, с. 81-84].

Висновок до розділу 1

1. Особливості публічного адміністрування відносно органів державної виконавчої влади можливо охарактеризувати крізь призму їх діяльності, яка спрямована на реалізацію або виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів, задля досягнення мети публічного адміністрування. Останньою, у свою чергу виступає, з одного боку, задоволення публічного інтересу – інтересу, передусім, держави, суспільства та громади під час виконання державними органами своїх владних управлінських функцій, а з іншого – публічне адміністрування, пов'язане із задоволенням важливих індивідуальних потреб окремої особи (наприклад, в отриманні адміністративних послуг).

2. 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 публічного інтересу: винесення адміністративних актів (рішень), надання адміністративних послуг, адміністрування надання адміністративних послуг та внутрішнє упорядкування діяльності органами державної виконавчої влади, за допомогою якої забезпечується можливість здійснення публічного адміністрування.

3. Теоретично обґрунтовано, що до основних напрямів публічного адміністрування у діяльності органів державної виконавчої влади варто віднести: розпорядчу діяльність органів державної виконавчої влади щодо прийняття нормативних актів, спрямованих на реалізацію або виконання законодавчих актів, у межах нормативно визначеної компетенції; адміністрування адміністративних послуг (у цьому розумінні адміністрування виступає не лише як діяльність щодо розробки внутрішніх правил та режиму надання адміністративних послуг конкретним органом виконавчої влади, але й включає в себе контрольну та наглядову діяльність за процедурою їх надання); безпосереднє надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади; прийняття адміністративних актів (рішень) та контроль за їх реалізацією (адміністративним актом (рішенням) виступає, у даному випадку, рішення індивідуальної дії, прийняте суб'єктом публічного адміністрування, спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків особи (осіб)); внутрішня діяльність даних суб'єктів публічного адміністрування, за допомогою якої забезпечується можливість здійснення публічного адміністрування (структурування штату, документообіг, кадровий набір, розпорядження фінансовими ресурсами).

Запропоноване визначення напрямів публічного адміністрування у діяльності органів державної виконавчої влади має на меті забезпечити правовий захист, зокрема, отримувачів адміністративних послуг, від зловживань посадовців.

4. Обґрунтовано думку, що публічне адміністрування: є комплексним поняттям, яке неможливо ототожнювати із поняттям «державне управління»; є одним із видів публічного управління, проте має певні особливості, які властиві

виключно йому; розглядається як управлінська діяльність щодо задоволення потреб та публічних інтересів, яка здійснюється усіма органами державної влади; зводиться до надання публічних послуг.

5. За результатами порівняльного аналізу дефініцій «публічне управління» та «публічне адміністрування» встановлено, що публічне управління – більш масштабна категорія, так як її формування відбувається на системній основі і передбачає різноманіття ідей, поглядів, методів та інструментів. Публічному адмініструванню притаманне певне обмеження функціональних обов'язків суб'єктів державних інституцій.

6. Визначено, що принципи публічного управління розподіляються на декілька видів: адміністративно-правові; системно-цільові, системно-функціональні; системно-організаційні; адаптивні. Запропоновано до основних принципів публічної адміністрації віднести принципи: верховенства права, законності, демократизму методів і стилю роботи, субсидіарності, відкритості, принцип управління впливу (децентралізація), єдиного вікна, професійної компетентності, пропорційності, ефективності, підконтрольності та відповідальності.

7. За результатами аналізу сутності та особливостей застосування принципу «єдиного вікна» у публічній адміністрації теоретично обґрунтовано, що реалізація принципу «єдиного вікна» має полягати в оптимізації процедур надання адміністративних послуг, за яким надання адміністративних послуг, які користуються максимальним попитом, відбувається централізовано через єдиного «незалежного» адміністратора надання таких послуг та переважно в електронній формі. З метою забезпечення легалізації принципу «єдиного вікна», як форми централізованого надання адміністративних послуг, необхідно забезпечити на нормативному рівні запровадження відповідальності суб'єктів, що здійснюють внесення інформації (даних) до системи, за достовірність та повноту внесених даних.

8. Теоретично обґрунтовано, що норма ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI, яка регулює питання

відповідальності за порушення вимог законодавства з питань надання адміністративних послуг, має бланкетний (відсильний) характер. Зокрема, адміністративна відповідальність у даній сфері передбачена ст. 166²⁷ Кодексу України про адміністративні правопорушення, що передбачає різні склади адміністративних правопорушень, пов'язані із порушенням законодавства щодо надання адміністративних послуг. Однак, враховуючи, що, з одного боку, доведення порушень порядку надання адміністративних послуг відбувається, як правило, у судовому порядку шляхом звернення до суду щодо оскарження відповідних рішень або дій та відповідний судовий розгляд справ займає достатньо великий проміжок часу, з іншого – протокол про дані адміністративні правопорушення мають складати уповноважені на це посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції України), то можливо припустити, що з урахуванням строків для застосування адміністративних стягнень, законне притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку надання адміністративних послуг буде фактично неможливим.

9. Визначено, що державна влада реалізує свої функції через створені відповідні органи публічної адміністрації, які, у свою чергу, здійснюють надані їм державою повноваження шляхом використання системи різноманітних форм та методів, які необхідно розглядати у нерозривному зв'язку. Розмежовано методи публічного адміністрування та методи правового регулювання.

10. Запропоновано:

10.1. При визначенні результату реєстраційних дій, як вияву правової форми публічного адміністрування, використовувати дефініцію «адміністративний акт» як акт-волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування (рішення) або як відповідна реєстраційна дія. Даний підхід пояснюється зокрема тим, що на сьогодні 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 відповідної правової форми публічного адміністрування.

10.2. Доповнити визначення поняття «адміністративна послуга», надане у Законі України «Про адміністративні послуги», наступним: «адміністративна послуга щодо державної реєстрації являє собою поєднання окремих та самостійних, але залежних між собою владних дій суб'єкта публічної адміністрації, які відбуваються у певній послідовності». Так, наприклад, дії щодо державної реєстрації заяви про обмеження речового права на майно – це владна дія, яка не викликає, безпосередньо юридичні наслідки, та державна реєстрація самого обмеження речового права, внаслідок чого державою офіційно визнається зміна обсягу відповідного речового права заявника.

11. Обґрунтовано думку, що практичне застосування методу переконання відбувається завдяки використанню конкретних форм, під якими можливо розуміти перелік засобів впливу на свідомість та поведінку особи з метою формування у неї усвідомлення доцільності та необхідності виконувати загальнообов'язкові нормативні приписи. Дані форми використовуються суб'єктами публічного адміністрування у процесі виконання передбачених законом функцій, проте не мають чіткого правового регулювання процедур їх реалізації.

РОЗДІЛ 2

ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА ЗАСАДАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Ретроспективний аналіз формування системи виконавчої влади в Україні

З моменту проголошення незалежності України українське суспільство неодноразово наголошувало на необхідності докорінних змін засад функціонування державного апарату, які до цього часу не здійснено, оскільки система державного управління України за роки незалежності засвідчила низьку ефективність та неспроможність протистояти не тільки зовнішнім загрозам, а й навіть внутрішнім викликам [75, с. 17].

За часів радянської влади так і не було сформовано справжньої нормативно-правової бази, яка відповідним чином закріплювала б статус виконавчого апарату рад [93]. Діюча в Україні централізована модель регіональної політики майже вичерпала свої можливості і гальмує територіальний розвиток, адже через «неадекватний» розподіл державних функцій і повноважень між органами влади, недосконалість визначення змісту цих функцій, їх неузгодженість і дублювання, організаційні механізми взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади характеризуються внутрішньою суперечливістю. Постійне зволікання з реальними діями щодо реформування свідчить, що Україні якнайшвидше необхідна систематизація концептуально-правової бази та її узгодження з напрямками конституційно-правової модернізації.

Основна мета наразі здійснюваної реформи державного управління, яка комплексно підтримана Європейським Союзом, суттєве покращення стану системи публічного адміністрування в Україні. Законом України від 16.09.2014 № 1678 ратифіковано Угоду про асоціацію [552], першочерговим завданням якої є сприяння поступовому зближенню сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках, а також поглиблення зв'язку

України з політикою ЄС. У політично концентрованому вигляді значення виконавчої влади для модернізації української державності було виражено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що була схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [559]. Головною у державі цю реформу визначає і Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО, а середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року реалізацію саме цієї реформи визнано запорукою успішного проведення структурних реформ у всіх сферах суспільного життя, адже здійснення відповідних адміністративних та інституційних реформ є необхідним для виконання Угоди про асоціацію, запровадження ефективної та прозорої адміністративної системи. Тобто побудова соціальної, демократичної, правової держави в Україні вимагає постійного удосконалення всього державного апарату і насамперед органів виконавчої влади на засадах децентралізації.

На думку Т.О. Карабін, наразі, зважаючи на тенденції європейського розвитку, все більшої актуальності набуває зростаюча роль регіонів як одиниць проміжного рівня системи державного управління, які здатні, з одного боку, зменшити навантаження на органи центральної влади, перебравши на себе частку їх повноважень, а з другого – максимально враховувати місцеві потреби при прийнятті державно-управлінських рішень [241].

Варто зазначити, що характерними ознаками концепції демократичного врядування є децентралізація та використання ресурсного потенціалу співробітництва усіх суспільних інститутів (державних, приватних, громадських та міжнародних) на локальному, регіональному, національному та глобальному рівнях, виходячи з принципів законності, справедливості, відкритості і прозорості, рівноправної участі, партнерства та консенсусу в досягненні визначених цілей суспільного розвитку [361, с. 38-40; 587, с. 96].

Публічна адміністрація на сьогодні перебуває на етапі трансформації. Адже саме реформа, на думку С.В. Ківалова та Л.Р. Білої, покликана як сприяти «комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, так і розбудові деяких інститутів державного

управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава» [247]. На думку О.М. Бабича, результатом такого реформування має стати створення системи виконавчої влади, яка забезпечує ефективне державне управління і на центральному, і місцевому рівнях з урахуванням запровадження децентралізації, захист прав та законних інтересів громадян, належний соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць [43, с. 110-116].

Зокрема, І.О. Кульчій, О.В. Муза, Н.Р. Нижник вважають, що у нових умовах розвитку України має застосовуватися принципово нова стратегія і концепція змін органів виконавчої влади. Розуміючи важливість і неминучість перетворень у цій системі, необхідно теоретично обґрунтувати оновлений інноваційний зміст поняття «орган виконавчої влади» у контексті: структури, системних ознак, особливостей органів виконавчої влади порівняно з іншими органами управління. Необхідність такого аналізу зумовлена тим, що організація реформування системи органів виконавчої влади можлива тільки за умови чіткого усвідомлення та розуміння сутності об'єкта, відносно якого здійснюються і будуть здійснюватися перетворення [370, с. 110].

З прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України завершився початковий етап розвитку сучасної вітчизняної державності. «Одним з головних результатів цього етапу було конституювання моделі організації влади, відповідно до якої Президент мав відігравати домінуючу роль не тільки щодо виконавчої влади, а й щодо сфери владарювання загалом» [570, с. 56]. Відповідно до висновку Венеційської комісії до Конституції [91], Основним Законом України встановлено сильну виконавчу владу під керівництвом Президента з широкими повноваженнями. Деформація і розбалансованість системи органів виконавчої влади і навіть вищого органу в цій системі – Кабінету Міністрів України, до складу якого відповідно до змін, внесених Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004, входять призначувані у два різні порядки міністри, призводила до виникнення конфліктних ситуацій за участю Президента і Прем'єр-міністра, що негативно

впливає на ефективність влади загалом та на сприйняття її у суспільстві і тим самим компроментує державу. 30.09.2010 рішенням Конституційного Суду України Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 був визнаний неконституційним і таким, що втратив чинність [175].

Зазначимо, якщо за змістом первинної редакції положень Конституції України 1996 року поєднання Президента з виконавчою владою мало і організаційний, і функціональний характер, то відповідно до Закону України від 08 грудня 2004 року Президент втратив в організаційно-кадрових можливостях на рівні Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади. Унаслідок цього проголошуваний частиною політиків і юристів дуалізм виконавчої влади в Україні, який до прийняття названого Закону виглядав номінальним, набув реального значення [91]. Поєднання Президента зі сферою виконавчої влади забезпечувалося і забезпечується існуванням очолюваної ним Ради національної безпеки і оборони (РНБО), яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (ч. 2 ст. 107 Конституції України). Разом із тим В.Б. Авер'янов з цього приводу зазначав, що РНБО можна віднести до системи органів виконавчої влади, «але місце цього органу дуже специфічне» [8, с. 30-35].

На думку Т.В. Забейвороти, на сьогодні в Україні бракує і сучасної, заснованої на європейських принципах і стандартах, поширеної у вітчизняному фаховому середовищі науково обґрунтованої та практично виваженої концепції децентралізації влади [210, с. 16]. Зокрема, на виконання: положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Кабінетом Міністрів України 01.04.2014, протягом 2014 року необхідно було внести зміни до Конституції України [560]; Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015, передбачалося здійснення конституційної реформи, у тому числі в частині децентралізації [559, с. 154]. Підготовлений на виконання вказаних директивних документів проєкт закону про внесення змін до Конституції

України (щодо децентралізації влади) 01.07.2015 № 2217 Президентом України було направлено до Верховної Ради України. 01.07.2015 після схвального висновку Конституційного Суду України законопроект було попередньо прийнято більшістю народних депутатів [459]. Проте, на жаль, подальші політичні події на невизначений термін призупинили остаточне затвердження зазначеного законопроекту (станом на 29.08.2019 його відкликано). Одночасно на підставі схваленого Верховною Радою України 05.02.2015 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ініційовано було процес добровільного об'єднання територіальних громад [477]. За розрахунками законодавця, на початку 2018 року цей процес мав у цілому завершитися, внаслідок чого основні розпорядчі функції районних державних адміністрацій перейшли б до виконавчих органів новоутворених громад. Проте цього не сталося через фактичну відсутність конституційного механізму реорганізації державної виконавчої влади на місцях, оскільки відповідні зміни до Конституції України ухвалено не було. Влучним з цього приводу є науковий підхід академіка Б.М. Данилишина: «реформа децентралізації управління в Україні ... наразі перебуває у невизначеному стані, що не дає підстав у найближчому майбутньому очікувати її якісних позитивних результатів» [121, с. 5-11].

Отже, логічну послідовність організаційних заходів щодо упровадження децентралізації влади – спочатку розроблення й ухвалення необхідних конституційних змін та похідних нормативно-правових актів, а вже потім об'єднання територіальних громад в адекватних організаційно-правових умовах, наразі порушено. Правові засади взаємодії нових територіальних громад і районних державних адміністрацій (та меншою мірою районних рад) законодавчо не визначено. Як результат, на практиці діяльність здійснюється без методичного обґрунтування, методом спроб і помилок, що створює додаткові перешкоди для повноцінної децентралізації влади.

Як ми і зазначали, провідним владним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади і відкрита система, вони чутливі до зовнішніх впливів,

що активно взаємодіють і з іншими системами. Таким чином цілком логічно, що новітня адміністративна реформа почалась із реорганізації центральних органів виконавчої влади.

Актуальність дослідження виконавчої влади та вироблення нових підходів до такого розуміння насамперед обумовлено потребою пошуку оптимальних, що відповідають сучасним завданням розвитку української державності, моделей побудови публічної влади на всіх її рівнях і встановлення на цій основі чітких та ефективних механізмів стримувань і противаг, покликаних забезпечувати взаємодію і гармонізацію функціонування законодавчої і виконавчої гілок державної влади [160, с. 289-293].

Дослідженням сутності та особливостей понять «виконавча влада», «органи виконавчої влади» присвячено чимало наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних провідних правознавців, зокрема таких як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй, І.Б. Коліушко, Ю.М. Козлов, Н.Р. Нижник, О.Ю. Макаренко, О.М. Окопник, С.В. Петков, С.Г. Стеценко, О.В. Хоменко, С.О. Чикурлій, В.М. Шаповал та багато інших. Проте проведення в Україні адміністративної реформи, основна мета якої – реформування органів виконавчої влади та створення цілісної, ефективної та наближеної до народу системи органів виконавчої влади, обумовлює актуальність дослідження сучасного розуміння виконавчої влади, зумовлене потребою пошуку оптимальних, відповідних сучасним завданням розвитку української державності моделей побудови публічної влади на всіх її рівнях і встановлення на цій основі чітких та ефективних механізмів.

Зазначимо, з огляду на те, що у період радянської доби у науці права домінувала теорія про поєднання законодавчої та виконавчої влади, термін «виконавча влада» тривалий час був вилучений із наукового, зокрема конституційно-правового обігу. В умовах дії принципу поєднання влади замість терміна «виконавча влада» деякий час існував термін «державне управління (виконавчо-розпорядча діяльність)». Виявлення змістового зв'язку виконавчої влади з державним управлінням, зазначає В.Б. Авер'янов, є однією із ключових

передумов правильного розуміння суті і самої виконавчої влади, і державного управління [2, с. 447]. Зауважимо, що виконавча влада – це інститут державної влади, який налічує сукупність державних органів, що здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у визначеній законодавством сфері. Державне управління – це діяльність державних органів, яка може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують координацію єдиної державної політики країни щодо реалізації функцій держави. Державне управління здійснюється всіма гілками влади [360]. Тобто виконавча влада згідно із функціональним призначенням є різновидом державного управління.

У контексті нашого дослідження розглянемо наукові позиції правознавців. Зокрема, деякі науковці (Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богуцький, В.В. Зуй) наголошують на тому, що виконавчу владу не варто ототожнювати з державним управлінням, так як категорія «виконавча влада» має політичний характер, а поняття «державне управління» – правовий та організаційний [22, с. 344]. Не погоджуючись із такою позицією, В.Б. Авер'янов, навпаки, вказує на те, що ці дві категорії є саме політико-правовими, так як вони не збігаються за змістом, їх не можна ототожнювати, але і повністю відокремлювати їх одне від одного теж не можна. Автор звертає увагу на специфіку їх співвідношення, яка полягає у реалізації функцій держави [141, с. 15]. Між тим В.М. Шаповал вважає, що поняття «державне управління» і «виконавча влада» є синонімами [677, с. 117].

Зважаючи на неминучість перетворень у даному напрямі, необхідно теоретично обґрунтувати оновлений інноваційний зміст понять «виконавча влада», «органи виконавчої влади» у контексті: структури, системних ознак та особливостей. Н.Р. Нижник, І.О. Кульчій, О.В. Муза вважають, що необхідність такого аналізу зумовлена тим, що організація реформування системи органів виконавчої влади можлива лише за умови чіткого усвідомлення та розуміння сутності об'єкта, відносно якого здійснюються і буде здійснено перетворення [370, с. 112].

Дослідження розвитку системи органів виконавчої влади в Україні неможливе без урахування окремих факторів, що впливають ззовні. Однією із формотворчих складових зовнішнього середовища є геополітичне становище нашої країни. Зокрема, після проголошення у 1991 році незалежності Україна знаходилась в площині вибору між трьома векторами зовнішньополітичних взаємодій, які передбачають ту або іншу історичну конфігурацію пріоритетів: Європейський (Київська Русь, Польща, Західна Європа, США); Євразійський (Ординський улус – Московська імперія, Росія, СРСР, СНД); Південно-східний (Балкани, Візантія, Туреччина, країни Сходу). За всі роки незалежності в нашій країні загострилася боротьба між прибічниками двох напрямів: європейського і проросійського, та після тривалої боротьби ми взяли європейський вектор розвитку системи органів виконавчої влади, в якій наразі проходить етап трансформації щодо переходу до декларованої правової, соціальної та демократичної державності.

Сучасний розвиток законодавчого закріплення органів виконавчої влади можна ототожнювати з офіційним прийняттям і поступовим запровадженням ідеї розподілу влади [677, с. 63]. Цю ідею було відтворено у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Одним із положень цього акту встановлювалося, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [124]. Кожна гілка влади автономна (незалежна) від інших і водночас залежна від них. Причому автономність і залежність мають перебувати у відношенні відповідності, що унеможлиблює домінування будь-якої з гілок влади. Крім того, поділ влади виключає наявність суб'єкта, який уособлював би державну владу і таким чином перетворював гілки влади на інструмент реалізації його владної волі [174, с. 148]. Після проголошення незалежності України та визнання одним із провідних принципів національного державного будівництва принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України) відбувається становлення якісно нової системи органів виконавчої влади України [280].

З-поміж науковців-адміністративістів і теоретиків права існує безліч думок щодо поняття виконавчої влади. На думку Д.Н. Бахраха, виконавча влада є різновидом влади адміністративної, тобто виконавча влада – це адміністративна влада в умовах правової держави, демократично організованого суспільства. Автор трактує адміністративну владу в політологічному аспекті, коли зазначене поняття охоплює комплекс політико-правових явищ і насамперед публічну адміністрацію, компетенцію її органів і службовців, її діяльність [92, с. 46-48].

Саме виконавчі органи серед усіх органів влади здійснюють діяльність у широких сферах суспільного життя, а саме: управління економічною, соціальною, культурною сферою та адміністративно-політичним будівництвом. «Покликання цієї влади полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить суть усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади» [92, с. 46-48].

Окрім того, без належного впорядкування управлінських відносин не можна говорити і про відповідність (узгодженість) діяльності органів виконавчої влади. Цей принцип має становити основу координаційних управлінських відносин. Їх специфіка в системі органів виконавчої влади полягає в тому, що ці відносини можуть існувати як за наявності підпорядкування між органами (коли один орган виконавчої влади підпорядковується іншому), так і за його відсутності (наприклад, коли органи виконавчої влади спільно здійснюють управління сферами суспільного життя). Саме з цим видом управлінських відносин пов'язаний принцип відповідності (узгодженості), адже, на нашу думку, завдяки існуванню координаційних відносин органи виконавчої влади мають можливість здійснювати діяльність взаємно, узгоджено, з метою найбільш ефективної реалізації політики [429].

Разом із тим А.А. Коваленко зазначає, що органи виконавчої влади реалізують цілу низку функцій, які забезпечують існування механізму

державної влади: забезпечення законопроектної бази; створення умов, сприятливих для здійснення ефективної макроекономічної політики й функціонування життєздатних фінансових інституцій; інвестування інфраструктури й сфери соціальних послуг; створення системи мінімального соціального захисту найбільш вразливих верств суспільства; охорона навколишнього середовища [253, с. 16].

Основні ознаки виконавчої влади полягають у наступному: вона виявляється через соціальне управління; є особливим видом відносин між членами суспільства, їх об'єднаннями; забезпечує прояв і домінування єдиної волі, здатної організувати (об'єднувати і спрямовувати) вольові зусилля різних осіб з метою задоволення колективних потреб; здійснюється за допомогою механізму, що містить такі прийоми і засоби впливу, як переконання, примус, стимулювання, норми поведінки [360]. Зокрема, В.К. Колпаков визначає такі ознаки виконавчої влади: відносна самостійність у системі єдиної державної влади; організаційний характер впливу на суспільні відносини; організаційна оформленість її носіїв (суб'єктів), тобто вона має конкретне суб'єктивне визначення й уособлюється в діяльності спеціальних структур, наділених державою відповідною компетенцією; системність суб'єктів (їх сукупність) характеризується функціональною взаємозалежністю, організаційно-ієрархічною і юридичною підвладністю; професіоналізм, тобто ця влада здійснюється спеціально утвореними і підготовленими суб'єктами; універсальність існування в часі та просторі, тобто виконавча влада здійснюється безперервно й на всій території держави; вторинність і підвладність законодавчій владі [264, с. 432-434].

Необхідно зазначити, що С.П. Кисіль, взявши за основу запропоновану Д.М. Бахрахом систему ознак адміністративної влади, до основних ознак виконавчої влади відносить: організуючий характер виконавчої влади; постійність (безперервність) дії виконавчої влади; її прерогативний характер (поява нових, не врегульованих чинним законодавством суспільних відносин, викликає необхідність їх негайної регламентації органами виконавчої влади);

універсальний характер; предметний характер (наявність у розпорядженні виконавчої влади значних ресурсів: правових, інформаційних, економічних, технічних, ідеологічних, що забезпечують реальність організаційно-управлінського впливу на суспільні процеси); наявність ієрархічно побудованого, чітко структурованого апарату виконавчої влади [245, с. 66].

Разом із тим зауважимо, що немає цілковитої єдності поглядів у науковій літературі і щодо розуміння категорії «виконавча влада» як різновид державної влади. Наприклад, С.О. Чикурлій, досліджуючи еволюцію поняття «виконавча влада», дійшов висновку, що розвиток цього поняття як політико-правової категорії пов'язаний із теорією поділу влади [674, с. 12], яка була сформована англійськими та французькими науковцями XVII–XVIII століття, та відображена у політико-правових актах і політико-правовій практиці більшості країн світу. «Принцип поділу влади допустимо тлумачити не більше, як визнання такого факту, що єдина за своїм змістом державна влада реалізується через певні державні органи. Тобто, влада за змістом є єдиною, а принцип поділу влади є більш теоретичним постулатом чи доктриною, яка дає змогу певним чином будувати державний механізм та організувати його функціонування [135, с. 331]. Зокрема, М.Г. Жуган і В.В. Марченко пропонують розглядати сутність влади як таку, що диференціюється, а не поділяється на відповідні гілки влади. ... Тобто кожна гілка влади автономна (незалежна) від інших і водночас залежна від них. Причому автономність і залежність мають перебувати у відношенні відповідності, яке унеможливило домінування будь-якої гілки влади. Крім того, поділ влади виключає наявність суб'єкта, який уособлював би державну владу і таким чином перетворював гілки влади на інструмент реалізації його владної волі [174, с. 193-200].

На думку В.Б. Авер'янова: «особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме в процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку» [8, с. 30-35].

Між тим Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцький, В.В. Зуй стверджують, що органи виконавчої влади мають державно-правову природу, вони наділені владними повноваженнями, що проявляються в їхніх можливостях впливати на поведінку і діяльність людей та їх об'єднань, а також підпорядковувати собі волю інших. Науковці акцентують увагу, що виконавча влада жодним чином не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки остання є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості. Виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів виконавчої влади здійснюється державне управління, виконавча та розпорядча діяльність [20, с. 223].

Характерною ознакою виконавчої влади, на думку О.Ю. Макаренка, є масштаби її функціонування – вони є найбільш розгалуженими і поширеними у державі (порівняно з іншими гілками влади). ... Виконавча влада спирається на значні території та контингенти людей, розгалужену систему своїх органів, які здійснюють управлінський вплив на сотні тисяч об'єктів» [320, с. 23-26]. С.Г. Стеценко стверджує, що виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність і багато іншого. Суто ж виконання законів не домінує серед інших складових призначення виконавчої влади. Це радше засіб, аніж мета, призначення у традиційному розумінні. Водночас усе це певною мірою пов'язано з ключовою ідеєю, реальним суспільним призначенням виконавчої влади й метою її діяльності – забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Саме для цього існують держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки, саме такий пріоритет діяльності виконавчої влади. Адже саме виконавча влада є найбільш наближеною до людини. Саме вона переважною мірою втілює в життя «людиноцентристську» ідеологію діяльності

держави...» [320, с. 67-72]. Так, на думку М.І. Ославського, «органи виконавчої влади відповідно до принципу розподілу влади утворюються для здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності з керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства» [380, с. 13]. За твердженням науковців В.О. Скорик та С.Я. Вавженчука, виконавча влада – це один зі «складових елементів державної влади, який діє через систему органів виконавчої влади від загальнодержавного і до місцевого рівнів, специфічний суб'єкт конституційно-правових відносин, на який Конституцією України і законами України покладено реалізацію низки базових функцій, серед яких домінує функція виконання законів» [623, с. 71-74; 78, с. 14].

Ще одне визначення виконавчої влади пропонує І.І. Дахова, на думку якої виконавча влада – це одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої та зовнішньої політики, охорона прав і свобод людини і громадянина, що здійснюється через побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створюваних і наділених відповідною компетенцією органів [122, с. 26]. Як зазначає О.Г. Румянцев та інші науковці, виконавча влада – це сукупність повноважень з управління державними справами, які включають повноваження підзаконного регулювання (адміністративної нормотворчості), зовнішньополітичного представництва, повноваження зі здійснення адміністративного контролю, а також законодавчі (у порядку делегованого або надзвичайного законодавства) [667, с. 69-78].

Нам імпонує науковий підхід С.В. Петкова, який вважає, що роль виконавчої гілки влади має зосередитись саме на адмініструванні виконавчо-розпорядчої діяльності, що передбачає, серед іншого, позбавлення від невласливої їй функції нормотворення. Йдеться про створення нових загальнообов'язкових правил поведінки, які сьогодні виконавча гілка влади активно продукує, подекуди підміняючи або змінюючи сутність чинного законодавства [401, с. 111].

Таким чином, серед усіх органів державної влади саме виконавчі органи здійснюють діяльність у дуже широких сферах суспільного життя. «Покликання цієї влади, на думку В.Б. Авер'янова, полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить суть усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади» [92, с. 18-20].

У цьому контексті доволі слушною є наукова позиція Н.Р. Нижник, І.О. Кульчій та О.В. Музи, які стверджують, що «... за нових умов, що складаються в державі, має бути розроблена принципово нова стратегія і концепція змін органів виконавчої влади» [371, с. 112-114].

Отже, виконавча влада – складова державної влади, яка здійснюється апаратом адміністративного управління. «Саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку» [7, с. 42]. Виконавча влада має свою, притаманну лише їй специфіку здійснення функцій держави, що полягає в забезпеченні управління майже усіх сфер країни: економічної, політичної, культурної, соціальної, правової, на міжнародному рівні тощо. Особливість органів виконавчої влади полягає в її функціях, що спрямовані на виконання нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку держави для їх реалізації.

Виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади. У процесі її реалізації реально втілюються в життя закони та інші нормативні акти держави, на практиці застосовуються усі важелі державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. Реформування системи органів виконавчої влади має відбуватися постійно і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань [7, с. 36].

2.2. Характеристика організаційної конструкції «система органів виконавчої влади»

З метою управління економікою всієї країни реалізації функцій у різних сферах виконавчо-розпорядчої діяльності в державі діє розгалужена і різноманітна система органів виконавчої влади, які утворюються залежно від предмета, сфери діяльності та території, на яку поширюються їх повноваження [619]. Органи виконавчої влади – це найчисельніша група суб'єктів адміністративного права, організація, яка, як частина державного апарату, має свою структуру, компетенцію, адміністративно-територіальний масштаб діяльності.

Сьогодні вимагає радикальних перетворень щодо структурно-організаційної діяльності, спрямованості, функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади. «Процес реформування системи органів виконавчої влади загалом і системи центральних органів виконавчої влади, зокрема, на думку В.Л. Федоренко, має давню історію і хронологічно збігається з генезисом незалежної України». Після проголошення незалежності України, їй у спадок від колишнього СРСР дісталась «застаріла та громіздка» система органів виконавчої влади, до якої входили всі органи, що не відносились до «системи рад усіх рівнів» [661, с. 15-23].

«Система, а точніше було б казати – сукупність центральних органів виконавчої влади на момент прийняття Конституції України, як зазначав І.Б. Коліушко, була громіздкою та нераціональною. Фактично кількість центральних органів виконавчої влади в Україні сягала майже сотні. Назви цих органів були різними: міністерство, державний комітет, комітет, державна служба, служба, державна адміністрація, державна комісія, національна комісія, комісія, державне агентство, національне агентство, агентство, головне управління, управління, державний департамент, державна палата, палата, державний фонд, державний центр тощо [258, с. 38]. Як бачимо, простежується тенденція щодо безсистемності утворення центральних органів виконавчої влади.

Стисло проаналізуємо поняття «система». Так, система (від давн.-грец. *συστήμα* – ціле, складене із частин, з'єднання) – множинність елементів, що перебувають у відносинах та зв'язках один з одним, що утворюють визначену цілісність та єдність [66, с. 679]. Спільним для всіх систем є цілісність, синергічність, ієрархічність.

«Система органів виконавчої влади – це сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних держави органів, які створюють цілісну єдність у процесі реалізації виконавчої влади на території України». Вона: підтверджує наявність у органів виконавчої влади певних ознак (єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо); фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять у конкретну систему, від всіх інших видів органів; виокремлює чітко визначений суб'єктний склад окресленої системи. У межах системи визначається порядок формування окремих її елементів [17, с. 332]. Будову та внутрішню форму системи відображає категорія «структура», яка надає їм цілісності, сприяє збереженню стійкого стану системи. Структура є показником організованості системи. На думку В.Б. Авер'янова, структура організації – логічне взаємоспіввідношення рівнів управління і підрозділів, побудованих у такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно досягати цілей організації [139, с. 56-59].

Система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів: вищий рівень (Кабінет Міністрів України); центральний рівень (міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом); місцевий або територіальний рівень, на якому діють: органи виконавчої влади загальної компетенції (Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації); органи спеціальної – галузевої та функціональної компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним

органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центрального, і місцевого органу виконавчої влади [138, с. 241].

Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади значною мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами з різними організаційно-правовими статусами як по вертикалі, так і горизонталі:

1) в основу формування вертикальних управлінських зв'язків покладено повноваження Кабінету Міністрів України щодо напряму, координації діяльності інших органів виконавчої влади і здійснення контролю за їх функціонуванням. У межах вертикальних управлінських зв'язків центральним органам виконавчої влади – міністерствам підпорядковуються їх територіальні органи, які разом з міністерством утворюють виконавчу вертикаль. Органами міністерств на місцевому рівні є управління, відділи й інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які підзвітні й підконтрольні міністерствам. Державним комітетам й іншим центральним органам виконавчої влади на місцевому рівні підконтрольні й підзвітні їх територіальні органи. Вертикальні управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади передбачають підпорядкованість обласним державним адміністраціям районних державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації, в межах своїх повноважень, направляють діяльність районних державних адміністрацій і здійснюють контроль за нею;

2) горизонтальні управлінські зв'язки на центральному рівні передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні й реалізації державної політики в межах Урядових програмно-цільових комітетів. На місцевому рівні горизонтальні управлінські зв'язки ґрунтуються на взаєминах місцевих державних адміністрацій з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Голови держадміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств й інших центральних органів виконавчої влади і сприяють їм у виконанні покладених на них завдань [240, с. 153].

Слушно наголошували Н.Р. Нижник та Н.Т. Гончарук, що однією з причин затримки реформи публічної адміністрації, є недостатня опрацьованість окремих проблем, перманентний пошук оптимальної моделі організації системи державного управління [29, с. 10]. Варта уваги і наукова позиція В.Я. Малиновського, який зазначає, що реформуванню системи органів виконавчої влади не вистачало системності, послідовності, наукового обґрунтування, а логіка проведення адміністративної реформи не була достатньо продуманою. Перманентні ліквідації та реорганізації центральних органів виконавчої влади значною мірою знизили ефективність їх діяльності, спричинили додаткові бюджетні витрати. У результаті штучність і невідповідність структурної моделі виконавчої влади об'єктивно існуючим завданням, що стояли перед державою у відповідний період державного будівництва, ставали перешкодою у спроможності виконувати покладені на неї функції [327, с. 16-21].

Роблячи екскурс в історію, зазначимо, що існуюча на той час модель виконавчої влади була складним суперечливим явищем із багатьма «бюрократичними деформаціями», недоречностями, слабкими сторонами. Апарат державного управління виявився нездатним забезпечувати соціальні реформи. ... Суспільство не задоволене малою ефективністю уряду та органів виконавчої влади, низькою якістю управлінських послуг, повільністю та нерівномірністю перетворень [218, с. 415-424]. З цією метою 09.12.2010 Президент України підписав Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до положень якого «... з метою оптимізації системи органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату і витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління... » [544] було розпочато перший етап новітньої адміністративної реформи і затверджено схему організації та взаємодії. До оновленого складу Кабінету Міністрів України увійшло шістнадцять міністерств. Було затверджено структуру інших органів виконавчої влади, п'ятдесяти трьох

центральных органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) та трьох центральных органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. При цьому визначено, що діяльність інших ЦОВВ спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України [544].

З метою подальшої оптимізації системи центральных органів виконавчої влади у частині – усунення дублювання їх повноважень, скорочення чисельності апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління, Указом Президента України від 10.09.2014 № 442 розпочато перший етап адміністративної реформи, згідно з яким поєднано галузевий і територіальний принципи управління, а також затверджено схему організації та взаємодії центральных органів виконавчої влади [545].

Подальші концептуальні засади та стратегічні завдання щодо реформування системи виконавчої влади на засадах децентралізації визначені у Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Як попередньо зазначали, до проведення адміністративної реформи до системи вищих органів виконавчої влади належали органи різних організаційних форм: міністерства, державні комітети, державні комісії, служби, інспекції, фонди, адміністрації [15]. 27 грудня 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію щодо оптимізації системи центральных органів виконавчої влади № 1013 [285], у якій, зокрема, зазначалося, що «... попередньо робота у напрямі реформування центральных органів виконавчої влади зосереджувалася переважно на здійсненні заходів, які було спрямовано на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень». Проте, на думку законодавців, реформування міністерств доцільно проводити комплексно та послідовно.

Зазначене рішення було прийнято у межах реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр., затвердженої

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474 [636]. Саме з цією метою у межах реалізації Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 № 905, було ініційовано проведення відповідних заходів щодо «... утворення у визначених Кабінетом Міністрів України міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України відповідних структурних підрозділів (директоратів та генеральних департаментів)» [596].

27 грудня 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, яка містить загальну рамку реформи. Цього ж року почалася реформа десяти пілотних міністерств першої хвилі, основна мета якої – перетворення міністерств на потужні аналітичні центри з формування політики. Для функціонального обстеження були відібрані міністерства за принципом того, які з них критичні для реалізації найважливіших реформ: пенсійної, охорони здоров'я, освіти, реформи децентралізації, питання юстиції та публічних фінансів. За результатами проведення функціонального обстеження десяти міністерств визначено оптимальну модель їх подальшого реформування та діяльності: за кожним міністерством закріпити 5–7 державних політик; у кожній з цих сфер визначити відповідний директорат, який займатиметься аналізом і формуванням політики, координацією ресурсів тощо; державні службовці нової якості будуть відібрані за конкурсом («... новий профіль державного службовця – це не просто управлінець, а аналітик, що розуміє, які проблеми турбують суспільство і як в межах обмежених бюджетних ресурсів запропонувати оптимальне рішення щодо втручання або невтручання Уряду») [594].

За словами діючого у 2019 році Міністра Кабінету Міністрів України Олександра Сасенка: «Впровадження реформи державного управління протягом 2018 року вже дало відчутні результати, серед ключових досягнень варто виокремити: завершення реорганізації пілотних міністерств (у 10 пілотних

міністерствах, двох агентствах та Секретаріаті Кабінету Міністрів сформовано 58 директоратів, в яких вже почали працювати більше як 500 фахівців з питань реформ); уперше проведено оцінювання результатів діяльності державних службовців; триває розбудова мережі ЦНАП (упродовж 2018 року запрацювали 54 нових ЦНАП); збільшилась кількість електронних послуг; розпочато впровадження системи електронної взаємодії держорганів «Трембіта»; Уряд схвалив та вніс до Верховної Ради України проєкт закону «Про адміністративну процедуру»; у 2018 році вперше проведено комплексну оцінку стану справ в системі держуправління програмою SIGMA за методологією, що застосовується до країн-кандидатів на вступ до ЄС (на основі оцінки оновлено Стратегію реформування держуправління та строк її реалізації до 2021 року) [593].

Необхідно зазначити, що постановою КМУ «Деякі питання реформування державного управління» від 11.12.2019 № 1034 (далі – Постанова № 1034) внесено зміни до декількох урядових рішень, якими, зокрема, встановлено правила визначення структури та чисельності структурних підрозділів держорганів. Так, відповідно до норми пп. 2 п. 4 постанови № 1034, «міністерства мають здійснити заходи щодо приведення своїх структур у відповідність до цієї постанови ...» [153], відповідно до змін, внесених до Постанови КМУ від 12.03.2005 № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій», змінюються засади формування структури держорганів: розмежовано критерії визначення структурних підрозділів, що утворюються у складі апарату інших центральних органів виконавчої влади та у складі міністерств, для інших ЦОВВ вони встановлені в п. 1, а для міністерств – у п. 1¹ [612, с. 26-28].

Варто акцентувати увагу на тому, що згідно з вказаним документом лише в міністерствах можуть утворюватися директорати, на які й покладається здійснення завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства. Окрім того,

важливою є і норма, згідно з якою наразі перелік та штатна чисельність структурних підрозділів, має встановлюватися керівником відповідного органу з урахуванням граничної чисельності працівників апарату, складності та обсягу покладених на орган завдань [612]. Раніше такої вимоги не було. Що стосується безпосередньо міністерств, то в їх апараті можуть також утворюватися секретаріати, тобто сукупність структурних підрозділів і посад, що здійснюватимуть організаційне, правове, фінансово-економічне, матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства [153; 198, с. 137-141; 611, с. 26–28]. Якщо взяти до уваги критерії визначення структури місцевих держадміністрацій, установлені п. 1³ постанови № 179, а також для апарату обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, їх структурних підрозділів, територіальних підрозділів ЦОВВ в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міжрегіональних територіальних органів (п. 4 постанови № 179), майже не змінилися. Крім того, постановою № 1034 внесено зміни і до Концепції про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади від 27.12.2017 № 1013. Зокрема, оновлення структури ЦОВВ має узгоджуватись лише із Програмою діяльності КМУ, а не із середньостроковим планом пріоритетних дій уряду до 2020 року, затвердженим розпорядженням КМУ від 03.04.2017 № 275 [153; 611, с. 26–28]. Також, у розділі IV «Шляхи і способи розв’язання проблем» Концепції № 1013 з’явилась нова норма, згідно з якою виконання функцій секретаріату міністерства за рішенням Кабміну може покладатися на інші держоргани. Проте, на жаль, конкретизація такої позиції чи роз’яснення правил застосування цієї норми відсутні [153; 611, с. 26–28].

Побудова нової системи виконавчої влади відповідно до Конституції України та потреб сучасної України вимагає чітких і зрозумілих принципів та критеріїв. Згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [569], система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Згідно із закріпленою у Конституції системою органів виконавчої влади її елементами є:

- Кабінет Міністрів – вищий орган у системі органів виконавчої влади;
- система центральних органів виконавчої влади України: міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- місцеві державні адміністрації – державні органи виконавчої влади в областях, районах, в районах Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі, які наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [280].

Таким чином, згідно з положеннями Конституції України можна виокремити три підрівні органів виконавчої влади: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Ефективність діяльності системи органів виконавчої влади залежить від стабільності та прогнозованості відносин між органами. Характерним є те, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Очолоє систему Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади. Згідно зі ст. 113 Конституції України – Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) є найвищим органом у системі органів виконавчої влади та відповідальний перед Президентом та Верховною Радою України (далі – ВРУ), підконтрольний і підзвітний ВРУ у рамках, що передбачені Конституцією [280]. Кабінет Міністрів України має таку структуру: Прем'єр-міністр України; Перший віце-прем'єр-міністр; Віце-прем'єр-міністри (2); Міністри (15).

Члени Кабміну України мають можливість надавати Прем'єр-міністрові України пропозиції про утворення, реорганізацію чи ліквідацію відповідних міністерств та окремих центральних органів виконавчої влади. Такі пропозиції надаються членами Уряду з урахуванням завдань КМУ, а також необхідності

виконувати повноваження органів виконавчої влади, не допускаючи при цьому дублювання повноважень.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Уряд Конституцією та законами України. Міністерство чи інший центральний орган виконавчої влади України утворюється шляхом створення нового органу влади або в результаті здійснення реорганізації (поділу, злиття, перетворення) одного чи декількох центральних органів виконавчої влади, а припиняється шляхом його реорганізації (приєднання, злиття, поділу, перетворення) або ліквідації. Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабміну України. Міністр як член Кабміну України здійснює відповідні повноваження, що визначені в Законі України «Про Кабінет Міністрів України», в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади [569].

З метою належного функціонування міністерства в ньому створюється відповідний апарат – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які забезпечуватимуть діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Державний секретар міністерства очолює вказаний апарат, який складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів, які формуються з дотриманням вимог, визначених КМУ. Міністр затверджує структуру апарату міністерства.

Середньою ланкою цієї системи є міністерства, державні комітети та центральні органи державної виконавчої влади, зі спеціальним статусом, підпорядковані Кабінету Міністрів України [93].

Виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації»). «Місцеві державні адміністрації забезпечують: виконання Конституції, законів України, актів

Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, національно-культурного розвитку національних меншин; підготовку та виконання відповідних бюджетів; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень» [15, с. 121-124].

Органами виконавчої влади України місцевого або територіального рівня є, по-перше, органи виконавчої влади загальної компетенції, місцеві державні адміністрації в областях і районах, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. По-друге, до цього рівня належать також органи спеціальної (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади [93].

Наразі в нашій державі налічується 17 міністерств та 60 органів центральної виконавчої влади: 26 служб, 19 агентств, 6 інспекцій та 9 інших державних органів (2 – комітети, 2 – фонди, 1 – комісія, 1 – бюро, 1 – інститут, 1 – Національна поліція України) [545]. Разом із тим, визначити скільки саме з них реально працює складно: окремі перебувають на стадії ліквідації або реорганізації, а інші знаходяться в такому стані по кілька років, в результаті чого кошти, передбачені бюджетом, не були використані для вирішення запланованих завдань, а використовувались виключно на утримання таких органів [224].

Необхідно зазначити, що, на жаль, чіткої системи органів виконавчої влади в Конституції України не передбачено, що, у свою чергу, надає можливість у разі необхідності забезпечити її гнучкість під час створення, реорганізації чи ліквідації деяких органів виконавчої влади, адже інакше будь-які такі зміни вимагатимуть внесення відповідних корегувань Конституції.

Зокрема, В.Б. Авер'янов та І.Б. Коліушко акцентують увагу на тому, що Конституція чітко визначає: а) лише основні структурні рівні системи органів виконавчої влади; б) на кожному такому рівні (окрім вищого) – лише основні види органів (зокрема, на рівні центральних органів – міністерства; на рівні місцевих органів – місцеві державні адміністрації). Між тим, цілком достатньою конституційно-правовою підставою правомірності існування урядових органів є положення п. 9 ст. 116 Конституції України, за яким Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу «міністерств, інших органів виконавчої влади» [280]. Ця конституційна формула, не виключає, що серед підвідомчих Кабінету Міністрів України органів може існувати такий їх вид, який не збігається ані з «іншими центральними», ані з «місцевими» органами [4, с. 17-18].

До того ж у системі міністерства можуть утворюватися такі види урядових органів як служби, інспекції, агентства. До основних завдань інших центральних органів виконавчої влади відносять: надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність [661]. Служба – урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для надання державних, у тому числі адміністративних послуг фізичним і юридичним особам (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень та інших документів, реєстрація тощо); інспекція – урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для здійснення контрольно-наглядових функцій за дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами встановлених Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до Конституції та законів України, загальнообов'язкових правил поведінки у відповідній сфері державного управління; агентство – урядовий орган у системі міністерства, який

утворюється для управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління міністерства [661].

Класифікація інших центральних органів виконавчої влади (не міністерств) вимагає системного підходу. Зокрема, центральні органи виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Уряду, поділяються на державні комітети і прирівняні до них за статусом центральні органи виконавчої влади та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Проте, на жаль, ні Конституція України, ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не вирізняють серед центральних органів виконавчої влади органи зі спеціальним статусом. Зазначимо, що згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 № 664 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» спеціальний статус більшості центральних органів виконавчої влади було переглянуто (цього статусу позбавлено одинадцять органів). До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення й радіомовлення України, Фонд державного майна України, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державне бюро розслідувань [661; 15, с. 142].

Немає єдності поглядів у даному питанні і серед правознавців. Наприклад, переважна більшість правознавців, а також фахівців в органах влади висловлюють думку про те, що категорія органів виконавчої влади теж є центральними, проте з приставкою з особливим статусом. Головним критерієм віднесення виконавчих органів влади до такої категорії має бути те, що компетенція цих органів поширюється на всю територію держави. Саме тому ці органи пропонується називати так, як зазначалося і в Концепції адміністративної реформи в Україні – центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Зокрема, І.Б. Коліушко притримується дещо іншої позиції. Автор вважає, що з політичної точки зору найкраще, коли такий орган буде створеним та залежним спільно і від Верховної Ради України, і від Президента. Крім того, наголошує правознавець, на органи виконавчої влади із спеціальним статусом не можуть бути поширені правила п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України щодо вирішення Президентом України питань їх утворення, реорганізації чи ліквідації [258, с. 42]. Урядові ж органи необхідно утворювати для вирішення питань виключно адміністративного напрямку (контроль, надання адміністративних (управлінських) послуг тощо).

Таким чином, практична діяльність, пов'язана з утворенням міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, свідчить про те, що на сьогодні центральні органи виконавчої влади створюються та діють у різноманітних формах: адміністрації, комітету, управління, комісії, служби, агентства, департаменту, фонду, інституту. Проте чіткого критерію утворення центрального органу виконавчої влади у тій чи іншій організаційно-правовій формі немає [661].

Незважаючи на позитивні досягнення, пов'язані із прийняттям Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», мають місце суттєві недоліки. Зокрема, у ст. 1 «Визначення та система центральних органів виконавчої влади» необхідно передбачити дефініцію центральних органів виконавчої влади, яка відмежовувала б їх від інших органів державного управління, у тому числі від інших органів виконавчої влади. Крім того, доцільно визначити чіткі критерії віднесення певного органу до інших центральних органів виконавчої влади.

В умовах проведення комплексної реформи державного управління, трансформація її функціональної структури є тільки однією із її частин. Конструкція системи органів виконавчої влади України повинна відповідати цілям і завданням, які стоять перед державою в цілому. Разом із тим на сьогодні проведення таких реформ здійснюється безсистемно, у зв'язку з відсутністю чітко визначеної мети та шляхів її досягнення, що не забезпечує реальне

підвищення ефективності державного управління та розвиток відповідних сфер суспільно-економічного життя нашої держави [187, с. 281-286].

Досить слушною у цьому сенсі є наукова думка А.Ф. Мельника, який вважає, що «незважаючи на позитивні досягнення у цьому напрямі діяльності, система виконавчої влади в Україні, на жаль, залишається неефективною, рівень її організуючого впливу на суспільні процеси не задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, активного формування соціально-економічного укладу і демократичної правової держави. Про низьку ефективність виконавчої влади свідчать: соціальні індикатори, передусім – рівень безробіття й реальні доходи населення; неефективне управління державною власністю, у результаті чого величезний виробничий потенціал фактично не працює на державу; невиправдане втручання держави в діяльність суб'єктів ведення господарства, що гальмує розвиток підприємництва в Україні» [142, с. 113].

Серед основних причин низької ефективності органів виконавчої влади вчений виокремлює: непогодженість дій різних виконавчих структур, непослідовність і суперечливість рішень, низьку виконавчу дисципліну; дублювання споріднених функцій різними органами; надлишкову концентрацію функцій управління на вищих щаблях виконавчої влади; незбалансовану регіональну політику; закритість органів виконавчої влади для контролю суспільством; корупцію й економічну злочинність у державних структурах, а також низький престиж державної служби в Україні [142, с. 113].

Таким чином, вищевикладене свідчить про нагальну необхідність вироблення механізмів щодо покращення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади.

2.3. Мета, завдання та повноваження органів виконавчої влади як основа їх правового статусу

Головною метою органів виконавчої влади України з урахуванням соціального призначення і особливого становища в системі розподілу влади є насамперед якісна реалізація завдань і функцій державного управління, що спрямовані на виконання чинних нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку країни [492], одним із пріоритетних завдань якого у 2014 році визначено підтримку реформи децентралізації [595].

Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98 передбачено, що «метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народowi, національним інтересам» [530].

Як зазначалося, в умовах сьогодення система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки природокористування, а також здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України, то й основними завданнями її будуть здійснення владно-політичних та владно-управлінських функцій у визначеній законодавством сфері [432; 614, с. 48-51].

Аналіз законодавства з питань організації та функціонування системи органів виконавчої влади свідчить про відсутність належної систематизації їх функцій та повноважень, що свідчить про актуальність дослідження даного напрямку. Зазначимо, що деякі питання класифікації функцій та повноважень у спеціальних і загальних працях з адміністративного права розглядали як українські, так і російські правознавці: В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, А.І. Берлач, В.Т. Білоус, І.Л. Бородін, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, М.В. Ковалів, Т.О. Коломонець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Корнієнко, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенко, В.П. Петков, С.В. Петков, Х.П. Ярмакі, Д.Н. Бахрах, І.Л. Бачило, К.С. Бельський, В.Г. Вишняков, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарєв, Ю.А. Тихомиров, Ц.А. Ямпольська та ін.

З-поміж усіх органів державної влади саме виконавчі органи здійснюють діяльність у дуже широких сферах суспільного життя. «Покликання цієї влади полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади» [92, с. 18-20].

Згідно з п. 4 Типового положення «Про Міністерство України» на Міністерство України, як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади в одній чи декількох сферах реалізації державної політики, покладено завдання: визначати пріоритетні напрями розвитку відповідної сфери; забезпечувати нормативно-правове регулювання у визначеній сфері; узагальнювати практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносити їх на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; інформувати та надавати роз'яснення щодо здійснення державної політики у відповідній сфері, а також здійснювати інші

повноваження, визначені законами України та покладені на нього Президентом України [152].

Відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [569] основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

1. Надання адміністративних послуг.

Діяльність органів виконавчої влади щодо надання послуг, насамперед адміністративних, можна умовно назвати «публічно-сервісною». Надання адміністративних послуг можна визначити основним стратегічним завданням для України, оскільки основною доктринальною ідеєю, яка пронизує наскрізно Конституцію України, є те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності публічної влади: державної влади та місцевого самоврядування. Про це було зазначено і в Концепції адміністративної реформи щодо переорієнтації діяльності цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права [283, с. 32]. Цілком слушно з цього приводу висловлюється О.П. Западинчук: «оптимізація центральних органів виконавчої влади – це процес приведення їх до стану, який надавав би їм можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги» [218].

2. Здійснення державного нагляду (контролю).

Органи виконавчої влади здійснюють контроль і нагляд за неухильним дотриманням вимог, що містяться в законодавчих актах управління. При цьому, вони спираються на інтелектуальну, організаційну, матеріальну і примусову силу держави. Захист цих вимог від порушень вони забезпечують шляхом застосування різноманітних заходів виховання, переконання, роз'яснення і заохочення, у разі потреби – і державного примусу [569].

3. Управління об'єктами державної власності.

4. Внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність.

5. Здійснення інших завдань, визначених законами України.

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених ч. 1 цієї статті завдань. У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [569].

Проте, на наш погляд, при законодавчому визначенні завдань виникають певні питання у частині, що стосується розмежування понять «нагляд» та «контроль», як це вбачається з формулювання в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», адже у теорії права розуміння сутності контролю та нагляду доволі неоднозначне. Так, на думку В.К. Колпакова, контроль – одне з найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. Нагляд – здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [265, с. 660]. Підтримує дану точку зору і В.М. Гаращук, який акцентує увагу на тому, що контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він

здійснюється повсякденно і безперервно. Головне, що відрізняє контроль від нагляду – контролюючий орган на відміну від наглядового, який має право втручатися в діяльність підконтрольного, а також те, що контролюючі органи (аж ніяк не наглядові) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Втручання в діяльність підконтрольного органу й право самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності й становлять, на думку правознавця, основні відмінності контролю від нагляду [111, с. 212-216]. «Контроль припускає, що орган, який контролює, може скасовувати акти підконтрольного органу, а нагляд пов'язується із можливістю наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного органу на ті його порушення, які він виправляє сам чи їх виправляє орган вищого підпорядкування» [276, с. 23-25].

Таким чином, контроль необхідно відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, так як нагляд виступає складовим, та водночас самостійним елементом більш широкої категорії «контролю», він ніби доповнює контроль і є його невід'ємною ланкою, основна ж відмінність між ними полягає у сферах їх застосування і засобах реалізації.

З урахуванням викладеного вище пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та викласти її у такій редакції: «основними завданнями центральних органів виконавчої влади є: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення контрольної-наглядової діяльності; 3) управління об'єктами державної власності, внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 4) здійснення інших завдань, визначених законами України» [187, с. 281-286].

Крім того, питання управління державної власності так само є основною компетенцією іншого органу – Фонду державного майна України, який належить до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Таким чином питання належного розмежування функцій серед центральних органів виконавчої влади не втрачає своєї актуальності.

Однак зазначимо, що в науці права наразі поширеною є позиція, згідно з якою функціями органів виконавчої влади є пріоритетні напрями їх діяльності, у яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожен із цих органів, відповідно до своєї компетенції, виконує притаманні йому функції, долучаючись до реалізації функцій держави. Зокрема А.А. Коваленко наголошує на тому, що виконавча влада реалізує низку функцій, які забезпечують існування механізму державної влади: забезпечення законопроектної бази; створення умов, сприятливих для здійснення ефективної макроекономічної політики й функціонування життєздатних фінансових інституцій; інвестування інфраструктури й сфери соціальних послуг; створення системи мінімального соціального захисту найбідніших верств суспільства; охорона навколишнього середовища [253, с. 15]. На думку С.Г. Стеценка: «... виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність та багато іншого. Суто ж виконання законів, на наше переконання, не є домінуючим серед інших складових призначення виконавчої влади. Це швидше засіб, аніж мета, аніж призначення у його традиційному розумінні ...» [635, с. 67-72].

Мають місце й інші точки зору, зокрема, Є.В. Мальцева вважає, що органи виконавчої влади, окрім виконання чинного законодавства, можуть самостійно ухвалювати загальні нормативні акти, втручаючись у сферу компетенції законодавчих органів, перебирати на себе певні судові функції, здійснювати контроль за роботою підпорядкованого їм апарату, а також позавідомчий контроль [330, с. 80-87]. Проте ми певною мірою не погоджуємось із вказаною позицією і притримуємось наукової позиції С.В. Петкова. Автор вважає, що роль виконавчої гілки влади має зосередитись саме на адмініструванні виконавчо-розпорядчої діяльності, що передбачає, серед іншого, позбавлення від невластивої їй функції нормотворення [401, с. 111]. Таким чином, головна мета виконавчої влади – якісне виконання завдань і функцій державного управління.

Ще однією із особливостей виконавчої влади, що відрізняє її від інших гілок влади, є застосування владних функцій, як примус чи переконання. Слід зазначити, що такі заходи можуть здійснювати не всі органи виконавчої влади, а лише ті, які на це уповноважені законом у встановлених випадках і чітко визначеному порядку. На думку французького правознавця Ж. Веделя, для застосування легального примусу в державі створюються спеціалізовані формування, які відносяться саме до виконавчої гілки влади, так як лише влада має в своєму розпорядженні збройні сили і це є специфічною ознакою виконання законів урядом [85, с. 432]. Між тим О.М. Бабич вважає, що сутність виконавчої влади зводиться до здійснення в державі організованого примусу; вона не єдина, на кого покладений обов'язок виконання законів, але лише вона може використовувати силу для забезпечення цього виконання. Саме ця ознака виконавчої влади виокремлює її організаційний та виконавчо-розпорядчий забезпечувальний владно-примусовий характер [42, с. 302-309].

Питання про функції апарату управління по суті становить рушійну «пружину» науки управління і що потрібно поширити функціональний підхід на вивчення всієї системи управлінських органів від верху до низу [692, с. 149-152]. На думку Ю.А. Тихомирова, основу управління становить його функціональна сторона. Зміна управлінських функцій і їх поєднання в різних ланках апарату є найважливішим чинником його розвитку і вдосконалення [649, с. 359]. Зокрема І.Л. Бачило наголошувала, що розуміння терміна «функція» пов'язано з визначенням призначення, ролі організації, людини, явища або предмета. Вживається він в сенсі «робота», «завдання» [55, с. 122].

На нашу думку, функції органів виконавчої влади – це основні завдання їх діяльності, в межах яких здійснюються їх державно-владні форми.

Класифікація функцій здійснюється за різними підставами: залежно від критерію, покладеного в її основу, виділяють основні і другорядні, загальні, спеціальні та допоміжні функції, функції-операції і функції-завдання. Зазначений перелік видів функцій не є вичерпним. Однак, незважаючи на відмінності у підходах до дослідження цього питання, провідні вчені-

адміністративісти до найвагоміших функцій виконавчої влади відносять регулятивну, контрольно-наглядову, правоохоронну, з урахуванням яких визначаються відповідні завдання щодо їх реалізації.

Ми також притримуємось такого погляду, адже виконання саме вказаних функцій дає змогу визначитись з вибором державної політики на відповідному етапі розвитку державності, розглядати виконавчу владу у контексті її різносторонньої діяльності. Слушною з цього приводу є думка Б.М. Лазарева, який наголошував, що між правом і обов'язком здійснювати ту чи іншу функцію управління і конкретними повноваженнями органу є тісний зв'язок (ці повноваження потрібні для реалізації функцій). Водночас право і обов'язок виконувати ту чи іншу функцію стосовно тих чи інших сфер і об'єктів можуть в органах залишатися, а його конкретні повноваження при цьому звужуватися або розширюватися [306, с. 65]. Так, М.О. Іллічов вказує на органічність взаємозв'язку в змісті управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов'язків), виражених у компетенції суб'єктів управління [235, с. 89].

Із урахуванням наукової позиції вчених доходимо висновку, що функції та повноваження розглядаються як складові елементи компетенції. Разом із тим, на думку О.Н. Ярмиша та В.О. Серьогіна, функції органу влади виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції, при цьому основні напрями діяльності державних органів є похідними від головних функцій держави. Тобто функції держави розподіляються між усіма органами залежно від місця кожного з них у державному механізмі [132, с. 563].

Компетенція органу виконавчої влади є складною правовою конструкцією. Визначення її поняття і правильне використання під час розроблення нормативних правових актів, що регламентують адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, має істотне значення для підвищення ефективності діяльності цих органів. Тому для повного і всебічного розкриття змісту цього поняття доцільно виділити його основні елементи та визначити, як вони між собою співвідносяться. Термін «компетенція» походить

від латинського «competentia» (відання, здатність, приналежність по праву), тобто коло повноважень установи або особи [137, с. 236]. Під «компетенцією» Ю.А. Тихомиров зокрема розуміє комплекс легально встановлених способів здійснення публічних функцій, що містять елементи двох видів: основних і супутніх. До власне компетенційних елементів відносяться «предмети відання, як юридично визначені сфери і об'єкти впливу, а також владні повноваження, як гарантована законом міра прийняття рішень. До супутніх елементів вчений насамперед відносить мету як довгострокову нормативну орієнтацію, що виражається в безперервному вирішенні завдань, що виникають за допомогою здійснення компетенції» [649, с. 426].

На думку Б.М. Лазарева, компетенція має два значення, які доволі міцно засвоїлися в науковому обігу: а) коло питань, в яких певна особа або особи володіють знаннями, і б) коло повноважень (права і обов'язки відати чим-небудь) [87, с. 212-216]. Зокрема І.Л. Бачило вважала, що функції входять складовою в компетенцію і визначають, що робить орган, виступаючи в результаті правовим явищем. У широкому розумінні під компетенцією авторка вбачала, крім функцій, характеристику місця органу в системі управління, його завдання, об'єкти відання, коло діяльності, повноваження і відповідальність, а у вузькому – права та обов'язки органу [56, с. 168].

З урахуванням специфіки державно-управлінських відносин О.Я. Лазор термін «компетенція» визначає як сукупність встановлених в офіційній формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання [309, с. 410]. Підтримують цю позицію такі науковці, як: О.Ю. Оболенський, який розглядає компетенцію як обов'язок виконання певних завдань і функцій органу державної влади, як владні повноваження або коло передбачених правовим актом питань, що може вирішувати цей орган [137, с. 235]; Ю.М. Козлов: « ... у компетенції закріплюються завдання, функції, права та обов'язки, форми і методи діяльності цих органів, тобто їх

адміністративна правоздатність і дієздатність» [26, с. 120]; Д.Н. Бахрах під компетенцією розуміє сукупність владних повноважень щодо певних предметів відання [53, с. 756-758]; О.Ю. Гулягін до елементів компетенції органу управління відносить його завдання, функції, права та обов'язки [120, с. 120]; Г.В. Атаманчук: «компетенція органу держави – це сукупність функцій і повноважень по управлінню певними об'єктами (процесами), відношеннями, явищами, поведінкою і діяльністю людей» [40, с. 62].

Таким чином, поняття «компетенція» вживається для об'єднання понять «функції» та «повноваження». З метою чіткого визначення компетенції органу державного управління необхідно з'ясувати характер завдань і функцій, на здійснення яких орган має юрисдикцію, а також територію та об'єкти, на які поширюються його повноваження. Компетенція органів виконавчої влади – сукупність функцій і повноважень щодо сфери об'єктів управління. Доволі поширеним у науці права є твердження проте, що за характером повноважень органи виконавчої влади поділяються на органи загальної і спеціальної компетенції. Зазначимо, що на внутрішню структуру підвідомчості досі не зверталось достатньої уваги в науці права, а її складові здебільшого розглядалися окремо один від одного. Підвідомчість – юридична вказівка на коло суспільних публічно-правових відносин, повноправним суб'єктом яких є конкретний орган публічної влади. Юридична вказівка на особливості змісту цих відносин якраз і є предметом відання. Саме тому другим елементом підвідомчості є територіальна підвідомчість [132, с. 564].

Територіальний показник використовується законодавцем як один із засобів (поряд з предметами відання) для визначення сфери суспільних відносин, повноважним суб'єктом яких є конкретний орган публічної влади, і розмежування компетенції органів, що виконують однорідні функції, мають рівний правовий статус або тотожні повноваження в однорідних за змістом правовідносинах. Зважаючи на те, що повноваження, предметна і територіальна підвідомчість складають поняття «компетенція», доходимо висновку, що

функції є напрямками реалізації компетенції на шляху до поставленої (перед органом) мети [132, с. 564].

Компетенція державного органу визначається шляхом вказівки на: сферу суспільного життя, що є об'єктом діяльності органу; державну функцію, яку орган повинен здійснювати в певній галузі суспільного життя і яка проявляється в низці окремих питань, що підлягають віданню органу; конкретні повноваження службовців, що є засобом успішного здійснення зазначеної функції в певній сфері суспільного життя. Компетенція органу – це не певна сума її елементів, а їх система, у якій кожен елемент має відносну самостійність. До основних елементів компетенції можна віднести права та обов'язки, повноваження та предмет відання органів [580].

З огляду на це виникає ще одне запитання: чи є мета і завдання органу виконавчої влади елементами його компетенції? Адже багато положень про органи виконавчої влади мають розділи, присвячені меті і завданням цих органів. Зважаючи на це, деякі правознавці називають завдання одним із елементів компетенції органу управління. На нашу ж думку, завдання в загальних ознаках до певної міри визначають компетенцію органу, але самі не є її елементами. Вони встановлюють ту мету, на досягнення якої повинна бути спрямована діяльність органу в межах його компетенції. Обов'язок виконувати передбачені правовими нормами завдання – основа правового статусу органу, яка значно ширша за його компетенцію.

Також важливо наголосити, що функція у кількох органів може бути одна і та сама, а конкретні завдання та повноваження щодо її реалізації різними. Вирішення питання про функції органу значною мірою зумовлюється проблемою надання йому конкретних владних повноважень. На практиці не раз підтверджувалось положення про те, що при визначенні компетенції органів державного управління, не можна обмежуватися вказівкою на їх функції, а необхідно також закріпити конкретні повноваження, потрібні для успішного їх здійснення. Нам імпонує наукова думка О.В. Лавриновича, який перешкодою у

проведенні масштабних реформ в Україні визначає великий «асортимент» та надмірну багатофункціональність органів виконавчої влади [305, с. 8].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII виконавчу владу Кабінет Міністрів України здійснює безпосередньо та через свої міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність зазначених органів [534]. Статтею 19 Розділу 4 «Компетенція Кабінету Міністрів України» вказаного законодавчого акта передбачено: «діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності. Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів» [534].

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, цього положення не дотримуються [317, с. 11-14], що може призводити до виникнення компетенційних суперечностей [191, с. 49-54].

Цілком слушним є і науковий підхід Д.М. Лук'янця, який зазначає, що існує невідповідність функцій, що покладаються на центральний орган виконавчої влади, його виду відповідно до класифікації, наведеної у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади». Якщо поглянути на зміст нормативно-правових актів, якими визначено правовий статус більшості центральних органів виконавчої влади, що мають назву «служба», можна переконатися в тому, що вони або взагалі не надають адміністративних послуг, або їх надання в жодному разі не становить більшість від виконуваних відповідним органом функцій. В інших випадках, незважаючи на те, що головною функцією центрального органу виконавчої влади є контрольно-наглядові функції, вони утворені як служби. Водночас, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади є контрольними чи наглядовими за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства центральний орган виконавчої влади створюється як інспекція. Аналогічна ситуація склалася й зі статусом агентств [317, с. 11-14].

Проблемним питанням у даному напрямі є невідповідність державних функцій потребам суспільства (це стосується розподілу функцій управління, форм правового регулювання соціальних процесів і відносин. Суть органу виконавчої влади визначається як організаційно-виконавча, регулююча, а не виконавчо-розпорядча, що сьогодні і покладено в основу адміністративної реформи); недостатній системний розподіл функцій між органами виконавчої влади та законодавчо закладений внутрішній конфлікт інтересів у діяльності кожного органу (на практиці це може означати діяльність багатьох органів в одній сфері суспільних відносин, кожен із яких надає дозволи і штрафує за невиконання правил, які сам встановлює. Сюди ж варто віднести відсутність чіткого зв'язку між функціями центральних органів виконавчої влади, їхніми найменуваннями і місцем у системі центральних органів виконавчої влади та

притаманну будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення) [431].

Таким чином, неточності і помилки законодавчих актів при встановленні компетенції органів виконавчої влади найчастіше призводять до небажаних результатів. Звідси вбачається важливість визначення поняття «компетенція органу виконавчої влади» та подальшого його закріплення на рівні закону.

Варто також зазначити, що основним недоліком положень про органи виконавчої влади є те, що в них визначені функції, проте не приділено належної уваги їх конкретним повноваженням. Так, положення про органи виконавчої влади доволі часто містять такі загальні формулювання: «забезпечує», «сприяє», «вживає заходів» і досить рідко містять вказівки на те, які питання органи виконавчої влади вирішують, внаслідок чого органи виконавчої влади не виконують тих функцій, які повинні виконувати, оскільки конкретні форми їх здійснення чітко законодавством не визначені [241].

Відповідно до Конституції України, органи виконавчої влади зобов'язані діяти виключно в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [280]. Існують такі способи набуття повноважень: нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків; централізація – здійснення функцій лише центральними органами; децентралізація – передача частини функцій нижчим і місцевим органам; деконцентрація – розподіл функцій управління за горизонталлю і вертикаллю, включаючи функціональні аспекти; делегування – узгоджене взаємне передання повноважень органам різного рівня; субсидіарність – взаємодоповнювальна діяльність різних ланок влади й управління [136, с. 53]. Вказані способи необхідно застосовувати в певному співвідношенні, що, як наслідок, надасть змогу правильно використовувати різні правові форми закріплення повноважень.

З урахуванням того, що органи виконавчої влади України поділяються на: а) вищі; б) центральні; в) місцеві; г) спеціальні [7, с. 36], стисло проаналізуємо їх основні повноваження. Зокрема, до центральних органів виконавчої влади

належать ті, що керують відповідними галузями або здійснюють функціональне (міжгалузеве) управління та діяльність яких поширюється на всю територію України. Це міністерства, державні комітети, (державні служби), центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Робота центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Центральний орган виконавчої влади узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про удосконалення законодавства та у встановленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України. Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства, видає накази, організує і контролює їх виконання [534].

Статтею 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII основні повноваження Кабінету Міністрів України передбачено у сферах: економіки, фінансів, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці; соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; зовнішньої політики; національної безпеки та обороноздатності; удосконалення державного управління та державної служби. Крім того, Кабінет Міністрів України здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією та законами України [534].

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади через Міністра у порядку, визначеному цим Законом та актами Кабінету Міністрів України. У свою чергу, Міністр: забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним; погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені центральним органом виконавчої влади проекти

законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України; визначає пріоритетні напрями роботи центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи; погоджує структуру апарату центрального органу виконавчої влади; видає обов'язкові до виконання центральними органами виконавчої влади накази та доручення з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади; погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним; погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади; погоджує пропозиції керівника центрального органу виконавчої влади щодо утворення, реорганізації, ліквідації його територіальних органів як юридичних осіб публічного права та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідне подання; погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів центрального органу виконавчої влади як структурних підрозділів апарату цього органу; порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині; доручає керівнику центрального органу виконавчої влади скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій частині, а у разі відмови – скасовує акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині; порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників; ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління; ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно керівника центрального

органу виконавчої влади, його заступників, інших державних службовців і працівників апарату центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів; заслуховує звіти про виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань та планів їх роботи; визначає структурний підрозділ апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з центральним органом виконавчої влади; визначає посадових осіб міністерства, які включаються до складу колегії центрального органу виконавчої влади; визначає порядок обміну інформацією між міністерством та центральним органом виконавчої влади, періодичність її подання; вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності центрального органу виконавчої влади [569].

Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше п'яти осіб) для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу [569].

Керівник центрального органу виконавчої влади: очолює центральний орган виконавчої влади, здійснює керівництво його діяльністю; у межах компетенції організовує та контролює виконання в апараті центрального органу виконавчої влади та його територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів міністерств. Заступники керівника центрального органу виконавчої влади здійснюють повноваження відповідно до затвердженого керівником центрального органу виконавчої влади розподілу обов'язків, якщо інше не передбачено законом [569].

Місцеві органи державної влади поширюють свою діяльність на конкретну адміністративно-територіальну одиницю. Вони виконують повноваження центральних органів виконавчої влади на території району,

області, міста. Місцевим органам виконавчої влади належать повноваження приймати рішення на певній території адміністративно-територіальної одиниці. Систему місцевих органів виконавчої влади становлять обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також підпорядковані їм відповідні районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації [80, с. 114].

До спеціальних органів виконавчої влади належать органи, які не віднесені законодавством ні до вищих, ні до центральних, ні до місцевих, проте наділені статусом органу виконавчої влади. Органи спеціальної компетенції здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства. До таких органів доцільно віднести Раду міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства та інші органи, повноваження яких поширюються лише на територію АРК. Вони здійснюють загальне або галузеве керівництво чи виконують окремі повноваження з управління об'єктами державної власності, які розташовані на території АРК [33, с. 148].

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади діють на підставі положень, що затверджуються керівником центрального органу виконавчої влади. Типове положення про територіальні органи центрального органу виконавчої влади [527] затверджується Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено цим Законом. Варто зазначити, що Кабінет Міністрів України у межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Пошук оптимальної моделі публічної адміністрації на місцях органічно пов'язаний із процесом децентралізації (передача повноважень до територіальних органів центральних органів виконавчої влади та до місцевих державних адміністрацій) і деконцентрації (делегування виконання державних повноважень органам місцевого самоврядування) повноважень центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади з відповідним переданням бюджетних ресурсів у виді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків, зборів, обов'язкових платежів або їх частки, а також трансфертів з державного бюджету України [280].

Наразі законодавством України визначено такі основні засади, на яких повинна ґрунтуватися трансформація системи органів виконавчої влади на місцях, що є складовою широкомасштабної адміністративної реформи: дотримання принципу верховенства права; дотримання принципу субсидіарності (зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути більш ефективно реалізовані територіальними громадами); трансформація місцевих державних адміністрацій від місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції до контрольно-наглядових органів у структурі виконавчої влади (залишення за місцевими державними адміністраціями лише функцій виконавчої влади з питань, що не можуть бути передані органам місцевого самоврядування) та передання відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру [43, с. 110-116]. Питання про територіальне розмежування компетенції розглядається переважно у зв'язку з проблемою форми державного та адміністративно-територіального устрою, головним чином в аспекті розмежування компетенції між центральними та місцевими органами виконавчої влади. Головна проблема такого підходу полягає у відриві вказаного питання від загальної проблеми визначення структури компетенції органів публічної влади, що призводить до неточних висновків. Адже весь час йдеться про розмежування повноважень, хоча у більшості випадків насправді проблема полягає не тільки у конкретних повноваженнях, а й територіальних межах їх застосування, тобто у територіальній підвідомчості. До того ж порушується внутрішня узгодженість елементів компетенції, адже всі вони є

логічно зумовленими і структурно взаємопов'язаними, сукупно становлять неподільну єдність, систему [132, с. 156].

Незважаючи на те, що в Україні систематично на законодавчому рівні здійснюється перегляд питань щодо компетенції та повноважень міністерств, а також інших центральних органів виконавчої влади, оновлюється структура цих органів. Проте, як свідчить практика та міжнародний досвід, мають місце проблемні питання, які потребують негайного вирішення. Так, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» не містить визначень щодо кожного з вказаних видів центральних органів виконавчої влади, що значно ускладнює розмежування компетенції таких органів, так само, як відсутність положень щодо взаємодії таких органів між собою, між цими органами та іншими центральними органами виконавчої влади, та з іншими органами, наприклад, з органами місцевого самоврядування. Недостатньо чітке розмежування повноважень і предметів відання центральних органів виконавчої влади може призвести до нераціонального зростання державного апарату, бюрократизму в його роботі, виникнення конфлікту інтересів через дублювання функцій [311, с. 18]. До того ж діяльність центральних органів виконавчої влади не обмежується лише наданням адміністративних послуг, здійсненням контрольної (наглядової) діяльності, управлінням об'єктами державної власності, внесенням пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів [244, с. 23-28].

Суттєвим недоліком є нечітке розділення сфер діяльності між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Вважаємо за доцільне: а) розмежувати питання, які належать до відання органів виконавчої влади та до органів місцевого самоврядування; б) переглянути повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. До повноважень районних і обласних рад та їх виконавчих органів необхідно віднести лише ті питання, які безпосередньо стосуються жителів усього району та області або не можуть бути вирішені на рівні громади [43, с. 110-116]. Для ефективного виконання завдань

необхідно дотримуватись принципу субсидіарності, який став провідним у країнах Європейського Союзу, є досить прогресивним, оскільки забезпечує миттєве виконання тих завдань, які на рівні держави потребували б попереднього розгляду.

Необхідно внести корегування до базових законів: «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», у яких дублюються групи повноважень, що призводить до неабияких суперечностей.

2.4. Органи виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина

Одна із найгостріших проблем, які існують на сьогодні в Україні, – забезпечення та захист прав людини. З метою забезпечення кожному можливості повною мірою реалізувати свої права передусім потрібно створити найсприятливіші умови, за яких така реалізація буде можливою. Статтями 3 та 22 Конституції України передбачено: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, є головним її обов'язком», «Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані» [280].

Проте, як слушно зазначає Л.В. Тацій, головне питання стосовно засобів досягнення цієї мети наразі не вирішене, адже визнання державою свого обов'язку не знімає питання про вдосконалення процедур і механізмів, покликаних захищати права та свободи громадян, про створення розвиненої системи гарантій, за допомогою яких реалізується це завдання. Жоден орган державної влади не може забезпечити належні умови і засоби реалізації прав і свобод людини без дієвого законодавства у правозахисній сфері та належної взаємодії з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства [640, с. 24-31].

Про це свідчить і позитивний досвід країн-членів Європейського Союзу, адже розвиток правової держави безпосередньо залежить від рівня розвитку громадянського суспільства, а інтереси особи зі сфери державного функціонування все більше зміщуються у сферу активізації громадянського суспільства [247, с. 298-302].

Організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина є стабілізатором правоохоронних і правозахисних відносин держави та суспільства, які розвиваються. Має місце прямий зв'язок розвитку держави, суспільства та організаційно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина, який виражається в тому, що в державі з нестабільною політичною і економічною обстановкою не може бути досконалого організаційно-правового механізму. «Проголошення принципу справедливості без урахування можливості держави ризикує стати потужним ідеологічним і емоційним обґрунтуванням практики використання неправових механізмів. Повернути ситуацію назад (у правові рамки) буде вкрай важко, якщо взагалі можливо. У зв'язку з цим повністю підлягає реформуванню організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина, пронизаний, як суспільство, корупцією, бюрократизмом та іншими соціальними негараздами» [232, с. 43-47].

Проблематику щодо забезпечення реалізації конституційних прав, свобод людини і громадянина органами публічної адміністрації досліджували такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, Г.О. Блінова, К.Г. Волинка, В.В. Галуцько, В.І. Гойман, П.В. Діхтієвський, М.І. Козюбра, І.Б. Коліушко, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, Є. О. Легеза, Т.П. Мінка, О.В. Негодченко, С.В. Петков, І.М. Сопілко, О.Ф. Скакун, Л.В. Тацій, Ю.С. Шемшученко, О.К. Юдін та інші науковці.

Проте з урахуванням реформування, розвитку нової доктрини цифрової держави потребує комплексного розгляду питання щодо удосконалення організаційно-правового механізму забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, що, як наслідок, дасть змогу отримати найбільш

оптимальну в сучасних умовах модель механізмів щодо забезпечення конституційних прав і свобод громадян.

Права і свободи людини, закріплені Конституцією України, відтворюють систему прав людини, встановлених Загальною декларацією прав людини 1948 року, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права 1966 року та іншими міжнародними договорами.

Ефективність реалізації прав і свобод людини нині визначається дієвістю їх гарантування в суспільстві (наявність системи відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили втілення волі держави). В Україні ці гарантії представлені законодавчими (Конституція та закони України, міжнародні договори, щодо яких Україна взяла на себе зобов'язання у сфері захисту прав людини, укази Президента України) і інституційними механізмами (нормативно-правові акти) реалізації конституційних прав і свобод людини.

Термін «механізм» у словнику визначається як внутрішня будова, система чого-небудь, або сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [76, с. 523]. Під механізмом забезпечення прав і свобод О.В. Негодченко розумів систему способів і факторів, що забезпечують необхідні умови реалізації та захисту всіх основних прав і свобод людини, а під механізмом організаційно-правового забезпечення прав і свобод людини визначав систему взаємопов'язаних елементів: правових засобів, організаційних форм та методів діяльності відповідних державних органів, спрямованих на створення необхідних умов для реалізації прав і свобод людини, їх безпосередню охорону та захист [368, с. 17]. Зокрема, К.Г. Волинка механізм забезпечення прав і свобод особи визначає як єдине, цілісне і якісно самостійне явище правової системи, що є комплексом взаємозв'язаних і взаємодіючих юридичних передумов, нормативних засобів та загально соціальних умов, які створюють належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод [101, с. 3-4]. «Юридичний механізм захисту прав людини –

це можливості здійснення громадянами певних вчинків щодо захисту власних прав і свобод, а також система органів, які захищають і забезпечують ці права та свободи. Система органів, які захищають і гарантують права людини: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів; центральні та місцеві органи державної виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; органи міліції; служба безпеки; прокуратура; суд» [632, с. 140]. На думку О.Ф. Скакун, «завдання механізму соціально-юридичного забезпечення прав людини – охорона, захист, відновлення порушених прав, а також формування загальної і правової культури населення» [619, с. 524].

Розглядаючи проблему реалізації механізму забезпечення прав та законних інтересів людини, зокрема В.І. Гойман виокремлює у ньому дві групи заходів: неправові (матеріально-технічні, організаційні, ідеологічні (соціально-психологічні); спеціально-юридичні [115, с. 12-13].

У науці права розрізняють юридичний (система юридичних норм, фактів, документів та основних форм і способів організації їх здійснення), психологічний (цінності, орієнтації, установки, цілі, інтереси і потреби, мотивація, воляова активність людини у процесі здійснення прав, свобод та обов'язків) і соціологічний (політичні, організаційні, ідеологічні та інші чинники) механізми реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина [23].

Механізми поділяються на міжнародні та національні. Під міжнародними механізмами захисту прав розуміють систему міжнародних (міждержавних) органів та організацій, які діють з метою здійснення міжнародних стандартів прав і свобод людини чи їх відновлення в разі їх порушення. Національні механізми захисту прав діють на території певної країни. Реалізація прав і свобод людини і громадянина відбувається саме через канали виконавчої влади [214, с. 225].

Згідно з нормами чинного законодавства людина може скористатися своїми правами лише за наявності певних юридичних гарантій. Вони відіграють основну роль у механізмах захисту прав, оскільки їхня основна мета – реальне

забезпечення максимального здійснення громадянами своїх прав. Отже, юридичні гарантії є одним із елементів механізму захисту прав громадян.

Відповідно до ст. 102 Конституції України гарантом дотримання прав і свобод людини і громадянина є Президент України, який, діючи на підставі, у межах повноважень і способами, передбаченими Конституцією і законами України, має забезпечити такий конституційний правопорядок, такий рівень ефективності державного механізму, за якого закріплене в Основному Законі України право людини на повагу до її гідності могло б безперешкодно реалізовуватися [328, с. 176]. Для виконання своїх завдань Президент наділений Конституцією України низкою повноважень щодо впливу на діяльність органів, що входять до всіх гілок влади, таким чином Президент має законодавчо встановлену можливість здійснювати нагляд за дотриманням права людини на повагу до її гідності у діяльності усіх органів влади [333, с. 29]. Окрім того, Президент України має низку правових можливостей впливати на рівень забезпечення та реалізації прав і свобод людини і громадянина загалом та права людини на повагу до її гідності зокрема: через звернення до Верховної Ради України він може викласти власне бачення проблеми неналежного рівня гарантування чи дотримання права людини на повагу до її гідності й орієнтувати парламент на реалізацію першочергових законопроектів у цій сфері; реалізуючи право законодавчої ініціативи, глава держави може ініціювати прийняття саме тих законів, дія яких буде спрямована на покращення рівня реалізації права людини на повагу до її гідності, створення нових, дієвих механізмів, спрямованих на забезпечення належного рівня захисту зазначеного права; контролюючи уряд, Президент впливає на формування проекту Державного бюджету України, витрачання державних коштів, фінансування відповідних програм, спрямованих на підвищення соціальної підтримки населення, реалізацію соціально-економічних прав громадян, які безпосередньо пов'язані з рівнем реалізації права людини на повагу до її гідності [417, с. 251].

Також обов'язок забезпечення прав і свобод людини і громадянина покладений і на Кабінет Міністрів України, який як вищий орган виконавчої влади покликаний здійснювати захист прав людини як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовувати і контролювати їх в цьому напрямі [295, с. 290]. Статтею 116 Конституції України передбачено, що Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, спрямовує та координує діяльність міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснює контроль за їх діяльністю [280, с. 141]. Від ефективності діяльності Кабінету Міністрів України залежить стан забезпеченості конституційних прав і свобод громадян, а ефективність цієї діяльності залежить від існування реально діючого механізму їх реалізації. Такий механізм, на наш погляд, повинен налічувати два елементи – правовий та організаційний. Нормотворення Кабінету Міністрів акумулює діяльність усіх ланок виконавчої влади. Однією з найважливіших причин того, що в Україні гальмується процес прийняття законів, є відсутність єдиної системи розроблення актів законодавства та проведення аналізу ефективності їх застосування [214, с. 110-115]. Отже, Кабінету Міністрів України належить чільне місце та головна роль у системі органів державного управління щодо забезпечення конституційних прав і свобод.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади відповідно до повноважень вживають певні заходи щодо реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Зокрема, право людини на повагу до гідності тісно пов'язане із соціально-економічними правами, такими, як право на достатній життєвий рівень, право на працю, на відпочинок тощо. А тому не останню роль в забезпеченні реалізації права людини на повагу до її гідності відіграють Міністерство соціальної політики України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та інші центральні органи виконавчої влади, які в своїй діяльності покликані створювати умови для безперешкодної реалізації кожним громадянином своїх прав та законних інтересів. Особливе місце в системі суб'єктів забезпечення прав і свобод людини і громадянина посідають

органи місцевого самоврядування, які покликані забезпечити реалізацію прав людини і громадянина, в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення [23].

Головним чинником, який знижує ефективність діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення прав та законних інтересів людини і громадянина, є відсутність чіткої системи планування роботи Кабінету Міністрів України та його органів, що призводить до неузгодженості між програмою діяльності уряду, планом роботи Кабінету Міністрів України та планами роботи центральних органів виконавчої влади. Саме ця неузгодженість спричиняє зниження ефективності механізму забезпечення прав і свобод, а саме його правового елементу [23].

Вирішити це питання, на наш погляд, спроможні центральні органи виконавчої влади шляхом посилення нормотворчої діяльності. Однак, така діяльність повинна мати виключно системний характер, тобто повинна бути створена якісна та стабільна система нормативно-правових актів, в якій провідне місце належить безпосередньо закону, а всі інші нормативно-правові акти повинні бути дійсно підзаконними.

Отже, механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина – це система послідовних дій, спрямованих на захист прав людини та громадянина, якій притаманні такі елементи, як юридично важлива діяльність суб'єктів, а також стадії реалізації суб'єктивного права [207, с. 135-139].

Механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина передбачає: а) гарантії їх здійснення; б) юридичні елементи механізму реалізації (норми, факти, відносини, документи, форми і методи організації здійснення прав, свобод та обов'язків); в) процес практичного втілення можливості та необхідності у дійсність; г) умови і фактори такого процесу [223]. На жаль, на сьогодні суттєвою проблемою в Україні є ефективність механізму захисту прав, яка, у першу чергу, залежить від стабільності

суспільства, де слідування «букві й духові» законів є правилом, а не виключенням.

Серед актуальних проблемних питань у механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина варто виокремити:

1) корупційна складова. Зазначимо, що дієвими механізмами протидії корупції є: підвищення прозорості адміністративних процедур; передбачення на законодавчому рівні стимулювання громадян і посадових осіб за надання інформації про корупційні злочини, а також механізм їх правового захисту; проведення відповідної просвітницької роботи у засобах масової інформації, спрямованої на формування в суспільній свідомості громадян позитивного образу заявника про корупцію [220];

2) нерозуміння громадянами важливості захисту своїх прав, свобод і законних інтересів. Захист прав, свобод і інтересів громадян можливий не тільки за допомогою застосування норм права уповноваженими на те органами, а й допустимий у формі безпосередньої захисту індивідом своїх прав і свобод. Необхідно враховувати і той факт, що нині в Україні, набуває поширення теорія визнання людської гідності, яка є інтегративною властивістю природи людини та є одним із інституційних джерел її основних прав. У зв'язку з цим, у загальній теорії права сформульовано антропогенну інтерпретацію людської гідності, поняття якої визначається як самоцінність людини як унікальної родової біосоціальної істоти. Зазначені доктринальні позиції у перспективі вимагатимуть відповідної нормативно-правової і навіть конституційної регламентації [447, с. 35-40];

3) декларативний характер Конституції України. Права і свободи людини і громадянина, гарантії їх захисту проголошені та визнані найвищою цінністю, але організаційно-правовий механізм їх забезпечення ні в Конституції України, ні в прийнятих на її основі інших нормативно-правових актах істотно не визначений. Так, відповідно до ст. 68 Конституції України: «Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей» [280].

Проте, на жаль, принцип відповідальності щодо органів державної влади за невиконання зазначеної статті не лише не закріплений, а й не названий. Крім того, відсутня відповідальність органів державної влади за порушення прав і свобод людини та громадянина, які відповідно до Основного Закону України повинні бути головним орієнтиром їх діяльності;

4) діяльність багатьох державних органів, які безпосередньо здійснюють заходи щодо забезпечення законності, охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина, в окремих випадках залишається закритою та безконтрольною, а іноді створюється видимість прозорості їх діяльності;

5) низький рівень правосвідомості та правової культури громадян України.

Також варто зазначити, що останнім часом суспільством висунуто вимоги до транспарентності органів публічної адміністрації, покращення оперативності та ефективності їх роботи, і, як наслідок, має сприяти модернізації їх механізму забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина щодо інформаційного забезпечення (стратегічний напрям підвищення ефективності публічного адміністрування на всіх рівнях: галузевому, регіональному, державному, міжнародному). На жаль, інформаційні відомості, за результатами соціологічних опитувань в Україні, свідчать про те, що сучасний рівень інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації не відповідає сучасним потребам українського суспільства (63,4% респондентів); механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації потребує удосконалення (47,6% респондентів) [207, с. 135-139].

«Однією із найважливіших характеристик держави, яка істотно впливає на всі процеси соціально-економічного розвитку суспільства, є рівень інформаційного забезпечення системи державної влади [376]. Використовуючи і створюючи попит на сучасні ІТ-рішення, вводячи в обіг найсучасніші електронні адміністративні послуги та впроваджуючи інноваційні моделі, держава повинна слугувати прикладом у переході до «цифрових» технологій для всієї України [672]. «Симбіоз трьох факторів, – наголошує А.В. Колодюк, –

інформації, знань та інформаційно-комунікаційних технологій визначає сьогодні існування глобальної моделі розвитку, яку він називає «Інформаційно-комунікаційні технології задля розвитку» [270, с. 164-166].

Варто зазначити, що чинне законодавство не містить визначення поняття «інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації». Зокрема Г.О. Блінова пропонує під інформаційним забезпеченням органів публічної адміністрації розуміти забезпечений комплекс нормативно-правових, організаційно-управлінських, науково-технічних заходів неперервний процес створення, використання, дослідження, зберігання, захисту, передавання, обробки, знищення інформації визначеного виду, якості, обсягу, структури, форми, за допомогою інформаційних систем, мереж, ресурсів та технологій, спрямований на задоволення інформаційних потреб і реалізацію інформаційних інтересів органів публічної адміністрації [63, с. 369]. На думку правознавця, вказане визначення доцільно закріпити на законодавчому рівні при прийнятті Закону України «Про інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації».

Щодо механізму інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації – то, наш погляд, це певна 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.

Акцентуємо увагу на тому, що Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649, однією із форм організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу

держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян, визначає електронне врядування [17, с. 152-159; 561].

До основних елементів електронного врядування належить:

1. Надання публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (здійснюється через забезпечення прозорих, безпечних і некорупційних електронних послуг; реалізацію принципу єдиного вікна («one-stop-shop») через забезпечення розвитку та функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг; електронні публічні закупівлі, електронні аукціони; оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних, електронних звернень та електронних петицій; електронну ідентифікацію фізичних осіб, зокрема через реалізацію принципу «single-sign-on» щодо впровадження інтегрованої системи електронної ідентифікації та автентифікації.

2. Здійснення державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (електронна взаємодія через автоматизований обмін даними між інформаційно-телекомунікаційними системами органів влади, а також транскордонною електронною інформацією з публічною адміністрацією зарубіжних країн-сусідів; використання електронного документообігу; здійснення електронного врядування базовими галузями, зокрема з використанням перспективних геоінформаційних технологій, технологій опрацювання даних великих обсягів (Big Data) і Blockchain)) [17, с. 152-159; 561].

3. Громадський електронний контроль (законодавчо закріплена вимога обов'язкового оприлюднення (надання) інформації до Єдиного державного реєстру декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) [17, с. 154].

Системою електронного врядування передбачено: фізична чи юридична особа через Інтернет може звертатися із запитом до державних установ для отримання необхідної інформації і виконання юридичних трансакцій. За такої схеми взаємовідносин «громадянин – держава» можна розраховувати на

підвищення ефективності державного управління і обмеження корупції [360]. Саме такий вид управління здатний змінити природу влади, зробити її прозорішою і підконтрольною громадськості. Крім того, електронне врядування надає можливість громадянам бути реальними учасниками політичних процесів (кожен громадянин може взяти участь в підготовці законів, обговорюючи їх і голосуючи за них у Мережі).

«Забезпечення участі громадян та їх об'єднань у процесах систематизації законодавства – закономірна форма вияву суверенної народної волі у правотворчості. Водночас врахування інтересів, правових поглядів та ідеалів громадян, їх об'єднань є важливим фактором ефективності актів систематизації законодавства як на стадії їх створення, так і в процесі застосування» [227, с. 14-21]. Крім того, завдяки публічному обговоренню забезпечується правовиховна робота серед населення та реалізація безпосередньої форми правотворчості.

Необхідно зазначити, що електронне врядування є складовою електронної держави (втілена в особі уповноважених органів форма організації суверенної влади, яка функціонує з метою надання електронних послуг представникам громадянського суспільства) та невід'ємним елементом електронної демократії і (інформатизація всіх сфер суспільного життя; процес забезпечення двосторонньої взаємодії громадян і держави в забезпеченні впливу на всі процеси державного й суспільного життя в країні) [48, с. 224]. Що стосується безпосередньо концепції електронного врядування, то їй притаманні декілька підконцепцій, зокрема внутрішня та зовнішня інформаційна інфраструктура [230].

У рамках концепції інтегруються інформаційні ресурси органів виконавчої влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система он-лайнних послуг (у тому числі і тих, які мають вартісне вираження). Основними завданнями урядової мережевої інфраструктури є: реалізація права громадян на доступ до відкритої державної інформації; доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів

державної влади; взаємодія і постійний діалог з громадянами і громадськими інститутами, а також відповідний рівень громадського контролю за діяльністю державних органів і організацій; об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів державної влади і місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору; удосконалення системи державного управління, оптимізація структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його зміст, поетапний перехід частини державних послуг, які мають вартісне вираження, в систему державних мережевих послуг, яка відповідає реальним потребам громадян і організацій [561].

Однією із основних переваг електронного врядування є підвищення прозорості влади. З метою покращення ефективності реалізації електронного урядування в Україні необхідно вирішити такі завдання:

1. Оптимізація електронного документообігу в органах державної влади і місцевого самоврядування.

На цьому етапі необхідно:

- а) у межах технічного забезпечення:

– забезпечити органи державної влади, органи місцевого самоврядування комп'ютерною технікою з відповідним підключенням до локальної електронної мережі з достатньою пропускнуою можливістю та швидкістю обміну даними.

В умовах становлення в Україні цифрової держави, на наш погляд, актуальності набуває «цифрове» робоче місце державного службовця. Саме тому особливу роль у зазначених вище документах відведено перетворенню робочих місць державних службовців на цифрові робочі місця, оскільки державне управління України в умовах зростання кількості завдань, ініціатив, проєктів та одночасної оптимізації витрат має ґрунтуватися саме на технологічних і цифрових формах забезпечення його безперебійного функціонування. «Цифрове робоче місце» сприятиме гнучкості в методах виконання посадових обов'язків державними службовцями, стимулюватиме їх спільну роботу та взаємодію, підтримуватиме децентралізовані та мобільні

робочі середовища й передбачатиме вибір державним службовцем технологій для роботи, для забезпечення кінцевої мети сервісної держави – надання її громадянам якісних і доступних адміністративних послуг [657];

– вжити заходи щодо забезпечення захисту інформації, впровадження методів фільтрації і запобігання поширенню забороненої законодавством України інформації.

Конституція України забезпечення інформаційної безпеки відносить до найважливіших функцій держави. Концепція розвитку електронного урядування в Україні визначила недостатній рівень інформаційної безпеки та захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах органів влади однією із першочергових проблем, що демонструє значне відставання України від світових темпів розвитку електронного урядування та такої, що потребує удосконалення державної політики у цій сфері, спрямованої на її першочергове розв’язання [561]. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки закріплює сьомим принципом цифровізації підвищення рівня довіри і безпеки, який означає, що інформаційна безпека, кібербезпека, захист персональних даних, недоторканність особистого життя та прав користувачів цифрових технологій, зміцнення та захист довіри у кіберпросторі є, зокрема, передумовами одночасного цифрового розвитку та відповідного запобігання, усунення та управління супутніми ризиками [563]. Закон України «Про основи національної безпеки України» визначає інформаційну безпеку складовою національної безпеки [546]. Підвищити рівень інформаційної безпеки держави та суспільства загалом дасть змогу розробка та впровадження Концепції інформаційної безпеки органів публічної адміністрації, що повинна врахувати результати наукових досліджень та узгоджуватись із іншими концепціями та планами заходів у сфері регулювання інформаційних відносин;

б) у рамках правового регулювання вже прийнято низку стратегічних документів: Закони України «Про електронні довірчі послуги» [480], «Про електронні документи та електронний документообіг» [481], «Про електронну

комерцію» [482], «Про адміністративні послуги» [448], «Про доступ до публічної інформації» [479], «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [528]; постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації» [501], «Про затвердження Порядку взаємного визнання українських та іноземних сертифікатів відкритих ключів, електронних підписів, а також використання інформаційно-телекомунікаційної системи центрального засвідчувального органу для забезпечення визнання в Україні електронних довірчих послуг, іноземних сертифікатів відкритих ключів, що використовуються під час надання юридично важливих електронних послуг у процесі взаємодії між суб'єктами різних держав» [514], «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення сприятливих умов для реалізації прав дитини» [553], «Про порядок публікації в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [550]; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [561], «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» [562] та «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» [563].

Ці документи запроваджують нові елементи системи інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації: інформаційно-телекомунікаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень та автоматизації адміністративних процесів; цифрової демократії – інформаційного забезпечення е-парламенту, е-голосування, е-правосуддя, е-медіації, е-референдумів, е-консультацій, е-петицій, е-політичних кампаній, е-опитування; реалізації концепції смарт-сіті – «Розумне місто»; цифрових державних платформ; концепції блокчейну; забезпечення електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів та розвитку інфраструктури інтероперабельності; запровадження цифровізації державних установ, багатоканального інформування та залучення громадян, концепції відкритих

даних з використанням електронних платформ, наприклад «Громадянське суспільство і влада» чи «Єдина система місцевих петицій» тощо.

2. Інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Даний вид інформування передбачає наявність веб-сторінок у кожного органу влади, де повинна міститися інформація щодо: призначення, компетенції органу, а також створення урядового веб-порталу, призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади і розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян. Основна концепція веб-порталів – надання максимальної кількості інтернет-сервісів в одному місці для залучення найбільшого числа користувачів [175].

Наразі майже всі органи державної влади мають власні веб-сторінки. Це головним чином стосується центральних і місцевих органів виконавчої влади. Проте існують проблеми щодо наявності сайтів в органах місцевого самоврядування, особливо на рівні районних, селищних, сільських рад. Позитивним кроком на шляху організації електронного документообігу, а також забезпечення інформування громадян є створення і функціонування веб-порталів органів виконавчої влади (www.kmu.gov.ua) [175].

3. Забезпечення можливості звернення громадян до органів державної влади на основі інформаційно-комунікаційних технологій.

Відповідно до вимог Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» (набрав чинності 28.10.2015 р.), громадяни можуть подавати електронні звернення з використанням мережі Інтернет та засобів електронного зв'язку. Електронне звернення пишеться у довільній формі, але має відповідати вимогам Закону України «Про звернення громадян». У зверненні необхідно: зазначити прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання; викласти суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; вказати дату. В електронному зверненні також має бути

зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається. Розгляд звернення здійснюється у терміни, передбачені чинним законодавством [530].

Проте в окресленому напрямі мають місце проблемні питання, зокрема щодо компетенції розгляду звернень громадян окремими органами виконавчої влади. З огляду на те, що окремі громадяни мають не повну інформацію або взагалі не володіють відомостями щодо компетенції окремих органів виконавчої влади, у ті чи інші органи щоденно надходить велика кількість звернень, які їх не стосуються. Це, у свою чергу, впливає як на збільшення штату працівників, які здійснюють розгляд звернень, надають обґрунтовані відповіді заявнику та надсилають їх (дублюють) з попередніми відповідями у відповідні органи за належністю, так і значне збільшення документообігу. З метою удосконалення даного напрямку діяльності пропонуємо у разі надходження звернення громадянина до органу виконавчої влади, яке не стосується його компетенції, одразу ж переадресувати його до органу, який забезпечує даний напрям діяльності, без попередньої відповіді заявнику, якого про переадресацію можна проінформувати у формі sms-повідомлення [207, с. 135-139].

Доволі перспективним, на наш погляд, напрямом подальшого удосконалення механізму надання адміністративних послуг, є мобільний доступ до їх отримання («мобільний уряд»), оскільки «створюються умови для оперативного та спрощеного процесу забезпечення законних прав та свобод громадян» [346, с. 17-22]. «Мобільний уряд» надає можливість надавати послуги фізичним та юридичним особам шляхом використання мобільного зв'язку. Одним із ключових аргументів використання «мобільного уряду» є те, що доступ до мережі Інтернет є не в усіх громадян і не завжди, а мобільними телефонами володіє більшість населення. Отже, це надасть можливість налагодити контакт з максимальною кількістю споживачів адміністративних

послуг. Крім того, Національним інститутом стратегічних досліджень, за результатами проведеного аналізу, встановлено основні переваги використання мобільного зв'язку у процесі надання адміністративних послуг: зменшення витрат на забезпечення процесу надання адміністративних послуг; охоплення великої кількості суб'єктів отримання послуг; перспектива проведення процедур незалежно від дійсного місцезнаходження отримувача адміністративної послуги та в будь-який час; зручність, простота й зрозумілість для широкого кола споживачів різних категорій; залучення громадськості до користування можливостями електронного уряду, а також перспектива покращення сервісу через вживання новітніх технологій та звернення уваги до актуальних тенденцій суспільного розвитку [94].

Крім того, з метою поліпшення спілкування із громадою та покращення ефективності надання адміністративних послуг може бути запроваджено sms-сервіс по типу такого, що мають мобільні оператори для налагодження більш якісного обслуговування своїх абонентів. За таким самим принципом працюють й мобільні додатки.

Упровадження зазначеного сервісу, на нашу думку, у перспективі сприятиме забезпеченню двостороннього потоку інформації: 1-й – органами виконавчої влади, у межах адміністративних послуг, надаватиметься громадянам корисна інформація; 2-й – у разі необхідності отримання адміністративної послуги, для якої немає потреби в особистому контакті споживача із представниками влади, громадяни направлятимуть інформаційні запити до центрів надання адміністративних послуг на дистанційне отримання довідкової інформації або послуг.

Таким чином, мобільні технології у перспективі можуть використовуватися для здійснення електронної ідентифікації. Зазначимо, що наразі проводиться тестування сервісу Mobile ID, що дає можливість скористатися своїм мобільним телефоном під час дистанційного спілкування як паспортом у разі особистого спілкування. Окрім засвідчення своєї особистості для отримання доступу до конфіденційної інформації, Mobile ID має такі

ресурсні можливості: може використовуватись у якості електронного підпису; доступ до систем: державних адміністративних послуг (понад 118 електронних послуг (наприклад, Державний портал адміністративних послуг, ЦНАП міста, Головний сервісний центр МВС України, кабінет водія та інші); електронної звітності (кабінет платника податків: ідентифікація на ресурсі та доступ до усіх сервісів Державної фіскальної служби); електронного документообігу, у тому числі можливість підписувати Товарно-транспортні накладні в електронній формі (ведення електронного документообігу в системах Star Docs, Deals, Document. Online, EDIN, Вчасно, Акорд); комерційних електронних послуг.

Подібний сервіс із мобільними технологіями створює умови для спрощення процедури засвідчення особистості, більш зручного використання споживачами адміністративних послуг, а також спонукання використовувати більш широко електронні сервіси як фізичними, так і юридичними особами [243].

4. Надання адміністративних послуг на основі інформаційно-комунікаційних технологій.

З метою реалізації цього завдання ще у 2012 році був ухвалений Закон України «Про адміністративні послуги» [448], яким передбачено: надання адміністративних послуг, у тому числі з використанням мережі Інтернет; відповідальність за ненадання чи неякісне надання відповідної інформації через Інтернет; розроблення програмного забезпечення для здійснення контролю за наданням населенню адміністративних послуг центральними органами державної влади.

Проте, на жаль, Стратегією реформування державного управління України на період до 2020 року визначено, що організація роботи державних електронних реєстрів залишається неефективною – інформація в них дублюється, автоматизований обмін даними здебільшого відсутній, система ідентифікації користувачів розгорнута лише частково, а процес автоматизації послуг не завжди призводить до їх спрощення. Існує необхідність законодавчого врегулювання зазначених питань та запровадження системи

визначення рівня задоволених якістю надання адміністративних послуг користувачів [635].

З цією метою постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» передбачено запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів відповідно до вимог ЄС [151].

Наразі в окремих регіонах України запроваджено надання електронних послуг для новонароджених «Є-Малятко», що надає можливість батькам отримати повний комплекс послуг щодо державної реєстрації дитини (батьки в онлайн-режимі лише подають заяву, не відвідуючи безліч різноманітних державних установ). Крім того, цікавою є так звана практика «ЦНАП у валізі», що останнім часом почала набувати розповсюдження [219]. Цей проєкт можна назвати одним з варіантів функціонування мобільних ЦНАП та покликаний забезпечити надання послуг маломобільного населення (споживач фактично може замовити до себе адміністратора, котрий може прийняти заяву, провести консультацію тощо. Бажано, щоб у подальшому це стало доступним хоча б у великих містах, оскільки в Україні є достатня кількість громадян, що потребують на отримання послуг, однак не мають можливості відвідати органи влади). Такий варіант обслуговування на противагу електронним адміністративним послугам покликано задовольнити потреби громадян похилого віку, котрі не мають можливості користуватися усіма перевагами обслуговування через мережу Інтернет.

Акцентуємо увагу, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги» [448], надання адміністративних послуг в електронній формі повинно здійснюватися через Єдиний державний портал адміністративних послуг Інтернет-мережі, проте це теорія, а на практиці наразі надання таких послуг здійснюється з різних державних веб-сайтів, що призводить до незручностей під час отримання он-лайн необхідної довідки чи реєстрації тощо.

Зокрема, на Єдиному державному порталі адміністративних послуг (my.gov.ua) передбачено отримання 128 адміністративних послуг, однак фактично для отримання більшості із них можна лише в он-лайн режимі записатися на прийом на визначений час та дату, а в інших випадках розміщено їх опис, необхідний перелік документів, посилання на нормативні акти, якими передбачено їх надання, адресу організації та установи, а також графік роботи. Наприклад: на Єдиному державному порталі адміністративних послуг є така адміністративна послуга, як надання безкоштовної довідки про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінальним процесуальним законодавством України, проте її електронне надання ні на цьому веб-порталі, ні на Урядовому порталі «Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України» (www.kmu.gov.ua) не передбачено, у посиланні рекомендовано для її отримання звернутися на сайт Головного сервісного центру МВС (термін очікування – місяць). І таких прикладів, на жаль, більш ніж достатньо.

Мають місце і факти, коли на порталі державних послуг передбачено надання визначеної послуги, проте для її фактичного отримання необхідно звернутися безпосередньо до певних органів згідно з компетенцією. Наприклад, на порталі надання державних послуг iGov (igov.gov.ua) передбачено надання такої послуги, як отримання індивідуального податкового номера (ІПН), проте фактично, зайшовши на сторінку вказаного порталу, та ввівши реквізити згідно з алгоритмом, отримуємо посилання: «На жаль, поки що у Вашому регіоні неможливе надання цієї послуги в електронному вигляді, необхідно особисто звернутись до органів податкової інспекції».

З метою вирішення вказаного питання, а також виконання п. 19¹.1.44 ст. 19¹, п. 49.4¹ ст. 49 Податкового кодексу України [418] щодо надання електронних довірчих послуг платникам податків, пропонуємо розробити відповідне програмне забезпечення щодо інтеграції до порталу державних послуг iGov необхідних відомостей з Державного реєстру фізичних осіб (автоматизований банк даних). Запровадити пілотний проєкт щодо надання

електронних довірчих послуг у частині надання платнику податку його дублікату ПН, а також передбачити у подальшому можливість дистанційно здійснювати громадянам реєстрацію в Державному реєстрі фізичних осіб з використанням відповідних он-лайн форм.

Крім того, вважаємо за доцільне у чинному законодавстві чітко передбачити терміни надання послуг у зв'язку із чим пропонуємо внести відповідні зміни до Податкового кодексу України, зокрема доповнити:

– п. 19¹.1.44 ст. 19¹ словосполученням «протягом п'яти робочих днів, після реєстрації на веб-порталі «Електронні державні послуги України» електронного запиту» та викласти у такій редакції: «надають кваліфіковані електронні довірчі послуги протягом п'яти робочих днів після реєстрації на веб-порталі «Електронні державні послуги України» електронного запиту (як відокремлені пункти реєстрації кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику)»;

– п. 49.4¹ ст. 49 після слова «безоплатно» доповнити словосполученням «протягом п'яти робочих днів, після реєстрації на веб-порталі «Електронні державні послуги України» та викласти у такій редакції: «кваліфікований надавач електронних довірчих послуг центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, безоплатно, протягом п'яти робочих днів, після реєстрації на веб-порталі «Електронні державні послуги України», надає платникам податків кваліфіковані електронні довірчі послуги».

Між тим зазначимо, що в умовах сьогодення під час карантину у світі, з метою дотримання карантинних обмежень громадяни почали дистанційно звертатися до Єдиного державного порталу адміністративних послуг (my.gov.ua), щоб зареєструвати (перереєструвати), зняти з обліку щойно придбаний транспортний засіб як новий, так і з пробігом, проте на цьому веб-порталі не надаються такі послуги, а лише, як ми зазначали раніше, передбачено їх опис, перелік необхідних документів для їх отримання, а також адреси та графіки роботи сервісних центрів МВС України. На нашу думку, таке

надання адміністративних послуг населенню неприпустиме та негативно впливає на імідж органів виконавчої влади.

З метою вирішення цього проблемного питання пропонуємо розробити відповідне програмне забезпечення щодо інтеграції до Порталу державних послуг iGov подібних 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), тим більше це передбачено постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» від 10.05.2018 № 357 [188, с. 317-320].

Крім того, запровадити спочатку пілотний проект щодо електронної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортних засобів з пробігом, з використанням власниками автотранспорту особистого кабінету на Порталі державних послуг iGov, при цьому програмно передбачити у цьому ж кабінеті електронне поле для ідентифікації нового власника автомобіля та відображення інформації щодо наявності в нього водійського посвідчення та відкритих категорій, що надасть можливість продавцеві транспортного засобу уникнути адміністративної відповідальності за порушення п. 2.2 Правил дорожнього руху України [551] щодо передачі транспортного засобу особі, у якій відсутнє посвідчення водія.

З метою зменшення навантаження на фахівців експертної служби МВС України, які проводять експертні дослідження транспортних засобів і реєстраційних документів, а саме візуально звіряють ідентифікаційні номери складових частин авто з номерами, зазначеними у свідоцтві про реєстрацію, та перевіряють їх за даними Єдиного державного реєстру транспортних засобів МВС та автоматизованою базою даних про розшукувані транспортні засоби, а також заощадження коштів громадян на проведення такого експертного дослідження, яке здійснюється виключно за заявою власника транспортного засобу (яку він може не писати), пропонуємо 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. Наразі в особистому кабінеті водія на веб-порталі IGov уже запроваджено відображення відомостей про його особистий транспортний засіб (марка, модель, колір, державний номерний знак, тип пального, об'єм двигуна, win-код, серія і номер свідоцтва про реєстрацію, дата реєстрації тощо), які у подальшому після успішних реєстраційних дій з транспортним засобом автоматично будуть присвоєні новому власнику транспортного засобу.

У разі повторної реєстрації транспортного засобу протягом календарного року передбачено сплату відсотка від оціночної вартості транспортного засобу, у зв'язку з цим та з метою виключення корупційної складової пропонуємо передбачити мінімальну статистичну вартість вживаного автомобіля з урахуванням об'єма двигуна, виду пального, року випуску, що надасть можливість здійснити його електронну реєстрацію на державному веб-порталі.

Після отримання в особистому кабінеті на веб-порталі IGov підтвердження (протягом 30 хв.) про успішну реєстрацію транспортного засобу, протягом десяти робочих днів (у виняткових випадках, цього самого дня) новий власник повинен звернутися до будь-якого сервісного центру МВС України, який ним було зазначено при електронній реєстрації транспортного засобу, та після пред'явлення свого паспорта громадянина України (ID-картки) та здавши уповноваженій особі сервісного центру державні номерні знаки (знищуються) і свідоцтво про реєстрацію автомобіля на ім'я колишнього власника (яке протягом 3 років зберігається, потім знищується), отримати нове свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу на його ім'я та комплект державних номерних знаків.

Також пропонуємо передбачити отримання у сервісному центрі МВС України свідоцтва про реєстрацію та державних номерних знаків лише після обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів.

У разі наявності відомостей про арешт або розшук транспортного засобу, його електронна реєстрація не проводиться, про що автоматично на екран монітора (дисплея) виводиться відповідне повідомлення, а також автоматично в сервісному центрі МВС на екрані уповноваженої особи одразу виводиться повідомлення щодо спроби зареєструвати транспортний засіб, який перебуває у розшуку.

На наш погляд, немає суттєвої різниці, хто саме, громадянин (продавець транспортного засобу) чи працівник сервісного центру МВС (ЦНАП) буде заповнювати відповідні електронні поля автоматизованої бази даних МВС України при здійсненні реєстрації (перереєстрації) транспортного засобу.

Варто також звернути увагу на те, що працівники сервісних центрів МВС України з «надуманих причин» тривалий час затягують впровадження надання таких електронних послуг населенню, мотивуючи необхідністю обов'язкового проходження експертної перевірки транспортного засобу під час його реєстрації. Проте, на нашу думку, громадяни, які впевнені в юридичній його чистоті, мають повне право без проведення такої (не писати заяву на проведення експертної перевірки) зареєструвати його он-лайн з використанням можливостей особистого кабінету на Порталі державних послуг iGov [189, с. 72-76].

Також зауважимо, що експерти МВС України наразі користуються Інструкцією про порядок проведення криміналістичних досліджень транспортних засобів і реєстраційних документів, що їх супроводжують, працівниками Експертної служби МВС України (далі – Інструкція) [492], розробленої відповідно до Закону України «Про міліцію», який втратив чинність, а також Інструкцією про спільну діяльність щодо виявлення викраденого автотранспорту та порядок контролю транспортних засобів,

які перетинають державний кордон України та Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України, які відповідно до наказів МВС України від 03.11.2015 № 1343 [500] та від 23.08.2017 № 725 [519] були скасовані. Зокрема, у новому Положенні про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України, а також Інструкції немає посилань щодо проведення обов'язкової експертизи транспортних засобів при їх реєстрації (перереєстрації) чи знятті з обліку. Окрім цього, відповідно до п. 2.1 Інструкції дослідження транспортних засобів та реєстраційних документів проводиться виключно на письмову вимогу власника або уповноваженої особи, тобто, якщо власник не має такого бажання, експертне дослідження не проводиться, і є всі законні підстави щодо здійснення електронних реєстраційних операцій з транспортними засобами на Єдиному державному порталі адміністративних послуг.

З метою урегулювання на законодавчому рівні надання органами виконавчої влади адміністративних послуг у частині, що стосується електронної реєстрації транспортних засобів на державному Єдиному державному порталі адміністративних послуг, пропонуємо внести зміни до 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 (далі – Порядок) [515], зокрема, доповнити [189, с. 72-76]:

– частину 2 пункту 3 Порядку словосполученням «Єдиний державний портал адміністративних послуг» (ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги») та викласти у такій редакції: «Державна реєстрація (перереєстрація), зняття з обліку транспортних засобів (крім транспортних засобів, визначених абзацом другим пункту 12 цього Порядку) сервісними центрами МВС може проводитися через центри надання адміністративних послуг, Єдиний державний портал адміністративних послуг, утворені відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» (5203-17), на основі рішень,

узгоджених між сервісними центрами МВС та органами, які прийняли рішення про їх утворення»;

– частину 3 пункту 3 Порядку словосполученням «Єдиний державний портал адміністративних послуг, які знаходяться на обліку МВС України» та викласти у такій редакції: «Центри надання адміністративних послуг, Єдиний державний портал адміністративних послуг, які знаходяться на обліку МВС України, підключаються до електронних баз даних (реєстрів), необхідних для проведення державної реєстрації (перереєстрації) та зняття з обліку транспортних засобів, з метою прийняття, перевірки та передачі документів, видачі оформлених результатів»;

– частину 1 пункту 6 Порядку словосполученням «Єдиному державному порталі адміністративних послуг» та викласти у такій редакції: «Транспортні засоби реєструються за юридичними та фізичними особами в сервісних центрах МВС, центрах надання адміністративних послуг, Єдиному державному порталі адміністративних послуг. Транспортні засоби, що належать декільком фізичним або юридичним особам (співвласникам), за їх письмовою заявою реєструються за однією з таких осіб. У разі відсутності одного із співвласників, державна реєстрація транспортних засобів проводиться на підставі його письмової заяви. Справжність підпису такого співвласника засвідчується нотаріально. У графі «Особливі відмітки» свідоцтва про реєстрацію або тимчасового реєстраційного талона транспортних засобів щодо іншого співвласника може бути зроблено запис: «ПІБ або найменування юридичної особи, яка є співвласником»;

– частину 1 пункту 8 Порядку словосполученням «чи проходження автентифікації на Єдиному державному порталі адміністративних послуг» та викласти у такій редакції: «Державна реєстрація (перереєстрація) транспортних засобів проводиться на підставі заяв власників, поданих особисто або уповноваженим представником, і документів, що посвідчують їх особу, підтверджують повноваження представника (для фізичних осіб – нотаріально посвідчена довіреність чи проходження автентифікації на Єдиному державному порталі адміністративних послуг), а також правомірність придбання,

отримання, ввезення, митного оформлення (далі – правомірність придбання) транспортних засобів, відповідність конструкції транспортних засобів установленим вимогам безпеки дорожнього руху, а також вимогам, які є підставою для внесення змін до реєстраційних документів. Не допускаються до державної реєстрації транспортні засоби з правим розташуванням керма (за винятком транспортних засобів, які були зареєстровані в підрозділах Державтоінспекції до набрання чинності Законом України «Про дорожній рух») (3353-12);

– частину 21 пункту 8 Порядку словосполученням «(окрім реєстрації на Єдиному державному порталі)» та викласти у такій редакції: «Державна реєстрація транспортних засобів проводиться за умови сплати їх власниками передбачених законодавством податків і зборів (обов'язкових платежів), а також внесення в установленому порядку платежів за проведення огляду транспортних засобів (окрім реєстрації на Єдиному державному порталі), державну реєстрацію (перереєстрацію), зняття з обліку, відшкодування вартості бланків реєстраційних документів та номерних знаків»;

– пункт 8 Порядку новою частиною у такій редакції: «У разі проведення електронної державної реєстрації транспортних засобів (окрім комерційного транспорту) через Єдиний державний портал адміністративних послуг власнику транспортного засобу необхідно пройти автентифікацію та зайти до свого особистого кабінету, де разом з покупцем, який також в окремому електронному полі проходить автентифікацію, здійснити заповнення всіх передбачених електронних полів. Відповідальність за недостовірне надання інформації несуть особи, які пройшли автентифікацію, згідно з чинним законодавством України».

Наразі набуває поширення серед громадян України використання мобільного додатку «Дія», який після його встановлення на смартфоні та авторизації надає можливість громадянам користуватися власними документами. Наразі «Дія» пропонує вільно користуватися у цьому додатку такими електронними документами: ID-карткою, біометричним закордонним

паспортом, студентським квитком, посвідченням водія, свідоцтвом про реєстрацію транспортного засобу, свідоцтвом про народження та страховим полісом.

Також мобільний додаток «Дія» використовується державою як одне з ключових джерел комунікації з користувачами шляхом надсилання повідомлень про різні новини, заходи запобігання поширення коронавірусу, порядку проведення голосування (он-лайн зміна виборчої адреси ЦВК) та відкриття свого бізнесу, його рекламування в різних месенджерах, впровадження функціонування електронних сервісів (наприклад, Є-Малятко). У «Дії» систематично здійснюється проведення різних освітніх он-лайн курсів (електронні петиції, електронний підпис, громадський бюджет, е-консультації, інструменти е-демократії, запити на отримання публічної інформації, публічні консультації, маркетинг в умовах карантину, старт бізнесу в діджиталі, державна фінансова підтримка підприємців та інші).

Окрім цього, на порталі «Дія» громадяни України мають можливість протягом 10 хв. відкрити чи закрити свій бізнес. Зокрема, станом на 08.07.2020 вказаним сервісом скористалося понад 60 тис. громадян, із яких 25 тисяч відкрили ФОП (фізична особа – підприємець), 20,6 тисяч закрили та 21 тисяча внесли відповідні зміни до реєстру. З використанням «Дії» підприємці мають можливість дізнатися, як успішно розвивати власний бізнес, знайти нових партнерів, кейси бізнесменів та отримати відповідні консультації.

Отже, попри певні досягнення у механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина органами виконавчої влади, на жаль, мають місце проблемні питання, для вирішення яких необхідно: розробити вітчизняними виробниками на основі фундаментальних і прикладних досліджень новітніх конкурентоспроможних ІКТ, засобів інформатизації та програмного забезпечення, зокрема з відкритими кодами; прискорити роботу щодо розроблення, створення та застосування супер комп'ютерних систем, зокрема комп'ютерної інфраструктури на основі GRID та інших перспективних технологій [547, с. 9]; розробити та прийняти 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. Особливу увагу необхідно приділити питанню забезпечення законодавчих гарантій надання таких послуг.

Для спрощення отримання громадянами електронних адміністративних послуг необхідно систематизувати в один новостворений державний веб-портал «Електронні державні послуги України» інші наразі функціонуючі веб-портали: портал державних послуг iGov (igov.gov.ua), Урядовий портал «Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України» (kmu.gov.ua), Єдиний державний портал адміністративних послуг (mu.gov.ua). Також на державному веб-порталі «Електронні державні послуги України» передбачити наявність «особистого кабінету», до якого забезпечити вхід лише після автентифікації з використанням «кваліфікованого електронного цифрового підпису (ЕЦП), BankID, MobileID».

Крім того, необхідно переглянути сучасну систему 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, підключити смс-сервіси та мобільні додатки для оптимізації діючого механізму надання адміністративних послуг; створити для органів публічного управління типовий шаблон Веб-сторінки з можливістю інтерактивного спілкування; актуалізувати питання проведення маркетингових досліджень серед споживачів адміністративних послуг.

З метою більш тісної співпраці органів виконавчої влади України з суспільством щодо подальшого розвитку системи електронних послуг доцільно в засобах масової інформації, Інтернет-ресурсах, друкованих виданнях

доводити таку інформацію, а саме, які послуги надаються он-лайн, на якому веб-порталі (посилання на нього), що необхідно для їх отримання (кваліфікований електронний підпис та як його отримати тощо), термін та вартість надання послуг.

Висновок до розділу 2

1. Виконавча влада – 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. Вона реалізується органами виконавчої влади, які утворюють систему органів виконавчої влади. Особливість органів виконавчої влади полягає в її функціях, які націлені на виконання нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку держави з метою їх реалізації.

2. Система органів виконавчої влади – 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. Система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів: вищий рівень, центральний рівень, місцевий або територіальний рівень, а також органи спеціальної – галузевої та функціональної компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центрального, і місцевого органу виконавчої влади.

3. Наразі система виконавчої влади в Україні залишається неефективною, про що свідчить: непогодженість дій різних виконавчих структур, непослідовність і суперечливість рішень; дублювання споріднених

функцій різними органами; корупцію й економічну злочинність у державних структурах; рівень безробіття та реальних доходів населення; неефективне управління державною власністю.

4. Головною метою органів виконавчої влади України, з урахуванням соціального призначення і особливого становища в системі розподілу влади, є, насамперед, якісна реалізація завдань і функцій державного управління, які націлені на виконання чинних нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку країни. 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.

5. Незважаючи на те, що в Україні на законодавчому рівні систематично здійснюється перегляд питань щодо компетенції та повноважень міністерств, а також інших центральних органів виконавчої влади, оновлюється структура цих органів, проте, як показує практика та міжнародний досвід, мають місце проблемні питання у частині, що стосується розділення сфер діяльності між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які потребують негайного вирішення, у зв'язку із чим пропонуємо: а) розмежувати питання, які відносяться до відання органів виконавчої влади та до органів місцевого самоврядування. До повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, результати виконання яких пов'язані з інтересами населення України в цілому; б) переглянути повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів (повноваження мають бути чітко окреслені та розмежовані за рівнями управління). До повноважень районних і обласних рад та їх виконавчих органів слід віднести лише ті питання, які безпосередньо стосуються жителів усього району та області або не можуть бути вирішені на рівні громади. Для ефективного виконання завдань слід дотримуватись

принципу субсидіарності, який став провідним у країнах Європейського Союзу, він є досить прогресивним, так як забезпечує миттєве виконання тих завдань, які на рівні держави потребували б попереднього розгляду; в) внести корегування до базових законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», у яких дублюються групи повноважень, що, як наслідок, викликає неабиякі суперечності.

6. 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. Однією із форм організації державного управління, є електронне врядування, у рамках якого інтегруються інформаційні ресурси органів виконавчої влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система он-лайнних послуг.

7. Серед актуальних проблемних питань у механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина варто виокремити: корупційна складова; нерозуміння громадянами важливості захисту своїх прав, свобод і законних інтересів; декларативний характер Конституції України; діяльність багатьох державних органів, які безпосередньо здійснюють заходи щодо забезпечення законності, охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина в окремих випадках залишається закритою та безконтрольною, а іноді створюється видимість прозорості їх діяльності; низький рівень правосвідомості та правової культури громадян України.

8. З метою урегулювання на законодавчому рівні надання органами виконавчої влади адміністративних послуг та покращення ефективності діяльності у напрямі забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина запропоновано:

– авторські визначення дефініцій: «механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина – це 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»;

– внести зміни до Податкового кодексу України: у п.19¹.1.44 ст. 19¹ та п.49.4¹ ст. 49 чітко передбачити терміни надання послуг;

– внести зміни до 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 (ч. 2 п.3, ч. 3 п. 3, ч. 1 п. 6, ч. 1 п. 8, ч. 21 п. 8);

– розробити на основі прикладних досліджень новітніх конкурентоспроможних ІКТ, засоби інформатизації та програмного забезпечення, зокрема з відкритими кодами;

– розробити та прийняти 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, особливу увагу слід приділити питанню забезпечення законодавчих гарантій надання таких послуг;

– переглянути роботу 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; підключити смс-сервіси та

удосконалити діючі мобільні додатки для оптимізації діючого 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.

РОЗДІЛ 3

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА ЗАСАДАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Загальна характеристика системи та структури органів виконавчої влади в Україні

Благополуччя та достаток будь-якої держави залежить від організації та стабільного функціонування органів державної влади, діяльність яких повинна бути належним чином спрямована на управління державними справами у всіх сферах життєдіяльності країни. Безпосереднє управління державними справами покладено на виконавчу владу – як одну з гілок влади у державі за теорією поділу влад.

Виконавча влада в державі всю реальну практичну роботу зосереджує на реалізації законів і нормативних актів, переводить проблеми з політичної площини в організаційну, об'єднує енергію й зусилля громадян, адміністративних центрів та територіальних громад, наводить порядок та підтримує його в стабільних і надзвичайних кризових ситуаціях.

Органи виконавчої влади мають багаторівневу систему, яка розподіляється на горизонтальні ієрархічні рівні, за яких ланки нижчого рівня підпорядковані ланкам вищого рівня. Таким чином, органи виконавчої влади формують своєрідну систему, яка, реалізуючи певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з виконанням положень Конституції держави, її законів та інших нормативних актів. Приймаючи до уваги зміни, які відбуваються в чинному законодавстві України в частині розмежування повноважень між виконавчою та місцевою владою, можемо констатувати, що таке розмежування насамперед надає можливість забезпечити ефективний соціально-економічний розвиток територіальних громад, який у майбутньому надасть можливість створювати і підтримувати гідні умови життя людей в громадах щодо надання якісних та доступних публічних послуг, а також

оптимізувати систему територіальних органів виконавчої влади для місцевого розвитку, орієнтованого на громаду.

Впровадження реформ та обговорення перспектив розвитку територіальних громад у контексті децентралізації – основна мета України на шляху до втілення в державі європейських стандартів. Комплекс заходів і реформ з децентралізації влади в Україні розпочався у 2014 році. Конституційні засади побудови структури органів виконавчої влади визначено в Основному Законі України, а саме в розділі VI «Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади», статтю 113 якого передбачено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [280].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р [560] схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в якій зазначено, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [560].

Метою зазначеної Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [560].

Зазначимо, що питанню підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян приділяли уваги в своїх працях такі науковці, як: В.М. Баранов, В.Г. Бульба, В.В. Говоруха, С.О. Горбунова-Рубан, К.О. Ващенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Ю.В. Ковбасюк, О.М. Комяков, Т.Ф. Куценко, В.Ф. Мартиненко, О.А. Мельниченко, А.Є. Никифоров, В.Л. Ортинський, Ю.П. Сурмін, С.М. Чистов та інші.

На наш погляд, з метою визначення загальної характеристики системи органів виконавчої влади в Україні необхідно розуміти сутність поняття «система». У науковій літературі є різні думки щодо тлумачення поняття «система суспільства», сутності цього явища в цілому. Так, у словнику російської мови професора С.І. Ожегова зазначено, що система – це: 1) певний порядок в розташуванні та зв'язку частин будь-чого, порядок в діях; 2) форма організації будь-чого; 3) щось ціле, що є єдністю закономірно розташованих частин, що знаходяться у взаємному зв'язку з частинами; 4) суспільний устрій, форма громадського устрою; 5) сукупність організацій, однорідних за своїми завданнями, або установ, організаційно об'єднаних в одно ціле [374, с. 785].

В Енциклопедії з соціології зазначено, що система (від грецької – з'єднання, ціле): 1) впорядкування безлічі елементів, взаємозалежних між собою, що утворюють деяку цілісну єдність; 2) порядок, обумовлений планомірним, правильним розташуванням частин в певному зв'язку, суворій послідовності дій, наприклад у роботі, прийнятий усталений порядок чого-небудь; 3) форма, спосіб пристрою, організація чого-небудь; 4) суспільний лад; 5) сукупність господарських одиниць, установ, споріднених за своїми завданнями і організаційно об'єднаних в єдине ціле [37].

У свою чергу, соціальна система – це складне цілісне утворення, упорядковане і пов'язане із сукупністю взаємодетермінованих зв'язків між його елементами. Можна виділити низку особливостей, що притаманні соціальній системі: 1) цілісність, відносна завершеність об'єкта і його відносна єдність; 2) наявність внутрішніх зв'язків; 3) наявність зовнішніх зв'язків з іншими об'єктами та системами; 4) має свою структуру, внутрішню будову;

5) соціальна система як об'єкт є відносно автономною; 6) самоорганізована і саморегульована система; 7) виконує чисельні функції; 8) скерована на досягнення певного результату. Сучасне суспільство – це система, яка складається з окремих рівнів соціальних спільностей [629, с. 45].

Різноманітні політичні явища в суспільстві об'єднані поняттям «політична система» суспільства. Система – це одне з основних понять політології, яке дає змогу скласти уявлення про суспільство у вигляді його абстрактної, спрощеної моделі чи окремих елементів. Це поняття запозичене з електроніки й кібернетики американськими вченими Г. Алмондом, Д. Істоном, В. Мітчелом, які вважали його універсальною категорією наукового аналізу, що охоплює певну кількість взаємопов'язаних елементів, що утворюють стійку цілісність, мають певні інтегративні особливості, притаманні саме цій спільноті, дотичні до вироблення політичних рішень. Призначення політичної системи, – на їхню думку, – це забезпечення інтеграції, розробка та реалізація загальної мети суспільства [420, с. 162].

Кожна система, на думку Т. Парсонсома, повинна бути функціональною і реалізовувати 4 функції, що слугують задоволенню її елементарних потреб: 1) функція адаптації – установлення зв'язків системи з навколишнім середовищем, система пристосовується до середовища і обмінюється з ним ресурсами; 2) функція ціледосягнення – визначення цілей системи і мобілізація ресурсів для їх досягнення; 3) функція інтеграції – підтримання координації взаємовідносин елементів системи; 4) функція латентна – зберігання орієнтації суб'єктів системи на її норми і цінності [420, с. 162].

Система державного управління органічно поєднує в своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); усю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії) [217].

Для опису діяльності об'єкта управління необхідно використовувати кілька мов законодавчої, виконавчої, судової влади та взаємопов'язаний комплекс різних моделей управління. Виявлення (створення) ієрархії підсистем

у великій системі дає змогу додатково вивчити як властивості системи в цілому, так і її елементів. Масштаби великої системи може бути визначений за різними критеріями: кількість підсистем: (апріорних – теоретичних, за законом; апостеріорних – фактичних – на практиці); кількість рівнів ієрархічних підсистем, яка відповідає кількості «прирощувань» метамови, що описує властивості нового рівня за допомогою понятійного апарату попереднього рівня [166, с. 541-542].

З урахуванням цього програма чи план будь-якого ієрархічного рівня мають ґрунтуватися на чітко визначеній меті і прогнозі майбутніх подій, узгоджуватися з усіма зацікавленими системами, підсистемами та передбачати можливість координації під час їх виконання, формуватися з використанням чітких кількісних і якісних показників, що піддаються вимірюванню, передбачати стимулювання виконавців. 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. Для Кабінету Міністрів – це довгострокові і короткострокові програми економічного і соціального розвитку України і плани діяльності Уряду, для галузі – програми і плани розвитку відповідних об'єктів та плани міністерств, для регіону – аналогічно щодо господарського комплексу певної області або районів та колективів обласної та районної державної адміністрації [140, с. 149].

Зрештою визначення поняття – системи у праві. Система права та система законодавства виступають як парні категорії, які входять до ширшої за обсягом системи правових явищ – правової системи. Якщо структура системи права обмежується нормами, інститутами, підгалуззями та галузями права, а система законодавства включає законодавчі масиви, то правова система охоплює всі правові явища, всю правову дійсність [46, с. 16].

У юридичній енциклопедії зазначено, що правова система – це сукупність взаємопов'язаних між собою системи права та засобів її реалізації. Ця система має внутрішню ієрархічну структуру і взаємодіє з навколишнім середовищем.

Зasadничою основою розвитку правової системи України є правова політика держави. Вона стосується правозастосовної і правоохоронної діяльності. Стратегічні й тактичні аспекти цієї політики відображені в концепціях розвитку законодавства, юридичної освіти і науки, адміністративно-правової реформи, реформи правоохоронних органів України [688, с. 523].

Теорія держави і права до основних ознак права включає: системність як цілісну систему взаємопов'язаних норм, де у кожній нормі є своє чітко визначене місце і взаємозв'язки з іншими нормами та вираз міри свободи і справедливості, за яких право втілює основні права і свободи людини, надає людині легальну можливість реалізувати свої інтереси, не порушуючи права і свободи інших людей. Крім того, системність встановлює баланс між поведінкою людини і її соціальним станом (справедливість). У цьому полягає особистісна цінність права. Таким чином, з правової позиції – право – це система загальнообов'язкових, формально визначених, встановлених і охоронюваних державою правил поведінки, що регулюють суспільні відносини і виражають міру свободи і справедливості [381, с. 89-93].

У навчальному посібнику «Основи правознавства» за загальною редакцією О.В. Негодченка зазначено, що поняття «право» означає можливості, які має соціальний суб'єкт, сукупність (систему) особливих правил соціальної поведінки загального характеру, відповідність форм явища його сутності тощо. Серед усіх тлумачень терміна право найбільш важливим для юридичної науки є такі його визначення як: 1) певні можливості, які має соціальний суб'єкт; 2) система юридичних норм, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин [369, с. 267].

Крім вищезазначених систем в науковій літературі розрізняють: управління в технічних системах (нежива природа – технічне управління), управління в біологічних системах (жива природа – біологічне управління), управління в соціальних системах (управління в суспільстві – соціальне управління). Всі три види систем управління пов'язані між собою [655, с. 146].

На наш погляд, система (в загальному розумінні) повинна мати наступні ознаки: 1) зв'язки з іншими системами, підсистемами; 2) елементи системи мають бути взаємопов'язані; 3) відносини життєдіяльності системи, підсистеми повинні бути координованими; 4) система управлінських відносин повинна мати внутрішню ієрархічну структуру; 5) зберігання орієнтації суб'єктів системи на її норми і цінності. Інакше кажучи, система – це множина елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, утворюють визначену цілісність та єдність. Таку єдність елементів на сьогодні становить система органів виконавчої влади, що, реалізуючи певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції держави, її законів та інших нормативних актів [184, с. 243-245].

Органи виконавчої влади формують своєрідну систему суспільного устрою, в якому відображається форма прояву, диференціація населення в державі за різних соціальних умов життєдіяльності. Першою відомою формою суспільного ладу була первинна община, однак вона була позбавлена приватної власності, експлуататорів та експлуатованих, багатих і бідних. Проте з плином часу у суспільстві виникають ознаки диференціації населення за рівнем та якістю їхнього життя. З'являються перші предмети і засоби праці, власники яких одразу отримали перевагу над іншими членами общини.

В общинах обирали вождів і старійшин, які розподіляли обов'язки між її членами та координували їхню діяльність. Таким чином, відбулося розшарування населення на тих, хто приймав рішення (мав реальну владу), і тих, хто не впливає на прийняття рішень та мав би безперечно їх виконувати [229, с. 79-86].

Одним із проявів подальшого суспільного розвитку стало створення численних держав, які є «ієрархічно організованими згори донизу владними (примусовими, насильницькими) системами управління трансформованими суспільними процесами». Підтримання життєдіяльності та захист інтересів держави були б неможливими без чіткого визначення ролі і місця кожної особи в цій складній суспільній ієрархії. При цьому підвалини, що були закладені

наприкінці первинно общинного ладу, у стародавніх країнах набули нової, більш жорстокої форми – рабовласництва. Таке суспільство було розподілено на багатих і бідних, а останні, у свою чергу, поділялися на вільних (громадян) і рабів. Відповідно до цієї стратифікації здійснювалось соціальне забезпечення населення: для вільних громадян було встановлено лише один його різновид: у Греції – пенсії для ветеранів військової служби, в Римській імперії – ветеранам держава надавала земельний наділ: раби були позбавлені будь-яких прав [332, с. 123].

У IV–IX ст. майнове і соціальне розшарування, яке й перед тим мало місце, поглиблюється. Населення, що проживало на території сучасної України, поділялось на знать (князі, бояри, воїни-дружинники) та простий люд (смерди, ізгої, закупи, холопи). Диференціація населення супроводжувалася відмиранням родових органів управління, концентрацією майна в руках керівної верстви дружини, зростанням ролі князів, земельної аристократії та військової верхівки [134, с. 158-160].

Починаючи з XVII ст. на теренах України почався процес накопичення великих первинних капіталів, виникають елементи капіталістичних відносин, зокрема перші капіталістичні мануфактури, поступово розвивається ринок робочої сили. У кожному українському місті та селі були збудовані притулки (шпитали) для немічних та сиріт [628, с. 123].

У 1930-ті роки на Україні фактично утвердилися командно-адміністративні методи управління, в основі яких було волонтаристське втручання в процеси виробництва, обміну і розподілу продукції. На селі було проведено всезагальну колективізацію і розкуркулення, а до тих, хто не підкорився цьому, застосовували: страту, ув'язнення, депортацію, переселення. У такий спосіб держава здійснювала примусовий перерозподіл благ і намагалася ліквідувати існуючу диференціацію населення за рівнем та якістю їхнього життя [315, с. 152].

У 1970-х роках на Україні почалось зміцнення національної економіки, що спричинило зростання потреб населення, яке прагнуло вищої заробітної

плати, скороченого робочого тижня, механізації ручної нормованої праці, більших суспільних, культурних та освітніх вигод. Однак такі прагнення не могли повною мірою реалізуватися через масове відкачування капіталу з України, порівняно невисокі доходи робітників і слабкий розвиток інфраструктури суспільного добробуту (лікарні, дитячі садки тощо) [711, с. 62].

1990 рік позначився економічною кризою, зростанням дефіциту товарів широкого вжитку, у тому числі продуктів харчування. Зокрема, 1 листопада 1990 року було запроваджено продаж продовольчих і промислових товарів за картками споживача за купонами; у червні 1991 року Верховна Рада України ліквідувала контроль над економікою України з боку центральних відомств; створювалася грошово-фінансова система, податкова і митна служба. Однак усе це не змогло врятувати економіку України від подальшого занепаду [343, с. 130].

24 серпня 1991 року Україна офіційно стала суверенною і незалежною демократичною, соціальною і правовою державою та отримала можливість самостійно формувати стратегію свого розвитку, спрямовану на зміцнення економічного потенціалу та зростання добробуту населення [274, с. 8].

На основі проведеного історичного екскурсу та дослідження нормативно-правового шляху розвитку органів виконавчої влади в Україні доходимо висновку, що діяльність органів виконавчої влади в різні епохи та часи розвивались по-різному, подеколи намагаючись йти в ногу з часом, а інколи – пригальмовуючи свій шлях, роблячи кроки назад.

У різні часи «нескорені» індивідууми, які не підтримували діяльність органів влади, завжди страждали або були позбавлені певних благ. Тому, на наш погляд, в діяльності органів виконавчої влади повинна завжди діяти система взаємних стримувань і противаг, які належать до різних гілок влади, адже це ефективний спосіб для розвитку децентралізації влади, наблизити владу до людей, а людей – до влади для підвищення доступності та якості освітніх, медичних, культурних, адміністративних, комунальних і соціальних послуг, які можуть отримати мешканці громад [184, с. 243-245].

Аналізуючи загальну характеристику структури органів виконавчої влади в Україні, необхідно зазначити, що відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів України [280].

Органи виконавчої влади в Україні здійснюють дві основні функції: виконавчу та розпорядчу. Виконавча функція полягає в тому, що ці органи безпосередньо виконують нормативні приписи та інші акти законодавчої влади. Розпорядча функція характеризується тим, що для виконання актів законодавчої влади органи виконавчої влади від свого імені видають управлінські акти, дають відповідні розпорядження. Органи виконавчої влади не приймають закони як Верховна Рада України, а забезпечують управління економікою, освітою, наукою, соціальною сферою, вирішують усі інші управлінські справи [382].

Структура органів виконавчої влади в Україні включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів. Вищим органом у системі виконавчої влади є Кабінет Міністрів України – Уряд. Відповідно до ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України [281]. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України. Він є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо, через центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує діяльність цих органів. Це колегіальний орган, який здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на засіданнях. Свою діяльність Кабінет Міністрів України планує на основі та на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України [281; 522].

Підтвердженням його статусу є коло завдань, визначених у положеннях ст. 116 Конституції України [280].

Відносини між виконавчою владою, Кабінетом Міністрів України і Президентом України регулюються ст. 106 Конституції України. Президент України призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку [280]. Відповідно до п. 1 ст. 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Президент України має право прийняти рішення про відставку Кабінету Міністрів України, тобто питання відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом України має політичний характер і може вирішуватися шляхом прийняття рішення про відставку. При цьому Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президенту України заяву про відставку Кабінету Міністрів України у день прийняття рішення Президентом України [533; 281]. Верховна Рада України відповідно до ст. 87 Конституції України, за пропозицією не менше як однієї третини народних депутатів України її конституційного складу, може також розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю конституційного складу Верховної Ради України [280; 281]. Підконтрольність і підзвітність Кабінету Міністрів України Верховній Раді України визначено статтями 85, 96, 97 Конституції України. Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України має підзаконний характер і здійснюється відповідно до положень Конституції та законів України. Подання Кабінету Міністрів України доповіді про перебіг виконання державного бюджету поточного року разом із проектом Державного бюджету України на наступний рік дає можливість Верховній Раді України проконтролювати фінансову ситуацію в державі та здійснити моніторинг діяльності уряду з метою уникнення ризиків, що супроводжували виконання бюджету поточного року [281; 533].

Призначення на посаду Прем'єр-міністра України здійснюється Президентом України. Для такого призначення необхідна згода більше ніж

половини конституційного складу Верховної Ради України, тому Президент України подає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України. До письмового подання відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (ч. 3 ст. 8) додаються відомості про громадянство, освіту, трудову діяльність, автобіографія, декларація про особисті доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан за рік, що передує року подання, відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, відомості про судимість кандидата. Усі відомості подаються державною мовою і підписуються кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України [533]. У п'ятиденний строк з дня внесення такого подання Верховна Рада України розглядає подання Президента України про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України.

До розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України за пропозицією депутатських фракцій кандидат на посаду Прем'єр-міністра України зустрічається з депутатськими фракціями та відповідає на їхні запитання. Рішення про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України приймається шляхом голосування у поіменному режимі та приймається у формі постанови Верховної Ради України, яка невідкладно направляється Президенту України. Отримавши постанову Верховної Ради України про надання згоди на посаду Прем'єр-міністра України, Президент України видає указ про призначення на посаду, з моменту видання якого особа, призначена на посаду Прем'єр-міністра України, набуває повноважень за цією посадою [280].

Прем'єр-міністр України вносить Президенту України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України, в якому персональний склад Кабінету Міністрів України може вноситися єдиним списком або можливе внесення подання окремо на кожну посаду члена Кабінету Міністрів України

разом з відомостями про особу, визначеними в п. 5 ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [533]. Особа, призначена членом Кабінету Міністрів України, набуває повноважень за посадою з моменту видання Указу Президента України про призначення її членом Кабінету Міністрів України.

Отже, члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри України, міністри. Кількість та перелік посад новоствореного Кабінету Міністрів України визначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України. Стосовно посадового складу Кабінету Міністрів України необхідно зауважити, що він залежить від структури органів виконавчої влади, яка, у свою чергу, визначається метою та завданнями діяльності виконавчої влади та пріоритетністю їх у відповідний період [533].

Порядок формування складу Кабінету Міністрів України дає підстави для висновку, що Прем'єр-міністр України пропонує кандидатури на посади першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України, тоді як Кабінет Міністрів України визначає розподіл повноважень.

Наступним вертикальним щаблем органів виконавчої влади в Україні є центральний рівень (міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом).

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про утворення комісій з проведення реорганізації та ліквідації деяких центральних органів виконавчої влади» від 06 вересня 2019 року №738-р [565] передбачено створення комісій щодо проведення реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади.

До нині діючої структури центральної ланки виконавчої влади в Україні належать:

– міністерства: Міністерство цифрової трансформації України; Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (підпорядкованих органів – 5: Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державна служба експортного контролю України; Державне агентство резерву України; Державне космічне агентство України); Міністерство внутрішніх справ України (підпорядкованих органів – 4: Національна поліція України; Адміністрація Державної прикордонної служби України; Державна міграційна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій); Міністерство енергетики та захисту довкілля України (підпорядкованих органів – 8: Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державна інспекція енергетичного нагляду України; Державна екологічна інспекція України; Державне агентство України з управління зоною відчуження; Державна служба геології та надр України; Державне агентство водних ресурсів України); Міністерство закордонних справ України; Міністерство інфраструктури України (підпорядкованих органів – 5: Державна авіаційна служба; Державна служба морського та річкового транспорту України; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державне агентство автомобільних доріг; Державне агентство інфраструктурних проєктів України); Міністерство культури, молоді та спорту України (підпорядкованих органів – 10: Державна служба охорони культурної спадщини України; Державне агентство розвитку туризму України; Державна інспекція культурної спадщини України; Державна служба України з етнополітики та свободи совісті; Державне агентство України з питань мистецької освіти; Державне агентство України з питань мистецтв; Державне агентство розвитку молоді та громадянського суспільства України; Державне агентство спорту України; Державне агентство України з питань кіно; Український інститут національної пам'яті УІНП; Міністерство оборони

України; Міністерство освіти і науки України (підпорядкованих органів – 2: Національна комісія зі стандартів державної мови; Державна служба якості освіти України); Міністерство охорони здоров'я України (підпорядкованих органів – 2: Національна служба здоров'я України; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками); Міністерство розвитку громад та територій України (підпорядкований орган – 1: Державна архітектурно-будівельна інспекція України); Міністерство соціальної політики України (підпорядкованих органів – 3: Державна соціальна служба України; Державна служба України з питань праці; Пенсійний фонд України); Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України; Міністерство фінансів України (підпорядкованих органів – 6: Державна митна служба України; Державна податкова служба України; Офіс фінансового контролю; Державна казначейська служба України; Державна фіскальна служба України; Державна служба фінансового моніторингу України); Міністерство юстиції України (підпорядкованих органів – 1: Державна архівна служба) [658];

– служби: Державна податкова служба України; Державна служба України з етнополітики та свободи совісті; Національна служба здоров'я України; Державна соціальна служба України; Державна митна служба України; Державна авіаційна служба України; Державна архівна служба України; Державна казначейська служба України; Державна міграційна служба України; Державна служба морського та річкового транспорту України; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державна служба геології та надр України; Державна служба України з питань праці; Державна служба статистики України; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна служба фінансового моніторингу України; Державна служба

експортного контролю України; Державна регуляторна служба України; Державна фіскальна служба України; Державна служба якості освіти України;

– агентства: Державне агентство автомобільних доріг України; Державне агентство водних ресурсів України; Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство резерву України; Державне агентство рибного господарства України; Державне агентство України з питань кіно; Державне агентство України з управління зоною відчуження; Державне космічне агентство України; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Державне агентство інфраструктурних проєктів України; Національне агентство України з питань державної служби; Національне агентство з питань запобігання корупції [658];

– інспекції: Державна архітектурно-будівельна інспекція України; Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція ядерного регулювання України; Державна інспекція енергетичного нагляду України;

– колегіальні органи: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [658];

– інші ЦОВВ: Офіс фінансового контролю; Адміністрація Державної прикордонної служби України; Національна комісія зі стандартів державної мови; Національна поліція України; Український інститут національної пам'яті; Пенсійний фонд України; Місцеві органи влади [658].

Керівників центральних органів виконавчої влади в установленому порядку призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Повноваження керівників центральних органів виконавчої влади на цих посадах припиняє Президент України [369, с. 227; 613].

Наступна ланка в структурі органів виконавчої влади належить місцевим органам виконавчої влади. Відповідно до ст. 118 Конституції України, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [280].

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [613, с. 180].

Діяльність місцевих державних адміністрацій – значної ланки єдиної системи органів виконавчої влади – відіграє важливу роль в управлінні відповідною адміністративно-територіальною одиницею та вирішенні питань не лише конкретної території, а всієї держави. Положення щодо організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій деталізовано в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 10 квітня 1999 року [537].

Місцеві державні адміністрації є юридичними особами зі своїми атрибутами. Їх склад формують голови місцевих державних адміністрацій, які у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, визначають їх структуру. Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі

державних адміністрацій» від 18 квітня 2012 року № 606 [523], відповідно до рекомендаційного переліку встановлювались структурні підрозділи обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації:

1. Структурні підрозділи: агропромислового розвитку (крім Київської міської державної адміністрації); екології та природних ресурсів; економічного розвитку, торгівлі та залучення інвестицій; регіонального розвитку та житлово-комунального господарства; інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю; інфраструктури, розвитку та утримання мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення; туризму та курортів; культури, національностей та релігій; містобудування та архітектури; молоді та спорту; освіти і науки; охорони здоров'я; соціального захисту населення; фінансів; з питань надання адміністративних послуг або з питань організації діяльності центру надання адміністративних послуг (для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій); з питань оборонної роботи, цивільного захисту та взаємодії з правоохоронними органами.

2. Державний архів області (міста).

3. Служба у справах дітей [523].

У структурних підрозділах районної, районної у мм. Києві та Севастополі державних адміністраціях, створюються:

1. Структурні підрозділи: архівний (крім районної у м. Києві держадміністрації); житлово-комунального господарства, містобудування, архітектури, інфраструктури, енергетики та захисту довкілля; культури, молоді та спорту; освіти; соціального захисту населення; фінансів; з питань надання адміністративних послуг та державної реєстрації; з питань оборонної роботи, цивільного захисту та взаємодії з правоохоронними органами.

2. Служба у справах дітей [523].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» від 01 серпня 2007 року № 996

[524] рекомендовано визначений перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів облдержадміністрації:

1. Відділи та інші структурні підрозділи апарату: відділ адміністрування Державного реєстру виборців; відділ забезпечення діяльності керівництва; відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи; відділ (сектор) господарського забезпечення; загальний відділ; відділ (сектор) інформаційно-комп'ютерного забезпечення; відділ кадрової роботи; відділ (сектор) контролю; відділ (сектор) мобілізаційної роботи; організаційний відділ; відділ (сектор) режимно-секретної роботи; відділ роботи із зверненнями громадян; відділ фінансового забезпечення; юридичний відділ; відділ (сектор) з питань запобігання та виявлення корупції.

2. Управління, відділи та інші структурні підрозділи: Головне управління агропромислового розвитку; Головне управління економіки; Головне управління праці та соціального захисту населення; Головне управління промисловості та розвитку інфраструктури; Головне фінансове управління; Державний архів області; служба у справах дітей; Управління житлово-комунального господарства; Управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю; Управління з питань майна комунальної власності (за умови делегування радами повноважень з управління майном); Управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; Управління культури і туризму; Управління освіти і науки; Управління охорони здоров'я; Управління регіонального розвитку, містобудування та архітектури; Управління у справах преси та інформації; Управління у справах сім'ї, молоді та спорту; Управління (відділ) у справах національностей та релігій [524].

На сьогодні до структури місцевих органів влади входять: Вінницька обласна державна адміністрація; Волинська обласна державна адміністрація; Дніпропетровська обласна державна адміністрація; Донецька обласна державна адміністрація; Житомирська обласна державна адміністрація; Закарпатська обласна державна адміністрація; Запорізька обласна державна адміністрація;

Івано-Франківська обласна державна адміністрація; Київська обласна державна адміністрація; Кіровоградська обласна державна адміністрація; Луганська обласна державна адміністрація; Львівська обласна державна адміністрація; Миколаївська обласна державна адміністрація; Одеська обласна державна адміністрація; Полтавська обласна державна адміністрація; Рівненська обласна державна адміністрація; Сумська обласна державна адміністрація; Тернопільська обласна державна адміністрація; Харківська обласна державна адміністрація; Херсонська обласна державна адміністрація; Хмельницька обласна державна адміністрація; Черкаська обласна державна адміністрація; Чернівецька обласна державна адміністрація; Чернігівська обласна державна адміністрація; Київська міська державна адміністрація; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; Севастопольська міська державна адміністрація.

Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Прем'єр-міністру України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. Президент України може доручити Прем'єр-міністру України внести подання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури. Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень із моменту призначення. Порядок припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій урегульовано в ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [537].

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Проекти розпоряджень нормативно-правового характеру погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є проектами регуляторних актів, підлягають погодженню з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики у порядку, встановленому Законом України

«Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV [489].

Ненормативні акти місцевих державних адміністрацій набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Вони доводяться до відома виконавців, а у разі потреби – оприлюднюються.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набувають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, що стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набувають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними, оприлюднюються у порядку, встановленому ст. 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [489].

Крім власних, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України і в обсягах і межах, передбачених ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [536].

Нарешті остання, найменша структурна ланка органів виконавчої влади в Україні, до якої належать органи спеціальної – галузевої та функціональної – компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центрального, і місцевого органу виконавчої влади. До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом відносяться: Антимонопольний комітет України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Фонд державного майна України; Національне агентство України з питань запобігання корупції; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління

активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації; Державне бюро розслідувань [241].

Таким чином, проаналізувавши структуру органів виконавчої влади в Україні, доходимо висновку, що Кабінет Міністрів України – Уряд, дійсно має внутрішню ієрархічну структуру підпорядкованості. Реформаторські процеси, які втілюються в економічній, соціальній, політичній, правовій та в інших сферах суспільства вимагають від системи органів виконавчої влади України вироблення дієвого механізму їх функціонування на засадах децентралізації влади та розвитку територіальних громад.

На наше переконання, нині діючий адміністративно-територіальний розподіл України не зовсім відповідає вимогам сьогодення, оскільки створення територіальних громад (об'єднаних територіальних громад) переважно не має підтримки серед населення. Тому назріла нагальна потреба замислитись над новим територіальним розподілом України, наприклад, за географічним, демографічним або економічним принципами.

3.2. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади

У попередньому підрозділі ми розглянули загальну характеристику системи та структуру органів виконавчої влади в Україні і дійшли висновку, що сьогодення вимагає від системи органів виконавчої влади України (публічної влади) вироблення дієвого механізму її функціонування на засадах децентралізації влади з метою розвитку територіальних громад. Тому є необхідність надати визначення саме адміністративно-правовому статусу органів виконавчої влади із з'ясуванням особливостей цього статусу, ураховуючи систему територіальної організації влади.

Взагалі статус, що це таке? У Малому енциклопедичному словнику Брокгауза і Ефрона зазначено: статус (від латинської – status, стан або становище): 1) хімічний стан виділення, хімічний термін, визначає деякий стан речовини в момент її виділення із з'єднань, при якому речовина часто має більшу порівняно енергію до реакцій; 2) початкове положення, термін має політичне та юридичне значення [327].

Поняття статусу в правовій площині визначено в юридичній енциклопедії – «статус» (лат. Status – становище) – правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи [688, с. 520]. Отже, з урахуванням даного визначення – статус, це правове положення фізичної або юридичної особи, тобто громадянина України або публічної особи.

Питанню адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади приділялась та приділяється значна увага вітчизняними вченими-правознавцями, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійка, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Галуцька, Г.Ю. Гулевської, П.В. Діхтієвського, О.В. Дьяченка, М.К. Золотарьової, В.Л. Коваленка, Т.О. Коломоєць, Н.В. Кізіма, О.В. Кузьменко, С.В. Петкова, С.Г. Стеценка та ін.

Розкриваючи статус фізичної особи, Ю.П. Битяк зазначає, що на всіх осіб, які постійно чи тимчасово перебувають на території України, поширюється юрисдикція української держави. Законодавство у багатьох випадках чітко розмежовує статус громадянина й особи, не ототожнюючи їх. Громадянин України має ширший обсяг прав і обов'язків, ніж особа, яка не пов'язана відносинами громадянства з державою [20, с. 142]. На думку науковця, адміністративно-правовий статус громадянина України є складовою його загального статусу, встановленого Конституцією та Законом України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року [465, с. 65] та іншими законодавчими актами України [20, с. 140]. Крім того, Ю.П. Битяк стверджує, що адміністративно-правовий статус громадянина України встановлюється

обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність [20, с. 140].

Що стосується юридичної особи, то Ю.П. Битяк зазначає, що кожен орган виконавчої влади – від центрального до місцевого – є суб'єктом права державної власності, наділяється статусом юридичної особи й водночас вирішує різні питання оперативного управління та охорони цієї власності. Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм відповідних юридично-владних повноважень, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділені необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах віддання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного органу окремо [20, с. 140].

На наш погляд, Ю.П. Битяк дуже вдало розмежував правовий статус фізичної та юридичної особи, з чим складно не погодитись. Але в контексті розмежування дефініцій «оперативне управління» та «право» слушно зазначив С.В. Петков, який наголосив, що дефініція «право» є похідним від «управління» в контексті «правління», «правити», тобто щось коригувати [403, с. 174].

Коригувати, виправляти, робити правильно – означає послуговуватися правом. Право – інструмент управління. Для здійснення управління певному керівникові (правителеві) потрібна структура з певним статусом, котра надавала б йому допомогу в цій діяльності. Така структура мала назву «адміністрація» (від. лат. керування, управління) – розпорядчі органи державного управління [667, с. 53].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, С.В. Ківалов здійснив їх класифікацію, визначив їх функції, завдання компетенцію [383, с. 82-94]. В.Б. Авер'янов характеризує статус органів виконавчої влади як наділений певним колом повноважень, тобто компетенцією, що закріплена в компетенційних (або статутних) нормативно-правових актах [228, с. 164]. Продовжуючи свою думку, науковець зазначає, що

компетенція органу виконавчої влади доповнюється важливими елементами – завданням, функціями, характером взаємозв'язків з іншими органами (як по вертикалі, так і по горизонталі), місцем в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядком вирішення установчих і кадрових питань [228, с. 142; 92, с. 142].

Характер взаємозв'язків простежується також в наукових доробках Т.О. Коломоєць, яка під адміністративно-правовим статусом Кабінету Міністрів України визначає місце вищого органу в системі виконавчої влади в системі органів державного управління [18, с. 116], по-перше, через визнання його вищим органом у системі органів виконавчої влади, тобто таким, що спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних Київської та Севастопольської міських, районних у містах державних адміністрацій; по-друге, через встановлення відповідальності перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольності і підзвітності Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. В подальших своїх роботах науковець систему органів державного управління презентує як органи публічного адміністрування [19, с. 423-428].

Проте, на думку Д.М. Бахраха, в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади необхідно виокремити три головні блоки: 1) цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний (компетенцію) [52, с. 355]. Науковець зазначає, що першим елементом адміністративно-правового статусу є цілі, завдання та функції, що закріплені юридично. Другий елемент – це організаційно-структурний компонент правового статусу, який охоплює нормативне регулювання порядку створення, легалізації, реорганізації, ліквідації суб'єктів їх підзвітності, встановлення та зміни їх організаційних структур, права та організаційне самовизначення, процедури діяльності та права на офіційні символи [228, с. 122].

Ураховуючи велику кількість поглядів науковців щодо адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, необхідно зазначити, що

виконавчій владі в Україні притаманні також спільні ознаки, такі як: адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність, діяльність виконавчої влади пов'язана з виконанням повноважень юридично-владного характеру, це влада, яка має систему органів публічного адміністрування. Ці ознаки зумовлені спільним функціональним видом діяльності щодо здійснення публічного адміністрування.

Таким чином, до найбільш суттєвих ознак необхідно віднести: кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічного адміністрування; вони мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативними актами; всі суб'єкти публічного адміністрування реалізують не приватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути навіть суб'єктами приватного права; для здійснення публічного адміністрування суб'єкти наділені повноваженнями з прийняття публічних владних рішень; вони орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання закону [15, с. 146-152].

До загальних ознак суб'єктів публічної адміністрації належать: суб'єктам притаманна адміністративна правоздатність – потенційна здатність мати адміністративні обов'язки і права у сфері публічного адміністрування та адміністративна дієздатність – здатність виконувати адміністративні обов'язки та реалізувати з їх виконання свої адміністративні права у сфері публічного адміністрування, що загалом формує основу адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації [15, с. 146-152].

Дослідити адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, без вивчення діючої нормативно-правової основи їх діяльності – неможливо, саме тому пропонуємо проаналізувати норми чинного законодавства України з позиції визначення правового статусу кожного з органів виконавчої влади.

Постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства цифрової трансформації» від 18 вересня 2019 року № 856 затверджено «Положення про Міністерство цифрової трансформації України» [414], в якому передбачено, що Міністерство цифрової трансформації України є центральним

органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до покладених на Міністерство цифрової трансформації України завдань, воно має право: здійснювати нагляд і контроль за формуванням та виконанням Національної програми інформатизації; видавати накази, організувати та контролювати їх виконання, скасовувати акти територіальних органів повністю чи в окремі частині, порушувати перед Кабінетом Міністрів України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром, та їх заступників; ініціювати питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром, їх територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління такого органу; притягувати до дисциплінарної відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Міністерства цифрової трансформації України тощо [414].

Постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 20 серпня 2014 року № 459 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 року № 838) затверджене «Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України» [423], в якому визначено, що Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України: 1) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті Мінекономіки, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; 2) здійснює добір кадрів в апарат

Мінекономіки та на керівні посади підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату Мінекономіки; 3) контролює діяльність підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; 4) організовує планово-фінансову роботу в апараті Мінекономіки, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та удосконалення бухгалтерського обліку; 5) забезпечує ефективне і цільове використання бюджетних коштів; 6) у межах повноважень, передбачених законом, реалізує державну політику щодо державної таємниці, здійснення контролю за її збереженням в апараті Мінекономіки, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, захист інформації з обмеженим доступом, а також технічний захист інформації, здійснення контролю за її збереженням; 7) забезпечує, в межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави; 8) у межах повноважень, передбачених законом, забезпечує залучення громадян до участі в управлінні державними справами, ефективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства, здійснення громадського контролю за діяльністю Мінекономіки, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики з питань, що належать до компетенції Мінекономіки; 9) забезпечує стійке функціонування системи управління щодо формування, ведення та використання страхового фонду документації [423].

З метою виконання покладених завдань Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України має право: 1) залучати в установленому порядку спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до його компетенції; 2) отримувати безоплатно

від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів державної статистики – статистичну інформацію, у тому числі щодо результатів діяльності оборонно-промислового комплексу; 3) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари та інші публічні заходи з питань, що належать до його компетенції; 4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами [423].

До складу зазначеного вище Міністерства входять 5 підпорядкованих органів: відповідно до вимог Розділу 3 Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення Кодексу України про адміністративні правопорушення [254], Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства про захист прав громадян-споживачів (статті 155, 155-2 ч. 2 ст. 156, ч. 1-2 статей 156-1, 156-2, 156-3, 167 – щодо правопорушень під час реалізації продукції промисловими підприємствами громадянам-споживачам (крім правопорушень щодо лікарських засобів та порушень санітарних норм), ст. 168-1 (крім правопорушень щодо лікарських засобів та порушень санітарних норм), ст. 168-2, ст. 170 КУпАП – щодо правопорушень під час транспортування, зберігання і використання продукції, призначеної для реалізації громадянам-споживачам (крім правопорушень щодо лікарських засобів та порушень санітарних норм), ст. 188-2) [254].

Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: керівник

центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, його заступники, а також інші уповноважені керівником посадові особи цього органу; керівник органу виконавчої влади Автономної Республіки Криму у справах захисту прав споживачів та його заступники [254].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 14 січня 2015 року №15 [475] визначено правовий статус Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [475].

Відповідно до покладених на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру завдань, вказана служба організовує та здійснює державний нагляд (контроль): за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, має право складати протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення, накладати адміністративні стягнення [475].

У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу експортного контролю України» від 31 березня 2015 року № 159 зазначено, що Державна служба експортного контролю України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства і який реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю [498].

Реалізуючи свої завдання за призначенням, Державна служба експортного контролю України має право проводити у передбачених законом випадках розслідування, пов'язані з порушенням суб'єктами здійснення міжнародних передач товарів вимог законодавства у сфері державного експортного контролю, та, за їх результатами, притягувати таких суб'єктів до відповідальності у межах, визначених законом [498].

У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство резерву України» від 8 жовтня 2014 року № 517 визначено, що Державне агентство резерву України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства і який реалізує державну політику у сфері державного матеріального резерву [495]. Відповідно до зазначеного вище Положення, Державне агентство резерву України організовує виконання затверджених Кабінетом Міністрів України завдань щодо формування, зберігання, обслуговування, розміщення, відпуску, використання, поповнення та освіження (поновлення) запасів державного матеріального резерву, дотримання нормативних умов їх кількісного та якісного стану та несе відповідальність за їх виконання [495]. Статтею 14 Закону України «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 року № 51/97-ВР [468] встановлено відповідальність за операції з матеріальними цінностями державного резерву.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне космічне агентство України» від 14 травня 2015 року № 281 визначено, що Державне космічне агентство України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства та який реалізує державну політику у сфері космічної діяльності [496]. Правові засади здійснення космічної діяльності в Україні передбачені Законом України «Про космічну діяльність» від 15 листопада 1996 року № 502/96-ВР [534], в якому у ст. 29 встановлено відповідальність за порушення

законодавства про космічну діяльність в Україні. Так, за порушення законодавства в сфері космічної діяльності в Україні настає дисциплінарна, цивільно-правова або кримінальна відповідальність.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 року № 878, Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС є головним органом в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших, визначених законодавством категорій мігрантів [502].

Відповідно до покладених на Міністерство внутрішніх справ України завдань, Міністерство проводить моніторинг стану публічної безпеки та правопорядку в державі; вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність реалізації центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, державної політики у відповідній сфері [502]. Міністерство внутрішніх справ України спрямовує та координує діяльність 4 підпорядкованих органів.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 року № 877 затверджено адміністративно-правовий статус даного органу [502]. Так, Національна поліція

є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [502]. Від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень [502].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України» від 16 жовтня 2014 року № 533 визначено адміністративно-правовий статус Адміністрації Державної прикордонної служби України [494]. Отже, Адміністрація Державної прикордонної служби України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [494]. Від імені органів Державної прикордонної служби України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: начальники органів охорони державного кордону та Морської охорони Державної прикордонної служби України та їх заступники; інші посадові особи, уповноважені керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону України [494].

Уповноважені посадові особи органів Державної прикордонної служби України можуть стягувати накладені ними штрафи незалежно від їх розміру в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон, контрольних пунктах в'їзду-виїзду та місцях їх дислокації виключно за допомогою безготівкових платіжних терміналів [494].

З метою визначення адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» від 20 серпня 2014 року № 360 регламентовано, що Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших, визначених законодавством категорій мігрантів [497]. Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право керівник, заступники керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, інші уповноважені керівником посадові особи цього органу [254].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 грудня 2015 року № 1052 визначено, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [499]. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, розглядає справи про

адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, здійсненням суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки, невиконанням приписів та постанов посадових осіб органів державного пожежного нагляду (статті 120, 175, 175-2, 188-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [254].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України» від 21 січня 2015 року № 32 (у редакції ПКМУ від 18 вересня 2019 року № 847) Міністерство енергетики та захисту довкілля України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [503]. Мінекоенерго є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує:

1) формування та реалізацію державної політики: у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та, в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки; в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексах; у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства [503];

2) формування державної політики: у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів; у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, а також

здійснення державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами на стадії їх довгострокового зберігання і захоронення; у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива (крім питань забезпечення енергоефективності будівель та інших споруд);

3) формування державної політики щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів та у галузях електроенергетики і теплопостачання [503]. До складу Міністерства енергетики та захисту довкілля України входять 8 підпорядкованих органів, які забезпечують державний нагляд (контроль) за дотриманням природоохоронного законодавства, нормативно-правове регулювання з питань: організації та проведення перевірок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення; розрахунків розмірів відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства тощо [503], та мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення відповідно до своїх напрямів діяльності.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» від 30 березня 2016 року № 281 визначений адміністративно-правовий статус Міністерства закордонних справ України [504]. Відповідно до Положення Міністерство закордонних справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та одночасно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх відносин [504]. У своїй діяльності Міністерство забезпечує участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на інтеграцію України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного

договору, а також бере участь у забезпеченні розвитку міжнародного права тощо [504].

Адміністративно-правовий статус Міністерства інфраструктури України закріплено в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України» від 30 червня 2015 року № 460, в якій передбачено, що Міністерство інфраструктури України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [505].

Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, надання послуг поштового зв'язку, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України, розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, дорожнього господарства, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, а також державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті [505]. Державний нагляд (контроль) за безпекою на транспорті Міністерство здійснює через підпорядковані служби: Державну авіаційну службу; Державну службу морського та річкового транспорту України; Державну службу України з безпеки на транспорті; Державне агентство автомобільних доріг; Державне агентство інфраструктурних проєктів України. Наприклад, відповідно до ст. 228 «Центральний орган виконавчої влади з питань цивільної авіації» Кодексу України про адміністративні правопорушення від імені центрального органу виконавчої влади з питань цивільної авіації розглядати справи про адміністративні правопорушення і

накладати адміністративні стягнення мають право: керівник центрального органу виконавчої влади з питань цивільної авіації та його заступники, державні інспектори, уповноважені на проведення перевірок посадові особи центрального органу виконавчої влади з питань цивільної авіації, керівники аеропортів, начальники служб авіаційної безпеки аеропортів та їх заступники [254].

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності Міністерства культури, молоді та спорту» від 16 жовтня 2019 року № 885 встановлено, що Міністерство культури, молоді та спорту України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [148].

Зазначене вище Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, державної мовної політики, охорони культурної спадщини, фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання, популяризації України в світі, музейної справи, державного іномовлення, інформаційного суверенітету України та інформаційної безпеки, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні [148]. Міністерство культури, молоді та спорту України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів), інформаційній та видавничій сфері, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері телебачення і радіомовлення. Міністерство культури, молоді та спорту України є суб'єктом протидії корупційним правопорушенням, що впливають на результати офіційних спортивних змагань [148]. Протидія іншим видам правопорушень, які виникають у сфері діяльності Міністерства культури,

молоді та спорту України, здійснюється підпорядкованими Міністерству службами, інспекціями, агентствами.

Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [506]. Міноборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у війсьній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. Крім того, Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України та Держспецтрансслужби. У межах своїх повноважень Міністерство здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції та недопущення вчинення правопорушень, контроль за їх реалізацією в апараті Міноборони, на підприємствах, в установах і організаціях, які належать до сфери його управління, та Збройних Сил України; організовує контроль за станом правопорядку, укомплектованості Збройних Сил України та Держспецтрансслужби особовим складом, їх оснащеності сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, запасами матеріальних засобів та станом готовності до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період тощо [506].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16 жовтня 2014 року № 630 визначено адміністративно-правовий статус Міністерства освіти і науки України [507].

Отже, відповідно до Положення, Міністерство освіти і науки України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу

(передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [507].

Міністерство освіти і науки України здійснює державний нагляд (контроль) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності через свої підпорядковані підрозділи: Національну комісію зі стандартів державної мови та Державну службу якості освіти України [507].

У Положенні про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 267 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 року № 90), зазначено [508]: 1) Міністерство охорони здоров'я України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Це головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, попередження та профілактики неінфекційних захворювань, забезпечує формування та реалізує державну політику щодо епідеміологічного нагляду (спостереження), імунопрофілактики, промоції здорового способу життя та запобігання факторам ризику, попередження та зниження рівня вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення, безпеки харчових продуктів, регламентації факторів середовища життєдіяльності населення, гігієнічної регламентації небезпечних факторів, створення національної системи крові, управління системою якості щодо безпеки крові, біологічної безпеки та біологічного захисту, боротьби із стійкістю до протимікробних препаратів, реагування на небезпеки для здоров'я та

надзвичайні стани в сфері охорони здоров'я, а також забезпечення формування державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення [508].

Міністерство забезпечує організацію проведення розслідувань причин і умов виникнення інфекційних захворювань, отруєнь, радіаційних аварій і подання матеріалів з цих питань відповідним державним органам, погоджує пропозиції керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Міністром, щодо утворення, реорганізації, ліквідації їх територіальних органів як юридичних осіб публічного права та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні подання тощо [508]. З метою реалізації цих заходів, у складі Міністерства охорони здоров'я України діє два структурних підрозділи: Національна служба здоров'я України та Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

Адміністративно-правовий статус Міністерства розвитку громад та територій України визначено в Положенні «Про Міністерство розвитку громад та територій України», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 року № 850), де зазначено, що Міністерство розвитку громад та територій України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України [422].

Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, державну житлову політику і політику у сфері благоустрою населених пунктів, державну політику у сфері житлово-комунального господарства, державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, державну політику у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, державну політику у сфері технічного регулювання у будівництві,

а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у сфері контролю житлово-комунального господарства та у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель [422].

У своєму підпорядкуванні Міністерство розвитку громад та територій України має один структурний підрозділ, Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, яка наділена правом розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва, порушенням законодавства під час планування та забудови територій та невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю (статті 96, 96-1 (крім чч. 3-5), ч. 1 та 2 ст. 188-42 КУпАП) [254].

На підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України» від 17 червня 2015 року № 423 визначено адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України [509]. Відповідно до цієї постанови Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціальної політики, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального захисту, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, соціального захисту ветеранів війни та осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [556] в частині організації виплати їм разової грошової допомоги, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, у сфері здійснення

державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб у сфері здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та з питань захисту прав дітей [424].

З метою реалізації своїх повноважень та підтвердження правового статусу Міністерство соціальної політики України у своєму складі має три структурні підрозділи, що здійснюють свою діяльність за окремими напрямками: Державна соціальна служба України, Державна служба України з питань праці, Пенсійний фонд України.

Зауважимо, що відповідно до ст. 231 «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці» Кодексу України про адміністративні правопорушення Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, розглядає справи: про порушення законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці щодо безпечного ведення робіт, зберігання, використання та обліку вибухових матеріалів у галузях промисловості та на об'єктах, підконтрольних центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, про порушення законодавства про надра, а також невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (ч. 5 (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм) і ч. 6 ст. 41, статей 47, 57, 58, 93, 94, 188-4 КУпАП) [254].

Органи Пенсійного фонду України, на підставі ст. 244 Кодексу України про адміністративні правопорушення теж мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушеннями законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, поданням недостовірних відомостей, що використовуються в реєстрі застрахованих осіб Державного

реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування (ст. 165-1 КУпАП), та з перешкоджанням уповноваженим особам Пенсійного фонду України та його органів у проведенні перевірок (ст. 188-23 КУпАП) [254].

Питаннями у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України піклується Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, яке діє на підставі Положення про Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 року № 1175 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 року № 887) [425]. Відповідно до зазначеного вище Положення Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, одночасно з цим є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності, членів сімей ветеранів, осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя [425].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» від 20 серпня 2014 року № 375 Міністерство фінансів України є центральним органом виконавчої влади [510], діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державну політику у сфері

державного пробірною контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку [510].

З метою формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства до складу Міністерства фінансів України увійшли шість підпорядкованих органів: Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Офіс фінансового контролю, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України.

Керуючись вимогами ст. 234 «Органи державного фінансового контролю» Кодексу України про адміністративні правопорушення, від імені органів державного фінансового контролю розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну

політику у сфері державного фінансового контролю, його заступники, а також інші уповноважені керівником посадові особи цього органу [254]. Повноваження щодо складання адміністративних протоколів у сфері митної служби податкової діяльності мають право Державна митна служба України та Державна податкова служба України.

Зокрема, у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 2 липня 2014 року № 228 закріплено адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України [511]. Так, відповідно до постанови Міністерство юстиції України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації [511]. До широко кола завдань Міністерства юстиції України належить також складання протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення [254].

Здійснений аналіз діючих центральних органів виконавчої влади в Україні надав можливість з'ясувати, що з наукової точки адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади становить складну динамічну систему, до якої входить велика кількість суб'єктів та об'єктів управління різного рівня, що взаємодіють між собою [655, с. 180; 199].

Таким чином, до особливостей адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади доцільно віднести: 1) повноваження будь-якого суб'єкта публічного адміністрування мають бути нормативно закріплені. Вони мають прямо встановлюватись законом або опосередковано спиратись на закон; 2) кожне повноваження потрібно чітко викласти; 3) у нормативних актах має міститись вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування; 4) владна діяльність суб'єкта публічного адміністрування поза межами встановлених для нього повноважень є протиправною і суперечить приписам Конституції України та принципу верховенства права [15, с. 162-164].

Особливість адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади в Україні, на наш погляд, полягає і в тому, що кожна окрема ланка виконавчої влади здійснює адміністративно-владний вплив на певну сферу суспільних відносин, відносно якої здійснює свої управлінські дії. Цей вплив також здійснюється через засоби адміністративного примусу, що знаходиться в межах адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади.

3.3. Вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

Аналіз системи, структури та особливостей адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади в Україні надав можливість дійти деяких висновків щодо організаційних основ функціонування вищих органів виконавчої влади (публічної влади) в державі. Безперечним залишається той факт, що на сьогодні органи виконавчої влади в Україні виконують завдання за

своїм функціональним призначенням (напрямом діяльності), мають свою систему, структуру та правовий статус. Проте на даний час у діяльності органів виконавчої влади залишається багато прогалин в контексті децентралізації влади, посилення ролі територіальних громад у вирішенні соціальних проблем жителів громади. Саме тому назріло питання визначення впливу децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

З цією метою ми звернемося до енциклопедичної літератури та визначимо, що таке децентралізація влади в соціальному, політичному та правовому сенсі, з'ясуємо її вплив на розподіл повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «децентралізація» визначається як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [365, с. 142].

Наука політологія термін «децентралізація» характеризує як – управлінську політичну систему, яка покликана здійснювати владно важливі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [402, с. 133-139].

У соціологічному вимірі децентралізація (від лат. de... – префікс, означає відсутність, відміну чого-небудь, з фр. centralisation – центра – лізація) – англ. decentralization; нім. dezentralisation – як процес передачі функцій центральної влади органам місцевої влади [37]. Звертаючись до юридичної енциклопедії, з'ясуємо, що децентралізація (від лат. de – означає скасування, припинення, і centralis – середній, центральний) – процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць (областей, автономій,

республік) або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Децентралізація, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм [688, с. 542]. Крім того, термін «децентралізація» у сучасному національному праві втілюється в ст. 132 Конституції України, в якій передбачено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [280].

На рівні міжнародних, національних, регіональних та локальних правових актів ст. 3 «Концепція місцевого самоврядування» Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року визнано: 1) місцеve самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення; 2) це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [170].

Проте варто зазначити, що сучасна реформа децентралізації влади передбачає реформування системи державного управління в Україні, початок якої заклала Концепція адміністративної реформи, схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 822 [284], в якій передбачено, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя,

соціальної стабільності, культури та демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах, і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [284].

Наукову зацікавленість щодо вивчення аспектів реформування системи державного управління в Україні в контексті впливу децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, приділено значну увагу як вітчизняними науковцями, так і інших країн. Зокрема, В.Б. Авер'янов, В.А. Алексеєв, Н.Р. Нижник розглядають проблему розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з позиції так званої державницької теорії й додержуються принципу децентралізації частини повноважень органів виконавчої влади [365, с. 123].

Якісні зміни в державі, на думку Н.О. Армаш, С.В. Петкова, в частині розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можливі лише після оновлення інституту відповідальності, передусім відповідального ставлення і відповідальності чиновника – представника держави з урахуванням людиноцентристської позиції відносин «людина-держава» [402, с. 133-139].

Між тим К.О. Ващенко, Ю.В. Ковбасюк, В.В. Толкованов зазначають: «щоб відповідні зміни закладали надійний конституційно-правовий фундамент для ефективного функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, необхідно вирішити та узгодити між собою низку методологічних завдань і, як результат, чітко визначити базові поняття, парадигми й теорії виконавчої влади та місцевого самоврядування, що слугуватимуть основою для вибору та правового закріплення моделі їх

здійснення в Україні; суб'єктів виконавчої влади та місцевого самоврядування (органи публічної влади, організації і тощо), функції, завдання, які вони мають реалізовувати; скільки та яких саме ресурсів потрібно на здійснення реформи та подальшу повноцінну реалізацію визначених функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування» [353, с. 66].

Проблемі співіснування двох ключових суб'єктів системи публічної влади – держави, яку представляють органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, приділялась увага починаючи з 1992 року, коли відбулося роздержавлення місцевих Рад народних депутатів, у результаті чого з'явилися дві системи органів місцевої влади: органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації [615, с. 151-158].

На думку І.П. Голосніченка, питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень [116, с. 52].

У свою чергу В.Г. Яцуба та В.А. Яцюк вважають, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, які наділені власними, самоврядними і делегованими повноваженнями, та місцевими державними адміністраціями, які наділені відповідними розпорядчими та виконавчими повноваженнями, зумовлене: 1) необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи; 2) порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами; 3) наявністю прогалин у регулюванні або дублюванням певних повноважень цих органів [30, с. 145]. До того ж Л.В. Бондарчук та В.А. Урбанович зауважують, що на сучасному етапі нечітке розмежування повноважень, відсутність дієвого механізму взаємодії, а також відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня

зумовлюють неефективність взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади [70, с. 1-9].

Наприклад, на сьогодні в країнах Європейського Союзу проблеми взаємовідносин між державами адміністраціями та органами місцевого самоврядування вирішені. Насамперед законодавство європейських країн передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку, та місцевого самоврядування – з другого. Місцеві адміністрації, назви яких можуть варіюватися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, які належать саме до сфери компетенції держави. І навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування у країнах Європейського Союзу характерне саме для органів місцевого самоврядування [321, с. 27; 179].

Розмежування державного управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративного поділу залежить від конкретного типу системи місцевого самоврядування. У більшості держав-членів Європейського Союзу місцеві адміністрації, у межах компетенції держави, виконують такі функції: а) контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування норм національного законодавства [576, с. 190-191]; б) виконання органами місцевого самоврядування повноважень, які були делеговані центральними органами виконавчої влади (держави Балтії, Німеччина); в) координація діяльності центральних органів виконавчої влади (міністерства та відомств) [576, с. 190-191]. Разом з цим, обмеження самоврядування на регіональних рівнях є характерним для унітарних держав. Воно зазвичай існує у таких формах: наділення представницького органу суто дорадчими функціями (наприклад, релігійний рівень Польщі до 1998 р.); представницькі органи отримують лише повноваження, делеговані муніципалітетами. Так, у Фінляндії на регіональному рівні можуть існувати об'єднання муніципалітетів (найчастіше добровільні), яким органи місцевого самоврядування можуть делегувати повноваження з медичного та соціального забезпечення, професійної освіти, водо- та електропостачання; відсутність органів місцевого

самоврядування на тих рівнях, де функціонують місцеві державні адміністрації (зокрема у Болгарії) [144, с. 145].

Спільна компетенція урядових представництв та органів місцевого самоврядування, швидше за все, є винятком. На регіональному рівні вона встановлена у Латвії. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мали узгоджувати між собою свої рішення у таких сферах: розробка проєктів законодавчих актів і положень, що регулюють діяльність місцевих органів влади; визначення розміру загальних та цільових відрахувань на потреби місцевих органів управління на кожен фінансовий рік; визначення фінансових джерел адміністрування додаткових функцій, виконання яких очікується від місцевих органів влади; будь-які інші питання, що стосуються місцевих органів влади [144, с. 145].

Таким чином, зважаючи на практику розподілу й здійснення тих чи інших повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування цілком очевидно, що в повсякденному житті реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування не тільки призводить до погоджених дій, а й призводить до різних питань щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів, відповідальності за прийняті рішення. Такі межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є майже в усіх демократичних, правових державах, проте законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки під час розвитку суспільних відносин часто виникають нові проблеми, які не можуть бути вирішені в рамках наявного законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади, а також через те, що законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях, допускаючи інші, крім законодавчого, способи цього розмежування [625, с. 144-150].

Цілком погоджуємось з даною думкою, та від себе хочемо додати, що справді на місцевому рівні, а саме в громаді, виникає велика кількість проблемних питань, вирішення яких залежить від взаємодії між органами

виконавчої гілки влади та членами територіальної громади, що передбачає процес децентралізації влади.

Отже, здійснений аналіз думок та поглядів науковців на проблему розподілу (розмежування) повноважень органів гілки виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні надав можливість визначити авторське бачення проблеми впливу децентралізації на розподіл повноважень між зазначеними вище органами державної влади. Справді, 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.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385, визначає, що на сьогодні державна регіональна політика в Україні, як ніколи, вимагає координації її цілей та заходів з пріоритетами галузевих політик. Зокрема це стосується таких сфер, як: транспорт та інфраструктура, економічний розвиток та інвестиції, підприємництво і регуляторне середовище, конкурентна політика, ринок праці, освіта і наука, інноваційна діяльність [491].

Питання ефективності здійснення заходів у рамках реалізації Стратегії неможливо розглядати окремо від питання проведення реформи адміністративно-територіального устрою, фіскальної децентралізації, що означає передачу ресурсів з центру на місця, розвитку і стимулювання конкурентних засад економіки, посилення ролі місцевого самоврядування тощо [491]. Наголошуємо, заходи з «проведенням реформи адміністративно-територіального устрою та фіскальної децентралізації влади». Наразі в Україні протягом останніх років проводиться адміністративна реформа, яка спрямована на оптимізацію державного апарату, підвищення якості та доступності адміністративних послуг, спрощення бюрократичних процедур, полегшення умов ведення бізнесу та протидію корупції [491].

Між тим з урахуванням структури, характеру та динаміки відносин між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, основними

проблемами в рамках процесу формування та реалізації державної регіональної політики, визначає Стратегія, є: недостатня горизонтальна координація між міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та Мінекономрозвитку як у сфері узгодження пріоритетів державної регіональної політики, так і у сфері узгодження секторальної політики і цільових програм (комплексна оцінка їх впливу на території не проводиться); диспропорційні відносини між обласними та районними радами з їх відповідними обласними та районними держадміністраціями (ради, які мають можливість визначати пріоритети регіонів, фактично не мають засобів їх упровадження); майже повна відсутність горизонтальних відносин між регіонами (їх часткова формалізованість у рамках всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування); недостатня координація та узгодженість дій між центральними, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, під час розроблення рекомендацій та пропозицій щодо визначення пріоритетів державної регіональної політики; відсутність системи адекватних показників для проведення моніторингу, оцінки і контролю за виконанням завдань державної регіональної політики [133; 147].

Який же стан справ впливу децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на сьогодні?

Теперішній стан справ щодо впливу децентралізації влади на процеси, що відбуваються в органах державної влади, зафіксований у Проекті Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року: «Розвиток та єдність, орієнтовані на людину» [598], в якому зазначено, що однією з проблем у сфері реалізації Державної стратегії регіонального розвитку є відсутність належної координації центральних і місцевих органів влади з питань реалізації державної регіональної політики.

За результатами аналізу регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації можна виокремити низку проблемних питань, що можуть

впливати на ефективність подальшої реалізації регіональних стратегій і потребують розв'язання у короткостроковій перспективі: 1) неузгодженість періоду дії окремих регіональних стратегій і планів заходів з їх реалізації з періодом дії Стратегії та плану заходів з її реалізації (відповідно до вимог законодавства); 2) незабезпеченість виконання більшості завдань регіональних стратегій розвитку відповідними фінансовими ресурсами. Як свідчить аналіз, проекти регіонального розвитку не подавалися на 82% завдань регіональних стратегій розвитку. Це передусім ті завдання, що прямо впливають на підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки, розвиток бізнесу (який насправді є генератором нових робочих місць та надходжень до бюджету); 3) надмірна деталізація технічних завдань на проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [147]. Доволі часто такі технічні завдання мають перелік проектів із зазначенням конкретних об'єктів та виконавців; 4) територія впливу понад 60% проектів не перевищує розмірів однієї громади; 5) необґрунтоване завищення вартості плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку; 6) недостатній обсяг фінансування та його непрогнозованість; 7) невчасність надходження коштів з державного бюджету для фінансування проектів (у тому числі Державного фонду регіонального розвитку) – як правило, наприкінці бюджетного року, що унеможлиблює своєчасне виконання робіт; 8) недостатній рівень кваліфікації розробників проектів – неспроможність авторів проектних ідей, як фізичних осіб, так і органів місцевого самоврядування, розробити проекти за встановленими формами, насамперед обґрунтувати фінансові витрати; 9) неспроможність переможців тендерів забезпечити реалізацію проектів на якісному рівні [598].

Наразі відсутній ефективний механізм координації заходів центральних та місцевих органів щодо регіонального розвитку. Таку функцію мала б виконувати Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку, утворена при Кабінеті Міністрів України постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з

питань регіонального розвитку» від 16.09.2015 № 714 [566], в якій зазначено, що основними завданнями Міжвідомчої комісії є: 1) забезпечення координації дій органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики, зокрема з обов'язковим залученням органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної регіональної політики, а також до узгодження галузевих прогнозів розвитку регіонів із стратегічними завданнями державної регіональної політики; 2) підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної регіональної політики; 3) розроблення пропозицій щодо визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час формування та реалізації державної регіональної політики; 4) сприяння підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади під час формування та реалізації державної регіональної політики; 5) розроблення пропозицій щодо забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях; 6) сприяння використанню позитивного досвіду інших країн, зокрема європейських, під час удосконалення нормативно-правової бази з питань державної регіональної політики [566]. На жаль, останнє засідання зазначеної Комісії було проведено у 2016 році.

Разом із тим, після затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року в Україні було започатковано стратегічне планування регіонального розвитку, закладено основи системного підходу до формування регіональної політики. Виконання стратегічних завдань з децентралізації влади, визначених у зазначеному документі, дало можливість: запровадити стратегічне планування регіонального розвитку на державному та регіональному рівні; завершити формування нормативно-правової бази щодо запровадження механізмів стимулювання розвитку регіонів згідно із Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів»; сформувати та удосконалити нормативно-правову базу, спрямовану на зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад, збільшення питомої ваги власних доходів

місцевих бюджетів, а саме: прийняття 8 липня 2010 року Верховною Радою України нового Бюджетного кодексу України та 2 грудня 2010 року Податкового кодексу України запровадило низку норм, спрямованих на формування прогнозованої бюджетної політики, регіональне економічне зростання, розвиток і стимулювання місцевих бюджетів, удосконалення міжбюджетних відносин, скасування неефективних місцевих податків і зборів; протягом 2010–2012 років створено методологічну базу для формування та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом, який є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу [147].

На сьогодні проводиться експеримент із запровадження елементів програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. У 2012 році до експерименту було залучено всі бюджети міст обласного значення. Кількість учасників становила 346 місцевих бюджетів. У 2013 році до проведення експерименту залучено всі районні бюджети; доповнення у січні 2012 року Бюджетного кодексу України статтею 24-1 стало законодавчим підґрунтям для створення сучасного інноваційного інструменту фінансової підтримки регіонального розвитку – державного фонду регіонального розвитку та визначило прозорий (формульний) розподіл його коштів; на виконання зазначеної статті Бюджетного кодексу України, починаючи з 2012 року, в державному бюджеті передбачаються кошти для державного фонду регіонального розвитку; створити правове поле для інвестування та розвитку державно-приватного партнерства. Законодавство визначає гарантії діяльності для інвесторів, економічні та організаційні засади реалізації державно-приватного партнерства в Україні [133].

Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць», що набрав чинності 1 січня 2013 року, регулює питання державної підтримки інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки протягом 2013–2032 років [557]; запровадити спрощені умови ведення бізнесу шляхом скасування та обмеження кількості документів дозвільного характеру; запровадити ведення

господарської діяльності на підставі подання декларації; розпочати провадження від принципу «єдиного офісу» до принципу «єдиного вікна» під час видачі документів дозвільного характеру; зменшити кількість перевірок; створити сприятливі умови для соціально-економічного розвитку окремих територій відповідно до Закону України «Про індустриальні парки» [531], який визначає правові та організаційні засади створення і функціонування індустриальних парків на території України з метою забезпечення економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності території громади, активізації інвестиційної діяльності, створення нових робочих місць, розвитку сучасної виробничої та ринкової інфраструктури; здійснити ряд першочергових заходів у сфері земельних відносин.

Зокрема, прийнято закони та інші нормативно-правові акти щодо створення Державного земельного банку. Його робота забезпечить стабільну фінансову підтримку малого та середнього виробника сільськогосподарської продукції. Крім того, введено в експлуатацію єдиний програмний комплекс автоматизованої системи Державного земельного кадастру. Законодавчо врегульовано процедуру відкритих земельних торгів, що сприятиме наповненню державного і місцевих бюджетів та залученню інвесторів у сферу містобудування [133].

Отже, стверджувати про те, що процес децентралізації влади в Україні пригальмований або проходить з мінімальними обертами – помилково. На нашу думку, є низка факторів, які на сьогодні вкрай необхідно вирішити, зокрема: забезпечити територіальні громади відповідними фінансовими ресурсами; надати можливість часткової реалізації регіональних проєктів за рахунок коштів державного фонду; забезпечити своєчасність надходження коштів з державного бюджету для фінансування проєктів; забезпечити чіткий розподіл повноважень і адміністративно-правової відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування тощо [179, с. 117-122].

Визначаючи вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в загальній

системі адміністративно-територіальних взаємовідносин, можемо констатувати, що для вирішення цього питання Верховною Радою України прийняті деякі закони, які розмежовують або делегують повноваження між виконавчою владою (державні адміністрації в Україні) та представницькими органами влади.

Виконавча влада в Україні має свої органи чи посадові особи, як правило, на регіональному чи субрегіональному рівнях адміністративно-територіального устрою. Їх повноваження можуть дещо відрізнитись, але основним повноваженням є контрольне повноваження щодо законності дій органів місцевого самоврядування [580, с. 168].

Конституційний статус місцевих державних адміністрацій в Україні регулюється у статтях 118, 119 [280], а саме: місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян [112, с. 96]. Фактично, в процесі децентралізації орган виконавчої влади за цими формулами є підпорядкованим як державі, так і органам місцевого самоврядування, а за повноваженнями саме він має контролювати дотримання законності, у тому числі і органами місцевого самоврядування. Дуалізм місцевих державних адміністрацій, закладений у Конституції України, разом з відсутністю виконавчих органів у районних і обласних рад, які також не передбачені Основним Законом України, не дає змоги провести реальну децентралізацію виконавчої влади [112, с. 96].

Отже, Конституція України містить низку прогалин та невизначеностей щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування: у частині визначення територіальної основи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є недосконалою, а правові конструкції, що

застосовуються, – суперечливими; не містить необхідних та достатніх правових норм для утворення чіткої ієрархічної системи адміністративно-територіального устрою; не дає змоги створити систему місцевого самоврядування по всій території держави з чіткими та забезпеченими ресурсами повноваженнями органів місцевого самоврядування; містить лінії конфліктності у системі влади та рівні регіонів, районів та територіальних громад [112, с. 96; 240, с. 164].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р [560] передбачає, що доступність та належна якість публічних послуг повинна забезпечуватись шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі [560].

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня. Зазначимо, що основними повноваження органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму. Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий,

інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні [560].

З метою оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що надасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України [560].

Отже, на момент схвалення «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» в 2014 році проблема дуалізму місцевих державних адміністрацій як органу виконавчої влади разом із відсутністю виконавчих органів у районних і обласних рад, вже була визначена.

Разом із тим, у статті 140 Конституції України передбачено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [280]. З цього приводу виникає запитання, чому до моменту схвалення «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» не вирішувалось питання створення спеціалізованого апарату в органах місцевого самоврядування, а саме їх виконавчих органів?

Зазначимо, що виконавчі органи рад – органи, які, відповідно до Конституції України, створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих

функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами [280].

Впроваджуючи процес децентралізації влади в Україні, сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи, а саме: Главою держави відкликано поданий ним раніше проєкт закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстраційний номер 2598), який скерований на доопрацювання; прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII надав можливість розпочати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Крім того, ст. 8 зазначеного вище Закону визначено, що з дня затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, персонального складу її виконавчого комітету у порядку, визначеному цим Законом, здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб – виконавчих комітетів відповідних сільських, селищних, міських рад, розміщених поза адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, шляхом їх приєднання до юридичної особи – виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади. Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи – виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад припиняються у порядку, визначеному цим Законом [477].

Юридична особа – виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків всіх юридичних осіб – виконавчих комітетів відповідних сільських, селищних, міських рад територіальних громад, що об'єдналися, з дня затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, персонального складу її виконавчого комітету. Найменування виконавчого органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади як юридичної особи складається з відповідного загального найменування виконавчого органу

місцевого самоврядування (виконавчий комітет, управління, відділ тощо) та повного найменування відповідного представницького органу місцевого самоврядування у родовому відмінку [477].

У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування [477].

Необхідно зауважити, що Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Крім того, стаття 15 зазначеного вище Закону визначає порядок державного стимулювання співробітництва. Державне стимулювання співробітництва здійснюється шляхом: 1) надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики; 2) передачі об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва; 3) методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва [555].

Держава стимулює співробітництво у разі якщо: 1) посилюється спроможність суб'єктів співробітництва до забезпечення реалізації визначених законом повноважень; 2) до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові; 3) співробітництво здійснюється більш як трьома суб'єктами співробітництва; 4) забезпечується широка участь громадськості у здійсненні співробітництва. Порядок державного стимулювання співробітництва визначається Кабінетом Міністрів України [555].

Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [488]. У окресленому

Законі під державною регіональною політикою розуміють систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [488].

Відповідно до ст. 13 зазначеного вище Закону до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, належать: 1) підготовка та внесення в установленому порядку проєктів нормативно-правових актів з питань державної регіональної політики; 2) підготовка та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо узгодження цілей, пріоритетів, завдань та заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів щодо забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики, проведення моніторингу та оцінки результативності виконання визначених завдань; 3) забезпечення координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо формування державної регіональної політики; 4) розроблення, спільно з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування Державної стратегії регіонального розвитку України; 5) підготовка, спільно з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України Плану заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України; 6) організаційне та методичне забезпечення розроблення проєктів регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації; 7) оцінка та відбір програм і проєктів, включаючи інвестиційні програми (проєкти), реалізація яких здійснюється за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, подання, відповідно до законодавства, відповідних

пропозицій Кабінету Міністрів України [488]; 8) участь у співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, програмами і фондами у сфері державної регіональної політики, використання відповідних ресурсів міжнародної технічної допомоги; 9) проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної Стратегії регіонального розвитку України, плану заходів з її реалізації та інших програм і проєктів регіонального розвитку, підготовка та подання відповідних звітів Кабінету Міністрів України; 10) здійснення інших, визначених законом та покладених на нього в установленому порядку повноважень щодо формування державної регіональної політики [488].

До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регіональну політику, належать: 1) реалізація, спільно з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, Державної стратегії регіонального розвитку України; 2) забезпечення координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації державної регіональної політики; 3) стимулювання участі регіонів у програмах та проєктах розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва; 4) здійснення інших, визначених законом та покладених на нього в установленому порядку повноважень щодо реалізації державної регіональної політики [488].

З метою стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій прийнятий Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року № 2850-IV, яким надано визначення терміна стимулювання розвитку регіонів під яким розуміють – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому [558].

Відповідно до положень зазначеного вище Закону реалізацію державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів забезпечують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, інші центральні, а також місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень [558].

Узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами і виконуються відповідно до цього Закону та інших актів законодавства [558]. Угода щодо регіонального розвитку передбачає: спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні державної стратегії регіонального розвитку; спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної стратегії розвитку; порядок, обсяг, форми та строки фінансування спільних заходів, визначених сторонами, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів; порядок інформування про реалізацію сторонами угоди щодо регіонального розвитку; відповідальність сторін угоди за невиконання або неналежне виконання передбачених нею заходів; порядок внесення змін до угоди; порядок набрання чинності та строк дії угоди [558].

Отже, нова законодавча база повинна значно посилити мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створити належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже впроваджена нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету [172].

Таким чином, вплив децентралізації влади на розподіл повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з часу схвалення «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» надав свої позитивні зрушення, проте ще є низка невіршених проблемних питань.

Зокрема, на наш погляд, необхідно забезпечити: територіальні громади відповідними фінансовими ресурсами; надати можливість часткової реалізації регіональних проєктів за рахунок коштів державного фонду; дотримання своєчасності надходження коштів з державного бюджету для фінансування проєктів; чіткий розподіл повноважень і адміністративно-правової відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; встановлення відповідних індикаторів відстеження реалізації державної регіональної політики, що запроваджується на території відповідної громади та її динаміки.

Насправді не зрозуміло, чому законодавець доручає голові районної або обласної ради при обранні відповідною радою очолювати виконавчий апарат ради, тим самим поєднувати виконання функцій представницької влади та органу виконавчої влади.

Проте, визначаючи роль та місце децентралізації в частині розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в загальній стратегії регіонального розвитку країни, можемо констатувати, що кроки, які здійснила держава в бік децентралізації влади, не мають бути формалізованими, а бути дійсно вмотивованими, спонукальними для виконання спільних заходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної Стратегії розвитку України.

3.4. Особливості діяльності органів виконавчої влади в умовах зміни адміністративно-територіального устрою в Україні

Процес децентралізації в Україні та реформування адміністративно-територіального устрою, розпочатий ще минулим урядом під керівництвом В.Б. Гройсмана, продовжує виконуватися новою командою представників політичної сили новообраного Президента України. Так, станом на 10 січня 2020 року в Україні вже створено 1029 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), з яких: 49 – очікують рішення Центральної виборчої комісії про призначення перших виборів; 44 – ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення; 6 – міст обласного значення, в яких розпочато процедуру приєднання. На теперішній час 11,7 (+0,4) млн осіб проживають в ОТГ (33,3% від загальної чисельності населення України) [209]. Площа об'єднаних територіальних громад налічує 246,8 (+5,7) тис. кв. км (44,2% від загальної площі України) [367].

Динаміка формування об'єднаних територіальних громад має такий вигляд: 4698 (+79) територіальних громад об'єдналися, приєдналися (42,9% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.); 6263 (-79) територіальні громади залишаються необ'єднаними (57,1% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р. 1188 (+18) територіальних громад уклали договори міжмуніципального співробітництва. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими [367].

Державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку у 2019 році надавалась у розмірі 15,8 млрд грн, і здійснювалась за трьома напрямками: державне фінансування розвитку регіону; субвенція ОТГ; субвенція на сільську медицину; +14,7 млрд грн субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення [367]. Отже, наведені статистичні дані надають можливість зрозуміти, як наразі відбувається процес децентралізації в Україні.

Розглядаючи особливості діяльності органів виконавчої влади в умовах зміни адміністративно-територіального устрою в Україні, необхідно з'ясувати, що таке адміністративно-територіальний устрій. В юридичній енциклопедії зазначено, що адміністративно-територіальний устрій – це територіальна організація держави з поділом її на складові – адміністративно-територіальні одиниці. Відповідно до них функціонує система місцевих органів влади та управління. На сьогодні систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. В цій системі виділяються три рівні: первинний – села, селища, райони у містах та міста без районного поділу; середній – райони та міста з районним поділом; вищий – АР Крим, області, а також місто Київ та Севастополь зі спеціальним статусом, який визначається законами України [688, с. 158]. У свою чергу, адміністративно-територіальна одиниця – це частина єдиної території держави, що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування. За географічною ознакою адміністративно-територіальні одиниці в Україні поділяються на населені пункти та регіони [688, с. 158].

Автори законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 24.01.2020 у зміст поняття «адміністративно-територіальний устрій» України вкладають наступне – як зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими факторами внутрішня територіальна організація держави з розмежуванням її території на адміністративно-територіальні одиниці. У свою чергу, під адміністративно-територіальною одиницею розуміють компактну частину єдиної території України з визначеними в установленому цим проектом Закону порядку межами, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування [487].

Суттю зазначеного вище законопроекту мало б бути введення понять: «адміністративно-територіальний устрій України», «адміністративно-

територіальна одиниця», «населений пункт» та інші; встановлення: засад, на яких будується адміністративно-територіальний устрій, органи, до повноважень яких належить розгляд і вирішення питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміна їх меж, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст, найменування і перейменування населених пунктів, адміністративно-територіальних одиниць; врегулювання питання щодо Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів [487].

Натомість відповідно до висновку Головного науково-експертного управління від 02.03.2020 поданий проєкт Закону не відповідає положенням Конституції України та є підставою для його повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи [96].

Аналогічний висновок надано і Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики, в якому обґрунтовується думка про те, що хоча загальна спрямованість проєкту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України узгоджується з нормами чинного законодавства, проте аналіз його окремих положень дає змогу зробити висновок про його невідповідність положенням Основного Закону України.

Зокрема, ст. 5 законопроекту визначено, що адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області. Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях. Водночас передбачається, що адміністративно-територіальними одиницями базового рівня будуть громади, які утворюватимуться на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл). Тобто законопроектом додається нова адміністративно-територіальна одиниця – громада, що, на думку членів Комітету, суперечить положенням ст. 133 Конституції України. Відтак, окремі положення законопроекту не можуть бути

реалізовані без внесення відповідних змін до Конституції України [96; 204, с. 48-52].

Крім того, законопроектом вводиться термін «поселення» як «компактне місце проживання людей за межами населеного пункту, що не має сталого складу населення та якому не присвоєно категорію населеного пункту» (ст. 1 законопроекту). При цьому у ч. 5 ст. 10 вказаного проекту зазначено, що «поселення може бути віднесено до однієї із категорій населених пунктів у порядку, встановленому цим Законом; а ст. 20 законопроекту встановлюється порядок віднесення поселень до категорії селищ, сіл [636].

У своєму Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками) Конституційний Суд України зазначає, що конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод. Із конституційних принципів рівності і справедливості вбачається вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзаци 1,2 пп. 5.4. п. 5 Рішення) [656].

У Рішенні Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп (справа про Рахункову палату) зазначено, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, у тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (абзац 4 п. 1 мотивувальної частини Рішення) [656].

Ураховуючи викладене, Комітет з питань правової політики дійшов висновку, що проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 2804 від 24 січня 2020 року), поданий Кабінетом Міністрів України, суперечить положенням Конституції України [96].

Таким чином, на сьогодні на законодавчому рівні відсутнє визначення поняття «адміністративно-територіальний устрій України». Крім того, не врегульовано порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів. На наш погляд, у зазначеному вище законопроекті під час встановлення або зміни адміністративно-територіального устрою, меж адміністративно-територіальних одиниць населених пунктів не враховано того фактору, що на території населених пунктів можуть бути розташовані або виконувати завдання за призначенням підрозділи та військові частини Міністерства оборони України (військові полігони, склади, бази, арсенали, аеродроми тощо), об'єкти Державної служби України з надзвичайних ситуацій (джерела підвищеної небезпеки), та врешті-решт полігони побутових відходів, адже, відповідно до п. 4 ст. 13 зазначеного вище законопроекту, адміністративно-територіальні одиниці утворюються при умові, якщо: 1) забезпечується нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці; 2) забезпечується інфраструктурна, фінансова спроможність органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування здійснювати визначені законом повноваження для відповідного рівня адміністративно-територіальних одиниць; 3) на території адміністративно-територіальної одиниці наявний комплекс об'єктів (підприємств, установ, організацій) соціально-культурної інфраструктури [204, с. 48-52].

Ставлячи собі за мету з'ясувати, яким чином органи виконавчої влади повинні діяти в умовах встановлення або зміни адміністративно-територіального устрою, меж адміністративно-територіальних одиниць під час впровадження децентралізації влади в Україні, необхідно звернутись до нормативно-правового закріплення повноважень відповідного рівня діяльності органів виконавчої влади на певній територіальній одиниці.

З метою зміцнення конституційно-правових засад системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому

розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій, Президентом України внесено законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2598 від 27 грудня 2019 року), в якому пропонується [460]:

I. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30.Ст. 141) зміни:

1) статті 118-120, 132, 133, 140-144 викласти в наступній редакції:

Стаття 118. Виконавчу владу в областях і округах здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Представниками держави в округах і областях, у місті Києві є префекти. Склад офісу префекта формує префект. Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не може перевищувати трьох років. Префект є державним службовцем. Префект під час здійснення своїх повноважень підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України.

Стаття 119. Префект на відповідній території:

1) здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України [460];

3) спрямовує і координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечує їх взаємодію з органами місцевого

самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

4) вносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці;

5) здійснює інші повноваження, визначені законами України.

Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території.

Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених п. 1 ч. 1 цієї статті, можуть бути скасовані Президентом України, а видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 2, 3 ч. 1 цієї статті, – Кабінетом Міністрів України. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених п. 5 ч. 1 цієї статті, скасовуються Президентом України, а у визначених законом випадках – Кабінетом Міністрів України.

Стаття 120. Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, префекти не можуть мати представницький мандат, не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Стаття 132. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах унітарності, єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, субсидіарності і повсюдності місцевого самоврядування, збалансованості і стійкого соціально-економічного розвитку територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [460].

Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим.

Територію України складають громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька суміжних громад становлять округ. Правовий статус міста Києва як столиці України визначається окремим законом.

Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст визначаються законом. Зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом;

Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом та спроможністю громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Громада є юридичною особою. Громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом.

Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган та виконавчі органи ради громади. Рада громади сприяє діяльності створених відповідно до закону та статуту громади органів самоорганізації населення і з цією метою може наділяти їх фінансами та майном [460].

Окружна, обласна рада є органами місцевого самоврядування, що представляють і реалізують спільні, визначені законом, інтереси громад відповідно округу, області. Статус голів громад, депутатів рад громад, окружних, обласних рад, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів ради громади, виконавчих комітетів окружних, обласних рад, обсяг їх повноважень визначаються законом. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції рад відповідних громад.

Стаття 141. Право голосу на виборах голови громади, депутатів ради громади, окружної, обласної ради мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної громади, досягли на день проведення виборів вісімнадцяти років і не визнані судом недієздатними.

Окружна, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову окружної ради, голову обласної ради. Окружна, обласна рада призначає і звільняє голову виконавчого комітету ради і за його поданням формує склад цього органу. Голова громади, депутати ради громади, окружної, обласної ради не можуть мати іншого представницького мандата. Інші вимоги щодо несумісності мандата голови громади, депутата ради громади, окружної, обласної ради визначаються законом [460].

Крім того, чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР уст. 14-1 запроваджено інститут старост. Згідно із Законом староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі [536]. Староста: 1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 3) бере участь у підготовці проєкту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; 4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб. Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою [536].

На сьогодні територіальна організація влади в Україні зумовлена політикою децентралізації публічної влади, що полягає у поступовому

розширенні компетенції органів місцевого самоврядування за рахунок передання їм повноважень органів державної виконавчої влади.

Відповідно до Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на 2019–2021 рр., затвердженого Кабінетом Міністрів України, до 2020 року планується повністю завершити добровільне об'єднання територіальних громад. У 2020 році має розпочатися наступний етап децентралізації, на якому передбачається утворення нової територіальної основи для розвитку державного управління та місцевого самоврядування у межах чинної конституційної моделі шляхом директивного об'єднання малих територіальних громад та укрупнення адміністративних районів [415].

З метою більш об'єктивного дослідження діяльності органів виконавчої влади, у разі зміни територіального устрою в Україні, на наш погляд, необхідно більш ретельно проаналізувати нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади до зміни та після зміни територіального устрою в Україні.

Спочатку розглянемо нормативно-правові акти в частині діяльності органів виконавчої влади до зміни територіального устрою в Україні, до 2014 року, а саме до моменту запровадження процесу децентралізації.

Діяльність органів виконавчої влади в Україні на рівні областей, районів, міста Києва та Севастополя здійснюють державні адміністрації відповідно до статті 118 Конституції України [280]. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві

державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [280].

Запропонований у 2019 році Президентом України проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», передбачає внесення змін до ст. 118 Основного Закону України, в якій декларується, що виконавчу владу в областях і округах здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади, представниками яких є префекти [460].

Статтею 133 Конституції України встановлено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [280]. Проте в законопроєкті «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 24.01.2020 авторами запропоновано запровадити на території України чотирирівневу систему адміністративно-територіального розподілу, а саме за принципом: регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів [487].

Конституцією України встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років [280].

У разі зміни територіального устрою в Україні ст. 14-1 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-

VIII запроваджується інститут старост, відповідно до якого староста:

- 1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- 2) сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;
- 3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;
- 4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб [477].

Досліджуючи особливості діяльності органів виконавчої влади в умовах зміни адміністративно-територіального устрою в Україні, необхідно розглянути питання контролю та відповідальності за прийняттям рішень органів місцевого самоврядування.

Аналізуючи період часу до 2014 року (до впровадження процесу децентралізації), зазначимо, що 9 лютого 1996 року на виконання ст. 3 Указу Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад» від 30.12.1995 № 1194 [466], Кабінет Міністрів України постановою від 9 лютого 1996 року № 172 затвердив «Порядок контролю за здійсненням головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади», відповідно до якого контроль за здійсненням головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських Рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади, встановлених Указом Президента України, покладається на державні адміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, на міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади і їх місцеві органи [466].

Районні державні адміністрації контролюють здійснення виконками сільських, селищних і міських (міст районного підпорядкування) Рад,

розташованих на території району, делегованих їм повноважень державної виконавчої влади [466].

Обласні державні адміністрації контролюють здійснення виконками міських (міст обласного підпорядкування) Рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади. Контроль за здійсненням виконками делегованих їм повноважень державної виконавчої влади провадиться шляхом перевірок діяльності виконкомів, аналізу їх рішень та звітів з цих питань [466].

Відповідно до ч. 4 ст. 143 Конституції України [280] та ч. 2 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [536], постановою Кабінету Міністрів України був затверджений «Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 9 березня 1999 року № 339 [518], згідно з яким: 1) контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, що здійснюють контроль; 2) контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; 3) райдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих повноважень органів виконавчої влади [518].

Облдержадміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим контролюють здійснення виконавчими органами міських (міст обласного значення, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим) рад делегованих повноважень органів виконавчої влади. Мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на

відповідній території, делегованих повноважень органів виконавчої влади [518].

У разі коли сільський, селищний, міський голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством. У разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству, орган, що здійснює контроль, протягом трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль [518].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 5 липня 2004 року № 835 було внесено певні зміни щодо порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Так, у разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству, орган, що здійснює контроль, протягом трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта [462].

У постанові Кабінету Міністрів України «Про запровадження обмежень щодо проведення перевірок діяльності сільських та селищних рад, їх виконавчих органів і посадових осіб» від 3 червня 2009 року № 549 [486] зазначено, що Міністерству внутрішніх справ, Міністерству охорони навколишнього природного середовища, Державному комітетові із земельних

ресурсів, Головному управлінню державної служби, Головному контрольно-ревізійному управлінню, Державній автомобільній інспекції (щодо здійснення контролю за утриманням автомобільних доріг, вулиць), Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Севастопольській міській, районним, районним у м. Севастополі державним адміністраціям, іншим органам виконавчої влади та їх територіальним підрозділам, що, згідно із законодавством, мають право здійснювати контроль за діяльністю сільських та селищних рад, їх виконавчих органів і посадових осіб: 1) до 31 грудня 2010 року: тимчасово обмежити проведення перевірок діяльності сільських та селищних рад, їх виконавчих органів і посадових осіб (крім перевірок, що стосуються використання бюджетних коштів, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення і пожежної безпеки на об'єктах, що перебувають у власності відповідної територіальної громади, а також тих, що проводяться за зверненнями фізичних і юридичних осіб про порушення відповідною сільською або селищною радою чи посадовою особою їх прав або за поданням відповідною радою до органу виконавчої влади письмового звернення про проведення перевірки); приймати рішення про притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності лише у разі невиконання ними протягом 30 днів після надходження приписів про усунення виявлених порушень; не застосовувати санкції за порушення, усунуті на виконання припису [486].

Отже, до 31 грудня 2010 року на території України було запроваджене тимчасове обмеження проведення перевірок діяльності сільських та селищних рад, їх виконавчих органів і посадових осіб, зокрема окремих напрямів діяльності.

Що відбувається на тепер з порядком контролю та відповідальності за прийняттям рішень органів місцевого самоврядування в Україні?

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» від 2016

року, мав би встановити, що рішення органів місцевого самоврядування підлягають державному контролю з дня їх оприлюднення (крім рішень, контроль за законністю яких здійснюється центральними органами виконавчої влади на підставі та у порядку, що визначені іншими законами) на предмет їх відповідності Конституції та законам України [452, с. 52-55; 182, с. 52-55].

Органом державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України є: 1) щодо рішень сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради та її виконавчих органів – відповідна районна державна адміністрація; 2) щодо рішень міської, районної у місті (міста обласного значення) ради та її виконавчих органів; сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів села, селища, міста, що розташовані на території юрисдикції міської ради міста обласного значення; сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів об'єднаної територіальної громади, районної ради – відповідна обласна державна адміністрація; 3) щодо рішень Севастопольської міської, районної у місті Севастополі ради (у разі її утворення) та її виконавчих органів; сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів села, селища, міста, що розташовані на території юрисдикції Севастопольської міської ради – Севастопольська міська державна адміністрація; 4) щодо рішень міської (міста республіканського значення Автономної Республіки Крим) ради та її виконавчих органів; сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів села, селища, міста, що розташовані на території юрисдикції міської ради міста республіканського значення Автономної Республіки Крим – Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим; 5) щодо рішень Київської міської ради та її виконавчого органу, обласної ради – центральний орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України [452].

У разі наявності зауважень до рішення органу місцевого самоврядування, орган державного контролю у період з дня їх оприлюднення до набрання чинності цим рішенням може висловити свої зауваження і пропозиції для приведення його у відповідність до положень Конституції та законів України

[452]. 19 вересня 2017 року зазначений вище проєкт Закону України було відкликано з Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Таким чином, є достатньо підстав стверджувати, що на сьогодні в Україні за умови зміни територіального устрою в діяльності органів виконавчої влади наявні певні особливості. Ці особливості полягають, по-перше, в запровадженні в державі інституту префектів, а з ними – префектур; по-друге, введенням чотирирівневої системи адміністративно-територіального розподілу, а саме за принципом: регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів; по-третє, запровадження інституту старост [183, с. 73-77].

Крім того, на сьогодні не визначено порядок контролю та відповідальності за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Для прикладу, у Республіці Польща даний вид діяльності регламентовано Кодексом адміністративного провадження (відповідні відносини регулюються щодо подання скарги на акти, дії органів «територіального самоврядування» цим актом. Скарги подаються в апеляційні колегії самоврядування Голові Ради Міністрів або відповідним міністрам. Визначено процедуру подання і розгляду скарг).

Висновок до розділу 3

1. Існування та діяльність будь-якої структури (підрозділу, органу) залежить від цілісності системи і елементів, взаємозалежних між собою, що визначають певний порядок в розташуванні. Такий порядок в розташуванні мають також органи виконавчої влади в Україні. Доведено, що до системи виконавчої влади належать: суб'єкт управління (керуюча система); об'єкт управління (керована система), сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому визначають систему управлінських відносин. Система органів виконавчої влади в Україні в процесі виконання повноважень держави поєднує

елементи суб'єктів управління та об'єктів управління, діяльність яких закріплена в положеннях Конституції та законах України.

2. Сучасна структура органів виконавчої влади в Україні включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів, діяльність яких визначена в межах конституційно-правового регулювання, що діють на регіональному та субрегіональному рівнях адміністративно-територіального устрою.

3. Обґрунтовано, що кожному суб'єкту виконавчої діяльності притаманний власний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативними актами. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади полягають у тому, що суб'єкти виконавчої діяльності реалізують не приватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути суб'єктами приватного права. Для забезпечення діяльності суб'єкти виконавчої діяльності наділені відповідними повноваженнями, які в основному орієнтовані на виконання закону.

4. Теоретично обґрунтовано, що систему публічної влади в Україні представляють органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, розмежування компетенцій і повноважень яких зумовлене необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності; порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами; наявністю прогалин у регулюванні або дублюванням ними певних повноважень на різних рівнях адміністративно-територіального устрою України.

Акцентовано увагу на відсутності законодавчого розподілу повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

5. Наголошено, що у зміст поняття адміністративно-територіальний устрій України слід вкладати наступне – як зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими факторами внутрішня територіальна організація держави з розмежуванням її території на адміністративно-територіальні одиниці. В свою чергу, під «одиницею» слід

розуміти компактну частину єдиної території України з визначеними в Законі межами.

6. Особливість діяльності органів виконавчої влади в умовах зміни територіального устрою в Україні полягає у зіткненні з проблемою можливого нераціонального адміністративно-територіального розподілу областей, регіонів запропонованого Урядом країни в законопроекті «Про засади адміністративно-територіального устрою України», перенесення вирішення проблеми – визначення територіально-просторової основи функціонування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на рівень місцевого розвитку, орієнтованого на територіальну громаду.

РОЗДІЛ 4

ФУНКЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

4.1. Зовнішні управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх особливості

Питання ефективної діяльності органів виконавчої влади завжди було одним із пріоритетних у будь-якій демократичній країні. Не виняток і Україна, яка на сьогодні перебуває в центрі міжнародної уваги у зв'язку із здійсненням низки реформ у багатьох сферах життєдіяльності. Тому розвиток процесів державотворення неможливий без аналізу результатів діяльності цих органів та наукового супроводження вказаних процесів.

Функціонування органів виконавчої влади нерозривно пов'язане із процесом управління, що є складним і багатогранним комплексним явищем [47]. При цьому, одним із його компонентів є зовнішні та внутрішньоорганізаційні управлінські відносини, дослідженню яких і присвячений даний підрозділ.

Утім, ознайомлення із науковими дослідженнями та періодикою свідчить, що у цій сфері існують певні прогалини, зокрема, законодавчо не визначено категоріально-понятійний апарат, немає єдино узгодженого підходу до класифікації управлінських відносин тощо.

Питанню теоретичних і методологічних проблем вдосконалення діяльності органів виконавчої влади у різні часи присвятили свої праці деякі вітчизняні та зарубіжні науковці. Зокрема, В.Б. Авер'янов протягом тривалого часу досліджував проблеми адміністративного права, державного управління, органів виконавчої влади, в результаті чого з'явилася низка фундаментальних праць («Організація апарату державного управління» [135], «Органи виконавчої влади в Україні» [7, с. 22], «Виконавча влада і адміністративне право» [92, с. 154] та ін.). Науковим підґрунтям для проведення цього дослідження стали праці О.Ф. Андрійко «Державний контроль в Україні: організаційно-правові

засади» [36, с. 258], О.М. Бандурки «Основи управління в органах внутрішніх справ» [384, с. 420], І.П. Голосніченка «Адміністративне право України» [116, с. 74], Н.Р. Нижник «Виконавча влада в Україні» [90, с. 75] В.П. Петкова «Менеджмент у державному управлінні» [401, с. 230], В.І. Теремецького «Податкові правовідносини в Україні» [643] та інші, в яких автори розглядали методологічні засади державного управління та управлінських відносин.

Утім, незважаючи на значний інтерес науковців до проблем у цій сфері, існує дефіцит комплексних досліджень з питань класифікації управлінських відносин органів виконавчої влади з урахуванням їх особливостей, а також недостатня розробка терміна «зовнішні управлінські відносини» та його місце в системі органів виконавчої влади.

Метою підрозділу є всебічний аналіз поняття «зовнішні управлінські відносини» та визначення його місця в системі органів виконавчої влади.

На наш погляд, для повноцінного виконання поставлених завдань у зазначеному підрозділі необхідно розкрити поняття «система органів виконавчої влади» у співвідношенні із терміном «система виконавчої влади» а також навести класифікацію даних органів.

Аналізуючи матеріал, ми виявили проблемні питання з приводу цитат багатьох науковців, які у різні часи досліджували окреслену сферу, оскільки в їхніх працях назви назв міністерств, відомств, установ, посад вжито актуальними на час дослідження чи публікації. У зв'язку з цим вважаємо, що вносити будь-які виправлення в цитати буде науково некоректно та невірно. Тому в своєму дослідженні будемо наводити авторські цитати без змін, проте у власних коментарях будемо притримуватися сучасної термінології та реальних назв відповідних міністерств, установ та організацій.

В Україні виконавча влада реалізується державою через уряд (Президента) і його органи на місцях, а «основою виконавчої влади є апарат державного управління. Він визначається складною системою спеціальних органів – органів державного управління (виконавчої влади), що виконують основні завдання і функції держави. До особового складу апарату державного

управління також належать державні службовці, які перебувають на державній службі та займають відповідні посади в органах державного управління» [323, с. 125]. Значення виконавчої влади важко переоцінити, оскільки вона «є найбільш видимою інституцією політичної системи суспільства, діяльність якої безпосередньо пов'язана із повсякденним життям громадян [42, с. 652; 323].

Відповідно до конституційно-правової моделі, в Україні функціонує три рівні органів виконавчої влади – вищі, центральні та місцеві» [15, с. 164-166].

Очолює систему Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади. Середньою ланкою цієї системи є міністерства, державні комітети та центральні органи державної виконавчої влади зі спеціальним статусом, підпорядковані Кабінету Міністрів України. Органами виконавчої влади України місцевого або територіального рівня, по-перше, є органи виконавчої влади загальної компетенції, місцеві державні адміністрації в областях і районах, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. По-друге, до цього рівня належать також органи спеціальної (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади [665, с. 236].

Відомо, що поняття «система органів виконавчої влади» є доволі поширеним і згадується у працях значної кількості науковців як в галузі державного управління, так і адміністративного та конституційного права.

У найбільш загальному вигляді його можна навести як «сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних держави органів, які створюють цілісну єдність у процесі реалізації виконавчої влади на території України [15, с. 165].

Термін «органи виконавчої влади» окремі науковці трактують як «самостійний вид органів державної влади, які, відповідно до конституційного принципу поділу державної влади, мають своїм головним призначенням здійснення функції однієї гілки державної влади – виконавчої» [329, с. 80-87]. На нашу думку, цей термін дещо спрощений і не розкриває його сутність [176, с. 112-118]. Найбільш вдалими, серед багатьох інших, вважаємо визначення,

наведене багатьма науковцями – «це частина державного апарату, що має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює на основі законів та з їх виконання, від свого імені й за дорученням народу України підзаконне адміністративно-правове регулювання (адміністрування) в галузях, сферах і секторах суспільних відносин» [15, с. 50-54]. Саме в такому значенні ми і будемо вживати та розуміти зазначений термін.

Укладачі видання «Юридична енциклопедія» розглядають виконавчу владу як одну з гілок влади у державі, що, за теорією поділу влади, є сукупністю повноважень і функцій з управління державою; одночасно це система державних органів і посадових осіб, що здійснюють певні повноваження та функції. Кількісно в цій системі домінують різні органи та посадові особи, що функціонують у сфері вузько визначеного державного управління. Їх позначають, як правило, узагальнюючими термінами «адміністративний апарат» або «апарат державного управління». Відповідні органи і посадові особи займаються адміністративною (управлінською) діяльністю. За своєю природою вони не є органами і посадовими особами, які здійснюють політичні (урядові) функції. Проте, між ними існує тісний взаємозв'язок, вони становлять органічну єдність [688, с. 442].

Через свою важливість термін «виконавча влада» детально досліджували науковці різних галузей права, тому ми наведемо лише декілька найбільш показових його визначень, аналіз яких допоможе простежити еволюцію даного терміна, а також вплив конкретної галузі права. Зокрема Є.В.Кириленко надає доволі обмежене визначення виконавчої влади: «є однією із гілок державної влади; відрізняється від законодавчої і судової влади і взаємодіє з ними» [589, с. 70-74]; «одна з трьох гілок державної влади, що організовує і спрямовує внутрішню та зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої в законах волі суспільства, охорону прав і свобод людини» [419, с. 47]; «галузь (сфера) публічної влади, зміст якої складає діяльність відповідних органів державної влади з метою здійснення управління як цілеспрямованого впливу на

розвиток різних сфер суспільного буття шляхом реалізації їх владних повноважень методами і засобами, визначеними конституційним, насамперед адміністративним правом. Виконавча влада – це один з головних напрямів державної діяльності, який узагальнено визначається як державне управління, і водночас сукупність або система органів, котрі здійснюють повноваження за змістом цієї діяльності» [329, с. 80-87]; «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 всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку» [589, с. 70-74]; «самостійна та незалежна гілка державної влади, яка має універсальний, предметний та організуючий характер і яка виражена системою державних органів виконавчої влади, наділених державно владними повноваженнями, головне призначення котрої полягає у виконанні законів та їх реалізації певними методами, передбаченими законодавством» [64, с. 29]; «державна влада, що передбачає наявність особливих ланок державного апарату, діяльність яких спрямована на реалізацію загальних норм, установлених суб'єктами законодавчої (представницької) влади з метою регулювання різних сторін суспільного життя» [427, с. 25].

Проте, як справедливо зазначає О.М. Бабич, «не всі дослідники погоджуються із тим, що словосполучення «виконавча влада» найкращим чином відображає природу цієї гілки державної влади» [42, с. 302-309], при цьому він наводить тезу О.В. Хоменка про те, що «термін «виконавча влада», що набув широкого розповсюдження в конституційному праві, є не найточнішим, бо він повністю не відображає її важливої ролі, адже ця роль зовсім не обмежується лише виконанням законів, що приймаються парламентом» [669, с. 84]. Розвиваючи свою думку, науковець наводить приклад, що «очевидно з цієї причини в юриспруденції деяких зарубіжних країн замість терміна «виконавча влада» використовуються, наприклад, терміни «публічна влада» чи «адміністративні органи» (зокрема, представниками галузі

адміністративного права Франції) [42, с. 302-309]. Необхідно зазначити, що ми підтримуємо використання саме терміну «публічна влада», що, на нашу думку, найбільш точно відображає його сутність.

На думку авторів підручника «Адміністративне право України», «основними складовими виконавчої влади є: система органів виконавчої влади та її посадових осіб; вид діяльності – адміністративний (управлінський); повноваження; залежність від форми правління; основне призначення – у процесі реалізації повноважень відбувається виконання законодавства» [20, с. 443].

У своїй праці В.Я. Малиновський наводить визначення терміну «орган державного управління», під яким автор розуміє «складову державно-управлінського апарату, який утворюється в порядку, встановленому законом, наділений державно-владними повноваженнями, певною організаційною структурою, територіальним масштабом дії, необхідними для здійснення функцій державної влади у притаманних йому організаційно-правових формах із використанням при цьому необхідних методів управління» [323, с. 65]. Безперечно, вказаний термін є більш широким за своїм змістом, аніж дефініція «орган виконавчої влади», але, вважаємо, що його можливо взяти за основу для визначення останнього, оскільки наведені критерії та ознаки повною мірою йому відповідають та «виконавча влада є невід’ємною складовою державної влади, та відокремлюється лише теоретично, щоб надати змогу належним побудові, організації та функціонуванню державного механізму» [589, с. 70-74].

Зокрема, до основних ознак органу виконавчої влади відносять:

– це організація – колектив людей – державних службовців. У рамках цього колективу (структурних підрозділів) розподілені повноваження і відповідальність за доручену справу;

– має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою;

– являє собою різновид державних органів, є найбільш значною частиною державного апарату;

– створюються державою у встановленому законом порядку спеціально для здійснення її управлінських функцій – функцій державної виконавчої влади, тобто забезпечують фактичну реалізацію влади;

– цільовим призначенням є здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності шляхом безпосереднього повсякденного керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом;

– наділений державно-владними повноваженнями, має певний обсяг прав та обов'язків у сфері державного управління, компетенцію;

– діяльність має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону. Але, реалізуючи свою компетенцію, виконуючи закони, органи мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань та приймати підзаконні нормативні акти [206, с. 15-19];

– для здійснення своїх завдань і функцій також наділені правом широкого застосування заходів державного (зокрема, адміністративного) примусу та мають спеціальний апарат примусу;

– органам державної виконавчої влади властива організаційно-структурна відокремленість та оперативна самостійність дій у певних територіальних межах чи галузях;

– є суб'єктом державної власності, утримується за рахунок Державного бюджету;

– має статус юридичної особи, є самостійним учасником адміністративно-правових відносин;

– у системі органів державної виконавчої влади наявна ієрархічна підпорядкованість, вони одночасно можуть бути і суб'єктами, і об'єктами управління;

– знаходяться під загальним контролем законодавчої влади» [377, с. 600-602];

– «мають власну внутрішню структуру, штат державних службовців, сформований за допомогою їх конкурсного добору або призначення на посаду для здійснення конкретної виконавчо-розпорядчої діяльності в юридично-владній формі» [15, с. 166];

– «управлінська діяльність носить неперервний характер, чим відрізняється від подібної діяльності, яка лише епізодично здійснюється в органах, що репрезентують інші гілки влади» [323, с. 425].

Розглядаючи питання класифікації органів виконавчої влади, вважаємо за необхідне навести цитату, якою окремі науковці обґрунтовують свою прискіпливу увагу окресленому питанню – «з метою кращого вивчення особливостей організації та діяльності,... виявлення закономірностей у взаємозв'язках окремих органів доцільно класифікувати органи виконавчої влади за різними підставами та критеріями» [113, с. 83-90].

Отже, залежно від обраного критерію, можна виділити такі види органів виконавчої влади:

– «відповідно до територіального масштабу діяльності (центральні, місцеві міжтериторіальні, локальні)» [212, с. 30] або «(вищі, центральні, місцеві, спеціальні)» [7, с. 30];

– «залежно від характеру (обсягу) компетенції (загальної компетенції, спеціальної компетенції);

– залежно від порядку прийняття рішень (колегіальні, єдиноначальні);

– залежно від характеру фінансування (фінансовані за рахунок держбюджету, зі змішаним фінансуванням);

– залежно від порядку створення (за участю органів законодавчої і представницької влади, Президентом України, органами виконавчої влади);

– залежно від підпорядкування (вищі, нижчі)» [212, с. 7];

Таким чином, розглянувши поняття «виконавча влада» та його похідні, ми зробили певне підґрунтя для розкриття питання визначення терміна «зовнішні управлінські відносини».

Як відомо, поняття «зовнішні управлінські відносини» нерозривно

пов'язане із термінами «управління», «управлінські відносини» та є їх складовою. Однак, для кращого розуміння цього поняття, необхідно розкрити його складові, а також генезу наукової думки щодо розвитку.

Поняття управління має досить широкий спектр застосування, через що, не вдаючись до поширених дискусій, варто навести найбільш вживане його визначення та в подальшому використовувати його саме у такому значенні.

Термін «управління» можна трактувати у широкому та вузькому значенні. У широкому його розглядають «як дію з боку суб'єкта управління стосовно об'єкта управління, що спрямована на досягнення певної мети, результату» [308, с. 423]. У більш вузькому значенні його вживають як «свідому, цілеспрямовану дію людей на суспільну систему загалом або на окремі її ланки (сфери суспільного життя, галузі економіки, підприємства, колективи), що забезпечує їх оптимальне функціонування» [173, с. 136].

Найбільш вдалим, на нашу думку, є визначення, яке наводить у своїй праці О.Г. Дейнека: «управління в узагальненому вигляді трактується як процес впливу суб'єкта управління на об'єкт, який змінює режим існування системи, в якій вони діють» [123, с. 143-147].

Необхідно зазначити, що «управління притаманне усім сферам життєдіяльності суспільства, при цьому воно виконує такі функції: планування; організування діяльності; координування; регулювання; мотивації (забезпечує відповідне стимулювання та використання різних заохочень діяльності); контролю; врахування діяльності, тобто визначення міри реально зробленого та досягнутого; прийняття рішення» [345, с. 720-721].

Зрозуміло, що саме по собі управління як явище, є статичним, воно може бути повноцінно розкрите тільки в динаміці, яку прийнято визначати як «процес управління». Наприклад, розкриваючи зміст управління, Ю.С. Шемшученко застосовує термін «процес» – «управлінням прийнято називати процес впливу управляючої системи на систему, що управляється, з метою приведення об'єкта управління ... в необхідний для суспільства стан» [682, с. 68-70].

Окремі науковці під цим терміном розуміють «діяльність об'єднаних суб'єктів управління, спрямовану на досягнення певної мети, шляхом виконання певних функцій, із застосуванням відповідних методів та дотриманням принципів управління» [687, с. 320]. Оскільки сфера управління є широкою то її неможливо охопити в межах одного дослідження, як і неможливо проаналізувати увесь категоріально-понятійний апарат, не кажучи про дискусії, які точаться на сторінках наукових видань та періодики. Наприклад, більшість дослідників, розкриваючи поняття «управління» у якійсь конкретній сфері, намагаються дати його визначення, поєднуючи при цьому загальне визначення із вузькогалузевими ознаками.

Похідними від досліджуваного родового терміна, крім багатьох інших, є терміни «державне управління» та «управлінські відносини». Враховуючи всеосяжність та складність процесу, категорію «державне управління» ще називають «вищою, наймасштабнішою формою управління, яка суттєво відрізняється від інших насамперед тим, що забезпечує функціонування і розвиток суспільства як єдиного цілого» [345, с. 548-561]. О. Крупчан, розкриваючи методологію досліджень діяльності органів виконавчої влади в науці адміністративного права, з цього приводу зазначає, що «на будь-якому рівні методологічних знань обов'язковою є достатня визначеність у пізнавальному об'єкті, тобто в нашому випадку, яке саме суспільне явище розуміється як державне управління» [298, с. 22-26].

У довідковій літературі визначення державного управління наводиться як «сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно включає закони і допоміжні інструменти, що створюються державою, а також правила, що встановлюються державними та недержавними організаціями з певними делегованими повноваженнями» [166, с. 514].

Окремі науковці пропонують розглядати державне управління в широкому та вузькому розумінні: у широкому – «це сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації

державної влади в цілому»; у вузькому – «це сукупність видів діяльності державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави». Отже, можна стверджувати, що термін державне управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів [77, с. 221].

У свою чергу О. Крупчан, аналізуючи дискусію щодо трактування обговорюваного терміна зазначає, що «акцент на цьому слід робити тому, що у вітчизняній юридичній літературі тривалий час дискутувалось питання про співвідношення так званих «широкого» та «вузького» тлумачень поняття «державне управління». Причому, в останні роки переважала тенденція широкого його розуміння. Проте кожен із цих варіантів є виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття. Іншими словами, в кожному випадку те чи інше тлумачення державного управління повинно мати відповідне методологічне обґрунтування [298, с. 22-26]. Вважаємо зауваження науковця слушним, при цьому хочемо зазначити, що у своїй переважній більшості вузьке визначення державного управління своєрідно трансформується залежно від сфери його застосування [190, с. 172-174].

Найбільш вдалим є визначення державного управління як виду діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [97, с. 32]. На наш погляд, це визначення найбільш повно розкриває специфічні ознаки державного управління, зокрема такі, як «загальнодержавний характер; підзаконний характер; юридично-владний, розпорядчий характер; організаційний зміст; цілеспрямованість, активний характер; постійна основа, безперервність» [77, с. 358]. Тому в подальшому у дослідженні будемо вживати

його у цьому значенні.

Щодо терміна «управлінські відносини» необхідно зазначити, що, як і в багатьох інших випадках, пов'язаних із уніфікацією категоріально-понятійного апарату, наразі відсутнє його узгоджене визначення та єдині підходи до його розуміння. Це пов'язано із низкою об'єктивних причин – напевне важко знайти більш уживаний термін у зв'язку із його застосуванням у багатьох сферах публічних відносин.

«У процесі управлінської діяльності, як стверджує В.А. Ліпкан, суб'єкт та об'єкти управління, органи управління і кожна людина, що задіяна в цій діяльності, вступають між собою в особливого роду суспільні відносини, а саме – управлінські відносини, які можна поділити на дві частини: пов'язані з цілепокладанням, аналізом інформації, постановкою завдань, з одного боку, і з організацією їх виконання, з іншого» [642, с. 745]. На думку вченого, «сутність управлінських відносин проявляється у функціональних, організаційних та інформаційних зв'язках, виникаючих між людьми, їх спільнотами в процесі управління. Ці відносини надають можливість виробляти управлінські команди та готовність ці команди виконувати» [642, с. 745]. Зауважимо, що науковець серед інших виділяє організаційну складову, відносячи її до категорії зв'язків. Водночас, у науковій літературі розглядають управлінські відносини залежно від галузі застосування чи сфери направленості (політико-управлінські, фінансово-управлінські, організаційно-управлінські тощо).

Аналізуючи термін «управлінські відносини», О.С. Виханський та О.І. Наумов наголошують, що вони «різняються виключною складністю, являючи собою єдність об'єктивного і суб'єктивного, і реалізуються в діяльності суб'єктів управління». На думку вчених, «вони не є первісними відносинами, а базуються на більш глибоких відносинах, таких як економічні, політичні або ж морально-етичні» [98, с. 365].

Найбільш ґрунтовне дослідження сфери управлінських відносин та органів виконавчої влади здійснила В.А. Дерезь, яка на основі аналізу структурних елементів відносин визначила управлінські відносини в системі

органів виконавчої влади «як суспільні відносини, що виникають між органами виконавчої влади незалежно від їх організаційно-правового рівня в системі з приводу кінцевого результату діяльності, пов'язаної із розробленням і втіленням державної політики, управління різноманітними сферами суспільного життя» [131, с. 12]. Зазначимо, що науковець не здійснює ранжування таких відносин за рівнями та ієрархією, вважаючи або навіть наполягаючи на тому, що різні рівні управлінських відносин у досліджуваній сфері можуть переплітатися. Водночас, у своїй праці вона наводить класифікацію управлінських відносин, поділяючи їх на субординаційні, координаційні та реординаційні. При цьому «виокремлюється така ознака змісту управлінських відносин, як наявність у органів виконавчої влади повноважень, а з іншою ознакою змісту управлінських відносин – діяльністю щодо реалізації повноважень – пов'язані форми взаємозв'язків між органами в управлінських відносинах: підпорядкування, підзвітність, підконтрольність» [131, с. 12]. Отже, поряд із наведеною класифікацією виділяються дві головні ознаки змісту управлінських відносин в органах виконавчої влади – наявність повноважень та діяльність щодо їх реалізації.

Варто зазначити, що з приводу розмежування управлінських відносин за ознаками підпорядкованості на вертикальні (один із учасників відносин підпорядкований іншому) та горизонтальні (без підпорядкування), існує дискусія. Адже одні науковці, зазвичай, це представники «старої» адміністративної школи, вважали, що як таких горизонтальних управлінських відносин не існує, бо «горизонтальні правовідносини не є управлінськими, оскільки співвідношення сторін в останніх відрізняється досить чітко вираженою полярністю, полюси якої – суб'єкт (керуючий суб'єкт) і об'єкт управління (керований об'єкт) – протистоять один одному «по вертикалі» [32, с. 187], «сама ідея розмежування вертикальних і горизонтальних адміністративних правовідносин не рівнозначна аналогічному підходу до поділу управлінських відносин, позаяк для останніх термін «горизонтальні» не несе науково-класифікуючого навантаження і не є прийнятним» та «... як би

близько ці відносини не наближалися до безпосереднього управлінського впливу, характеру останнього вони не набувають, а отже, не можуть кваліфікуватися як різновид управлінських відносин. В іншому випадку втрачається зміст у вживанні родового поняття «управлінські відносини», яке повинно відображати саме владно-організуючу сутність соціального управління» [5, с. 254].

Інша група науковців наголошує, що «... підстав для альтернативного протиставлення «вертикальності» й «горизонтальності» немає» оскільки «... горизонтальних відносин у пропонованому раніше значенні взагалі не існує» адже «...горизонтальні адміністративно-правові відносини найчастіше виникають як певна передумова вертикальних адміністративно-правових відносин» [256, с. 120]. У такому разі відбувається ототожнення термінів «управлінські відносини» та «адміністративно-правові відносини», що є не коректним з позиції сучасної науки управління.

У зв'язку із зазначеним хочемо навести думку С.В. Курінного, відповідно до якої «традиційно адміністративно-правові відносини за ознакою зв'язків між їх учасниками поділяються на вертикальні та горизонтальні. Крім того, мають місце так звані діагональні адміністративні правовідносини, до яких можна віднести відносини, які виникають:

– між різнорівневими і не підпорядкованими один одному органами владно-управлінської компетенції (наприклад, відносини між органом виконавчої влади і структурами місцевого самоврядування);

– між державними контрольно-наглядовими інституціями і громадянином або підприємством, установою, які організаційно їм не підпорядковані, а лише підконтрольні з окремих питань;

– між владним органом і особою, яка вчинила адміністративне правопорушення» [301, с. 16].

Розглядаючи питання розмежування управлінських відносин в системі органів виконавчої влади на зовнішні та внутрішньоорганізаційні, необхідно зазначити, що це питання залишилося поза належною увагою науковців. З усієї

когорти науковців, які досліджували сферу управлінських відносин взагалі та їх роль і місце в системі органів виконавчої влади зокрема, лише декілька в тій чи іншій мірі досліджували це питання. Наприклад, В.Б. Авер'янов, розкриваючи зміст поняття «управлінські відносини», стверджував, що «управлінські відносини виникають як під час взаємодії органів виконавчої влади, сукупність (система) яких складає апарат державного управління, із зовнішнім соціальним середовищем – власне управлінські відносини, так і всередині цього апарату, між самими органами – так звані внутрішньо апаратні (або внутрішньоорганізаційні) управлінські відносини» [5, с. 184]. Тобто, науковець певним чином ототожнював зовнішні управлінські відносини з їх основною частиною, виділяючи при цьому в окрему підсистему внутрішні організаційні (бюрократичні).

Опосередковано з цією позицією погоджуються деякі автори, які, досліджуючи зміст правовідносин у окремих сферах, застосовують термін «зовнішньо управлінські відносини». Так, І.В. Новосельська під час визначення межі адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю зазначає, що «об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини, що виникають і розвиваються як у сфері зовнішнього управління, що не пов'язане з виробничою, службовою, навчальною та іншою діяльністю винного, так і у сфері внутрішнього управління (наприклад, порушення правил протипожежної безпеки, санітарно-епідеміологічних правил та ін.) [372, с. 45-54].

У свою чергу К.Є. Петрухін, розкриваючи питання індивідуальних суб'єктів адміністративно-управлінських відносин за участю слідчих підрозділів органів внутрішніх справ, аналізує зовнішньо управлінські адміністративні правовідносини слідчого та керівників слідства [410, с. 45-49].

О.М. Ващенко, здійснюючи класифікацію правових основ організації районних та обласних рад, зазначає, що до групи нормативно-правових актів, норми яких регулюють організаційно-управлінські відносини, необхідно віднести ті з них, які «... регулюють управління радою як певною

організаційною структурою (внутрішньо управлінські відносини), а також зовнішні управлінські відносини, учасниками яких є, з одного боку, районна або обласна рада, а, з другого, – район або область як складна економічна система...» [84, с. 265-274].

Аналізуючи викладене, зазначимо, що у більшості наукових праць не розкривається цей термін, а лише опосередковано в той чи інший спосіб аналізуються окремі його ознаки.

Отже, погоджуючись із деякими науковцями, праці яких були нами досліджені, пропонуємо поділяти управлінські відносини на внутрішньо управлінські та зовнішньо управлінські. Вважаємо, що термін «зовнішні управлінські відносини» необхідно розглядати в широкому та вузькому значенні. В широкому під цим видом відносин необхідно розуміти відносини суб'єкта управління, наділеного владно-розпорядчими повноваженнями із зовнішнім соціальним середовищем (об'єктом управління). На наш погляд, що вузьке значення зовнішніх управлінських відносин необхідно розкривати у проєкції до сфери застосування. Зокрема, в системі органів виконавчої влади пропонуємо їх розуміти як відносини, що виникають під час взаємодії органів виконавчої влади, які наділені основаними на імперативних нормах організаційними, розпорядчими, контролюючими повноваженнями з фізичними та юридичними особами, соціальними групами, колективами, з метою втіленням державної політики, управлінням різноманітними сферами суспільного життя [200, с. 242-244].

4.2. Роль та особливості внутрішньоорганізаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади

Повноцінний розвиток будь-якої держави неможливий без постійного удосконалення діяльності державних органів, законодавства, становлення та розвитку консолідованого демократичного суспільства та ще багатьох факторів, які впливають на процес державотворення. Не виняток і Україна, яка в останні роки запровадила чимало важливих реформ в основних сферах суспільного життя, що є важливим під час перманентних зовнішніх та внутрішніх викликів. Саме тому сьогодні особливу увагу науковців, практиків і суспільства загалом привертає діяльність органів виконавчої влади, що мають статус самостійного виду органів державної влади, основним завданням яких є розроблення та втілення державної політики, спрямованої на забезпечення виконання законів, управління всіма сферами суспільного життя.

Попри значний інтерес науковців до проблем у цій сфері, існує дефіцит комплексних досліджень з питань класифікації управлінських відносин органів виконавчої влади із урахуванням їх особливостей, а також недостатнє розроблення терміна «внутрішньоорганізаційні управлінські відносини», його значення та місця в системі органів виконавчої влади.

Розглянувши у попередньому підрозділі питання зовнішніх управлінських відносин в системі органів виконавчої влади, а також саму систему органів виконавчої влади, метою даного підрозділу є системний аналіз поняття «внутрішньоорганізаційні управлінські відносини» та визначення його місця в системі органів виконавчої влади.

Варто зауважити, що питання уніфікації категоріально-понятійного апарату у сфері управлінських відносин, зокрема проблеми розмежування управлінських відносин в системі органів виконавчої влади на зовнішні та внутрішньоорганізаційні, фактично залишилося поза увагою науковців. Можна констатувати, що деякі автори лише частково досліджували це питання. Тому для комплексного дослідження дефініції «внутрішньоорганізаційні управлінські відносини органів виконавчої влади» вважаємо за необхідне

розкрити її складові, а також проаналізувати співвідношення з терміном «зовнішні управлінські відносини» та родовим поняттям «управлінські відносини».

Одним із найбільш ґрунтовних досліджень сфери управлінських відносин та органів виконавчої влади є праця В.А. Дерещ, в якій на основі аналізу структурних елементів відносин визначено управлінські відносини в системі органів виконавчої влади «як суспільні відносини, що виникають між органами виконавчої влади незалежно від їхнього організаційно-правового рівня в системі з приводу кінцевого результату діяльності, пов'язаної з розробленням і втіленням державної політики, управлінням різноманітними сферами суспільного життя» [131, с. 11]. Саме в такому значенні пропонуємо використовувати їх у нашому дослідженні.

Водночас, пропонуємо термін «зовнішні управлінські відносини» розглядати в двох аспектах. По-перше, під цим видом відносин необхідно розуміти відносини суб'єкта управління, наділеного владно-розпорядчими повноваженнями із зовнішнім соціальним середовищем (об'єктом управління). По-друге, значення 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 основаними на імперативних нормах організаційними, розпорядчими, контролюючими повноваженнями з фізичними та юридичними особами, соціальними групами, колективами, з метою втілення державної політики, управлінням різноманітними сферами суспільного життя [193, с. 138-142].

Розглядаючи питання класифікації управлінських відносин, зауважимо, що з цього приводу вже тривалий час точиться наукова дискусія. Найбільш ґрунтовно висвітлив її у своїх працях В.Б. Авер'янов [3, с. 66; 5]. При цьому, науковець підвів певний підсумок дискусії, запропонувавши виділити такі «основні види управлінських відносин між органами виконавчої влади:

1) залежно від положення органів в ієрархічно побудованій системі органів виконавчої влади – вертикальні й горизонтальні;

2) за кінцевим результатом функціонування та сферою діяльності – субординаційні, координаційні та реординаційні;

3) відповідно до впливу відносин на діяльність органів виконавчої влади – функціонально необхідні із позитивним впливом та негативним впливом» [5, с. 184].

Водночас, науковець не розділяв їх за сферою взаємодії – на зовнішньо-управлінські та внутрішньоорганізаційні управлінські відносини, незважаючи на те, що у своїй роботі проводить таке розмежування під час визначення поняття «управлінські відносини» – «... виникають як у ході взаємодії органів виконавчої влади, сукупність (система) яких складає апарат державного управління із зовнішнім соціальним середовищем – власне управлінські відносини, так і всередині цього апарату, між самими органами – так звані внутрішньо-апаратні (або внутрішньоорганізаційні) управлінські відносини» [5, с. 184]. Тому вбачається, що наведену вище класифікацію управлінських відносин органів виконавчої влади необхідно доповнити такими їх видами за ознакою взаємодії – зовнішні управлінські та внутрішньоорганізаційні управлінські відносини.

Опосередковано таку класифікацію підтримує і О.Ю. Салманова, яка, досліджуючи питання правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України, зазначає, що «...нормативно-правовими актами НПУ врегульовуються такі дві групи відносин: внутрішньоорганізаційні відносини (охоплюються відносини: з питань організації діяльності поліції – регулюються наказами поліції, якими затверджуються положення про діяльність структурних підрозділів та територіальних органів НПУ; за напрямом організаційно-ресурсних питань; за напрямом протидії та превенції корупції); зовнішньо-організаційні відносини (охоплюють відносини, серед іншого, з реалізації поліцією поліцейських послуг та забезпечення публічної безпеки і порядку в широкому розумінні)» [606, с. 210-215].

У довідковій літературі існує класифікація на «зовнішні (позаапаратні) відносини та внутрішньоорганізаційні (внутрішньоапаратні). При цьому зазначено, що «зовнішні (позаапаратні) відносини пов'язані із безпосереднім впливом на об'єкти, що не входять до системи влади та управління. Внутрішньоорганізаційні (внутрішньоапаратні) правовідносини характеризують організаційні основи управління, являючи собою відносини, що складаються в процесі організації й функціонування публічного управління. Це відносини, що пов'язані із формуванням управлінських структур, визначенням основ взаємодії між ними та їх підрозділами, із розподілом прав і обов'язків, відповідальності між працівниками апарату органу управління» [65]. Загалом погоджуючись із обґрунтуванням зазначеної класифікації, наголосимо, що укладачі вживають терміни «внутрішньоорганізаційні» та «внутрішньоапаратні» відносини як тотожні, що не зовсім правильно, адже термін «внутрішньо управлінські відносини» є більш широким за своїм змістом, ніж термін «внутрішньоапаратні відносини». Крім того, чомусь у першому випадку вживається термін «відносини», а в другому – «правовідносини», що є не коректним, оскільки ці поняття мають різне значення.

У цьому контексті необхідно зазначити, що процес уніфікації термінології сьогодні становить не лише науковий інтерес, а й має вагоме правозастосовне значення. Тому будь-яке теоретичне дослідження окремого терміна та його співвідношення із суміжними чи похідними є важливим. Саме під час наукового обговорення термінології відбуваються жваві дискусії щодо оптимального визначення окремих правових категорій та їх подальшого законодавчого закріплення. Вважаємо, що такого обговорення потребує застосування терміна «внутрішньо апаратний», і відповідно «внутрішньоапаратні відносини» та його співвідношення з терміном «внутрішньо управлінські відносини».

Термін «апарат» у довідковій літературі у сфері управління визначається як «установа або сукупність установ, що обслуговують яку-небудь ділянку

державного управління чи господарства» або ж «сукупність працівників такої установи; штат» [38]. Зокрема, О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін, розкриваючи сутність публічної влади, застосовують суміжний термін «апарат влади» – «публічна влада здійснюється особливим прошарком людей, які професійно займаються управлінням і складають апарат влади. Цей апарат підпорядковує всі шари суспільства, соціальні групи своїй волі, управляє на основі організованого примусу аж до можливості фізичного насильства відносно соціальних груп і окремих людей [692].

Між тим В.Ю. Мащук вважає термін «внутрішньо апаратний» тотожним терміну «внутрішньоорганізаційний» та зазначає, що «вони характеризують організаційні основи управління, являючи собою відносини, що складаються в процесі організації й функціонування публічного управління. Це відносини, що пов'язані з формуванням управлінських структур, визначенням основ взаємодії між ними та їх підрозділами, з розподілом прав і обов'язків, відповідальності між працівниками апарату органу управління» [337, с. 110].

В.Б. Авер'янов при визначенні поняття «управлінські відносини» вживав терміни «внутрішньоапаратні відносини» та «внутрішньо управлінські відносини» як тотожні, що «... виникають як у ході взаємодії органів виконавчої влади, сукупність (система) яких складає апарат державного управління із зовнішнім соціальним середовищем – власне управлінські відносини, так і всередині цього апарату, між самими органами – так звані внутрішньоапаратні (або внутрішньоорганізаційні) управлінські відносини» [141, с. 223].

Однак зазначимо, що здебільшого термін «внутрішньоапаратні відносини» в наукових працях пов'язаний зі сферою застосування. Так, О.Ю. Салманова, під час класифікації нормативно-правових актів Національної поліції України під цим терміном розуміє «відносини переважно організаційного, організаційно-ресурсного та антикорупційного характеру, учасниками яких є НПУ, її структурні одиниці, посадові особи, інші працівники поліції» [607, с. 365].

Аналізуючи етимологію цих термінів, варто зазначити, що їх можна застосовувати як рівнозначні. Утім вони мають певні відмінності. Зокрема, основні з них стосуються сфери застосування, оскільки термін «внутрішньоапаратний» в основному зустрічається (вживається) у працях з адміністративного права. Зрозуміло, що ця наука суміжна із теорією управління, державним управлінням, менеджментом, і відповідно вони мають спільний категоріально-термінологічний апарат. Наприклад, досить часто у різному контексті містяться класифікації на «зовнішні та внутрішньоапаратні», «внутрішньоапаратні і неапаратні», «внутрішньо апаратні і позаапаратні» відносини, але здебільшого вони стосуються сфери адміністративно-правових відносин.

Уникаючи дискусії щодо співвідношення термінів «управлінські відносини» та «адміністративно-правові відносини» (оскільки це буде предметом наших подальших наукових досліджень), зауважимо, що адміністративно-правові відносини є складовою управлінських відносин.

Внутрішньоапаратні відносини – це відносини, пов'язані із формуванням управлінських структур, визначенням основ взаємодії між ними та їх підрозділами, із розподілом прав і обов'язків, відповідальності між працівниками апарату органу управління [28].

Відповідно термін «внутрішньо управлінські відносини» є більш широким за своїм змістом, аніж «внутрішньоапаратні відносини».

Разом із тим цікавою в контексті класифікації управлінських відносин є думка О.І. Бедного, який на основі родового поняття «організаційний» розкриває низку похідних понять, зокрема, досліджуючи внутрішньоорганізаційні відносини органів публічної влади, крім зазначених, автор виділяє ще два види відносин – зовнішньо-організаційні та публічно-службові [58, с. 131-134]. При цьому, науковець розкриває їх через категорію «взаємозв'язок», зазначаючи, що «внутрішньоорганізаційні відносини тісно пов'язані із зовнішньо-організаційними, які виникають при створенні, реорганізації та ліквідації органів публічної влади, визначенні їх повноважень,

а також визначенні способів та порядку взаємодії між органами публічної влади» [58, с. 131-134]. Аналізуючи співвідношення внутрішньоорганізаційних та публічно-службових відносин, О.І. Бедний зауважує: «якщо внутрішньоорганізаційні відносини, насамперед, стосуються окремих внутрішніх організаційних ланок (підрозділів, посад тощо) органів публічної влади та їх апаратів, то публічно-службові відносини, як правило, виникають, змінюються та припиняються для конкретних фізичних осіб, які залучаються на посади публічної служби. При цьому, успішність динаміки публічно-службових відносин залежить значною мірою від змісту внутрішньоорганізаційних відносин» [58, с. 131-134]. Загалом, враховуючи зазначені обґрунтування, підтримуємо науковця, але вважаємо, що у цьому разі публічно-службові відносини пов'язані із проходженням служби, перебуванні на посаді тощо фізичної особи, що є складовою внутрішньоорганізаційних відносин, тому їх необхідно розглядати як підвид останніх. Крім цього, вживання терміна «організаційний» значно звужує сферу застосування дефініції, оскільки беззаперечно управління або ж управлінські відносини містять, крім інших, і цей термін (організаційні відносини).

Обґрунтованою є позиція В.А. Дерещ, яка акцентує увагу на «критерії класифікації управлінських відносин залежно від організаційно-правового рівня органів у системі органів виконавчої влади на відносини по вертикалі (тобто відносини між органами, які знаходяться на різних організаційно-правових рівнях у системі органів виконавчої влади) та відносини по горизонталі (тобто відносини між органами, які знаходять на одному організаційно-правовому рівні в системі органів виконавчої влади), а також залежно від способу досягнення кінцевого результату перебування органів в управлінських відносинах – на субординаційні, координаційні та реординаційні» [131, с. 12]. На думку вченої, «зазначена ознака змісту управлінських відносин максимально відображена саме в класифікації управлінських відносин, адже класифікація базується на аналізі функцій та повноважень органів, а також враховує організаційно-правовий рівень органів у системі» [131, с. 12]. У цьому

варто погодитись із автором, оскільки в своєму дослідженні ми теж використовуємо ознаку змісту як один із основних критеріїв класифікації низки термінів [195, с. 54-59]. Щодо інших ознак змісту управлінських відносин, а саме діяльність органів щодо реалізації повноважень, науковець вважає, що вони «є саме формами взаємозв'язків в управлінських відносинах, а не станами (режимами) управлінських відносин» [131, с. 12].

«Усі ці види управлінських відносин, як справедливо вказував В.Б. Авер'янов, тісно переплітаються між собою, за їх допомогою елементи державно-управлінської системи створюють певну цілісність і єдність. Один і той самий орган виконавчої влади може бути суб'єктом одразу багатьох управлінських відносин» [5; 606].

Як зазначалося вище, поняттю «внутрішньоорганізаційні управлінські відносини» та його класифікації у наукових дослідженнях приділено недостатньо уваги. У переважній більшості визначення терміна пов'язано із сферою застосування. Наприклад, О.І. Бедний пропонує таке визначення цього терміна відносно органів публічної влади – «є окремою складовою предмета адміністративного права, яка опосередковує внутрішню взаємодію окремих організаційних ланок (підрозділів, посад тощо) в органах публічної влади та їх апаратах із метою забезпечення здійснення публічно-адміністративної діяльності та реалізації інших функцій органів публічної влади» [58, с. 131-134].

Вузьке розуміння визначення окресленого терміна наводить М.В. Розвадовська, яка, досліджуючи організаційно-правові засади внутрішньо управлінської діяльності Верховної Ради України, пропонує його розглядати як «різновид державного управління, яке повинно забезпечувати взаємодію апаратів (служб) Верховної Ради України, їх керівників, народних депутатів як єдине ціле з метою забезпечення виконання норм ст. 85 Конституції України у межах, передбачених ч. 2 ст. 6 Конституції України» [588]. Хоча науковець при формулюванні цього визначення виходила із поставлених наукових завдань у конкретній сфері, утім викликає зауваження порівняно вузьке розуміння

функції державного управління – «забезпечувати взаємодію». На наш погляд, що це визначення можна було б розширити, вказавши на інші складові внутрішньоорганізаційних управлінських відносин, зокрема організаційно-забезпечувальні, владно-розпорядчі та контролюючі.

Розкриваючи питання функціонування суб'єктів управління публічними фінансами С.М. Клімова зазначає, що «внутрішньоорганізаційні правовідносини складаються в процесі організації і функціонування суб'єктів управління публічними фінансами. Тобто під час створення системи органів управління, їх структурування. На його думку, зазначені відносини характеризують переважно організаційні засади управління, разом із тим мають місце і функціональні внутрішньоорганізаційні правовідносини, у межах яких реалізується правовий статус суб'єктів управління» [250, с. 29-32].

Внутрішньоорганізаційні управлінські відносини перебувають в системі адміністративно-правового регулювання, при цьому необхідно враховувати характерні ознаки так званого вузького визначення державного управління, яке наводили вище, а також необхідність виконання функцій державного управління не тільки органами виконавчої влади, а й іншими державними органами (наприклад, функції кадрового забезпечення державного органу, організації службової діяльності колективу, керівництва колективом, забезпечення внутрішнього контролю виконання доручень). Вони виникають, змінюються і припиняються в процесі забезпечення діяльності відповідного органу виконавчої влади. Таким чином, практично кожен державний орган зобов'язаний для самоорганізації і забезпечення готовності до ефективного виконання закріплених за цим державним органом функцій здійснювати функції внутрішньої організації своєї діяльності [600, с. 451].

Однією із особливостей цих функцій є те, що вони здійснюються як керівниками державних (публічних) органів, так і співробітниками апаратів органів виконавчої влади.

Стосовно класифікації терміна «внутрішньоорганізаційні управлінські відносини» окремі науковці пропонують поділ за критерієм, обравши

суб'єктність – «управлінські відносини в системі та структурі органів державної влади; управлінські відносини в системі та структурі органів місцевого самоврядування; управлінські відносини, що складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності інших державних органів (апарату прокуратури, апарату судів, апарату Верховної Ради України, секретаріату Кабінету Міністрів України тощо); управлінські відносини в адміністраціях державних підприємств, установ та організацій» [248, с. 328].

Між тим О.І. Бедний запропонував найбільш ґрунтовну класифікацію внутрішньоорганізаційних управлінських відносин, в основу якої поклав такі критерії: за змістом; за системою (підсистемою) органів публічної влади; за ступенем загальності правового регулювання [58, с. 131-134]. Зокрема, хочемо звернути увагу на першу ознаку, наведену науковцем – «за змістом», де він пропонує виділити:

- відносини щодо створення, реорганізації та ліквідації структурних підрозділів в органах публічної влади та їх апаратах;
- відносини щодо визначення статусу структурних підрозділів в органах публічної влади та їх апаратах;
- відносини щодо створення (заснування) та ліквідації (скорочення) посад в органах публічної влади та їх апаратах;
- відносини щодо визначення статусу посад в органах публічної влади та їх апаратах;
- відносини щодо організації взаємодії між структурними підрозділами та посадами в органах публічної влади та їх апаратах;
- інші внутрішньоорганізаційні відносини в органах публічної влади та їх апаратах» [58, с. 131-134]. Звичайно, використовувати цю класифікацію варто з певним застереженням, оскільки автор наводив її маючи на увазі діяльність органів публічної влади, а це поняття, як відомо, має ширше значення, ніж органи виконавчої влади.

Необхідно зазначити, що у внутрішньоорганізаційних управлінських відносинах за допомогою регламентації відповідних юридичних норм

закріплено систему органів виконавчої влади, організацію діяльності та трудових відносин, визначено компетенцію суб'єктів управлінських відносин, форми їх взаємодії, контролю та забезпечення. Саме внутрішньоорганізаційні управлінські відносини, зазвичай, виражають інтереси самоорганізації як всієї вертикалі системи виконавчої влади взагалі, так і кожної її складової.

Необхідно зазначити, що внутрішньоорганізаційні управлінські відносини в органах виконавчої влади виникають у зв'язку із:

- здійсненням органами виконавчої влади та їх керівниками функції щодо організації діяльності цих органів, що включають розподіл посадових повноважень та обов'язків, визначення компетенції між керівником, його заступниками та спеціалістами (фахівцями), затвердження штатного розкладу та внесення в нього змін тощо;

- необхідністю визначення структури органів виконавчої влади, яка відповідала б їх функціональному призначенню;

- побудовою та функціонуванням органів виконавчої влади, проведенням кадрової роботи;

- здійсненням контролю, координації, керівництва, обліку, планування діяльності апарату відповідних органів виконавчої влади, зокрема сприяння здійсненню адміністративно-службових процедур всередині органів виконавчої влади, контроль за встановленим порядком документообігу та архівною роботою, матеріально-технічне забезпечення; створення умов для інформування громадськості про діяльність органів виконавчої влади тощо [99].

Відповідно, зміст внутрішньоорганізаційних управлінських відносин в діяльності органів виконавчої влади містить такі елементи:

- внутрішній розподіл компетенції органу і обов'язків по управлінню між керівником, його заступниками, помічниками, а також різними структурними підрозділами апарату органу;

- внутрішні переміщення працівників, затвердження та зміна штатних розкладів;

- встановлення внутрішнього трудового розпорядку і підтримання необхідного рівня організованості та дисципліни;
- застосування заходів заохочення і відповідальності до працівників;
- встановлення і зміна порядку і правил внутрішнього документообігу, а також режиму роботи зі службовими документами;
- інформаційне, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення і обслуговування службової діяльності працівників даного органу тощо [277].

Отже, до основних видів внутрішньоорганізаційних управлінських відносини органів виконавчої влади необхідно віднести ті, що пов'язані із підготовкою та прийняттям відомчих нормативно-правових актів; організацією трудових відносин, що включають визначення вакансій, конкурсний відбір, підготовку та навчання, притягнення до дисциплінарної відповідальності та заохочення, звільнення тощо; організацію взаємодії та координації між органами виконавчої влади та їх структурними підрозділами; організацію контролю за діяльністю структурних підрозділів органів виконавчої влади; організацію матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності органів виконавчої влади.

Таким чином, якщо зовнішні управлінські відносини органів виконавчої влади безпосередньо пов'язані із виконанням завдань і функцій, покладених на них обов'язків та реалізацією наданих повноважень щодо управління різноманітними сферами суспільного життя, то внутрішньоорганізаційні управлінські відносини органів виконавчої влади мають чітко виражену внутрішню направленість, організаційно-забезпечувальний характер, владно-розпорядчі, координаційні та контролюючі функції, спрямовані на виконання основних завдань щодо управління організацією [195, с. 54-59].

Крім того, внутрішньоорганізаційні відносини виражають інтереси самоорганізації системи органів виконавчої влади, що сприяє формуванню управлінських структур, визначенню основ їх взаємодії, розподілу обов'язків, прав і відповідальності тощо [27].

4.3. Місце та значення публічно-сервісних відносин у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина

Одним із головних чинників демократичної, правової держави є питання прав і свобод людини і громадянина. На сьогодні воно найважливіше питання внутрішньої та зовнішньої політики усіх держав світової співдружності. Саме стан справ у сфері забезпечення прав і свобод особи, їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави і суспільства в цілому. Міжнародне співтовариство приділяє значну увагу розвитку та забезпеченню прав людини. Ці процеси набули інтенсивного розвитку після Другої світової війни, чому сприяла загальна демократизація міжнародних відносин, створення Організації Об'єднаних Націй, інших демократичних міжнародних інституцій [445, с. 620-623].

Демократизації процесу, пов'язаного з проголошенням і захистом прав людини, значною мірою сприяло прийняття низки міжнародних документів щодо закріплення, правової регламентації та розроблення механізму міжнародного захисту прав людини у державах, які підписали відповідні міжнародні документи [445, с. 620-623].

Одним із універсальних інструментів забезпечення прав і свобод людини і громадянина є правова держава. Розвиток концепції розбудови правової держави призвів до поступового зміщення головних її акцентів, які при цьому не виключають одне одного – від правової складової (всі рівні перед законом) до соціальної (держава для людини). Своєю чергою, це передбачає й кардинальні зміни у відношеннях держави та людини, зокрема, переходу під час їх взаємодії від управлінсько-розпорядчих та карально-репресивних функцій з боку державних органів до здійснення обслуговування населення, надання управлінських послуг, які сприяли б покращенню комфортності життя громадян країни, при цьому ефективно впливали на забезпечення основоположних прав і свобод людини та громадянина.

Зазначені зміни вже доволі довго обговорюються та трансформуються у «концепцію сервісної держави», яка ще перебуває на стадії свого становлення, а

позиції її розробників дещо відрізняються підходами до питання та напрямками. Проте вже навіть сьогодні ми можемо спостерігати окремі результати впровадження такої концепції в практику діяльності державних органів та служб в Україні – запровадження системи «єдиного вікна», «електронної черги», «безбар'єрного доступу», видачі різноманітних довідок через електронні запити тощо. Але такі нововведення нині в нашій державі відбуваються переважно хаотично, безсистемно, в багатьох випадках залежать від ініціативності керівництва та креативності виконавців, доступу до технологій, вміння аналізувати, накопичувати та запроваджувати передовий досвід. Крім того, як зазначалося вище, в нашій державі немає узгоджених базових позицій концепції сервісної держави, результатом чого є і відсутність комплексного законодавчого забезпечення втілення її аспектів на практиці.

Відповідно виникає питання наукового супроводження вказаного процесу, вироблення єдиного концептуального підходу у даній сфері, і одним із важливих напрямів наукової розвідки, на нашу думку, є визначення поняття «публічно-сервісні відносини».

Метою підрозділу є всебічний аналіз поняття «публічно-сервісні відносини» та розкриття місця та значення цього виду відносин у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина в контексті діяльності органів виконавчої влади.

Дослідження зазначеного питання розпочнемо з окреслення власного бачення концепції сервісної держави, адже нині в нашій країні відбувається реформування багатьох сфер суспільного життя. Об'єктивний аналіз свідчить про окремі позитивні напрацювання в цій сфері, а також певні прорахунки. Проте головним є те, що в Україні змінюється базова концепція взаємодії держави з громадянином – у відносинах з фізичними та юридичними особами державні органи поступово відходять від карально-репресивних та адміністративно-розпорядчих функцій. Основною доктриною їх діяльності є надання управлінських (сервісних) послуг. Звичайно, як зазначалося, цей процес є неоднозначним, через низку чинників важко втілюється в практику

діяльності органів публічної влади, при цьому спостерігається певний дефіцит комплексних наукових досліджень, де було б обґрунтовано єдиний підхід до вирішення проблеми, зокрема розроблення концепції сервісної держави [208, с. 31-34].

Проте існують і проблеми, зокрема, досліджуючи ситуацію в сучасній Україні, Г.В. Іваненко зазначає, що «перехідний період проходить в складній і суперечливій ситуації. Дефіцит обґрунтованих з теоретичної і практичної точок зору концепцій соціальних і політичних реформ став причиною нецивілізованого перерозподілу власності, «номенклатурної приватизації», перетворення державної монополії в монополії корпоративного типу. Політична воля стала сприйматися як уседозволеність. Зроблено спроби поширення радикальних ідеологічних концепцій, що дезорієнтують суспільство, руйнуючи його зсередини. Став зростати рівень соціальної напруженості в суспільстві» [231, с. 11]. Тобто, наявна проблема не лише вибору та узгодження концепції, а й впровадження теорії розбудови сервісно-орієнтованої держави на практиці.

Значна кількість науковців в окремих працях досліджували це питання, проте їх позиції дещо відрізняються підходами до питання та напрямками. Так, С.В. Петков, обґрунтовуючи необхідність оновлення правової бази відносин держави з особою, зазначав, що вони «... мають здійснюватися не лише в напрямі модернізації відповідальності людини перед державою, а й навпаки – влади перед людиною, що за сучасних умов є способом організації влади усього українського суспільства [397, с. 126]. Науковець послідовно наголошує на розвитку людиноцентристської ідеології відносин людини та держави. Подібної позиції дотримувався і В.Б. Авер'янов, який, обґрунтовуючи розроблення нової адміністративно-правової доктрини, зазначав, що галузь адміністративного права «... в сучасному європейському розумінні виступає основним регулятором гармонійних взаємин між публічною адміністрацією – суб'єктами (органами і посадовими особами) виконавчої влади і місцевого самоврядування – та громадянами» [6, с. 183-191]. При цьому він пропонує в

основу нової адміністративно-правової доктрини покласти «... «людиноцентриську» ідеологію, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти «на благо людини») – шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав та свобод і законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації» [6, с. 183-191].

У свою чергу А.І. Бондаренко у низці своїх робіт [68, с. 9] застосовує термін «публічно-сервісна держава», при цьому досліджуючи суть публічно-сервісної держави в механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина, наголошує на необхідності сервісного підходу як напряму функціонування сучасної держави, зокрема, вона зазначає, що «... сучасні соціальні процеси, запровадження концепції «сервісної держави», метою якої є не керування суспільством, а надання йому послуг, вимагають переосмислення механізму держави.

Загальноєвропейською тенденцією є сервісний підхід у системі державного управління, де публічні послуги є барометром сервісної держави й у межах сервісного підходу набувають певних особливостей» [69, с. 75-79]. Науковець в основу своєї позиції ставить концепцію «сервісної держави», що ґрунтується на позитивному досвіді низки провідних країн Європи.

З позиції сервісної моделі управління також підходить до висвітлення даного питання В.І. Козак, який зазначає, що «сервісна модель управління орієнтована на оптимізацію державних інститутів влади, місцевого самоврядування та інших органів управління, вона ґрунтується на ефективному наданні публічних послуг населенню з можливістю делегування функцій з надання публічних послуг громадському та приватному секторам» [255].

Цікавою є наукова думка А.В. Медведя, який у своїй праці застосовує термін «сервісно-орієнтована модель держави», під яким він розуміє «...нові риси загального стилю державного управління ... чутливість до конкретних потреб громадян у послугах, тобто орієнтація на їх виявлення і задоволення, забезпечення зручності надання послуг для громадян, мінімізація витрат часу та

ресурсів» [338]. Подібний термін використовують й деякі інші науковці [242, с. 37-41; 252, с. 21-28; 614, с. 6-8].

Необхідно зазначити, що спроби сформулювати поняття «сервісна держава» та суміжні (похідні) терміни, а також з'ясувати його суть, були здійснені окремими науковцями порівняно нещодавно. Тому відповідно на сьогодні ще не існує єдиного підходу до бачення його концептуального визначення. Н.В. Васильєва більш категорично підходить до цього питання, вважаючи, що «сьогодні в суспільстві є громадянський запит до формування та реалізації національної сервісної концепції публічної управління, основними ознаками якої є:

- прозорість і відкритість діяльності публічної влади з максимальним орієнтуванням на споживача: вивчення попиту (змісту, розміру і типу) публічних послуг;

- оптимізація структур управлінського апарату, професіоналізм кадрів, швидке реагування на запити громадян;

- ефективна конкуренція між публічним і приватним сектором з метою підвищення якості доступності і комфортності надання послуг (обслуговування) клієнтів;

- запровадження приватної відповідальності всіх учасників процесу та публічного контролю за здійсненням усіх необхідних процедур» [82, с. 279-288]. Наголосимо, що науковець навела достатньо чіткі ознаки, які за своєю суттю є одночасно і ознаками сервісної держави, й основними завданнями, які має ставити суспільство на шляху до становлення правової держави.

Найбільш вдалим, на нашу думку, визначенням терміна «сервісна держава» є визначення, запропоноване М.В. Дзевелюком, який розуміє його як «функціональну модель сучасної держави, зорієнтовану на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, як правило, на конкурентних засадах в ситуативному режимі» [155, с. 60-67].

Отже, основними ознаками сервісної держави є:

- сервісний підхід у системі державного управління;

– ефективно надання публічних послуг населенню з можливістю делегування функцій із надання публічних послуг громадському та приватному секторам;

– орієнтація на виявлення, вивчення послуг і їх задоволення;

– забезпечення зручності надання послуг;

– мінімізація витрат часу та ресурсів;

– швидке реагування на зовнішні зміни та запити громадян;

– ефективна конкуренція між публічним і приватним сектором;

– запровадження приватної відповідальності всіх учасників процесу надання послуг;

– здійснення публічною контролю за суб'єктами надання послуг.

Впровадження концепції сервісної держави можливе лише в процесі розбудови правової держави, є її частиною і спрямоване на удосконалення діяльності органів публічної влади.

Вивчаючи наукову думку щодо поняття «публічно-сервісні відносини», необхідно зазначити, що на сьогодні немає ні власного законодавчого визначення, ні єдиного концептуального підходу серед науковців щодо його суті. Це пов'язано із низкою чинників, одним із яких, на нашу думку, є недостатньо виважена позиція окремих груп науковців щодо самої концепції сервісної держави, яка у своєму баченні такого розвитку кардинально різниться – від безальтернативного захоплення до відвертого несприйняття.

Проте існують дослідники зазначено питання з доволі поміркованою позицією. Наприклад, цікавою, на наш погляд, є позиція Б.В. Сорокіна, який з певним застереженням пропонує ставитися до запровадження концепції сервісно-орієнтовної держави та ставить запитання щодо існування в Україні нагальної необхідності в удосконаленні адміністративно-правового регулювання саме в царині відносин державного управління – «... чи має адміністративне право орієнтуватись переважно на якісно нові публічно-сервісні стосунки в системі публічно-владні органи – приватні особи на противагу якісно традиційним державно-управлінським відносинам у системі

публічно-владні органи – підвладні керовані об'єкти?» [627, с. 111-114]. При цьому зазначає та застерігає, що «відповідь на це запитання не повинна носити однобічний характер. Наразі з розвитком розуміння сутності державного управління, інколи набуває звучання тенденція до пониження наголосу на регулюванні управлінських відносин на засадах адміністративного права». На його думку, «... настільки рішуча трансформація акцентів може призвести до негативних наслідків. Адміністративне право може і має виступити потужним чинником впливу, спонукаючи до адекватної перебудови відносини між державою та суспільством на прогресивних принципах» [627, с. 111-114]. На наш погляд, що в цьому випадку, насамперед, потрібно зважати на основу концепції правової держави, згідно з якою, як вже наголошувалося, сервісні послуги повинні надаватися виключно в межах чинного законодавства і не можуть якимось чином суперечити правовим нормам та актам, що регулюють відповідну сферу діяльності [194, с. 69-75]. Подібної позиції притримується й О.В. Джафарова, яка, розкриваючи зміст публічно-сервісних відносин, зазначає, що «саме вони становлять основний зміст діяльності органів публічної адміністрації у сприянні фізичним та юридичним особам публічного і приватного права реалізовувати свої права. Для звичайного громадянина у більшості випадків має значення задоволення його приватного інтересу. Завдання ж держави в особі органів публічної адміністрації – всіляко допомагати останнім в їх реалізації за умови дотримання балансу інтересів (публічних і приватних)» [154].

Проте більшість науковців все-таки притримуються тієї позиції, що «... генеральним напрямом адміністративного права України визначена сервісна концепція, відповідно до якої суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб» [105, с. 143-151].

Одним із перших у вітчизняній правовій науці застосував термін «публічно сервісні відносини» В.Б. Авер'янов, який, розкриваючи утвердження концептуально нової доктрини адміністративного права зазначав, що

«... адміністративно-правові відносини інтерпретуються в першу чергу і переважно як публічно-сервісні відносини. У їх межах і завдяки їм держава обслуговує правомірні інтереси і потреби приватних осіб» [11, с. 6-9]. Зауважимо, що науковець акцентував увагу на такій ознаці цих відносин, як «правомірність обслуговування інтересів та потреб», проте самого визначення вказаного поняття не навів. Крім того, необхідно проаналізувати можливість збільшення кола користувачів послуг, зокрема, включивши до їх переліку й юридичних осіб, які, в окремих випадках, також є споживачами послуг держави. Але дане питання є дискусійним і потребує власного ґрунтовного дослідження.

У подальшому застосування даного терміна в основному було поширено у відповідних дослідженнях галузей адміністративного права та державного управління, воно стало родовим або ж похідним для низки інших термінів («публічно-сервісні правовідносини», «сервісно-господарські відносини», «публічно-сервісна діяльність», «публічно-сервісні послуги», «публічно-сервісна служба», «адміністративно-сервісні послуги» тощо), проте виважене і обґрунтоване визначення поняття «публічно-сервісні відносини» на сьогодні відсутнє [194, с. 69-75].

Для кращого розуміння окресленого поняття вважаємо за необхідне розкрити його складові, зокрема такі терміни, як «публічний», «сервіс (сервісний)» та «відносини».

У довідковій літературі термін публічний має багато значень, але в юридичній площині означає «який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний», «відкритий, гласний; суспільний, громадський», та походить від лат. *publicus* – суспільний, народний [76]. У юриспруденції має доволі широке застосування.

Термін «сервіс» розкривається через такі категорії, як обслуговування, послуги, задоволення потреб і походить від англ. *service* – служба, *serve* – служити [624].

Оскільки термін «відносини» теж доволі вживаний та поширений, будемо розглядати його лише крізь призму категорії «правовідносини». За класичним визначенням правовідносини – це урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечуються державою [262, с. 328].

З наведеного можемо визначити низку характерних ознак терміна «публічно-сервісні відносини», зокрема, це відносини, які поєднують фактичні суспільні відносини й правові (юридичні) норми; вони виникають у сфері публічного права, їх основна спрямованість – надання управлінських послуг – сервісу.

Ґрунтуючись на фактові надання послуг державою, також можемо виокремити ще одну ознаку – одним із учасників цих відносин є публічна адміністрація або ж публічно-владний суб'єкт. Необхідно навести наукову позицію А.Т. Комзюка та Р.С. Мельника, які, досліджуючи дане питання, дійшли висновку, що «публічно-сервісні правовідносини можуть виникати не тільки між публічно-владними суб'єктами та приватними особами, й між юридичними особами публічного права та приватними особами», а також «між двома приватними особами», при цьому вони відносять публічно-сервісні відносини до категорії «неуправлінських» [271, с. 90-97]. Нами вже розглядалися питання участі юридичних осіб у публічно-сервісних відносинах, проте тоді вони розглядалися як споживачі послуг. Тепер же вказані науковці розглядають юридичних осіб як надавачів публічного сервісу. У будь-якому випадку, як уже зазначалося, дане питання потребує окремого дослідження.

Аналізуючи публічно-сервісні відносини деякі науковці зазначають, що вони «...на відміну від управлінських відносин, мають несубординаційний характер, передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підвладний об'єкт, а їх двосторонню взаємодію. Інакше кажучи, як суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання конкретно визначених обов'язків, тобто її належної поведінки, так і приватна особа має аналогічне право стосовно зазначеного суб'єкта. Отже, у

принциповому вигляді публічно-сервісні відносини за своєю схемою наближені до природи зобов'язальних правовідносин, коли права та обов'язки сторін повинні виконуватися за загальним правилом одночасно» [139, с. 175].

Отже, в цьому випадку можна визначити такі ознаки досліджуваного поняття, як відсутність субординації, двосторонню взаємодію та наближеність даної категорії відносин до зобов'язальних правовідносин.

Ще одну із ознак терміна «публічно-сервісні відносини» наводить Є.В. Петров, який зазначає, що «публічно-сервісні відносини можуть виникати лише на підставі прийняття публічною адміністрацією сприятливого адміністративного акта, зміст якого зводиться до створення умов або забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб» [409, с. 170-179].

Ураховуючи викладене, доходимо висновку, що основними ознаками публічно-сервісних відносин є:

- відносини, які 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);
- носять 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.

Варто зазначити, що під терміном «публічно-сервісні відносини» пропонуємо розуміти 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.

Розкриваючи питання значення публічно-сервісних відносин у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина необхідно передусім окреслити компетенцію органів виконавчої влади у зазначеній сфері.

На сучасному етапі законодавство України, Конституція України направлені на надання та гарантії виконання прав і свобод людини та громадянина. З огляду на подальшу демократизацію в Україні процесу захисту прав і свобод людини ст. 55 Конституції передбачено, що кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасницею яких є Україна. Такими органами є Комітет з прав людини ООН, Європейський суд з прав людини, а також Європейська комісія з прав людини. Склад і порядок діяльності вказаних судів визначені у розділах II, III і IV Європейської конвенції про захист прав і фундаментальних свобод людини [677, с. 182].

Проте пріоритетною можна вважати таку діючу модель держави, за якої подібні звернення громадян до вказаних міжнародних інституцій були б мінімальними. Для цього потрібно максимальна злагоджена робота всіх гілок влади у даній сфері.

Як ми зазначали, провідна ідея правової держави – принцип поділу публічної влади. На думку П.А. Трачука, «цей принцип – модель побудови державного апарату, відповідно до якої влада в державі має бути поділена між законодавчими, виконавчими і судовими органами, при цьому кожна з гілок влади відносно інших – самостійна і незалежна, що виключає можливість узурпації всієї влади в державі якоюсь особою чи окремим органом» [652, с. 96-100].

Відповідно до Конституції України державну владу в Україні складають: Верховна Рада України (розділ IV), Президент України (розділ V), Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади (розділ VI) і суди (розділити

VIII та XII) [280]. Як слушно зауважує О.М. Леванчук, «розподіл влади передбачає не лише «взаємостримування» законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, але і їх збалансування» [310, с. 18-26]. Кожна із гілок влади виконує свою роль у сфері гарантування, забезпечення, відновлення прав і свобод людини та громадянина, при цьому не може бути надана будь-яка преференція чи першість.

«Поділ влади є не тільки засобом запобігання виникненню авторитарної влади, а й відправним джерелом структури державного апарату і найбільш раціональною основою організації системи державних органів, що дає можливість взаємного контролю за її складовими одиницями через відповідну систему стримувань і противаг» [653, с. 96-100], і в кінцевому результаті «... головною метою конституційного принципу поділу влад є насамперед сприяння забезпеченню прав і свобод людини і громадянина через запобігання та обмеження можливості амбіційного зміряння тих чи інших сил на абсолютну владу наслідком чого, як правило, стають в суспільстві авторитарний і тоталітарний режими та юридичні порядки. Реалізація цього принципу в процесі державного управління (у широкому розумінні) суспільством, сприяє також забезпеченню поступовості суспільних перетворень і еволюційному шляху розвитку держави, політики і права» [653, с. 96-100]. Наша увага відповідно до поставлених завдань буде приділена ролі виконавчої гілки влади у досліджуваній сфері взагалі та органам виконавчої влади зокрема.

Як зазначалося вище, виконавча влада в Україні – одна з конституційних гілок влади в Україні, «структура органів виконавчої влади в Україні включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів» [203, с. 166-171], очолює Кабінет Міністрів України, якому підпорядковані всі інші центральні, регіональні та місцеві органи виконавчої влади держави. Відповідно до рівня, кожен суб'єкт системи органів виконавчої влади наділений й відповідними повноваженнями та обов'язками. Зазначені повноваження мають досить широкий спектр, проте головними з них є ті, що пов'язані із реалізацією конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Як відомо, основні права і свободи людини і громадянина – це закріплені в Конституції України невід’ємні права і свободи людини і громадянина, що належать їм від народження чи в силу наявності у них громадянства України, гарантуються українською державою і становлять ядро правового статусу особи в Україні [296, с. 92].

Неможливо повноцінно розкрити тему підрозділу без аналізу такого питання, як механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина та його складових. Ця тема неодноразово ставала як предметом дослідження правознавців, соціологів, філософів, так і причиною дискусій. Зокрема, у різні часи питання механізму реалізації прав, свобод і обов’язків людини і громадянина досліджували А.Ю. Олійник [376, с. 226], О.Ф. Скакун [622], А.М. Колодій [261, с. 120-122], В.В. Радзієвська [587, с. 39-41], О.П. Васильченко [83, с. 26-33] та інші.

Ще раз наголосимо, що це питання не є основною метою нашого дослідження, проте без окреслення свого ставлення до даного явища неможливо виконати поставлені перед собою завдання.

На нашу думку, найбільш послідовно розкрила загальний механізм соціально-правового забезпечення прав і свобод людини О.Ф. Скакун, яка зазначила, що він «складається з трьох основних підсистем:

- механізм реалізації – включає заходи, спроможні створити умови для реалізації прав і свобод людини;
- механізм охорони – включає заходи з профілактики правопорушень для утвердження правомірної поведінки особи;
- механізм захисту – включає заходи, що призводять до відновлення прав, порушених неправомірними діями, і відповідальності особи, яка вчинила ці правопорушення» [622].

Найбільш широко, на нашу думку, до цього питання підійшов А.М. Колодій, який підкреслює, що «... до елементів механізму реалізації конституційних прав, свобод і обов’язків людини і громадянина як сукупності конституційних елементів, за допомогою яких в умовах додержання законності,

з позиції гуманізму і соціальної справедливості кожною людиною і громадянином України здійснюються його конституційні можливості відносяться:

- конституційні норми, що закріплюють суб'єктивні права;
- самі конституційні права та свободи, їх зміст, структура та гарантії здійснення;
- юридичні обов'язки;
- юридична діяльність, що є сутністю реалізації конституційного права;
- законність і правосвідомість людини і громадянина, що забезпечують правильне розуміння ними своїх конституційних прав, свобод та обов'язків і кожного права окремо, шляхів їх реалізації;
- стадії реалізації кожного конкретного конституційного права [261].

Однією із складових механізму забезпечення прав та свобод людини і громадянина є інститут звернення до суб'єкта владних повноважень. Згідно із ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» під зверненнями громадян необхідно розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [531].

Норми цієї ж статті розкривають сутність звернень, зокрема:

- «пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства» [531];
- «заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове

звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо» [531];

– «скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб» [531].

На думку авторів підручника «Адміністративне право України», «сутність звернення полягає в тому, що між громадянином та органом публічної влади виникають відносини у зв'язку з реалізацією публічною адміністрацією управлінських функцій. Тому в цих правовідносинах є два обов'язкові суб'єкти: орган, наділений владними повноваженнями, та громадянин» [17, с. 138-140].

Отже, визначивши поняття «публічно-сервісні відносини», необхідно розглянути їх роль і значення в удосконаленні роботи органів виконавчої влади та проблемні аспекти їх діяльності. Зокрема, здійснивши аналіз низки наукових робіт та публікацій, рішень суду різних інстанцій, скарг та звернень громадян в державні, у тому числі й правоохоронні органи, щодо основних причин порушень прав людини і громадянина органами виконавчої влади, вважаємо за необхідне окреслити їх основні форми, зокрема:

– звернення громадян зі скаргами на порушення своїх прав та свобод або ж вимогами їх відновлення відповідальними особами органів виконавчої влади не розглядаються взагалі або розглядаються повільно, з елементами перекладання повноважень та відсиланням в інші інстанції. Це проявляється у формі неприйняття заяв і скарг до розгляду, досить часто при цьому називаючи формальні причини. Практикується пересилання заяви (скарги) «за відповідністю», «за територіальністю», «компетенцією» тощо, при цьому кожна інстанція керується строками, визначеними Законом України «Про звернення громадян» [531], відповідно формально не порушуючи бюрократичні терміни, втрачається час, що може призвести до гірших наслідків;

– проблемною є ситуація, коли за наявності винесеного рішення щодо усунення порушень чи відновлення прав конкретної особи, воно не виконується

довго саме органами виконавчої влади, через що не тільки зазнаються утисків конституційні права, а й втрачається довіра до державної влади в цілому;

– не проводяться належним чином перевірки щодо звернень громадян, в яких оскаржуються рішення та дії відповідальних осіб, керівництва органів виконавчої влади;

– не вживаються невідкладні заходів щодо припинення неправомірних дій відповідальних осіб та керівництва органів виконавчої влади та скасування незаконних рішень у більшості випадків відсутнє;

– ефективність боротьби з порушенням основоположних прав людини на життя, свободу та фізичну недоторканність залишається вкрай низькою;

– не завжди забезпечується право громадян на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Наявні факти необґрунтованої відмови громадянам у задоволенні позовів про захист трудових, майнових, житлових та інших прав;

– незважаючи на позитивні зрушення, потребує підвищення ефективність розслідування компетентними органами повідомлень про факти застосування працівниками правоохоронних органів тортур, жорстокого та такого, що принижує людську гідність, ставлення, що підтверджується останніми резонансними подіями в нашій державі;

– вкрай повільно викорінюється практика оцінки роботи органів виконавчої влади за «валом» показників, не вживаються належні заходи щодо виявлення причин, що призвели до порушень законних прав і свобод громадян, відшкодування заподіяної матеріальної шкоди;

– керівництво органів виконавчої влади повною мірою не забезпечує належну протидію проявам корупції, не завжди критично оцінює реальний стан у даному напрямі діяльності, формально підходить до виявлення та запобігання корупційним діянням, створює видимість активної діяльності;

– вкрай незадовільно в органах виконавчої влади проводиться кадрова політика, яка потребує покращення;

– у зв'язку з цифровізацією послуг, що надаються органами виконавчої влади, потребує підвищення рівень гарантованості таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції.

Звичайно, це не вичерпний перелік як існуючих проблем, так і в перспективі, проте їх аналіз свідчить про те, що публічно-сервісні відносини відіграють головну роль у діяльності органів виконавчої влади, якщо ми розглядаємо не їх діяльність як саму по собі, а говоримо про високий рівень надання послуг та визначених у положеннях ст. 116 Конституції України завданнях, зокрема, мова йде про «забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, а також забезпечення політики в інших сферах суспільних відносин; організацію і забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи, спрямування і координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади» [280].

По своїй суті публічно-сервісні відносини в комплексі із іншими правовідносинами дуже впливають на якість надання послуг громадянам, але найголовніше – є складовою складного державного механізму захисту всього спектру прав і свобод людини і громадянина в нашій державі.

4.4. Деліктні правовідносини в діяльності органів виконавчої влади

Розбудова сучасної правової держави неможлива без реального забезпечення всіх без винятку прав та свобод людини і громадянина, передбачених чинним законодавством. При цьому всі суб'єкти, наділені відповідними повноваженнями щодо гарантування, забезпечення та відновлення прав людини і громадянина, закріплених в Конституції України, повинні діяти лише в рамках правового поля, втілюючи основоположні принципи верховенства права, рівності всіх перед законом, недопустимості звуження існуючих прав тощо.

Тривалий час пріоритетним питанням у цій сфері були дослідження генези кримінальної відповідальності за вчинення різних злочинів. А проблематика відповідальності за вчинення деліктів загалом та проступків, зокрема, перебувала поза увагою більшості науковців. Ще менш вивченими є питання теорії і практики деліктних правовідносин, що сьогодні, враховуючи питання неухильного дотримання та гарантування прав і свобод людини і громадянина, є першочерговим завданням суб'єктів владних повноважень.

Розглядаючи питання розвитку наукової думки щодо терміна «деліктні правовідносини», необхідно зазначити, що з огляду на обставини, спричинені в основному отриманим від радянського адміністративного права «спадком», де поняття «делікт» асоціювалося майже виключно з терміном «адміністративне правопорушення», більшість науковців у своїх дослідженнях вживали термін «адміністративний делікт» та його похідні («адміністративно-деліктні правовідносини», «адміністративно-деліктне право», «адміністративно-деліктні відносини», «адміністративна деліктність», «адміністративно-деліктне провадження» тощо). При цьому зазначені терміни переважно досліджувалися в межах адміністративно-деліктного права як підгалузі адміністративного права. І помилкове трактування «проступку» як синоніму «адміністративного правопорушення» призвело до інших помилкових тверджень. Зокрема, в наукових працях з'явився термін «адміністративний проступок», який також

став вживатись як синонім «проступку». Тому можна стверджувати, що на сьогодні існує певна прогалина при трактуванні як терміна «деліктні правовідносини» в його класичному значенні, так і місця цього виду суспільних відносин у правовій системі взагалі [192, с. 80-89].

Отже, тема аналізу деліктних правовідносин, визначення їх ознак є актуальною та потребує спеціального ґрунтовного дослідження.

Проте, незважаючи на наявні результати та наукові здобутки із зазначених вище питань, останні новели вітчизняного законодавства, що кардинально вплинули на доктрини розуміння суті деліктних правовідносин, змушують не лише переглянути сталі уявлення про їх зміст та структуру, а й піддати ревізії саму концепцію правовідносин в аспекті класичного римського права.

Метою даного підрозділу є всебічний аналіз основних концептуальних підходів до розуміння категоріального апарату, що належить до правового інституту юридичної відповідальності розкрити поняття «деліктні правовідносини» та надати характеристику його основних ознак.

Як відомо, термін «делікт» походить від латинського *delictum* – правопорушення, провина, проступок, і означає «протиправну поведінку, правопорушення, тобто незаконну дію, проступок або злочин, іншими словами вчинення дії, що суперечить закону і завдає шкоди суспільству, державі або особі» [689]. Тобто досліджуваний термін розкривається через супутню та взаємопов'язану дефініцію – «правопорушення».

Варто зазначити, що ці два терміни – «делікт» та «правопорушення» – у більшості випадків науковцями також вживаються як тотожні за канонами римського приватного права, яке визначає його як «заподіяння шкоди іншій особі, її сім'ї або майну, порушення правового припису або заборони. Наслідком учинення делікту була відповідальність, що наставала за наявності таких умов: дієдатність правопорушника, вина, здійснення правопорушення» [126, с. 52]. При цьому зобов'язання, що виникають, прийнято називати позадоговірними – по своїй суті «деліктні зобов'язання – це протиправні дії, які

призводять до юридичних наслідків і які не пов'язані із порушенням договору (контракту)» [689].

У римському праві «... залежно від наслідків, пов'язаних із деліктами, останні поділялися на публічні (*delicta publica*) і приватні (*delicta privata*). Публічні делікти порушували інтереси держави в цілому і були підвідомчі кримінальному суду.

Приватні делікти кваліфікувалися як замах на інтереси тільки приватних осіб і розглядалися цивільним судом. При цьому грошові штрафи, на стягнення яких були спрямовані позови в останньому випадку, надходили потерпілому і стягувалися в загальному порядку, встановленому для вирішення майнових спорів. У тому ж порядку розглядалися і справи про ті *delicta privata*, за які у найдавніші часи передбачалось тілесне покарання» [598, с. 478].

Наразі термін «делікт» у його класичному розумінні (мова йде про римське право) в законодавстві України не застосовується. Водночас, останнім часом його широке використання в науково-правовій літературі та практиці призвело до певного викривлення понятійно-термінологічного апарату в цій сфері. Цей термін почали застосовувати як своєрідну данину моді у сферах, де він в взагалі не повинен вживатися. При цьому, нівелюється його сутність і значення. Також цьому сприяє й не зовсім вдале запозичення або імплементація окремих норм міжнародного права та законодавства інших країн, що мають відмінну від України правову систему. Зокрема, із 45 нормативно-правових актів, розміщених у базі «Законодавство України» на офіційному сайті Верховної Ради України, термін «делікт» переважно вживається щодо сфери цивільного права та різних договірних зобов'язань, зокрема й міжнародних [88].

Отже, в досліджуваній сфері є певні термінологічні проблеми, які сьогодні вже перейшли межу теоретичних розвідок і стосуються законодавчого використання понятійно-категоріального апарату. Ми відстоюємо позицію, що делікт може поділятися лише на дві складові, розмежування яких відбувається за класичною схемою римського права (її ще називають горизонтальним

поділом) – за ознакою загрози суспільній безпеці (суспільна небезпека та суспільна шкідливість), відповідно на злочини та проступки.

Як відомо, відмінність і тотожність окремих понять можна виділити з аналізу їх суті. За класичною теорією права «правопорушення – це суспільно небезпечне або шкідливе діяння (дія або бездіяльність), яке порушує норму права» [689]. У цьому сенсі вказаний термін є тотожним поняттю «делікт», оскільки він формується за рахунок категорій «порушення» та «право», і, як свідчить аналіз його змісту, включає в себе (охоплює) поняття «злочин» (або ж «кримінальне правопорушення» відповідно до законодавчих змін, про які йтиметься далі) за рахунок включення однієї з його ознак – суспільної небезпеки, що визначено у ст. 11 Кримінального кодексу України (далі – КК України) [297], а також поняття «адміністративне правопорушення» – знову ж таки, через включення такої його ознаки як «суспільна шкода».

Свідомо в межах зазначеного розділу, уникаючи дискусії щодо розмежування, співвідношення або законодавчого застосування термінів «злочин», «кримінальне правопорушення», «кримінальний проступок», «адміністративне правопорушення», «дисциплінарний проступок» тощо, адже це питання виходить за межі цього дослідження і до того ж достатньо ґрунтовно висвітлене у працях С.В. Петкова [407, с. 756-770; 397, с. 42-48], Н.А. Мірошніченко [353, с. 331-333], М.М. Дмитрука [158, с. 121] та інших вчених. Проте аналіз наукової періодики з досліджуваної проблематики та останніх новел вітчизняного законодавства (мова йде про законодавче закріплення терміна «кримінальний проступок» до КК України Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» (далі – Закон) [454]) потребує певного аналізу.

Зокрема, цим Законом визначення терміна «злочин» (ч. 1 ст. 11 КК України): «злочином є передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину», замінений на «кримінальне правопорушення»: «кримінальним правопорушенням є

передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення». І якщо раніше в КК України за ступенем тяжкості злочини поділялись на: злочини невеликої тяжкості, злочини середньої тяжкості, тяжкі злочини та особливо тяжкі злочини, то наразі, згідно з ч. 1 ст. 12 КК України, «кримінальні правопорушення поділяються на кримінальні проступки і злочини» [297].

Законодавчо термін «кримінальний проступок» розкрито у ч. 2 ст. 12 КК України і трактується як «передбачене цим Кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі» [297]. Тобто законодавцем межею розмежування між кримінальним проступком та злочином обрано майновий ценз, передбаченого відповідною статтею КК України покарання (в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) або ж критерій, пов'язаний із відбуванням покарання у вигляді позбавлення волі.

Мотивацію та обґрунтування таких змін можна визначити, проаналізувавши низку підготовчих документів до проєкту зазначеного закону, зокрема пояснювальну записку до проєкту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» [453] та Висновок Головного експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» [455].

Перше, на що необхідно звернути увагу, – це невідповідність назви Закону його змісту. Так, у назві вказано на «спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» – відповідно у тексті повинно йтися про певні процедурні зміни, хоча фактично Законом вносяться зміни до чотирьох нормативно-правових актів: КК України, Кодексу

України про адміністративні правопорушення, Кримінального процесуального кодексу України та Кримінально-виконавчого кодексу України. Внесені зміни є кардинальними, хоча «деякі положення законопроекту суперечать ustalеним положенням національної кримінально-правової доктрини» [456].

Подібну невідповідність, пов'язану із практичними проблемами процесуального характеру, відзначає й Д.С. Азаров, який, піддаючи обґрунтованій критиці зазначені вище новели кримінального законодавства, зазначає, що «лева частка положень цього Закону (понад 80%) передбачає внесення змін до КК України. Незважаючи на зазначене, сутність Закону, вочевидь, є процесуальною. Адже потребу в прийнятті цього акта його автори пояснюють «необхідністю законодавчого врегулювання застосування положень нового Кримінального процесуального кодексу України» в умовах «затягування розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів, а також необґрунтованої тяганини при розслідуванні злочинів невеликої тяжкості». Таким чином, найпотужніший інструмент диференціації кримінальної відповідальності, який ґрунтується на класифікації кримінальних правопорушень, підкорений не потребам власне диференціації, а ресурсним можливостям органів досудового розслідування» [31, с. 99-109].

По-друге, підтримуючи загалом зауваження, викладені у Висновку [456], зазначимо, що здебільшого вони стосуються його окремих норм, тобто уся увага зосереджена на так би мовити його тактичному аспекті. Водночас, автори законопроекту залишили без належного наукового аналізу стратегічні наслідки внесених змін, які можуть мати й певний негатив. Такі помилки у законотворчості, коли політична чи будь-яка інша доцільність впливає на рішення щодо прийняття нормативно-правового акта або внесення відповідних змін, останнім часом є непоодинокими [192, с. 80-89]. Прикладом цього є процес підготовки та прийняття Закону України «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання» [464], більше відомого як «Закон Савченко». Його окремі положення були скасовані, адже

мали труднощі під час правозастосування, а також призвели до негативних наслідків, що збурили громадськість та внесли певну дезорганізацію в роботу правоохоронних органів. Цього можна було уникнути у разі дотримання основоположних принципів законотворчості у процесі його розроблення, а також опираючись на висновки експертизи цього законопроекту та відгуки деяких науковців і практиків, які ще до його прийняття називали «непрофесійним, популістським і просто безглуздим» [215], «загрозою для суспільства» [632] тощо.

По-третє, незрозуміло чому, формулюючи основне завдання «гуманізацію кримінального законодавства» [459] шляхом законодавчого застосування терміна «кримінальний проступок», законодавець вилучив із КУпАП низку статей, включивши їх до КК України, адже це не є логічним та не відповідає поставленому завданню, а навпаки, є дією, що протирічить поставленому завданню.

По-четверте, необхідно підтримати позицію С.В. Петкова, який висловлює критичні зауваження щодо розмежування злочинів та кримінальних проступків, зазначаючи, що «... з теоретичної точки зору незрозуміло, як злочин (кримінальне правопорушення) може поділятися відповідно до стягнень за його вчинення на «злочин» і «кримінальний проступок». Тобто, навіть на рівні теоретичного осмислення протиправного суспільно небезпечного діяння вбачається нелогічність і протиріччя» [126, с. 68]. На його думку, «головний недолік криється в самій новелі «кримінальний проступок». Розробники пропонують «закріплення в статті 11 Кримінального кодексу України визначення злочину трансформувати у визначення «кримінальне правопорушення» (єдиного як для злочинів, так і для проступків) – «суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення». Таким чином, на думку розробників, особа, яка вчинила незначне шкідливе діяння – проступок, стає суб'єктом кримінального правопорушення, що звужує зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини і громадянина, закріплених в Конституції України» [126, с. 68].

Зважаючи на це, в теорії «кримінальних проступків» немає відповідей:

– яким чином буде досягнута гуманізація під час криміналізації діянь, за які накладалась адміністративна відповідальність?

– яким чином кримінальне правопорушення (злочин) поділяється на кримінальний злочин і кримінальний проступок?

– чи доречно здійснювати поділ за протиправне діяння за ознакою розміру штрафу?

– яка економія в часі і коштах буде досягнута, якщо за адміністративні правопорушення буде проводитись слідство за спрощеною системою у вигляді дізнання?

– чи будуть істотно розвантажені суди у разі надходження не справ про адміністративні правопорушення, а про «кримінальні проступки»? [192, с. 80-89].

Необхідно зазначити, що вже є перші негативні результати зазначених нами змін до чинного законодавства, зокрема, під впливом практичної недоцільності та складності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» [457] було виключено підпункт 171 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень», який вводив у КК України ст. 286-1 «Керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції» [454]. Тобто норми даної статті були чинними лише декілька діб (вступили в дію 1 липня 2020 року, а скасовані 3 липня 2020 року).

Однією із головних причин скасування зазначених норм, за свідченням працівників Національної поліції України, стало те, «що процедура документування кримінального проступку є процедурно значно складнішою та

потребує більше часу порівняно з документуванням факту керування в нетверезому стані за процедурою адміністративного правопорушення. Так, у середньому на процедуру оформлення кримінального проступку поліцейські витрачали 6–8 годин, тоді як у випадку з адміністративною процедурою оформлення займає лише 2–3 години» [157].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що окреслені критичні зауваження до норм зазначеного вище Закону, поряд з низкою інших, висловлених дослідниками в науковій періодиці за останній час, стосуються насамперед його новел щодо законодавчого визначення «кримінальний проступок», що нівелює основоположний підхід щодо поділу терміна «делікт» на «злочини» та «проступки».

Розглянувши теоретичні аспекти поняття «делікт», а також окремі проблеми його застосування у чинному законодавстві України, вважаємо за доцільне наступним кроком розкрити поняття «деліктної відповідальності», оскільки в подальшому ми будемо його застосовувати під час дослідження поняття «деліктні правовідносини», їх значення та роль у діяльності органів виконавчої влади.

Уже зазначалось, що законодавчо термін «делікт» і його похідні та супутні терміни найбільш поширені у нормативно-правових актах, пов'язаних із галуззю цивільного права. Відповідно й переважна кількість наукових досліджень пов'язана саме із цією галуззю права, що, на наш погляд, є певним недоліком, адже його застосування в адміністративному праві чи державному управлінні є перспективним, про що свідчать низка останніх наукових праць у цій сфері.

За класичним визначенням деліктну відповідальність пов'язують із недоговорною відповідальністю – «це наслідок позадоговального завдання шкоди, що пов'язується із виникненням деліктного зобов'язання» [213]. Як відомо, за деліктним зобов'язанням правопорушник зобов'язаний у повному обсязі відшкодувати завдану шкоду, а інша сторона має право вимагати від заподіювача виконання цього зобов'язання. На відміну від договірної

відповідальності, деліктна відповідальність є наслідком порушення загального правила – не завдавати шкоди іншому, тобто абсолютного права особи [355].

Таким чином, «деліктна відповідальність за загальним правилом настає лише за наявності вини заподіювача шкоди. Шкода – це зменшення або знищення майнових чи немайнових благ, що охороняються законом» [358].

Наслідком реалізації деліктної відповідальності є відновлення первинного стану потерпілого. Зобов'язання з відшкодування завданої шкоди – це позадоговірні зобов'язання, що виникають внаслідок порушення особистих немайнових і майнових прав потерпілого. Такі зобов'язання мають абсолютний характер і спрямовані на забезпечення найбільш повного відновлення цих прав за рахунок заподіювача шкоди або за рахунок інших осіб, на яких законом покладено обов'язок її відшкодування [355].

Існує низка інших визначень терміна «деліктна відповідальність», які в більшості своїй подібні за суттю, проте мають окремі складові, зокрема «це відповідальність за шкоду, заподіяну особі або майну в результаті протиправної дії (делікту), не пов'язаного з порушенням договору (зобов'язання із заподіяння шкоди)» [125].

Тож доходимо висновку, що термін «деліктна відповідальність» розкривається за допомогою терміна «зобов'язання». Процитуємо думку О.О. Отраднової, яка зазначає, що «деліктне зобов'язання та деліктна відповідальність співвідносяться як правовідношення та його результат, де деліктна відповідальність становить мету деліктного зобов'язання та є підсумком реалізації механізму цивільно-правового регулювання деліктних зобов'язань» [388]. Вона вважає, що деліктна відповідальність повинна розглядатися як складова деліктних зобов'язань – «... деліктна відповідальність – це частина змісту деліктного зобов'язання, а саме – це обов'язок відповідальної особи відшкодувати потерпілому заподіяну шкоду. Якщо йдеться про заподіяння моральної шкоди, доречним буде застосування терміна «компенсувати» замість «відшкодувати». Обов'язок відповідальної особи забезпечується державним примусом, тобто у разі невиконання обов'язку

відшкодувати заподіяну шкоду добровільно відповідальна особа може бути примушена до його виконання в судовому порядку» [387, с. 212].

Досить часто суди різних інстанцій у своїх рішеннях цитують термін «цивільно-правова деліктна відповідальність», під якою вони розуміють «забезпечений державним примусом обов'язок відповідальної особи відшкодувати потерпілому заподіяну шкоду» [444] або ж «позадовірня відповідальність, пов'язана із заподіянням майнової і немайнової (моральної) шкоди внаслідок цивільного правопорушення» [443]. На нашу думку, досить повно зазначене питання розкрила О.П. Завадська у своєму дисертаційному дослідженні «Умови цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану терористичним актом» [211, с. 13], яка зазначає, що «у юридичній літературі поняття «цивільно-правова відповідальність за завдану шкоду» замінюють іншими зокрема: «деліктна відповідальність», «зобов'язання з деліктів», «деліктні зобов'язання», «зобов'язання, що виникають внаслідок завдання шкоди правопорушенням», «зобов'язання відшкодування шкоди, завданої правопорушенням» [211, с. 13].

Ураховуючи викладене, варто зазначити, що деліктна відповідальність за своєю суттю є видом (складовою) юридичної відповідальності. Аналізуючи систему юридичної відповідальності деякі науковці вважають, що «найбільш оптимальною та істотною підставою для детальної класифікації системи юридичної відповідальності на види є особливості предмета і методу правового регулювання суспільних відносин, тобто галузевий критерій. На його підставі юридична відповідальність поділяється на такі основні різновиди: конституційно-правову, кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, трудову (дисциплінарну та матеріальну), міжнародно-правову» [642, с. 114].

Як відомо, за ступенем суспільної небезпеки правопорушення (делікти) поділяють на злочин і проступок. На думку С.В. Петкова, «як злочин, так і проступок можуть вчинятись особою під час діяльності в будь-якій сфері. У сучасній теорії права саме суспільна небезпека є основним критерієм розмежування проступків і злочинів. Вона означає, що діяння шкідливе для

суспільства, що воно спричиняє або створює загрозу заподіяння такої шкоди суспільним відносинам» [19, с. 96].

Деліктна відповідальність має низку кваліфікуючих ознак, які дають змогу її виділити серед інших видів юридичної відповідальності. За аналогією, запропонованою О.О. Отрадною, яка досліджувала цивільно-правову деліктну відповідальність, пропонуємо виокремити такі ознаки деліктної відповідальності:

– завжди має ретроспективний характер, виникає тільки після порушення права, при цьому обов'язок відшкодувати заподіяну шкоду повинен бути причинно пов'язаним із діянням делінквента або із його статусом;

– відшкодування потерпілому заподіяної шкоди завжди має майновий характер. Цим, з одного боку, деліктна відповідальність відрізняється від інших видів юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної), які можуть проявлятися в немайновій формі, а з другого – не можна кваліфікувати як деліктну відповідальність інші наслідки порушення суб'єктивних прав особи: вибачення, спростування неправдивої інформації тощо;

– майнове надання делінквента завжди є безеквівалентним зі сторони потерпілого, потерпілий не має ніяких обов'язків стосовно делінквента;

– можливість її реалізації не за допомогою мір державного примусу [389, с. 152-158].

Компенсація заподіяної шкоди може бути здійснена і добровільно. Однак, у разі відсутності волі особи на здійснення такої компенсації, до неї можуть бути застосовані міри державного примусу.

Розкриваючи поняття «деліктних правовідносин», з метою кращого розуміння його сутності, вважаємо за необхідне надати характеристику іншій складовій досліджуваного терміна – категорії «правовідносини».

Як відомо, правовідносини – «це урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та обов'язків, що охороняються і гарантуються державою» [336]. Оскільки це визначення

найбільш вдало відображає суть цього терміна, тому його буде покладено в основу цього дослідження.

Водночас вважаємо за необхідне навести класифікацію правовідносин, яка є важливою у зв'язку із останніми змінами законодавства, про яке було зазначено вище. У теорії права їх прийнято розрізняти за низкою ознак, зокрема, за:

- галуззю права (предметом правового регулювання)– конституційні, цивільні, адміністративні тощо;
- рівнем правового регулювання – матеріальні та процесуальні;
- характером юридичного обов'язку – активні та пасивні;
- способом задоволення уповноваженої особи – речові та зобов'язальні;
- кількісним складом учасників – прості та складні;
- тривалістю дії – короткочасні, довгострокові або ж постійні (триваючі);
- ступенем визначеності сторін – відносні та абсолютні;
- характером розподілу прав і обов'язків – односторонні та двосторонні;
- характером правового регулювання – договірні та імперативні.

Ґрунтуючись на зазначеному, вважаємо за необхідне розглянути основні ознаки правовідносин, які, на думку Д.М. Лук'янця, притаманні й делікту [316, с. 147-156], серед них:

- реальна взаємодія двох суб'єктів відносин між собою, один з них – обов'язково індивідуалізований;
- знаходяться під захистом держави, їх виконання забезпечується можливістю застосування державного примусу;
- існують у нерозривному зв'язку із юридичними нормами, що є нормативною базою їх виникнення, зміни і припинення». Зауважимо, що у цьому разі під суб'єктом деліктних правовідносин необхідно розуміти індивідуально визначеного суб'єкта права, «який реалізував свою правосуб'єктність у частині реалізації конкретних прав і свобод у конкретних правовідносинах...». При цьому, Санжарук Т.О., розмежовуючи поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин», зазначає, що «не будь-який суб'єкт

права є суб'єктом того чи іншого конкретного правовідношення» [609, с. 91-95].

Отже, проаналізувавши зазначені терміни, доходимо висновку, що під час вчинення суб'єктом юридичної відповідальності делікту виникають деліктні правовідносини, які є складовою правовідносин, і мають всі їх ознаки.

Доволі цікавою у цьому сенсі є думка Д.М. Лук'янця, який деліктні правовідносини називає антиподом позитивних правовідносин, оскільки «на відміну від правовідносин... врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких мають суб'єктивні права і юридичні обов'язки ... не реалізуються, а порушуються» [316, с. 147-156].

Однак зауважимо, що за логікою послідовності для виникнення деліктних правовідносин необхідно декілька складових, а саме: вчинення суб'єктом делікту дій, що мають всі ознаки делікту, при цьому повинні бути порушені майнові та/або немайнові права іншої (потерпілої) сторони, які охороняються правовими нормами, встановлення (фіксування) таких протиправних дій та настання відповідальності.

Отже, під терміном «деліктні правовідносини» необхідно розуміти урегульовані правовими нормами відносини, що виникають у зв'язку із вчиненням, встановленням факту делікту, застосуванням державно-владного примусу під час процесу притягнення суб'єкта делікту до одного із 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 суб'єктом делікту, є складовою правовідносин, які у свою чергу є частиною суспільних відносин, мають всі ознаки правовідносин.

З огляду на класичну схему поділу делікту на злочин та правопорушення, а також специфіку діяльності органів виконавчої влади, основну свою увагу приділимо питанню адміністративних деліктів та адміністративно-деліктної відповідальності.

На нашу думку, основна проблема полягає в тому, що за сучасною «класичною» вітчизняною адміністративною доктриною, яка увібрала в себе всі основні норми радянського адміністративного права, термін «делікт» ототожнюється з терміном «адміністративне правопорушення».

Навколо цього питання вже доволі тривалий час точаться дискусії, учасники якої поділилися на умовні дві групи. До першої групи належить більшість, які орієнтуються та опираються на роботи провідних вчених-адміністративістів, прихильники так званої класичної школи. Їхня позиція відома, відповідає чинному законодавству, яке у свою чергу розвивається за напрямом, окресленим у їх теоретичних напрацюваннях. Наприклад В.К. Колпаков зазначає, що термін «адміністративний делікт» представники адміністративно-правової науки сприймають як синонім терміна «адміністративне правопорушення» (або «адміністративний проступок»)» [266, с. 25-31].

Друга група, яка менш чисельна, ґрунтуючись на зазначених нами вище позиціях римського права, намагається «розхитати» названу класичну теорію адміністративного права. Тож вивчивши аргументи обох сторін, у своєму дослідженні ми чітко і послідовно будемо дотримуватися саме позицій науковців, що належать до другої групи, при цьому нижче спробуємо навести свої аргументи щодо цього.

Перше, що необхідно згадати, так це той факт, що КУПАП (з подальшою його трансформацією) було прийнято ще за часів існування Радянського Союзу – у 1984 році. Його аналіз, на думку окремих науковців, призводить до висновку, що «він був і залишається за своїм змістом радянським законом. Тобто частиною законодавства, яке розпочало формуватися у 1920-х рр. з повного неприйняття «буржуазного права», що діяло в попередній період історії. За більш ніж 70 років існування радянське право сформувалось як особлива правова сім'я, головна ознака якої – пріоритет публічного інтересу над приватним. Публічне право радянська юриспруденція сприймала як

державне право, а всі інші правові галузі відігравали роль допоміжних [390; 408].

У розумінні законодавця радянського періоду «всі громадяни, установи, відомства, міністерства тощо входили в єдину управлінську систему, метою якої було побудувати комунізм у всьому світі. І тому кожен учасник цієї розбудови повинен був неухильно виконувати правила адміністративних правовідносин, а у разі порушення управлінських приписів, нести за це адміністративну відповідальність. Відповідно до цієї доктрини, будь-який проступок громадянина вважався правопорушенням» [400, с. 223-233].

Ще один аспект, який нам залишився у спадщину від радянської доктрини і на який ми б хотіли звернути увагу, це наявність відсилочних (бланкетних) норм у КУпАП. Суть їх полягає в тому, що особа, яка порушила норми Кодексу України про адміністративні правопорушення [254], несе відповідальність згідно з цим законодавчим актом, проте в низці статей містяться не конкретні діяння, а посилання на правила поведінки, вписані в підзаконних нормативно-правових актах.

У свою чергу С.Л. Дембіцька зазначає, що «після набуття Україною незалежності, висвітлення адміністративно-деліктних питань залишається в межах, окреслених доктриною радянського адміністративного права, і характеризується певною недооцінкою проступку як первісного юридичного компонента щодо утворення інститутів адміністративно-деліктного законодавства, адміністративної відповідальності, адміністративної деліктології» [269; 127, с. 67-70].

Між тим С.В. Петков, окреслюючи суспільно-правову модель застосування законодавства з адміністративних деліктів, наводить низку правових аксіом:

- адміністративний делікт – особливий вид деліктів (правопорушень);
- за ступенем суспільної небезпеки адміністративні делікти поділялися на адміністративні злочини та адміністративні проступки;

– суб'єктом учинення адміністративного делікту може бути тільки особа (публічна, державний службовець тощо), наділена владними повноваженнями;

– адміністративний проступок – суспільне явище і, таким чином, особливий вид публічного проступку» [396, с. 24-29]. При цьому він із застереженням зазначає: «Наведений перелік аксіом не є вичерпним, проте він дає можливість вивести головну формулу щодо місця адміністративного делікту, адміністративної деліктології в системі права загалом і в законодавстві України зокрема під час його реформування та приведення у відповідність до загальносвітових вимог» [396, с. 24-29].

Аналізуючи питання адміністративного делікту О.І. Остапенко визначив «адміністративний делікт як конкретну протиправну поведінку, а адміністративну деліктність – як суспільне явище, що має місце в реальній дійсності та виявляється у виді конкретних протиправних деліктів [386].

Разом із тим С.В. Петков під адміністративним деліктом пропонує розуміти «протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка вчинена особою, наділеною владними повноваженнями (посадовою особою органів публічної влади), унаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству» [396, с. 24-29].

Отже, варто навести ознаки адміністративного делікту:

- може вчинити тільки особа, наділена владними повноваженнями;
- може бути вчинене як умисно, так із необережності;
- виражається у формі діяння – дії або бездіяльності;
- завжди є протиправним діянням;
- наслідки виражаються у формі матеріальних збитків чи моральної шкоди.

Аналізуючи значення адміністративних деліктів у діяльності органів виконавчої влади необхідно зазначити, що адміністративну відповідальність можуть нести лише особи, наділені владними повноваженнями (посадові особи органів публічної влади), які вчинили адміністративне правопорушення. При вчиненні ними інших протиправних діянь, не пов'язаних із виконанням своїх

службових обов'язків, вони будуть нести відповідальність відповідно до інших норм чинного законодавства.

Висновок до розділу 4

1. Виконавча влада – частина державного апарату, якій притаманна власна структура, штат службовців. У межах компетенції здійснює підзаконне адміністративно-правове регулювання у відповідних галузях, сферах і секторах суспільних відносин.

2. Державне управління – забезпечення організації управлінського впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади, здійснення управлінських функцій, забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя та створення відповідних умов для реалізації громадянами їх прав і свобод.

3. Термін «зовнішні управлінські відносини» необхідно розглядати в широкому та вузькому значенні. У широкому під цим видом відносин необхідно розуміти відносини суб'єкта управління, наділеного владно-розпорядчими повноваженнями із зовнішнім соціальним середовищем (об'єктом управління). Вважаємо, що вузьке значення 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 основаними на імперативних нормах організаційними, розпорядчими, контролюючими повноваженнями з фізичними та юридичними особами, соціальними групами, колективами, з метою втілення державної політики, управління різноманітними сферами суспільного життя.

4. Поняття «зовнішні управлінські відносини» розглядається у двох аспектах. По-перше, під цим видом відносин необхідно розуміти відносини суб'єкта управління, наділеного владно-розпорядчими повноваженнями із

зовнішнім соціальним середовищем (об'єктом управління). Друге значення 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 основаними на імперативних нормах організаційними, розпорядчими, контролюючими повноваженнями з фізичними та юридичними особами, соціальними групами, колективами, з метою втілення державної політики, управління різноманітними сферами суспільного життя.

5. Внутрішньоапаратні відносини – це відносини, які пов'язані із формуванням управлінських структур, визначенням основ взаємодії між ними та їх підрозділами, з розподілом прав і обов'язків, відповідальності між працівниками апарату органу управління. Відповідно, термін «внутрішньоуправлінські відносини» є більш широким за своїм змістом, ніж «внутрішньоапаратні відносини».

6. 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 зазвичай виражають інтереси самоорганізації як всієї вертикалі системи виконавчої влади взагалі, так і кожної її складової.

7. До основних видів внутрішньоорганізаційних управлінських відносин органів виконавчої влади слід віднести 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.

8. Внутрішньоорганізаційні управлінські відносини органів виконавчої влади мають чітко виражену внутрішню направленість, організаційно-забезпечувальний характер, владно-розпорядчі, координаційні та контролюючі функції, спрямовані на виконання основних завдань щодо управління організацією.

9. Основними ознаками сервісної держави є: сервісний підхід у системі державного управління; надання публічних послуг населенню з можливістю делегування функцій з надання публічних послуг громадському та приватному секторам; орієнтація на виявлення, вивчення послуг і їх задоволення; забезпечення зручності надання послуг; мінімізація витрат часу та ресурсів; швидке реагування на зовнішні зміни та запити громадян; ефективна конкуренція між публічним і приватним сектором; запровадження приватної відповідальності всіх учасників процесу надання послуг; здійснення публічною контролю за суб'єктами надання послуг.

10. Обґрунтовано думку, що публічно-сервісні відносини в комплексі із іншими правовідносинами 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 нашій 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.

11. Основними ознаками публічно-сервісних відносин є: відносини, які 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); носять несубординаційний характер; характерна двостороння взаємодія;

наближені до природи зобов'язальних правовідносин; виникають лише на підставі прийняття публічною адміністрацією сприятливого адміністративного акту; є складовою публічно-правових відносин.

12. Делікт може поділятися лише на дві складові, розмежування яких відбувається за класичною схемою римського права – за ознакою загрози суспільній безпеці (суспільна небезпека та суспільна шкідливість) – на злочини та проступки.

13. Під терміном «деліктні правовідносини» необхідно розуміти урегульовані правовими нормами відносини, що виникають у зв'язку із вчиненням, встановленням факту делікту, застосуванням державно-владного примусу під час процесу притягнення суб'єкта делікту до одного із видів юридичної відповідальності, відновлення порушених прав і свобод та відшкодування завданої шкоди. Їх характерною особливістю є те, що вони виникають виключно з моменту вчинення делікту суб'єктом делікту, є складовою правовідносин, які зі свого боку є частиною суспільних відносин, мають всі ознаки правовідносин.

14. Основні ознаки адміністративного делікту: може вчинити тільки особа, наділена владними повноваженнями; може бути вчинене як умисно, так із необережності; виражається у формі діяння – дії або бездіяльності; завжди є протиправним діянням; наслідки виражаються у формі матеріальних збитків чи моральної шкоди.

РОЗДІЛ 5

ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА ЗАСАДАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

5.1. Нормативно-правовий рівень оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні

Нормативно-правовий рівень оптимізації центральних та місцевих органів виконавчої влади є дуже важливим структурним компонентом організації ефективного державного управління. Саме від структурно-системних складових нормативно-правового регулювання залежить не лише статус, порядок організації, але і питання контролю щодо виконання покладених на них завдань.

Нормативно-правове регулювання оптимізації органів виконавчої влади було предметом дослідження таких науковців, як В.Б. Авер'янов, С.В. Петков, І.Б. Коліушко, Я.Б. Глущенко та інші. Однак нелогічність правового регулювання та колізійність правових норм на нормативно-правовому рівні оптимізації центральних органів виконавчої влади свідчать про актуальність проведення досліджень у цьому напрямі.

Зазначимо, що питання організації діяльності органів державної виконавчої влади регламентується Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [533], Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [568], постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 212 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [150] та низкою інших нормативно-правових актів.

«Оптимізація неефективних структур – це потреба часу, зазначав С.В. Петков, акцентуючи увагу на нагальній потребі оптимізації органів виконавчої влади [398, с. 87-99]. Однією з пріоритетних сфер адміністративної реформи в Україні, на думку Я.Б. Глущенко, є створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні [114].

Зокрема, І.Б. Коліушко пропонує повноваження нормативного регулювання «залишити лише за Кабінетом Міністрів та за міністрами. Інші органи не повинні мати права видавати нормативні акти, оскільки їх керівники не є політиками, і не несуть політичної відповідальності за свою діяльність. Крім того, неприпустимо за правовими та демократичними стандартами, щоб орган сам для себе видавав правила» [259].

На нашу думку, нормативно-правовий рівень оптимізації системи органів виконавчої влади є системою нормативно-правових актів, що регламентують структуру, функціональні характеристики, правовий статус, повноваження та відповідальність системи органів виконавчої влади. Нормативно-правовий рівень має характеризуватися такими ознаками:

– принципом верховенства права – тобто всі нормативно-правові акти, що регулюють організацію та діяльність органів виконавчої влади мають відповідати Конституції України, а Конституція має відповідати загально визнаним світовим співтовариством принципам справедливості;

– принципом стабільності законодавства – тобто Конституція України та закони України, в тому числі ті, що регулюють питання діяльності органів виконавчої влади, мають бути стабільними і піддаватись змінам не часто, а лише за необхідності, що є однією із ознак правової та високоорганізованої держави;

– принципом мобільності законодавства – тобто підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють питання організації та функціонування органів виконавчої влади, мають змінюватись, оскільки в демократичних державах проходять перманентні реформи, органи виконавчої влади постійно реформуються, виділяються, розділяються або ж ліквідовуються, змінюються їх функції.

Оскільки діяльність центральних органів виконавчої влади регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, то у структурі нормативно-правового рівня оптимізації центральних органів виконавчої влади доцільно виділити концептуальний та функціональний субрівні.

Зокрема, у межах концептуального субрівня здійснюється правова регламентація статусу, структури, порядку утворення, ліквідації, реорганізації центральних органів виконавчої влади, порядок призначення їх керівництва, повноваження керівника, а також завдання, функції та повноваження самого центрального органу виконавчої влади. Концептуальний субрівень нормативно-правового рівня оптимізації органів виконавчої влади має основний, установчий характер та є нормативно-правовим підґрунтям її діяльності.

Щодо функціонального субрівня, то він має допоміжний, доповнюючий характер по відношенню до концептуального субрівня, у межах якого здійснюється нормативно-правове регулювання повноважень та функцій центральних органів виконавчої влади у певних сферах суспільно-державної життєдіяльності.

На нашу думку, в межах концептуального субрівня правове регулювання структури та функціоналу органів державної виконавчої влади має сім ступенів нормативно-правового регулювання.

Перша ступінь нормативно-правового регулювання концептуального субрівня – це закріплення в Конституції України статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади України. Зокрема, у Конституції України визначено:

- відповідальність, підконтрольність і підзвітність Кабінету Міністрів України;
- склад і порядок призначення членів Кабінету Міністрів України;
- порядок вступу у повноваження і порядок припинення повноважень Кабінету Міністрів України;
- повноваження Кабінету Міністрів України [280].

Друга ступінь нормативно-правового регулювання системи центральних та місцевих органів виконавчої влади концептуального субрівня – деталізація статусу Кабінету Міністрів України на рівні органічного закону, а саме в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [533]. Зокрема, порівняно з Конституцією України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» має

такі деталізації: визначено основні завдання та принципи діяльності Кабінету Міністрів України; встановлено вимоги до членів та програми діяльності Кабінету Міністрів України; регламентовано особливості продовження виконання повноважень Кабінетом Міністрів України та окремими його членами у визначених випадках; урегульовано особливості повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з органами публічної влади, в тому числі з органами виконавчої влади, Президентом України, Верховною Радою України, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування; унормовано організацію діяльності Кабінету Міністрів України, а також соціальне та інше забезпечення членів Кабінету Міністрів України [533].

Третя ступінь нормативно-правового регулювання центральних та місцевих органів виконавчої влади концептуального субрівня – це визначення загальних основ статусу центральних органів виконавчої влади у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади». Цим Законом закріплено такі визначальні положення:

- визначено систему центральних органів виконавчої влади, принципи та правові засади їх діяльності, а також порядок утворення, ліквідації та реорганізації;

- окремими розділами визначено статус, завдання, повноваження керівників, статус апарату, територіальних органів, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

- регламентовано питання забезпечення діяльності та відповідальності посадових осіб центральних органів виконавчої влади [568].

Четверта ступінь нормативно-правового регулювання системи центральних та місцевих органів виконавчої влади концептуального субрівня – детальне регулювання статусу конкретних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що здійснюється на основі положень про такі органи, які затверджені Кабінетом Міністрів України. Зокрема, в положеннях про центральні органи виконавчої влади зазначено: «статус центрального органу

виконавчої влади; сфери, в яких центральний орган виконавчої влади реалізує державну політику; завдання та повноваження центрального органу виконавчої влади; повноваження керівника центрального органу виконавчої влади; структуру керівництва центрального органу виконавчої влади та порядок призначення заступників керівника; порядок взаємодії з іншими органами влади та місцевого самоврядування, допоміжними та дорадчими органами, організаціями громадянського суспільства; повноваження державного секретаря як вищої посадової особи з числа державних службовців (актуальне лише для міністерств)» [568].

Як приклад положень про центральні органи виконавчої влади можемо навести Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 90) [535], Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 № 647 [474], Положення про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 613 [538] та інші положення про центральні органи виконавчої влади.

П'ята ступінь нормативно-правового регулювання системи центральних та місцевих органів виконавчої влади концептуального субрівня стосується місцевих державних адміністрацій і включає Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Зокрема, зазначеним законом закріплено такі концептуальні положення статусу та діяльності місцевих державних адміністрацій, зокрема: «статус та атрибути, основні завдання, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій; склад, структуру, акти та правові засади діяльності; формування місцевих державних адміністрацій; компетенція місцевих державних адміністрацій; відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого

самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями; організація та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій; забезпечення діяльності та відповідальність місцевих державних адміністрацій, їх посадових осіб» [537].

Шоста ступінь нормативно-правового регулювання системи центральних та місцевих органів виконавчої влади концептуального субрівня передбачає правове регулювання статусу територіальних органів центральних органів виконавчої влади. До таких нормативно-правових актів належать, як приклад, постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563 «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [526], розпорядження Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 № 32-р «Про Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України» [549], наказ Міністерства фінансів України від 12.10.2011 № 1280 «Про затвердження положень про територіальні органи Державної казначейської служби України» [513].

Сьома ступінь нормативно-правового регулювання системи центральних та місцевих органів виконавчої влади концептуального субрівня має визначати статус структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. До вказаного ступеню нормативно-правового регулювання системи центральних та місцевих органів виконавчої влади, наприклад, належить постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 887 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» [525].

Якщо говорити про структуру функціонального субрівня нормативно-правового рівня оптимізації центральних та місцевих органів виконавчої влади, то, вважаємо, що вона включає два ступені нормативно-правового регулювання – регулювання законами та регулювання підзаконними нормативно-правовими актами. Основною ознакою функціонального субрівня нормативно-правового рівня оптимізації органів виконавчої влади є те, що він включає нормативно-правові акти, які мають не прямий, а опосередкований

стосунок до правового регулювання органів виконавчої влади. Такі нормативно-правові акти не визначають правового статусу органів виконавчої влади, порядок їх утворення та інші концептуальні речі, однак вони регулюють певні функції органів виконавчої влади в конкретній сфері соціальної життєдіяльності.

Адже часто діяльність органів центральної та місцевої виконавчої влади регулюється саме законами. Наприклад, певні функції та завдання Міністерства охорони здоров'я України визначено Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [380], функції та завдання Національної служби здоров'я України Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [470], функції та завдання Міністерства освіти і науки України передбачено у законах України «Про освіту» [545], «Про вищу освіту» [450] тощо.

Так само багато підзаконних актів регулюють питання діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади. Наприклад, деякі функції та повноваження Національної служби здоров'я України регламентовано постановами Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 410 «Про договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій» [478] та від 25.04.2018 № 411 «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я» [149]. Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1756 «Про державну реєстрацію авторського права і договорів, які стосуються права автора на твір» [471] визначено деякі функції Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

Повертаючись до концептуального субрівня нормативно-правового рівня оптимізації центральних та місцевих органів виконавчої влади, варто вказати, що нормативно-правове регулювання деяких центральних органів виконавчої влади не вписується у запропоновану нами конструкцію нормативно-правового рівня. Така ситуація виникла тому, що статус та функціонування певних центральних органів виконавчої влади концептуально врегульовано не у

положеннях, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, а саме законами України.

Наприклад:

– статус та функціонування Державного бюро розслідувань визначається не положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України, а Законом України «Про Державне бюро розслідувань» [467];

– статус та функціонування Антимонопольного комітету України визначається не положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України, а Законом України «Про Антимонопольний комітет України» [449];

– статус та функціонування Фонду державного майна України визначається не положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України, а Законом України «Про Фонд державного майна України» [567];

– статус та функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції також визначається не положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України, а Законом України «Про запобігання корупції» [485];

– статус та функціонування Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, визначається як Положенням про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 613 [538], так і Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [539];

– статус та функціонування Національної поліції України визначається як Положенням про Національну поліцію, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 №877 [542], так і Законом України «Про Національну поліцію» [541].

Усі ж інші центральні органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність на основі положень, затверджених постановами Кабінету Міністрів України, що визначають їх статус та функціонал.

Однак наведені вище факти свідчать про неоднаковий підхід до нормативно-правового регулювання статусу та функціонування центральних органів виконавчої влади, іншими словами, на нашу думку, можна визначити дану ситуацію як асиметрію нормативно-правового рівня оптимізації центральних органів виконавчої влади на концептуальному субрівні. Так, в Україні чомусь не існує, наприклад, Закону України «Про Міністерство внутрішніх справ України» чи Закону України «Про Міністерство освіти і науки України», а, наприклад, закони України «Про Національну поліцію» [541], «Про Державне бюро розслідувань» [467], «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [539] не лише існують, а й регулюють організацію та діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади. Такий підхід правового регулювання статусу та функціонування центральних органів виконавчої влади ставить на один щабель з Кабінетом Міністрів України, організація та діяльність якого регламентовано Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України», такі органи як Державне бюро розслідувань, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національна поліція України [599]. Зважаючи на те, що Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі органів виконавчої влади, тому всі інші центральні органи виконавчої влади підконтрольні і підзвітні йому. Крім того, регулювання статусу та діяльності наведених нами центральних органів виконавчої влади на концептуальному рівні одночасно законами України та положеннями, що затверджені постановами Кабінету Міністрів України, на нашу думку, недоцільне, так як дублювання одних і тих же правовідносин двома або більше нормативно-правовими актами є небажаним правовим явищем.

Окрім цього, такі правоохоронні державні органи, як Національне антикорупційне бюро України та Служба безпеки України, структура та

функціонал яких на концептуальному субрівні визначаються відповідно Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [540] та Законом України «Про Службу безпеки України» [554], відповідно до чинного національного законодавства не вважаються центральними органами виконавчої влади, однак за своєю суттю є саме такими. Адже і Національне антикорупційне бюро України, і Служба безпеки України є подібними правоохоронними органами, як до слова, Національна поліція України та Державне бюро розслідувань, що відповідно є центральними органами виконавчої влади. Основна їх відмінність – підслідність (сфери діяльності), а також в обумовлена цим різниця у статусах.

З наведеною думкою про асиметрію нормативно-правового рівня оптимізації центральних органів виконавчої влади можливо не погодяться деякі правознавці через її невідповідність конституційній нормі [446]. Так, згідно із ст. 92 Конституції України, лише законами України визначаються організація і діяльність органів досудового розслідування [280]. Однак, по-перше, Конституцію України за потреби теж можна змінити, а по-друге, не всі зазначені вище асиметрично урегульовані центральні органи виконавчої влади є органами досудового розслідування.

Що стосується функціонального субрівня нормативно-правового рівня оптимізації центральних органів виконавчої влади є нагальна потреба уникнення нормативної авторегуляції – ситуації, за якої центральний орган виконавчої влади сам видає нормативно-правовий акт, який сам же має виконувати і контролювати. Вважаємо, що така постановка питання є нелогічною та має прямі ознаки конфлікту інтересів. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 48 Закону України «Про запобігання корупції» порядок проведення контролю декларацій затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції, яке і здійснює цей контроль [485].

Окрім того, дивною є ситуація, коли за окремими законами функціями центрального органу виконавчої влади наділяється інший колегіальний орган, що не має такого статусу. Однак за усіма ознаками такий орган користується

усіма повноваженнями центрального органу виконавчої влади. Як приклад, можна назвати Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО), що навіть відповідно до назви має статус центрального органу виконавчої влади, яке перебало на саме достатньо велику частку повноважень Міністерства освіти і науки. Статус даного органу визначається Законом України «Про вищу освіту». Натомість НАЗЯВО не є органом виконавчої влади і його члени не мають статусу державних службовців, що по суті є нелогічним та суперечить Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Наразі Міністерство освіти і науки ініціює питання щодо внесення відповідних змін у Закон України «Про вищу освіту» та скасування роботи даного органу.

На нашу думку, така позиція є доречною та правомірною, оскільки, на наш погляд, дублювання функцій та повноважень з державного управління певного органу іншим є неприпустимим та недоцільним у сучасних суспільно-політичних умовах. А якщо розглянути передісторію, зокрема, створення НАЗЯВО, то такий орган створювався з метою мінімізації корупційних ризиків та залучення до атестаційних процедур у сфері вищої освіти широких кіл освітньо-наукової громадськості.

Однак, вважаємо, що такий алгоритм створення, копіювання різних державних органів з дублюючими функціями не є ефективним шляхом подолання корупції та підвищення якості державного управління, адже корупція притаманна будь-яким органам, що мають владні повноваження, у тому числі новоствореним. Натомість розростання системи дублюючих функцій один одного органів навпаки породжує зростання публічних видатків на функціонування апарату державного управління та провокує ще більшу корупцію. Тож з метою покращення ефективності державного управління та боротьби з корупцією необхідно забезпечити прозорість адміністративних процедур, створити відповідні умови для громадського контролю їх законності, забезпечити належний доступ до правосуддя та гарантії незалежності судів.

Розглядаючи нормативно-правову основу діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні в сучасному тренді децентралізації, ми не заперечуємо проти укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Однак, на нашу думку, надзвичайно важливим питанням державного управління має бути доступ будь-якого громадянина України незалежно від місцевості його проживання до якісних адміністративних послуг, що має бути забезпечено на першому плані адміністративної реформи. Для цього необхідно вдало розподілити повноваження між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. При цьому роль органів виконавчої влади на місцях зводиться до представництва інтересів держави у певній адміністративно-територіальній одиниці, тобто здебільшого до функцій контролю та нагляду за дотриманням норм законодавства. Ця функція, до слова, є дуже актуальною в контексті відсутності за останні роки у прокуратури повноважень загального нагляду за додержанням законів. Зважаючи на це, на наш погляд, доцільно розробити проект закону «Про місцеві органи виконавчої влади», в якому детально окреслити їх статус з урахуванням наведеної вище концепції, а також взаємодію із органами місцевого самоврядування. Особливу увагу у зазначеному нормативно-правовому акті необхідно приділити таким аспектам [186]:

- рівномірний соціально-економічний розвиток та доступ до адміністративних послуг усіх територій, як адміністративних центрів, так і периферійних населених пунктів і механізми їх захисту в адміністративному порядку;

- ефективні форми колаборації представників місцевих громад із службовими особами місцевих органів виконавчої влади, що має передбачати різні способи зворотного зв'язку. Зокрема особисті прийоми та зустрічі представників виконавчої влади з місцевими мешканцями, проведення телефонних та онлайн консультацій, нарад, конференцій чи семінарів (у тому числі спілкування через соціальні мережі) з метою виконання завдань та досягнення мети державного управління;

– детально прописані повноваження місцевих органів виконавчої влади щодо моніторингу, контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з питань дотримання законності, забезпечення умов для рівномірного соціально-економічного розвитку різних населених пунктів, ефективності здійснення заходів щодо виконання завдань та досягнення мети державного управління;

– право місцевих органів виконавчої влади за результатами контрольних заходів щодо діяльності органів місцевого самоврядування складати відповідні протоколи про адміністративні правопорушення та притягати винних службових осіб органів місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності за порушення вимог чинного законодавства, в тому числі за незабезпечення умов для рівномірного соціально-економічного розвитку периферійних населених пунктів, незабезпечення рівномірного доступу на території громади до адміністративних послуг, неналежне виконання своїх посадових обов'язків з питань здійснення заходів щодо виконання завдань та досягнення мети державного управління на певній території;

– імплементації у законодавство проектного методу державного управління, адже такий метод дає змогу скласти певний набір заходів для досягнення конкретної мети, який необхідно реалізувати протягом визначеного строку, а відповідальними за його реалізацію визначити певних посадових осіб місцевих органів виконавчої влади.

Із зазначеного вище вбачається також необхідність внесення певних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за невиконання вимог чинного законодавства, зокрема, неефективне здійснення своїх повноважень, незабезпечення виконання стандартів державної політики на певній території.

З цього приводу хотілося б наголосити на тезі про паритетність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а тому органи місцевого самоврядування необхідно також наділити: правом моніторингу,

контролю та нагляду за діяльністю місцевих органів виконавчої влади щодо 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.

Необхідно зазначити, що у разі спорів кожна сторона має невід'ємне право звернутися до відповідного адміністративного суду, а забезпечення належного доступу до правосуддя є пріоритетом державної політики у сфері захисту прав людини і важливою компонентою оптимізації органів виконавчої влади. Адже саме суд має повноваження визнати певне рішення органів влади незаконним, що є запорукою захисту прав і свобод людини, а також гарантією належного виконання своїх повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Для того, щоб у суб'єктів судового звернення було більше можливостей захистити свої права, аби судовий розгляд був більш доступнішим, необхідно створити належні та сучасні умови розгляду адміністративних справ, осучаснити їх. Для цього необхідно внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, передбачивши судовий розгляд справ на кожній стадії в онлайн-режимі.

Таким чином, нормативно-правовий рівень оптимізації центральних та місцевих органів виконавчої влади має два субрівні: концептуальний та функціональний.

Концептуальний субрівень має основний, установчий характер, є нормативно-правовою основою діяльності центральних органів виконавчої влади. Функціональний субрівень має допоміжний, доповнюючий характер, в межах якого здійснюється нормативно-правове регулювання повноважень та функцій центральних органів виконавчої влади у певних сферах суспільно-державної життєдіяльності.

Зважаючи на асиметрію нормативно-правового рівня оптимізації центральних органів виконавчої влади на концептуальному субрівні доцільно

змінити структуру законодавства, саме тому організація і діяльність центральних органів виконавчої влади має регулюватись положеннями, затвердженими Кабінетом Міністрів України, а не законами.

Один із важливих напрямів діджиталізації нормативно-правового рівня оптимізації системи центральних та місцевих органів виконавчої влади – створення та широке впровадження у правотворчу практику комп'ютерних програм, які перевіряли б проекти нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів виконавчої влади, на відповідність Конституції України та іншим нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, відсутність або наявність різних неузгодженостей та повторень з іншими документами, що регулюють подібні групи правовідносин.

Така новація дала б змогу суттєво підвищити рівень юридичної техніки при створенні нових та внесенні змін до уже чинних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність центральних органів виконавчої влади. Окрім того, необхідно здійснювати активну діджиталізацію розгляду всіх адміністративних справ на всіх етапах їх здійснення, в тому числі комп'ютерна програма має надавати готове рішення тієї чи іншої адміністративної справи. Однак проєкт рішення адміністративної справи має обов'язково затверджуватись певним владним суб'єктом. При цьому, якщо владний суб'єкт не згоден із рішенням, яке видала комп'ютерна програма, він має обґрунтувати неправомірність такого рішення.

За таким алгоритмом, на нашу думку, має здійснюватися абсолютна більшість адміністративних процедур, у тому числі 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.

Звичайно, такі новації є суттєвим бар'єром для поширення і розвитку корупції та потребують відповідних змін у профільне законодавство. До того ж, тотальна діджиталізація передбачає не лише зміни у законодавстві, а й, окрім

серйозних організаційних заходів, ще і значні видатки з державного бюджету. Однак сучасні тенденції до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та діджиталізація сприяють оптимізації державних виплат на утримання адміністративного апарату, а тому частину вивільнених коштів цілком можливо буде витратити на інтенсифікацію процесів діджиталізації державного управління [181, с. 108-112].

Окрім того, вважаємо справедливим встановити законодавством пропорційну залежність між доходами посадових осіб органів виконавчої влади та станом справ у тій сфері, за яку вони відповідають. Адже, якщо у державі є серйозні негаразди з економікою та соціальним розвитком, процвітає корупція та злочинність, то виникає цілком закономірне запитання: за що платити заробітну плату посадовим особам виконавчої гілки влади, які безпосередньо здійснюють державне управління та відповідальні за нинішню ситуацію в державі? Адже наразі, на жаль, навіть офіційні доходи чиновників не залежать від соціально-економічного розвитку держави, а тому державні службовці не зацікавлені у ефективному здійсненні державного управління, досягненні його цілей. Запропонований нами підхід до оплати праці посадових осіб органів виконавчої влади стане стимулом для посадовців краще захищати інтереси держави та її громадян.

Актуальним в питаннях оптимізації виконавчої влади є аспект антикорупційної роботи в середовищі відповідних посадових осіб. Зокрема, запроваджений Законом України «Про запобігання корупції» фінансовий контроль у виді подання електронних декларацій та повідомлення про суттєві зміни у майновому стані досі не виправдовує себе, адже при порівняно невеликій заробітній платі чиновники дозволяють собі витратити кошти на супердорогі як для звичайного громадянина України предмети розкоші, як правило, без жодних правових наслідків. З цією метою доцільно внести відповідні зміни у чинне антикорупційне законодавство (передбачити більш ефективні форми фінансового контролю чиновників – 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). Якщо свою фінансову спроможність купівлі певного об'єкта з офіційних джерел особа документально довести не може, то він має бути підданий суворим юридичним санкціям у вигляді великого штрафу, звільненню з роботи із заборороною протягом певного часу займати певні посади чи займатися певною діяльністю.

5.2. Організаційний рівень оптимізації системи органів виконавчої влади

Організаційний рівень оптимізації органів виконавчої влади дуже важливий для ефективного здійснення державного управління, адже на цьому рівні вирішуються питання вибору різних методів, засобів, а також заходів щодо виконання законів та підзаконних нормативно-правових актів з метою досягнення мети державного управління, що полягає у комплексному гарантуванні широкого спектру прав і свобод людини і громадянина, а також всеосяжному забезпеченні інтересів держави та державної безпеки.

У питаннях організації роботи органів державної виконавчої влади величезну роль відіграють основоположні принципи побудови державної влади та її взаємодії з інститутами громадянського суспільства. З огляду на сучасні тренди забезпечення прав і свобод людини, прозорості та відкритості органів державної виконавчої влади, філософія організації роботи органів державної виконавчої влади суттєво змінилася, адже усім відома за радянських часів концепція «апарату насилля» трансформувалася у теорію партнерських відносин між владою та громадськістю, а органи державної виконавчої влади поступово перетворюються на звичайні сервісні служби, що обслуговують інтереси громадян. Такі метаморфози в Україні можна спостерігати на прикладі еволюції податкових органів або ж сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ України.

У контексті демократизації усіх владно-управлінських процесів, побудови соціальної та правової держави, сучасних досягнень науково-технічного прогресу, а особливо у сфері інформаційно-комунікаційних технологій, на перший план в організації роботи органів виконавчої влади мають вийти такі принципи:

- максимальне залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень;
- відкритість та прозорість процесів державного управління;
- діджиталізація управлінської діяльності;
- застосування проєктного методу в державному управлінні;
- посилення державної антикорупційної політики.

За своїм змістом такі принципи виражають ціннісні орієнтації держави та суспільства (максимальне залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень, відкритість та прозорість процесів державного управління, посилення державної антикорупційної політики), організаційні підходи до виконання завдань державного управління (проєктний метод у державному управлінні), а також ефективний інструментарій, технічне забезпечення, за допомогою якого потрібно здійснювати державне управління (діджиталізація).

Так чи інакше зазначені принципи системно пов'язані між собою та у комплексі є невід'ємною складовою сучасної моделі державного управління, що побудована на демократичних засадах. Вказані організаційні принципи діяльності виконавчої влади мають достатньо розвинуте правове підґрунтя. Наприклад, в Україні сформована доволі якісна правова база щодо забезпечення залучення громадськості до прийняття управлінських рішень: Конституція України [280], Закон України «Про звернення громадян» [530], Закон України «Про громадські об'єднання» [464], постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної

політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації [484]. Однак саме на організаційному рівні залучення громадськості не завжди дає позитивні результати, насамперед тому, що не всі громадяни знають про можливість впливати на владні рішення, ще менше людей знає про конкретні механізми такого впливу, дуже невелика кількість громадян мають бажання та конкретно прагнуть впливати на владу і здійснюють це на практиці.

Таким чином, доволі низький рівень політичної та правової свідомості громадян не завжди дає змогу ефективно залучати громадян держави до прийняття управлінських рішень. А отже, для підвищення ролі громадськості у процесі прийняття управлінських рішень органам державної виконавчої влади необхідно проводити кропітку роботу з громадськістю: читання лекцій, семінарів та проведення тренінгів, що розкривають зазначене вище питання та дають конкретний алгоритм дій. Причому, такими освітніми заходами має займатися саме держава спільно з організаціями громадянського суспільства з метою здійснення ідеологічної функції державного управління, виховання громадян в інтересах держави і громадянського суспільства, адже без розвинутого громадянського суспільства існування соціальної правової держави є неможливим.

Взаємопов'язаність окреслених організаційних начал державного управління обумовлено великою складністю втілення одного принципу без реалізації іншого, тобто дотримання однієї основоположної ідеї є необхідною умовою або великою мірою асистує дотримання іншої. Так, однією з умов залучення громадськості до прийняття владних рішень є відкритість та прозорість процесів державного управління, оскільки залучення громадськості передбачає вільне розміщення управлінської інформації на електронних ресурсах, обговорення даної інформації з необмеженим колом осіб, поширення такої інформації тощо. Водночас сучасні умови соціального життя

обґрунтовано вимагають проведення інформаційно-комунікаційних масових заходів в онлайн-режимі та цифровому форматі. Окрім того, інформаційно-комунікативна діяльність органів виконавчої влади із широкими колами громадськості є складовою частиною будь-якого державного управлінського проєкту, адже кожен проєкт має передбачати медійну інформаційну стратегію, в межах якої має бути поширена інформація про проєкт. Між тим прозора діяльність органів державної виконавчої влади, їх консультації з громадськістю з питань прийняття владних рішень є важливою передумовою успішної реалізації державної антикорупційної політики.

У межах зазначених принципів організації управлінської діяльності органів виконавчої влади необхідно виділити основні напрями організаційної роботи системи органів виконавчої влади. Так, з принципу застосування проєктного методу у державному управлінні можна виділити такі напрями: економічні, соціальні, культурні, ідеологічні проєкти; проєкти, що спрямовані на підвищення ефективності публічного управління, тощо. У межах вказаних напрямів також можна виділити певні, взаємопов'язані між собою групи проєктів. Зокрема, економічні проєкти спрямовані на розвиток промисловості та сільського господарства. Водночас для успішного здійснення таких функцій необхідно правильно підібрати організаційні заходи. А проєктний підхід якраз і передбачає конкретне і детальне планування організаційних заходів, що включає час їх здійснення, відповідальних осіб, джерела і порядок фінансування, а також конкретні результати. Саме тому проєктний підхід був би найбільш ефективним та актуальним в контексті сучасної практики державного управління.

Слушною з цього приводу є наукова думка О.В. Федорчака, який зазначає, що, на жаль, розуміння потенціалу методології управління проєктами у відповідних колах недостатнє. І це, на його думку, один із головних чинників, що перешкоджає використанню та поширенню технологій управління проєктами в нашій країні. Водночас багато проблем, що стоять перед державою, за допомогою таких технологій можна було б швидко та ефективно

вирішити вже зараз [661]. Окрім того, проєктний підхід до внутрішньоорганізаційного менеджменту застосовують усі громадські та інші неприбуткові організації, що співпрацюють з міжнародними донорськими організаціями, такими як Глобальний екологічний фонд (GEF), Агенцією США з міжнародного розвитку (USAID), міжнародний фонд «Відродження», Програма розвитку ООН (ПРООН) тощо. Такий підхід застосовується вже не один десяток років у вирішенні загальносуспільних завдань і засвідчив свою ефективність.

Проєктний метод державного управління почав застосовуватися у деяких розвинених державах Північної Америки, Європи, Азіатсько-Тихоокеанського регіону та Австралії, а останнім часом широко застосовується у Російській Федерації [689, с. 3]. Запровадження проєктного методу на сучасному етапі, як зазначають С.Р. Абрамкіна, Л.Б. Владикіна, А.М. Лукін, є ключовим напрямом розвитку державного та муніципального управління. Націленість на результат в умовах жорстких ресурсних і часових обмежень, чіткі цілі та завдання, управління ризиками і обмеженнями – ось основні складові ефективності проєктного менеджменту [1, с. 37-45].

Як наочний приклад проєкту можна продемонструвати алгоритм вирішення проблеми реалізації права місцевих мешканців одного з невеликих міст України на професійну правничу допомогу, адже на території міста на цей час не діють центри безоплатної правової допомоги. Така потреба у створенні громадського юридичного офісу є, адже переважна більшість мешканців міста належить до внутрішньо переміщених осіб, що є соціально незахищеними верствами населення і особливо потребують професійної правничої допомоги для захисту їх прав. До того ж відповідно до п. 4¹ ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцева державна адміністрація, окрім іншого, забезпечує надання безоплатної первинної правової допомоги.

Тому спільно із представниками громадськості місцева державна адміністрація подає заявку на грантовий конкурс до міжнародних донорів, у якій пропонує створити у місті юридичний офіс, де будуть проводитись як

прийом громадян професійними юристами, так і онлайн юридичні консультації. Для підвищення доступності адміністративних послуг, пропонує створення в юридичному офісі робочих місць для їх отримання в цифровому форматі із професійним юридичним супроводом.

Звичайно фінансування може здійснюватися не лише за рахунок міжнародного гранту, а й за наявності такої можливості з місцевого чи державного бюджетів або ж залучення благодійних коштів. Однак, за будь-якого фінансування, така діяльність має здійснюватися відповідно до проєктного методу.

З метою обґрунтування важливості цього проєкту, необхідно наголосити, що право на доступ до правової допомоги є базовим конституційним правом людини і громадянина, від належного здійснення якого залежить реалізація прав та законних інтересів громадян. Головною метою проєкту є підвищення якості та доступності адміністративних та юридичних послуг у місті.

Видами діяльності по проєкту є:

1) створення юридичного офісу на певній території для захисту прав та законних інтересів громадян в умовах діджиталізації державно-правових процесів;

2) медійне освітлення проєкту;

3) організація діяльності юридичного офісу з діджиталізованими робочими місцями для отримання громадянами адміністративних послуг.

Видами діяльності по проєкту є:

– підбір та отримання в оренду приміщення для юридичного офісу, придбання меблів, офісної апаратури та канцелярських товарів;

– створення сайту офісу, розроблення відповідного програмного забезпечення та створення інших умов для онлайн-роботи з громадянами;

– підбір кваліфікованого юридичного персоналу для роботи із заявниками;

– придбання ноутбуків з метою створення умов користування електронними сервісами для населення;

- розміщення інформації щодо діяльності офісу у місцевих ЗМІ, місцевому радіо та телебаченні, у соціальних мережах, на сайтах органів місцевого самоврядування та державної влади;

- надання юристами офісу безоплатної правничої допомоги населенню, що включатиме: особисті консультації громадян, складання необхідних юридичних документів як в приміщенні офісу, так і в режимі онлайн;

- консультації юристів та практична підтримка в отриманні адміністративних електронних послуг з робочих місць, організованих в офісі;

- здійснення постійного внутрішнього моніторингу проєкту.

Результатами проєкту є: матеріально-технічне та інформаційно-комунікаційне забезпечення роботи юридичного офісу; кадрове забезпечення діяльності юридичного офісу; створення двадцяти робочих місць для мешканців місцевої громади з метою отримання ними адміністративних послуг у цифровому виді; поширення інформації про проєкт; підвищення рівня обізнаності громадян про свої права, а також вирішення конкретних соціальних та правових проблем громадян; забезпечення ефективності проєкту, досягнення його мети.

Детально розкриваючи діяльність по проєкту, можна визначити такі складові реалізації проєкту:

1. Підбір та отримання в оренду приміщення для юридичного офісу, придбання меблів, офісної апаратури та канцелярських товарів. Діяльність включає аналіз ринку оренди нежитлової нерухомості в місті та підбір оптимального варіанту оренди офісу як з точки зору локації, так і ціни та якості. Також буде закуплено необхідні меблі та офісна оргтехніка на основі відкритих тендерів відповідно до принципів прозорості й ефективності.

2. Створення сайту офісу, розроблення відповідного програмного забезпечення та створення інших умов для онлайн-роботи з громадянами, у тому числі під'єднання офісу до мережі Інтернет.

3. Підбір кваліфікованого юридичного персоналу для роботи з громадянами. За результатами розгляду резюме кандидатів буде обрано найбільш досвідчених і кваліфікованих юристів.

4. Закупівля ноутбуків з метою створення умов користування електронними сервісами для населення. Ноутбуки буде закуплено на умовах відкритого тендеру.

5. Розміщення інформації щодо діяльності офісу у місцевих ЗМІ, місцевому радію та телебаченні, у соціальних мережах, на сайтах органів місцевого самоврядування. Така діяльність буде відбуватися на основі співпраці з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями.

6. Організація діяльності юридичного офісу, що включатиме: особисті консультації громадян, складання необхідних юридичних документів як в приміщенні офісу, так і в режимі онлайн; консультації юристів та практична підтримка в отриманні адміністративних електронних послуг з робочих місць, організованих в офісі.

У межах цієї діяльності мешканцям громади буде надано можливість скористатися двадцятьма робочими місцями у юридичному офісі для отримання адміністративних послуг в електронному виді. Така можливість буде супроводжуватись кваліфікованою юридичною допомогою (буде роз'яснено, які саме адміністративні послуги можна отримати за допомогою електронних сервісів та які саме документи чи програмні продукти для цього необхідні).

7. Здійснення моніторингу проєкту.

Унікальність проєкту полягає у створенні умов для користування населення електронними сервісами, за допомогою яких мешканці міста можуть отримувати адміністративні послуги (наприклад, подання в електронному виді документів на отримання компенсаційних виплат за програмою «Муніципальна няня», отримання через персональний кабінет довідки про доходи, отримання інформації з державних реєстрів тощо).

У рамках проєкту буде створено відповідні робочі місця, на яких працюватимуть мешканці громади та отримуватимуть юридичні консультації щодо особливостей отримання необхідних послуг онлайн.

Проєкт буде здійснюватися відповідно до гендерного паритету та з урахуванням гендерної рівності на всіх етапах проєкту. Партнери проєкту в своїй роботі використовуватимуть принцип гендерного паритету та боротьби з проявами сексизму та інших гендерних стереотипів і нерівностей. Місцевий орган виконавчої влади зобов'язується запобігати всім можливим проявам гендерної нетолерантності в межах проєкту шляхом роз'яснювальних бесід з учасниками проєкту, які закликатимуть до гендерно нетолерантних висловів та вчинків.

Проєкт безпосередньо спрямований на захист прав людини і громадянина, оскільки сама діяльність юридичного офісу є забезпеченням права людини на професійну правничу допомогу, що передбачено ст. 59 Конституції України. Юрист консультує чи складає документи, спрямовані на захист чи реалізацію різних прав людини і громадянина залежно від конкретного звернення і конкретної життєвої ситуації, що виникла у місцевого мешканця, який звернувся до юридичного офісу. Як приклад, це можуть бути захист трудових, житлових прав, права на пенсію, права на соціальний захист тощо.

Цільовими групами проєкту є ВПО, учасники АТО/ООС та члени їх сімей, соціально незахищені верстви населення, отримувачі різних видів пільг, допомоги, пенсій, субсидій, особи з інвалідністю, усі мешканці територіальної громади, органи місцевого самоврядування. Вигодоотримувачі будуть безпосередньо задіяні у проєкті шляхом поширення інформації про проєкт з уст в уста та через соціальні мережі, а також шляхом розміщення відповідної інформації на власних веб-сайтах. Також вигодоотримувачі мають можливість поширити інформацію серед своїх знайомих про електронні сервіси, через використання яких можна отримати адміністративні послуги в режимі онлайн.

Крім того, вигодоотримувачі матимуть можливість запрошувати інших мешканців громади до офісу на спеціально створені для цього робочі місця, щоб розповісти про спосіб отримання різних електронних адміністративних послуг та на практиці скористатися такими електронними сервісами. У разі необхідності юристами проєкту буде надано кваліфіковану допомогу.

У результаті реалізації проєкту на території міста підвищиться якість та доступність адміністративних та юридичних послуг, а також загальний рівень захисту та реалізації прав людини і громадянина, рівень загальної правової обізнаності, правосвідомості та правової культури, рівень використання електронних інтернет-сервісів для отримання адміністративних послуг, а також підвищиться ефективність вирішення правових і соціальних питань місцевих мешканців, посиляться соціальна згуртованість та зміниться взаємодія місцевих органів виконавчої влади із мешканцями громади.

Після закінчення фінансування проєкту міжнародними донорами та зусиллями місцевих органів виконавчої влади проєкт буде продовжено за рахунок фінансування з місцевого або державного бюджету або за рахунок іншого фінансування, не забороненого законодавством України. Юридичний офіс, за підтримки місцевих органів виконавчої влади продовжуватиме свою діяльність, започатковану даним проєктом. Зокрема, програмне забезпечення, сайт юридичного офісу буде використано для поширення інформації про офіс та проведення юридичних консультацій мешканцям міста онлайн; ноутбуки, придбані на кошти проєкту, будуть і надалі використовуватися як робочі місця місцевого населення для користування електронними інтернет-сервісами, за допомогою яких можна отримати адміністративні послуги. Майном, яке буде придбано за кошти проєкту, будуть користуватися підрозділи місцевого органу виконавчої влади. Крім того, з огляду на позитивні результати проєкту, місцевий орган виконавчої влади може звернутися до вищестоящого органу щодо поширення такого позитивного досвіду на інші території України.

Однак інструментально-технічною основою управлінської діяльності органів державної виконавчої влади є все-таки діджиталізація, адже без

цифрових комп'ютерних технологій у сучасних умовах буде важко уявити як залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень, так і відкритість і прозорість процесів державного управління, а також застосування проєктного методу в державному управлінні та посиленні державної антикорупційної політики. Зокрема більшість публічної інформації викладається на відкритих інтернет-ресурсах, таких як Єдиний веб-портал використання публічних коштів та Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Загальновідомо, що результати та досягнення технічного прогресу рано чи пізно, але невідворотно проникають в усі без винятку сфери суспільно-економічного життя соціуму та держави, модернізуючи їх та удосконалюючи нові перспективи розвитку. Не винятком з цього правила є державне управління як розпорядчо-виконавча діяльність, що здійснюється переважно органами виконавчої влади.

XXI століття є епоєю цифрових комп'ютерних технологій та Інтернету, що стрімко розвиваються та набувають все нових і нових форм, а також створюють нові можливості. Тому і процеси державного управління в Україні з початку цього століття поступово піддаються впливу явища «діджиталізації», що в перекладі з англійської мови можна визначити як «оцифрування» або «надання цифрової форми». Насправді поняття «діджиталізації» є більш ширшим та означає здійснення та управління технічними та соціальними процесами за допомогою цифрових інформаційних комп'ютерних технологій, що стало можливим і масовим в останні роки трансформаційного розвитку суспільства.

Зазначимо, що питання впровадження діджиталізації в організацію процесів державного управління є предметом наукових досліджень таких учених, як М.А. Аніщенко, Н.О. Армаш, Р.А. Калюжний, В.В. Кононенко, О.П. Конотопенко, С.В. Петков, О.С. Саєнко, І.М. Сопілко та інші. Однак відсутність широкого застосування та цілісної концепції діджиталізації державного управління обумовлює актуальність подальших наукових

досліджень окресленого напрямку, в тому числі в контексті оптимізації діяльності органів виконавчої влади на організаційному рівні.

Зокрема колишній міністр Кабінету Міністрів України О.С. Сасенко вважає, що новітні технології та діджиталізація мають важливе значення у мінімізації поля для корупції та її подолання. Наприклад, діджиталізація процесу відбору професіоналів на посади державної служби, контроль за державними фінансами, електронні аукціони, онлайн-послуги. На думку екс-міністра, застосування інноваційних технологій, крім збільшення прозорості та контролю суспільства, вже призвели до економії десятків мільярдів гривень, які потрапляють до держбюджету і йдуть на потреби громадян [604].

Слушно з цього приводу зазначає і В.В. Кононенко: «... і науковці, і законодавці сходяться на тому, що основною метою «електронного урядування» та «електронного уряду», поряд із забезпеченням прозорості публічного управління, є орієнтація на задоволення потреб громадян через розширення можливостей надання через інформаційно-комунікаційні технології адміністративних та публічних послуг. Запровадження інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні зводиться не стільки до створення веб-сайтів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших суб'єктів надання публічних послуг, скільки у створенні нових можливостей, наближенні громадян, бізнесу, суспільства до отримання послуг через використання інформаційно-комунікаційних технологій» [278, с. 40-44].

Разом із тим, на думку О.П. Конотопенка, «... серед основних очікувань під час впровадження електронного урядування необхідно виділити трансформацію внутрішніх та зовнішніх взаємовідносин та оптимізацію роботи адміністративного апарату держави на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій. Тобто – це відкритість та прозорість діяльності органів влади з метою зробити їх більш гнучкими, менш ієрархічними та врегульованими за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій» [279, с. 45-49].

За останні роки, з метою оптимізації державного управління, у нашій державі було створено велику кількість державних реєстрів та баз даних, деякі з яких навіть знаходяться у відкритому доступі. До таких реєстрів та баз даних, наприклад, належать: Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; Державний реєстр речових прав на нерухоме майно; Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна; Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; Єдина державна електронна база з питань освіти, що містить Реєстр суб'єктів освітньої діяльності, Реєстр документів про освіту, Реєстр студентських (учнівських) квитків, Реєстр сертифікатів педагогічних працівників; електронна система охорони здоров'я, що включає – Реєстр пацієнтів, Реєстр декларацій про вибір лікаря, Реєстр суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я, Реєстр медичних спеціалістів, Реєстр медичних працівників, Реєстр договорів про медичне обслуговування населення, Реєстр договорів про реімбурсацію та інші реєстри; Державний реєстр лікарських засобів; Єдиний державний реєстр судових рішень; Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень; база даних «Законодавство України»; Державний реєстр актів цивільного стану громадян; Державний реєстр фізичних осіб – платників податків; Єдиний державний демографічний реєстр та багато інших реєстрів.

Зазначені державні реєстри значно спрощують адміністративні процедури, економлять час громадян та нівелюють корупційні ризики, оскільки унеможливають прямий контакт зі службовцями органів публічної влади. Наприклад, довідки, витяги та виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, а також Державного реєстру речових прав на нерухоме майно можна отримати без візитів до реєстраційних органів за допомогою Інтернет-сервісів.

Необхідно зазначити, що в Україні ще в минулому році було створено Міністерство цифрової трансформації, положення про яке затверджено

постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856 [414]. Саме на це міністерство було покладено реалізацію широко анонсованої Президентом України В. Зеленським концепції «держава в смартфоні». Міністерством цифрової трансформації на даний час впроваджується проєкт «Цифрова держава», що реалізується на веб-порталі «Дія». Зокрема, у межах цього проєкту кожен громадянин України може встановити на свій смартфон мобільний застосунок «Дія», в якому наразі автоматично завантажуються такі документи: цифровий паспорт (для власників ID-картки), цифровий закордонний паспорт (для власників біометричного закордонного паспорта), цифровий варіант водійського посвідчення, цифровий варіант технічного паспорта на автомобіль, цифровий варіант студентського квитка. Планується, що у мобільному застосунку «Дія» до кінця 2020 року з'являться цифровий поліс страхування на авто, інформація про штрафи на авто, цифровий податковий номер, кваліфікований електронний підпис, дані з реєстрів (реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, реєстру речових прав на нерухоме майно, реєстру обтяжень рухомого майна, земельного кадастру), Інтернет-сервіс з подання податкової звітності, Інтернет-сервіс із заміни водійського посвідчення [143].

Усі ці разючі зміни, що відбуваються в процесі державного управління, є безумовним позитивом та однозначно оптимізують управлінські відносини [334]. Однак процес діджиталізації потребує системного підходу, вироблення завершеної концепції, дієвого державного проєкту, що має передбачати цілі, завдання, конкретні заходи та вимірювані результати, а також постійний контроль та аудит.

Наприклад, якщо ми говоримо про діджиталізацію процесу влаштування на роботу службовців органів державної виконавчої влади, то варто зазначити, що у застосунку «Дія» мають бути завантажені також і цифрова трудова книжка, документи про вищу освіту (диплом спеціаліста, магістра, кандидата або доктора наук чи доктора філософії, підтвердження володіння державною мовою, медичні документи про проходження профогляду, дані про відсутність

судимості). Також для влаштування на державну службу потрібно подавати електронну декларацію кандидата на посаду, яка має формуватися автоматично, попередньо отримавши дозвіл такого кандидата на доступ до даних щодо нього з усіх державних реєстрів. Щоправда, після формування проєкт декларації має бути узгоджений із декларантом та підписаний ним, якщо це необхідно, у декларацію можуть бути внесені подарунки та цінні рухомі речі, облік яких у державних реєстрах не передбачений. Спеціальну перевірку, яка теж передбачена для зайняття посад державної служби і фактично полягає у контролі достовірності даних, можна теж здійснити автоматично на основі даних з державних реєстрів [186, с. 227-237].

На таких самих принципах має бути організовано постановку на облік безробітних у центри зайнятості, присвоєння громадянам відповідного статусу безробітних та виплату їм матеріального забезпечення на випадок безробіття. Так, відповідно до Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 року № 792, для взяття на облік у центрі зайнятості та присвоєння статусу безробітної особи, які шукають роботу, мають подати (пред'явити) до центру зайнятості такі документи:

- документ, що посвідчує особу (тобто для громадян України – паспорт, а для іноземних громадян чи осіб без громадянства – довідку про постійне проживання чи посвідчення біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, або якій надано тимчасовий захист);

- довідку про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків (крім фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті);

- заяву про надання статусу безробітного;

– трудову книжку (її дублікат чи відповідну довідку з архівної установи, цивільно-правовий договір чи документ, який підтверджує припинення останнього виду зайнятості);

– документи про освіту;

– військово-обліковий документ для осіб, які звільнилися із строкової військової служби [436].

Як бачимо з переліку документів, їх цілком можливо отримати центрам зайнятості у цифровому виді, а від громадянина потрібно лише подати заяву в електронному виді та надати згоду на обробку персональних даних. Для отримання виплат матеріального забезпечення на випадок безробіття до вказаних вище документів необхідно додати лише номер поточного банківського рахунку отримувача такого забезпечення. Крім того, для подальшої роботи з безробітними з пошуку зайнятості громадянам, не обов'язково особисто відвідувати центри зайнятості та зустрічатися з кар'єрними радниками, увесь цей процес технічно можна здійснювати онлайн за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Потрібні лише відповідні нормативно-правові акти, які слугували б правовою підставою діджиталізації державної політики у сфері зайнятості. Доцільність прийняття таких нормативно-правових актів, на нашу думку, не викликає жодних сумнівів. Адже впровадження в дію нормативно-правових актів щодо діджиталізації значно підвищить ефективність та оптимізує діяльність органів виконавчої влади на організаційному рівні, дозволить (в даному випадку) скоротити чисельність як самих центрів зайнятості, так і кількість працюючих в них службовців. Окрім того, значно зменшиться загальна площа нерухомого майна, що використовується під розміщення центрів зайнятості, що, у свою чергу, значно скоротить публічні видатки на його утримання. В умовах перманентного дефіциту державного бюджету вказаний аргумент видається дуже вагомим.

За таким же алгоритмом можливе дистанційне призначення, перерахунок пенсії, поновлення виплати раніше призначеної пенсії, переведення з одного

виду пенсії на іншій. Оскільки в цифровому форматі можливе подання заяви про призначення пенсії та інших документів, вказаних у Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загально обов'язкове державне пенсійне страхування», що затверджений постановою правління Пенсійного фонду України від 25 листопада 2005 року № 22-1 (у редакції постанови правління Пенсійного фонду України від 07 липня 2014 року № 13-1) [435].

Також за вказаним алгоритмом може здійснюватися ведення та адміністрування Державного реєстру виборців, що покладено на органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади відповідно до постанови Центральної виборчої комісії від 26 лютого 2016 року № 58 «Питання діяльності органу (відділу) ведення Державного реєстру виборців та регіонального органу (відділу) адміністрування Державного реєстру виборців» [413]. Це можливо, адже дані Єдиного державного демографічного реєстру майже збігаються з даними Державного реєстру виборців, про що можна цілком впевнитись з огляду на аналіз Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [483] та відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців» [469].

До інформації, яка повинна бути занесена до Державного реєстру виборців та не міститься у Єдиному державному демографічному реєстрі, належать такі дані: інформація про недієздатність особи та поновлення її дієздатності; службова відмітка про проходження виборцем строкової військової служби; номер територіального або зазначення закордонного виборчого округу, до якого віднесений виборець; номер виборчої дільниці, до якої віднесений виборець; відомості про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно (за наявності підстав) [469, с. 7].

Певні проблеми виникнуть тут у визначенні виборчої адреси конкретного виборця, адже попри наявність у Єдиному державному демографічному реєстрі місця проживання, яке збігається з місцем реєстрації місця проживання, все-

таки є певні винятки. До таких винятків, наприклад, належать: особливості визначення виборчої адреси бездомних осіб; військовослужбовців; осіб, які відбувають покарання у виді арешту, позбавлення волі або обмеження волі; осіб, які перебувають або проживають поза межами України.

Виходом із ситуації може бути інформаційна обробка даних з Єдиного державного демографічного реєстру та їх трансформація у дані Державного реєстру виборців. Наприклад, за місцем проживання кожного конкретного виборця без зайвого клопоту можна визначити номер виборчого округу та номер виборчої ділянки. Однак, додаткові дані можна отримати лише з інших реєстрів за умов їх ведення. Наприклад, дані про постійну нездатність виборця пересуватись самостійно можуть бути отримані з реєстру пацієнтів, до якого має бути підтягнута електронна медична картка з відповідними діагнозами; дані про місце дислокації військової частини (формування), в якій перебуває конкретний військовослужбовець, що і є виборчою адресою цього військовослужбовця, можуть бути отримані з Єдиного державного реєстру військовозобов'язаних; дані про засуджених до арешту, позбавлення волі та обмеження волі, на нашу думку, можна синтезувати із Єдиного реєстру засуджених та осіб, узятих під варту, що функціонує згідно із наказом Міністерства юстиції України від 26.06.2018 № 2023/5 [521]. На жаль, для того, щоб у цифровому форматі вирішити питання експорту даних про виборчу адресу бездомних осіб в Державний реєстр виборців, в Україні на сьогодні відсутній державний реєстр бездомних осіб. Однак відповідно до наказу Міністерства соціальної політики України від 19 квітня 2011 року № 135 «Про затвердження Типового положення про центр обліку бездомних осіб» [527] існують центри обліку бездомних осіб, що створюються органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади та здійснюють такий облік. За наявності відповідної нормативної бази дані такого обліку по всій Україні можна зібрати в Єдиний державний реєстр бездомних осіб.

Взаємодія різних державних реєстрів, на нашу думку, не повинна відбуватися епізодично, вибірково, а тим більше хаотично. Така взаємодія та

обмін інформацією між реєстрами повинна мати систематичний, постійний характер з метою підвищення ефективності державного управління, яке служить утвердженню та забезпеченню прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

Реєстри мають обмінюватися інформацією автоматично з пріоритетом інформації того реєстру, де дані беруться із першоджерела. Візьмемо, як приклад, формування Державного реєстру виборців України, який, на нашу думку, має формуватися на основі Єдиного державного демографічного реєстру та коригуватися згідно з даними інших наведених вище реєстрів, причому ключовою інформацією є дані про місце проживання відповідної особи та її дата народження [186, с. 227-237].

Таким чином, буде скасована необхідність написання різних запитів у різні інстанції, на що, як правило, витрачається багато часу та ресурсів, що в умовах високого рівня розвитку інформаційно-комунікаційних технологій є неприпустимою розкішшю. Однак у питаннях діджиталізації як розглядуваного нами процесу формування і ведення Державного реєстру виборців, так і інших процесів державного управління загалом, не варто забувати про роботу зі зверненнями громадян, які з огляду на сучасний стан нашого суспільства можуть надходити не лише в електронному виді. У будь-якому випадку потрібно забезпечити право людини звернутися до компетентних органів адміністрування або ведення Державного реєстру виборців та за необхідності та достатніх підстав скоригувати інформацію про себе.

Описаний вище алгоритм взаємодії державних реєстрів повинен бути закріплений фундаментальним нормативно-правовим актом, яким, на наш погляд, мають бути Основи законодавства про державні реєстри та їх взаємодію. Окреслений закон має встановлювати та визначати правові основи забезпечення функціонування системи державних реєстрів, прописувати основні принципи та механізми їх взаємодії, регламентувати діяльність державних органів щодо забезпечення функціонування таких реєстрів. Державні реєстри мають розглядатися не як окремі елементи інформаційного

забезпечення державного управління, а як компоненти єдиного цілого – єдиної державної електронної системи, усі складові якої нерозривно пов'язані між собою.

Основи законодавства про державні реєстри та їх взаємодію має також містити вичерпний перелік усіх наявних державних реєстрів як баз даних, що забезпечують державне управління. При цьому про кожен державний реєстр необхідно прийняти окремий закон, що деталізуватиме порядок його формування та функціонування.

Окрім зазначеного, вважаємо, що діджиталізація управлінських процесів як основа оптимізації діяльності органів виконавчої влади на організаційному рівні повинна стати міцним організаційним підґрунтям в державному будівництві, на основі якого здійснюють свою державотворчу діяльність усі без винятку органи державної влади та місцевого самоврядування. А для цього необхідне цілісне, глобальне бачення процесів діджиталізації в державному управлінні, що навіть не обмежуватиметься питаннями систематизації та взаємодії різноманітних державних реєстрів та інших офіційних баз даних [244, с. 23-28].

У сучасну епоху інтенсивного розвитку інформаційно-комунікаційних технологій вже давно виникла нагальна необхідність стратегічного державницького бачення процесів діджиталізації як окремого глобального елементу державної політики, яка повинна бути закріплена у загальнодержавній програмі соціально-економічного розвитку, розробленій Кабінетом Міністрів України та затвердженій Верховною Радою України у вигляді проекту з конкретними цілями, завданнями, заходами, строками, відповідальними виконавцями та результатами. Одним із результатів діджиталізації має бути оптимізація діяльності органів виконавчої влади, підвищення їх організаційної ефективності, забезпечення високого рівня реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян України.

5.3. Вплив європейських моделей діяльності органів виконавчої влади та перспективи їх використання в Україні

Інтеграція української держави до європейської спільноти, а також запровадження реформ із децентралізації публічної влади в Україні зумовлює розгляд різних політико-правових конструкцій децентралізації публічної влади, що існували у європейському суспільстві на різних етапах історичного розвитку, а також здійснення науково теоретичного осмислення позитивного та негативного досвіду становлення децентралізації публічної влади у провідних європейських демократичних країнах [569].

Сучасний етап державотворення в Україні характеризується інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою країни, адже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами населення регіонів і територіальних громад [241].

Дієвим способом оптимізації державного управління є децентралізація, передача певної частини повноважень органам, не підпорядкованим центральній владі, які обираються чи створюються громадою [145]. На думку С.Р. Гриневецького: «Децентралізація влади в Україні залишається одним з гострих питань протягом останнього десятиліття. Надмірна централізація влади і пов'язане із нею явище політичної корупції стали однією з причин глибокої політичної кризи в державі» [118].

Стрімкі темпи розвитку суспільства вимагають кардинальних змін у розумінні ролі та значення органів виконавчої влади як демократичної інституції. «Сьогодні стоїть важливе завдання визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дозволить досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг» [639, с. 278].

Зважаючи на те, що принцип децентралізації успішно був реалізований в практиці держав Європейського Союзу для України, у якій на сьогодні процес

реформування державних інститутів остаточно не завершено, надзвичайно важливим є вивчення позитивного досвіду впровадження децентралізації та створення в Україні ефективної моделі територіальної організації влади на усіх рівнях.

Окремі питання впливу моделей країн Європи на децентралізацію влади досліджували В.Б. Авер'янов, Ю.В. Бойко, Ю.О. Волошин, М.С. Горшеньова, Н.Т. Гончарук, І.Б. Заверуха, В.С. Куйбіда, Л.І. Лозовська, Н.Р. Нижник, С.Г. Серьогін, Т.В. Стешенко, Ю.П. Шарова, А.М. Школик, однак на сьогодні актуальність окресленої проблематики зростає. У зв'язку із цим виникає нагальна потреба щодо аналізу позитивного європейського досвіду децентралізації влади та запровадження в українську правову систему найбільш вдалих її моделей.

Роблячи екскурс в історію, зазначимо, що передумовою становлення децентралізованої влади у більшості європейських середньовічних держав була нездатність центральної влади (в особі монархів, імператорів, королів, князів) забезпечити ефективне управління всіма регіонами своєї держави. Монархи змушені були відмовитись від концентрації всієї повноти влади у своїх руках і створити на місцях децентралізовані органи влади, при управлінні власною територією вони застосовували адміністративну децентралізацію влади у формі деконцентрації влади та делегування повноважень на нижчий адміністративно-територіальний рівень. Тобто уже з кінця V–IX століть західноєвропейським країнам притаманні окремі ознаки децентралізації влади (делегування широких повноважень до місцевих органів влади в Каролінговій імперії, функціонування органів народовладдя у скандинавських державах). IX–XIII століття – другий період, який вважається добою найвищого рівня економічної та політичної децентралізації у середньовіччі. XIII–XV століття – третій період (співіснування децентралізованого та централізованого управління) [237, с. 21-26]. Політична історія більшості європейських держав пов'язана з певною «боротьбою» всередині держави між доцентровими та відцентровими силами. У разі перемоги відцентрових сил у країні був період децентралізації влади; у

разі перемоги доцентрових сил – встановлювалась доцентрова влада. Як бачимо, простежується певна черговість періодів централізації та децентралізації публічної влади, що є, на наш погляд, об'єктивним перебігом історичного розвитку держав. Слушною з цього приводу є думка О.П. Прохорова, який стверджував: «в системах управління всіх народів наявна певна подвійність, тобто регулярне чергування періодів централізації та децентралізації систем управління. На різних етапах розвитку людства ці фази набували різноманітних форм, однак чергування централізації та децентралізації простежується практично скрізь» [575].

На сьогодні переважна більшість західноєвропейських держав відмовляються від унітарної державної моделі шляхом запровадження децентралізації. З урахуванням того, що «в унітарній державі лише центральна влада наділена правом прийняття політичних рішень, остання є вкрай неефективною, адже за таких умов не враховуються регіональні інтереси та потреби, і, як наслідок, це може сприяти економічному занепаду і зростанню невдоволення» [291, с. 138-150]. На думку К.В. Мануїлової, у різних держав процес децентралізації відбувається по-різному. Наприклад, європейські країни напередодні запровадження реформи з децентралізації мали неоднакові стартові можливості, національні традиції, темпи та наслідки процесів створення децентралізованих публічних органів влади. У Німеччині та Італії склались традиції децентралізованої влади середньовіччя, Швейцарія вважається найстарішою конфедерацією в світі з широкими правами органів місцевого самоврядування [330].

Досвід країн Європейського Союзу, які останнім часом пройшли шлях від централізованих адміністративних систем управління до децентралізованих моделей організації публічної влади, свідчить про те, що провідною ідеєю реформування у них стало перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальний й, у тому числі, на регіональний рівень, що досягалося за рахунок оптимізації відносин між різними рівнями територіальної організації влади, особливо між органами місцевого самоврядування та місцевими

державними органами виконавчої влади, створення дієвої системи адміністративних, фінансованих і економічних важелів функціонування інституцій місцевого самоврядування, послуги яких стали максимально наближеними до потреб місцевих громад [185, с. 267-273].

Децентралізація як концепція з урахуванням особливостей історії країн, їх законодавства, географічних, історичних, національних та релігійних особливостей, рівня розвитку, культури та підходів до державного управління, набуває різних форм. З позиції орієнтації та схильності до внутрішнього відокремлення й створення автономій на регіональному рівні держави Європейського Союзу умовно поділяють на три групи: 1) федерації (Австрія, Бельгія, Німеччина); 2) держави на шляху перетворення до федерації (Іспанія, Італія), або регіональні держави – в цих країнах значний обсяг законодавчої влади передано на регіональний рівень; 3) унітарні держави (Португалія, Франція), які перебувають на стадії проведення політики децентралізації [392, с. 31-39]. Проте, незважаючи на національні особливості, у науці права виділяють спільні ознаки, характерні для децентралізаційних процесів європейських країн: «висока якість державного управління та законодавства; підзвітність державних органів влади та врахування думки населення; політична стабільність; відсутність насильства; високий рівень ефективності роботи уряду; стримування корупції» [713].

У більшості країн ЄС секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я та ін.), що відіграють важливу роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У разі порушення положень про проведення публічних консультацій, такий регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, у таких випадках лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом щодо скасування таких

механізмів реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив [185, с. 267-273].

Найбільш важливими інституційними механізмами, які в основному забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС, вважає В.Ф. Рибка, є такі механізми: «а) органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління до процесу прийняття рішень на загальнонаціональному рівні (Комітет у справах регіонів ЄС або подібні інституції); б) консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства (виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами). За таким принципом побудовано Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні ЄС, так і в деяких країнах – членах ЄС; в) інститути, що забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками й об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розроблення політики в країнах ЄС» [596, с. 4] (рис. 1):

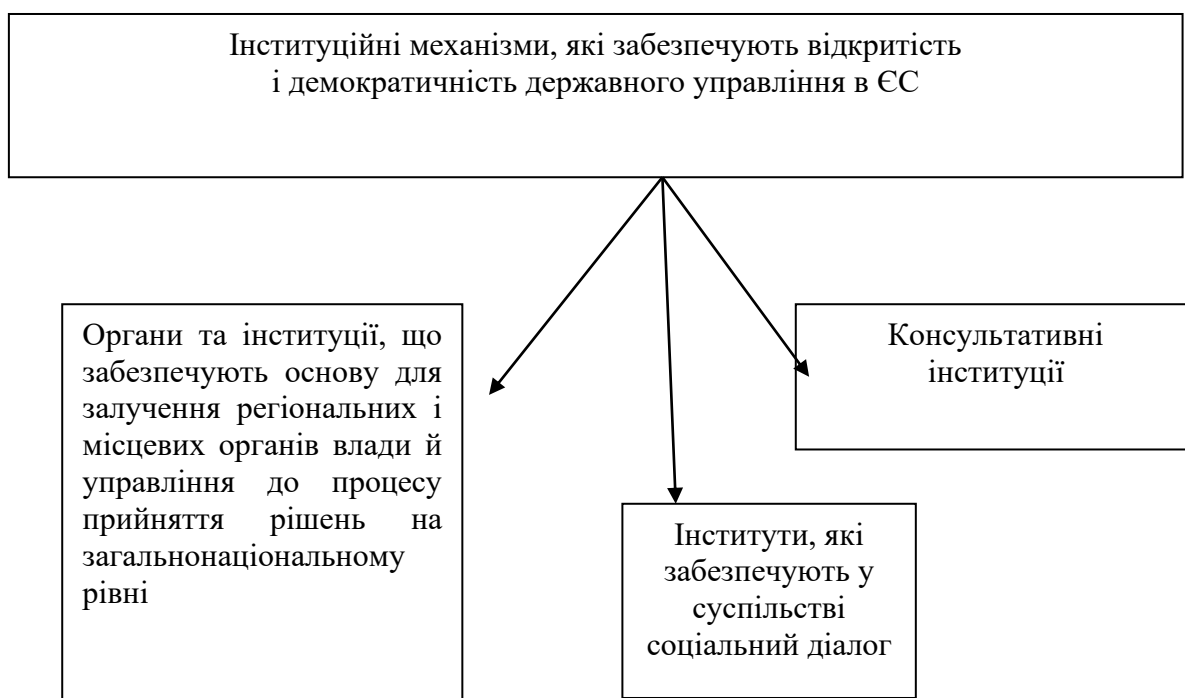


Рис. 1. Інституційні механізми, які забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС

Вартий уваги і досвід європейських країн щодо розподілу повноважень між різними органами публічної влади, який свідчить, що в країнах ЄС існують певні розбіжності у розподілі повноважень між центральною і місцевою владою, які були сформовані під впливом економічних, політичних соціальних, правових традицій країни. Так, наприклад, законодавчі повноваження в Іспанії набагато більші, аніж у Німеччині та Італії (до компетенції центральної влади віднесено: соціальне забезпечення, пенсійне забезпечення та допомогу у зв'язку з безробіттям. До органів місцевого самоврядування – вирішення питань щодо працевлаштування або надання соціальної допомоги іммігрантам [225]. У звіті Ради Європи «Про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи» наголошується, що саме завдяки цьому «автономні громади (*comunidades autónomas*) мають можливість узяти на себе відповідні повноваження, оскільки джерелом регіональної законодавчої компетенції є саме закон (Конституція) регіону, який схвалений національним парламентом, але жодним чином не зафіксований у конституційних положеннях» [225]. Щодо повноважень центральних органів влади, то уряди країн ЄС, як правило, зосереджені на реалізації загальнонаціональних завдань. «Влада в розвинених країнах залишила за собою такі функції, як національна оборона, макроекономічна політика, грошово-кредитна сфера, судова система, управління транспортними комунікаціями державного значення» [356].

Окрім цього, до компетенції органів центральної влади належать також функції нагляду та контролю за діяльністю органів публічної влади нижчого рівня. Також для більшості країн ЄС з континентальною моделлю характерним є те, що пряме державне управління на місцях може функціонувати як на регіональному рівні, так і в усіх територіально-адміністративних одиницях.

Розглянемо позитивний досвід розподілу повноважень і фінансів, запровадження децентралізації та фінансової децентралізації однієї із найбільш децентралізованих країн світу, згідно із даними рейтингу 182 держав світу, складеного Світовим банком Розвитку та Реконструкції) [225], Данії (протягом

п'ятнадцяти років індекс якої у середньому складав 99,04 %). Засади фіскальної децентралізації у датському законодавстві закладено ще у XIX столітті. На думку скандинавського правознавця О. Оффердал, «... датські нормативно-законодавчі акти з місцевого самоврядування почали діяти у міських муніципалітетах вже з 1837 року, а пізніше з 1849 року їхня дія розповсюджена й на сільські утворення» [390, с. 155-167]. Особливістю Данії є високий рівень децентралізації влади та захист муніципалітетів (§ 82 Конституції Данії 1953 року – «за муніципалітетами закріплене право самостійно здійснювати під контролем держави ведення місцевих справ») [712]. У країні суттєві зміни торкнулися адміністративно-територіального поділу країни та децентралізації публічного управління. Було розпущено датські графства, зменшено кількість муніципалітетів. Крім того, внаслідок реформи суттєво змінився розподіл повноважень між центральною та місцевою владою, усі суперечливі питання вирішуються шляхом застосування народовладдя. Наразі у Данії функціонує три рівні публічної влади: центральний, регіональний і муніципальний, за кожним із яких чітко визначено повноваження. Згідно із відомостями Звіту Європейського Союзу «Про розподіл повноважень між Європейським Союзом, державами-членами, кандидатами та деякими потенційними країнами-кандидатами, а також місцевими та регіональними владами. Фіскальна децентралізація або федералізм Європейського Союзу», у «Данії муніципалітети мають право встановлювати муніципальний прибутковий податок, який становить приблизно 85% від їх податкових надходжень. Що ж до податку на вартість землі, то муніципалітети можуть вибрати податкову ставку від 1,6% до 3,4%. Крім того, муніципалітетам надаються трансферти від датського уряду (гранти та компенсації для певних витрат)» [694, с. 49-79]. На регіональному рівні фіскальна децентралізація перебуває на значно нижчому, ніж у муніципалітетів, рівні. Діяльність регіонів і всі регіональні заходи повністю фінансуються центральним урядом через так звані блокові субсидії (форма прямого державного фінансування освітньої діяльності, яка передбачає виділення бюджетних коштів із зазначенням меж або «блоку», їх використання.

Вони призначаються для відшкодування певних видів витрат: зокрема, субсидії на дослідницьку діяльність університетів, на придбання навчального обладнання та його експлуатацію тощо») [701]. Національний уряд збирає місцеві податки й виділяє кошти на субнаціональні витрати щомісяця. У цілому дослідники стверджують, що «67% датських державних витрат припадає на субнаціональний рівень». Регіональні та муніципальні органи влади Данії встановлюють свої власні ставки оподаткування та визначають суб'єктів, що підлягають податковому заморожуванню. Незважаючи на те, що місцеві органи влади мають широкі повноваження, їх діяльність постійно перебуває під контролем відповідних органів центральної влади. [162, с. 40-42]. Отже, крім успішної фіскальної децентралізації, Данія має позитивний досвід як щодо розподілу повноважень між органами влади, так і щодо адміністративно-територіального поділу країни.

Після впровадження реформ з децентралізації влади, у європейських країнах під впливом історичних, національних, політичних і культурних традицій почали виникати притаманні лише певній державі форми децентралізації (формою децентралізації у німецькій традиції – Німеччина, Австрія, Голландія, Іспанія (після 1978 року), Бельгія (після 1988 року), є кооперативний федералізм; у французькій традиції – Франція, Італія, Іспанія (до 1978 року), Португалія, Греція, Бельгія (до 1988 року) – регіоналізація унітарної держави; у скандинавській традиції – Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія – сильна місцева автономія [392, с. 31-39]. Проте, на думку як вітчизняних, спільним для всіх країн є те, що децентралізація позитивно вплинула на їх соціально-економічний розвиток. «Одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ у країнах зарубіжжя є, на думку М. Іжа, підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку» [234, с. 152-155].

Зазначимо, що кожній країні притаманні національні особливості децентралізації публічної влади, які передбачено законодавством країн ЄС.

Зокрема, у конституціях країн-членів ЄС упродовж другої половини ХХ ст. закріплено децентралізацію влади як основу конституційного ладу держави, однак майже кожній країні притаманні свої ознаки. Наприклад, відповідно до Основного Закону Франції від 1958 року: «її устрій є децентралізованим» [703]; Конституцією Італійської Республіки 1948 року передбачено, що Республіка ... пристосовує принципи та методи свого законодавства до завдань автономії та децентралізації [610, с. 171-189]; Конституцією Королівства Іспанії 1978 року визначено, що публічна адміністрація неупереджено слугує спільним інтересам і діє відповідно до принципів ефективності, співпідпорядкованості, децентралізації, деконцентрації та координації при повному підпорядкуванні закону та праву [699].

Таким чином в країнах ЄС на формування конституційного ладу на засадах децентралізації значно впливають національні традиції, становлення та функціонування публічних органів у минулому, особливості адміністративно-територіального устрою держави, наявність автономних територій, поліетнічний склад населення.

Моделі системи місцевого самоврядування зарубіжних країн суттєво відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером взаємовідносин, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування [412, с. 85-87].

Варто зазначити, що в країнах ЄС на розвиток місцевого самоврядування мали вплив різні правові системи, що і детермінувало виникнення та формування континентальної (французької, романо-германської або європейської), англосаксонської, іберійської та так званої радянської моделей; процеси демократизації й урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили, впровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад; рівень

демократизації, децентралізації й деконцентрації публічної влади тощо [49, с. 65] (рис. 2).

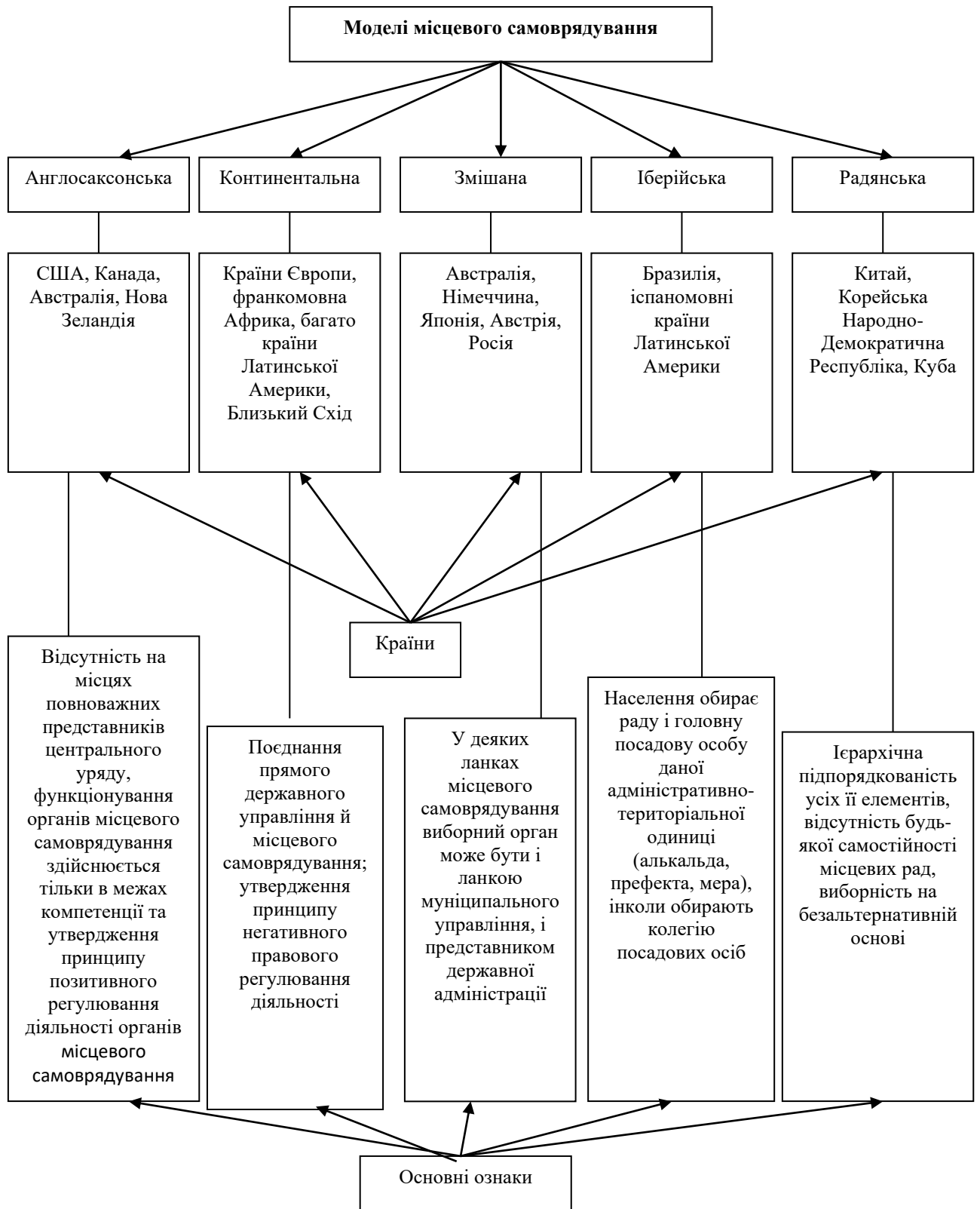


Рис. 2. Моделі та ознаки організації місцевого самоврядування

Для англосаксонської моделі, яка набула поширення у США, Канаді, Австралії та інших країнах, є характерними: високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення; відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладено функцію контролю за органами місцевого самоврядування; відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня) [221].

«Діяти самостійно в межах наданих повноважень» [103, с. 19-24] – основний принцип діяльності для такої моделі. Державне регулювання здійснюється у непрямій формі, за рахунок прийняття певних законів, які органи місцевого самоврядування можуть вводити на своїй території зі змінами. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у формі судового контролю.

Варто зазначити, що у місцевому управлінні з англосаксонської моделі використовується і комбінований спосіб формування виконавчих органів. Наприклад, у невеликих містах США працює система «рада – керівник»: мер, який обирається радою, майже не має влади і виконує лише представницькі функції. Виконавську ж владу здійснює «керівник-менеджер», що наймається на певний термін муніципальною радою і здійснює управління роботою виконавчого апарату. На думку А. Дементьєва, «Система «рада – керівник» працює за тими самими принципами, за яким ефективно функціонує приватна корпорація, відокремивши при цьому політику від адміністрації. Про що свідчить і актуальна на Заході ідея Й. Струве, коли місцева адміністрація постає як підприємство з надання послуг, його працівники до громадян ставляться як до своїх клієнтів, які по праву претендують на те, щоб за власні кошти вони отримали ефективну допомогу» [129, с. 18-24]. Основна перевага такої методики системи – виконавчі функції здійснює безпосередньо професіонал. Проте така система неефективна для великих міст. Між тим інститут «керівник – менеджер» застосовується і в Німеччині, Норвегії та Швеції.

У межах англосаксонської моделі все частіше застосовуються і посилюються різні форми координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування. Це – періодичні інспекційні перевірки стану місцевих справ представниками центральних органів виконавчої влади, здійснення фінансового контролю за використанням органами місцевого самоврядування трансфертів загальнодержавних коштів, посилення законодавчого регулювання організаційно-правових аспектів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Таким чином, англосаксонська модель місцевого самоврядування еволюціонує у напрямі моделі простої децентралізації з посиленням державного контролю за тими сферами суспільного життя, які традиційно розглядалися як предмет самостійного відання місцевого самоврядування. Для англосаксонської моделі характерна максимальна децентралізація влади, відповідальність та самостійність автономних органів за виконувани під правовим наглядом центральної влади завдання [132].

Що стосується континентальної моделі, характерної для країн континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія), Латинської Америки, Близького Сходу та франкомовної Африки, даній моделі притаманні такі ознаки: «поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня); ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є нижчою ланкою порівняно з державною владою; обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування (саме ця форма організації місцевого самоврядування свідчить про протилежну, порівняно з англосаксонською моделлю, тенденцію і відповідає державній теорії місцевого самоврядування» [289, с. 4]. Зазначимо, що у країн з континентальною моделлю поширеним є принцип «негативного регулювання» – місцеві органи мають право здійснювати всі дії, які прямо не заборонено законом. До компетенції місцевих органів відносяться – фінансово-

економічні повноваження, відповідальність за комунальні послуги, охорона громадського порядку та навколишнього середовища.

Дана модель забезпечує централізацію системи управління, однак наразі прослідковується тенденція щодо зменшення «адміністративної опіки» з боку держави. Зокрема, законом Франції «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів» 1982 року закладено правовий регламент муніципальної реформи, покликаної вирішити проблему більш органічного поєднання повноважень центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Основне положення закону – «скасування адміністративного контролю, який позбавляв місцеві представницькі органи можливості вільної ініціативи у вирішенні питань місцевого значення. Урядовий контроль збережений, але тепер він стосується вже прийнятих органами місцевого самоврядування рішень, їх відповідності актам вищих органів державної влади. У разі виявлення невідповідності таких рішень актам законодавства, питання розглядається у порядку адміністративного судочинства» [289, с. 4].

У фінансовій сфері контроль також був пом'якшений і переданий до відання спеціально утвореної регіональної рахункової палати. Жодне територіальне співтовариство не може здійснювати опіку над іншим, крім чітко визначених питань: регіон – над департаментом і комуною у сфері освіти і культури; департамент – над комуною із соціальних питань, охорони здоров'я, шкільного транспорту, сільськогосподарського оснащення» [216, с. 43-48].

Прикладом такої моделі є Франція (суверенна унітарна демократична Республіка, чинна Конституція встановлює республіканську президентсько-парламентську форму правління). Систему поділу влади Франції побудовано відповідно до адміністративно-територіального устрою Республіки. Згідно з Конституцією в ній існує три рівні організації влади та три типи територіальних колективів самоврядування: комуни, департаменти, заморські території [659]. Основною ланкою місцевого самоврядування є комуни, які мають свій представницький орган – раду і мера, що працюють на постійній основі та

утворюють муніципалітет. Діяльність мера здійснюється під контролем муніципальної ради і адміністративним контролем комісара республіки [623].

Варто акцентувати увагу, що у Франції лише в законодавчому порядку (за Конституцією) можливе створення нового виду адміністративно-територіальної одиниці. За останні чотири десятиліття французькі місцеві політичні та адміністративні установи та модель відносин центр – периферія зазнали двох головних змін, які суттєво змінили дві історичні особливості французької політичної системи: «децентралізаційна реформа, тобто повільна реорганізація, прогресивна реструктуризація та втрата влади державних оперативних служб на місцях перебороли історично державо-централізовану організацію країни; розвиток та консолідація зростаючої потужності міжінституційного співробітництва інституцій, особливо у великих містах, змінили традиційну роздробленість між місцевими політичними та адміністративними системами й започаткували міцні потужні сили міста-регіону» [609].

Французькі реформи підтверджують, що центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, які згідно із законодавством не можуть бути делеговані на місця. Державна політика Франції у справі організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини своїх владних повноважень місцевим органам самоврядування [47].

Для України цей досвід є повчальним, адже упродовж останніх років самоврядування Франції отримало більше автономії щодо ресурсів та легітимності. Зокрема, французький принцип «Steering at a distance» (управління на відстані) проявляється у фінансовому звільненні від державних і місцевих органів влади (у Конституції Франції із змінами 2003 року) закріплено принцип фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Конституція передбачає в подальшому розширення повноважень місцевих органів щодо самостійного встановлення податків.

Таким чином, з одного боку, держава закликає на великий шлях – запроваджуються нові форми діяльності органів місцевого самоврядування: великі міста отримують істотніший вплив, оскільки їхня структура більше відображає сучасне суспільство країни, нові форми громадської участі підтримуються національним законодавством; з другого боку, залишається певна напруга у відносинах між центральною та місцевими владами. Вона очевидна у використанні цільових грантів та системи контролю над місцевими бюджетами [363].

Як і Україна, Франція тривалий час була централізованою державою. Вона пережила 25-річний процес децентралізації, який майже завершено. Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації, щоб побутові послуги перетворилися на справжнє зобов'язання органів місцевого самоврядування. Цього було досягнуто шляхом запровадження нормативної системи фінансового зрівняння, яка забезпечила реальну досяжність національних стандартів, попри розбіжності в базах місцевих надходжень [47].

Наступна модель – іберійська (отримала поширення в Іспанії, Португалії і багатьох іспаномовних країнах Латинської Америки). На всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі органи та головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу [132].

Варто зазначити, що у науці права побутує думка, що відмінності між континентальною та англосаксонською моделлю не мають принципового значення, адже їх сучасна форма є, як правило, результатом реформ місцевого самоврядування, що свідчить про певне зближення колись дуже відмінних муніципальних систем.

Зауважимо, що в деяких країнах (Австрія, Японія) функціонує змішана модель місцевого самоврядування, яка поєднує у собі ознаки обох моделей. Поряд із англосаксонською та континентальною моделями місцевого самоврядування, як самостійну муніципальну систему в зарубіжних країнах виокремлюють місцеве самоврядування Німеччини.

Німеччина – соціальна правова держава, у якій в основному діють принципи поділу гілок влади та підпорядкування органів управління закону. Зважаючи на те, що Німеччина має федеральний устрій, її політичну систему поділено на два рівні: федеральний, на якому приймаються загальнодержавні рішення міжнародного значення, і регіональний, на якому вирішуються завдання федеральних земель. Правовою підставою формування місцевого самоврядування став прусський Статут міст 1808 року, який передбачав, що поряд із представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат, очолюваний бургомістром. Виконавча влада на федеральному рівні представлена Федеральним урядом, який очолював бундесканцлер. Главою органів виконавчої влади на рівні суб'єктів федерації є прем'єр-міністр. В країні основною територіальною одиницею місцевого самоврядування є адміністративні округи [178, с. 34-37].

Наразі держава делегує частину своїх функцій органам самоврядування. Зазначимо, що на відміну від англосаксонської моделі місцевого самоврядування, на німецькі комуни поширюється принцип загальної компетенції. Апарат виконавчої влади побудовано на загальних принципах: уся міська адміністрація поділена на департаменти, які мають уніфіковану нумерацію. Землі Німеччини (ФРН) як відносно самостійний суб'єкт федерації, автономно визначають структуру своїх органів виконавчої влади. Як правило, ці структури очолюють прем'єр-міністри земель, які обираються парламентами і формують земельні уряди. У межах своєї компетенції земельні уряди формально повністю незалежні від уряду Федеративної Республіки Німеччини. У питаннях, що належать до компетенції федерації, на них покладено виконання відповідних федеральних законів. Завершують структуру органів

виконавчої влади місцеві адміністрації (муніципалітети). Вони підлегли земельним урядам з питань, віднесених до компетенції самих земель [638; 668].

Варто зазначити, що наразі правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається передусім конституціями та законодавством окремих земель. Тобто структура цих органів і їх компетенція суттєво відрізняються в різних землях Німеччини, проте спільним є демократизм їх утворення, автономність діяльності та відповідальність за стан справ у своїй громаді. Адже це вбачається з норм ст. 28 федеральної Конституції Німеччини [282]. Оскільки Німеччина є федерацією, побудова такої структури є завданням окремих федеральних земель. Регіональний рівень розміщений між урядами земель з їх міністерствами, з одного боку, і місцевим рівнем – з другого. Цей рівень у Німеччині, який називається «крейсами», відповідає українським районам. Рівень областей в Україні відповідає федеральним землям у ФРН. Крейси в Німеччині можна порівняти з районами в Україні. У них проживає в середньому від 150 до 300 тис. населення [389].

Основні переваги німецької моделі: чітке визначення меж компетенції у сферах самоврядування і справах, переданих державою; відсутність конкуренції, кооперація між службовцями, які відповідають засамоврядування і виконують державні завдання; прозорість управлінських процесів для громадянина, який стосовно всіх питань регіонального управління змушений звертатися лише до однієї установи; економна організаційна структура управління, адже немає жодної потреби в забезпеченні діяльності кількох окремих адміністративних одиниць [573].

Німецький досвід децентралізації, на наш погляд, становить певний інтерес для України. На думку Томаса Вюртенберга, старшого експерта з конституційного права проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні», «коли цілі та заходи, які мають бути вжиті в рамках адміністративної реформи, до кінця не визначені, потрібні ефективні способи, щоб приступити до реформування». З-поміж таких способів можна виокремити: німецький

підхід до завдань державного управління, який підтримує розмежування політики й адміністрування, спирається на правову основу для визначення цих завдань; організацію змагання за найкращу форму місцевого та регіонального самоврядування «конкурентний федералізм» [307].

Незважаючи на те, що для унітарної держави, якою є Україна, це мало прийнятно, проте раціональною, на наш погляд, є пропозиція доктора Вюртенберга щодо визначення пілотних територій, в яких буде апробовано заходи в межах реформи держуправління і територіальної реформи; надання областям з їх районами та громадами більше компетенції у визначенні власного територіального поділу й організації управління [178, с. 34-37].

Від вищезазначених моделей суттєво, на наш погляд, відрізняється «радянська» модель, адже наразі вона має не скільки практичний, як науково-теоретичний інтерес. Зазначена модель діяла у Радянському Союзі та інших країнах «світової системи соціалізму», на сьогодні так звана «радянська модель» зберігається в деяких країнах. Дана модель ґрунтується на принципі повновладдя представницьких органів на відповідній території та характеризується ієрархічною підпорядкованістю складових ланок – всі інші органи вважаються похідними від рад і їм підпорядкованими [132; 601].

«Сучасна українська модель місцевого самоврядування, – на думку В. Шарія, – виникла як результат виведення органів місцевого самоврядування радянських часів з-під впливу централізованої влади й усунення домінуючої ролі однієї партії. За таких умов почала розвиватися бюрократична модель самоврядування. Проте утворення системи місцевого самоврядування в Україні, на жаль, не стало інструментом демократичних, соціальних і політичних перетворень, як це відбулося у більшості постсоціалістичних європейських країн. Як наслідок, відбулася інтеграція частини колишньої радянської номенклатури в нову муніципальну структуру. Фактично в Україні почала працювати своєрідна система місцевого самоврядування, у якій бюрократична модель, заснована на традиціях радянської адміністративно-командної системи, об'єдналася з окремими елементами європейської

ліберальної і демократичної моделей, які відповідали Конституції України 1996 року та Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною у 1997 році» [678].

На думку Н.Ю. Прокопенко та М.М. Бучнева, одним із суттєвих недоліків української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольних-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), а беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Тобто публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади, що, як наслідок, призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування [574].

Аналіз наукових позицій правознавців, а також досвіду європейських країн дає змогу окреслити наступні передумови успішної імплементації децентралізаційних процесів для створення ефективної моделі управління в системі децентралізованої влади України: утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне й ефективне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор та стійка тенденція до його розвитку [72; 175].

Таким чином, система самоврядування кожної країни, як правило, функціонує у межах притаманної лише їй політичної культури та, відповідно, традицій. «Неможливо дати однозначну оцінку тієї чи іншої моделі місцевого самоврядування навіть у межах характерного для неї політико-адміністративного контексту, ще важче визначити, як вона буде функціонувати

у разі перенесення на «грунт» іншої країни. Але при цьому потреба дослідження міжнародного досвіду безсумнівно дає змогу здійснювати пошук нових ідей і механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку», – зазначає О.І. Черкасов [673, с. 10].

В Україні необхідно побудувати таку модель територіального управління, за якої влада спроможна в умовах ринкової економіки ефективно впливати на соціально-економічний і культурний розвиток територій, забезпечувати надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, здатна до самовдосконалення і саморегуляції [364].

5.4. Удосконалення функціонального рівня діяльності органів виконавчої влади в Україні в умовах євроінтеграції

Найбільш актуальною науковою проблемою, що потребує системного аналізу та невідкладного розв'язання, є поліпшення організації діяльності виконавчої влади, оскільки вона реалізує найважливіші функції держави.

Модель виконавчої влади, яка наразі наявна в Україні – складне суперечливе явище, насичене бюрократичними деформаціями та недоліками. «Позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка дала б змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи органів виконавчої влади, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня» [29].

Соціально-економічна криза та військова загроза Російської Федерації на сході України, недостатнє правове забезпечення – недосконалість, а в деяких випадках суперечливість і неоднозначність у текстах законодавчо-нормативних актів, які регламентують питання щодо децентралізації влади (зокрема, у чинній Конституції нечітко прописані засади децентралізації публічної влади, лише у ст. 132 акцентовано увагу на поєднанні «централізації і децентралізації у здійсненні державної влади») [280]; правова невизначеність щодо

відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб; недосконалість адміністративно-територіального устрою; відсутність дієвого механізму взаємодії; ефективних управлінських інноваційних технологій; недостатнє фінансове забезпечення; низький рівень інформованості населення – основні питання, які потребують негайного вирішення.

«Нерозробленість зазначеної наукової проблеми значною мірою стримує проведення функціональної та структурної реформ системи виконавчої влади, позбавляє політико-управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості та ефективності» [325]. Реформування державного управління має перетворювати систему центральних органів виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства [394].

Не можна не погодитись з науковою позицією В.С. Куйбіди, який впевнений, що «досвід країн ЄС повинен стати одним із основних джерел для концептуального осмислення завдань, які стоять сьогодні перед вітчизняною політичною елітою, громадськістю, органами публічного управління щодо розвитку місцевого самоврядування» [299, с. 8-12]. Сучасний стан України близький до того, який мав місце у свій час у Франції і з приводу якого 15 липня 1981 року Президент Франції зазначив: «Франція потребує сильної влади і централізації для того, щоб створитись, вона потребує децентралізації влади, щоб не зруйнуватись» [109].

Питання удосконалення діяльності публічного управління у євроконтекстному аспекті досліджували у працях В.Б. Авер'янов, О.М. Бориславська, Ю.І. Ганущак, І.Б. Заверуха, В.С. Куйбіда, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, Г.М. Шаульська, А.М. Школик та інші науковці. Проте на сьогодні з урахуванням процесів реформування органів виконавчої влади, у тому числі і в країнах ЄС, покращення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади на тлі євроінтеграційних процесів стає все більше актуальним як теоретично, так і практично.

Варто акцентувати увагу на тому, що проведення в Україні адміністративної реформи передбачає врахування основних європейських принципів належного врядування. «Ефективному впровадженню в Україні європейських принципів належного врядування сприятиме системне реформування виконавчої влади, яка наразі має низький рівень ефективності, заражена корупцією, внутрішньо суперечлива та закрита від суспільства» [139, с. 25-26].

Вітчизняні правознавці, які досліджували процеси реформування державного управління, місцевого самоврядування дійшли висновку щодо ефективності моделі «належного врядування» (Good Governance) та доцільності впровадження принципів європейської моделі «належного врядування» в сучасну систему державного управління та місцевого самоврядування України. Концепцію «належного врядування» запроваджено в країнах Європейського Союзу ще на початку XXI ст. Експерти Світового банку визначають врядування («governance») як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги. Програма розвитку Організації Об'єднаних націй визначає врядування як «... здійснення економічної, політичної та адміністративної влади («*authori*») з метою управління («*manage*») життям країни на усіх рівнях [288, с. 16]. У Програмі ООН передбачено основні принципи «Good Governance» – «участь у прийнятті державних управлінських рішень, консенсус під час прийняття рішень, зворотний зв'язок, ефективність у проведенні державної політики, відповідальність усіх учасників процесу, прозорість, рівноправність, верховенство закону, стратегічне бачення» [72].

Стисло проаналізуємо їх практичне забезпечення в Україні. Так, законодавчо в державі принцип участі закріплено, проте його реалізація потребує перегляду і модернізації всього комплексу механізмів взаємодії влади і суспільства. Головною перешкодою на шляху реалізації принципу верховенства права в Україні є доволі високий рівень корупції. Принцип прозорості – незважаючи на те, що нормативно-правове регулювання

відповідає необхідному рівню (прийнято закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про соціальний діалог в Україні» та інші), проте механізм реалізації даного принципу в системі публічного управління потребує удосконалення.

Органи публічної влади зобов'язані поважати право доступу до офіційних документів відповідно до правил, що стосуються захисту персональних даних, при цьому принцип прозорості не стосується охоронюваної законом таємниці.

Українське законодавство про доступ до публічної інформації наразі в окремих аспектах не узгоджене з законодавством про державну та іншу охоронювану законом таємницю та з законодавством про звернення громадян. «Стандарти європейського принципу відповідальності забезпечуються тим, що інституції та процеси служать усім членам суспільства. Проблема України в тому, що не всі члени суспільства можуть цим скористатися, що зумовлено великою кількістю чинників: недостатнім рівнем правової обізнаності, самосвідомості тощо, на відміну від високо розвинених країн із міцним громадянським суспільством, де принцип відповідальності впроваджений і має досить успішні результати» [680]. Згідно з європейським принципом справедливості – «добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства в ньому, урядування не буде ефективним без урахування інтересів усіх громадян» [72].

На наш погляд, це обов'язково необхідно передбачити у процесі формування нової моделі публічного управління України, так як участь громадян суттєво впливає на процеси державотворення. Одним із найскладніших для реалізації в Україні є принцип ефективності та результативності. У зв'язку із нераціональним використанням бюджетних, кадрових, інформаційних ресурсів знижується діяльність усієї управлінської системи, потреби громадян або взагалі не задовольняються, або задовольняються частково. Стосовно принципу підзвітності, то наразі в Україні поступово впроваджується модель урядування з комплексом механізмів

взаємодії, де влада, бізнес та інститути громадянського суспільства звітують за свою діяльність.

Принцип стратегічного бачення передбачає довготермінову перспективу щодо «Good Governance» і подальшого розвитку суспільства. Попри ухвалення в Україні значної кількості стратегічних документів (Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки та інші), відсутнє реальне усвідомлення щодо чіткої моделі публічного урядування після завершення реформування, що, як наслідок, не дає можливості скоординувати дії для ефективної реалізації передбачених заходів. Кожен із цих принципів важливий сам по собі, але лише їх спільне застосування може гарантувати краще майбутнє, економічний і політичний розвиток.

Таким чином, 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.

Ефективність децентралізації влади напряму пов'язується і з удосконаленням адміністративно-територіального устрою країни. «Раціональна територіальна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації загалом та місцевого самоврядування зокрема» [72]. Країни ЄС, які ставили мету здійснити децентралізацію влади, розпочинали її саме із удосконалення свого адміністративно-територіального устрою і саме з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, регіоналізації держави і створення різноманітних регіональних форм управління. Так, Закон Італійської Республіки [81, с. 133-140] про устрій місцевих автономій передусім спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць; у Швеції з 2500 міських і сільських територіальних громад внаслідок укрупнення залишилось лише 1037, що позитивно позначилось на місцевих фінансах та управлінні [287]; у Польщі вже з 1999 р. існує 16 воєводств замість 49 [221].

Проаналізований вище досвід, на наш погляд, корисний для України в аспекті оптимізації її адміністративно-територіального устрою, так як територіальний устрій України та розподіл повноважень між органами влади – суттєва перешкода подальшого розвитку економіки. Однією із причин є значна диспропорція параметрів, що існують, які не відповідають сучасним вимогам для організації ефективної місцевої влади. Наприклад, у найменшому районі за кількістю населення в Україні – Поліському Київської області, проживає 5622 особи, у найбільшому – Харківському – 182100. Усього в Україні 490 районів, з провадженням реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, 26 районів повністю покриті об'єднаними громадами, на рівень яких в рамках децентралізації владних повноважень перейшли майже всі повноваження райдержадміністрацій та районних рад. Території 164 районів покриті об'єднаними територіальними громадами (ОТГ) від 50% до 99%. Тобто, районні державні адміністрації (РДА) цих районів здійснюють свої повноваження на менше половині їх території. І лише на території 75 районів (16%) не утворено жодної ОТГ. Таким чином, фактично інститут РДА повноцінно функціонує лише на території 75 районів [351].

На думку голови правління Центру політико-правових реформ І. Коліушка, «... наразі в Україні 468 (без урахування окупованих Донбасу і Криму) районних адміністрацій та районних рад. При цьому жодної користі від цих установ вже немає. Навіть, навпаки, вони гальмують децентралізацію та передачу повноважень громадам. А нам, щоб завершити реформу, якраз необхідні рішучі кроки у цьому напрямі. Районні адміністрації та ради вже зараз ставлять палки в колеса багатьом об'єднаним громадам, які фактично позбавляють їх реальної влади. Третій негатив – стратегічний. Відсутність правильного чи хоча б зрозумілого адміністративно-територіального поділу країни шкодить її розвитку. Хаос в адміністративно-територіальному устрої держави – це негативний сигнал, адже кожен інвестор прагне прозорості та зрозумілих правил гри, а їх не може бути в умовах двовладдя» [233].

«Диспозиції в економічному й соціальному розвитку територій, які на сьогодні є в державі, удвічі, а то й утричі, перевищують ті, що існують у найбільш розвинених країнах Європи» [57, с. 141-152]. В Україні у зв'язку із сповільненням темпів утворення об'єднаних територіальних громад, наближенням термінів проведення місцевих виборів 2020 року та завершенням утворення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня на початку 2019 року Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження № 77-р «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки».

У Плані заходів визначено завдання, які були не виконані за попередні чотири роки впровадження реформи місцевого самоврядування, зокрема: формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів (внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади); розроблення та подання проекту Закону України щодо врегулювання питання затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня; внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, передбачивши охоплення ними 100 відсотків території області з урахуванням міст обласного значення; передача (децентралізація) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності; створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування; упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування [493].

Зважаючи на те, що адміністративно-територіальний устрій країни є підґрунтям для просторової організації територіальної влади, засобом формування спроможних територіальних громад та ефективного функціонування їх виконавчих органів, держава повинна встановити обґрунтовані вимоги до його реформування. На думку Ю.І. Ганущака, «... з метою удосконалення адміністративно-територіального устрою, необхідно

дотримуватись таких вимог: повсюдність юрисдикції органів влади (як у системі органів виконавчої влади, так і самоврядування); узгодженість систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; здійснення діяльності територіальних одиниць за принципом субсидіарності; кожен рівень адміністративно-територіальних одиниць повинен мати одне-два повноваження, які є головними для цього рівня та домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому та інфраструктурному сенсах; міжрівневі пропорції органів публічного управління повинні відповідати умовам ефективного менеджменту; відповідність адміністративно-територіальних одиниць європейській Номенклатурі територіальних одиниць (система NUTS) [107]. Необхідно зазначити, що Номенклатура територіальних одиниць використовується в країнах ЄС як показник порівнюваності статистичних даних різних адміністративно-територіальних одиниць в різних країнах для планування політики надання допомоги територіям щодо їх розвитку. Існує п'ять рівнів класифікації цієї системи, кожен з яких містить відповідну кількість населення і визначає категорію адміністративно-територіальної одиниці – державне чи субнаціональне утворення; регіональне утворення; субрегіональне утворення тощо [107].

Одним із основних «каменів спотикання» на шляху до децентралізації є відсутність закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому зазначались би засади політики держави у даній сфері. Зазначимо, що 24.01.2020 О.В. Гончарук надав на розгляд проект закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який 04.03.2020 було відкликано.

12.06.2020 Кабінет Міністрів України на позачерговому засіданні у межах реформи децентралізації щодо формування субрегіонального рівня вніс до Верховної Ради України проект закону «Про зміну адміністративно-територіального устрою України» та затвердив список адміністративно-територіальних районів. Відповідно до вказаного проекту територію України в межах областей планують розділити на 1450 громад, а наявну кількість районів

зменшити з 490 до 129. Кількість районів у кожній області скоротять так: Вінницька (5), Волинська (4), Дніпропетровська (6), Донецька (8), Житомирська (4), Закарпатська (5), Запорізька (5), Івано-Франківська (5), Київська (6), Кіровоградська (4), Луганська (8), Львівська (7), Миколаївська (4), Одеська (6), Полтавська (4), Рівненська (4), Сумська (5), Тернопільська (3), Харківська (7), Херсонська (3), Черкаська (4), Чернівецька (3), Хмельницька (5), Чернігівська (4), АРК (10) [371]. «Новий проєкт районування областей, – на думку прем'єр-міністра Д. Шмигала, – необхідний як для ефективного функціонування влади, так і для виключення дублювання функцій» [238]. Переформатування районів дасть змогу вирішити низку проблем, пов'язаних зі слабким розвитком територій на межі областей, а також із розривом території областей. Це, передусім, стосується таких «аномалій», як, наприклад, статус міста Славутича, який територіально знаходиться в Чернігівській області, але адміністративно належить до Київської [110].

Таким чином, між базовим і регіональним рівнями формується субрегіональний рівень адміністративно-територіального устрою, який наразі має назву «район».

Необхідність формування ефективних територіальних органів центральних органів виконавчої влади (далі – ТО ЦОВВ) і визначають основні вимоги до адміністративно-територіальних одиниць цього рівня. Звичайно, на ньому можуть формуватися і органи місцевого самоврядування, однак обсяг їх повноважень, очевидно, буде незначний порівняно з тими, які передбачається передати на рівень громад і регіонів [110].

Поняття «ефективність територіальних органів виконавчої влади» означає, органи державної влади забезпечують реалізацію функцій на визначеному законодавством рівні при належному навантаженні на апарат. Причому зекономити на персоналі державі не вдасться. ... У державній службі кожна функція регламентується чіткими інструкціями та штатами, тобто, якщо створюється, наприклад, районна державна адміністрація (далі – РДА),

забезпечується мінімальна кількість службовців незалежно від кількості населення. Те саме з територіальними органами міністерств та відомств. Саме тому формування кожного нового району потребує додаткового фінансування з державного бюджету, що за скромними підрахунками, становить понад 50 млн грн на рік тільки на заробітну плату працівникам РДА та апаратів територіальних органів міністерств та відомств. Це стільки ж, скільки на утримання трьох лікарень» [110].

Варто зазначити, що однією із 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 (цей критерій ґрунтується на «Номенклатурі територіальних одиниць NUTS-3» Європейського Союзу).

Після визначення однозначних адміністративних центрів встановлюється зона гарантованої відповідальності органів виконавчої влади, як РДА, так і ТО ЦОВВ. Тут доцільно використовувати термін «відповідальність» а не «доступність», оскільки йдеться саме про діяльність державних органів, а не надання соціальних послуг, як у випадку з громадами, де критерій доступності соціальних послуг є вагомим [110]. Таким чином, райони є штучними утвореннями для організації на їх території виконавчої влади, і ключовим тут є максимальна ефективність з мінімальними затратами на її утримання. Тобто послуги, які громадяни отримували в райцентрах, наразі надаватимуться на найближчому до людей рівні – рівні громад, як це сьогодні вже відбувається в об'єднаних громадах, у Центрах надання адміністративних послуг [167].

Не менш важливою є і кадрова політика. Адже відповідно до концепції реформування структури, які отримують статус органів, згідно із ч. 2 ст. 19 Конституції України [280], мають отримати і виключні повноваження, визначені законами України. Доцільно наголосити, саме законами, а не підзаконними актами!

На сьогодні продовжують мати місце факти дублювання повноважень органів виконавчої влади різних рівнів, що своєю чергою сприяє

неузгодженості компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, неможливості чіткого розмежування їх функцій. Як наслідок – «зниження ефективності роботи органів місцевого самоврядування, робить їх певною мірою додатком органів виконавчої влади на місцях, провокує надмірну адміністративну централізацію і розширення адміністративного апарату органів виконавчої влади на місцях» [334].

Зі сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади, на думку В.В. Костицького, мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади [290]. Децентралізація має охоплювати всю систему демократично організованої публічної влади. «У практично-практичологічному (прикладному) прояві децентралізація, як зазначає А.С. Калінкіна, виступає функціональним процесом передачі адміністративних та фінансових повноважень з центрального до місцевих рівнів організації публічної влади. При цьому метою децентралізації є раціоналізація та підвищення ефективності державного управління, запобігання узурпації публічної влади у тому чи іншому її прояві, залучення громадян до вирішення питань територіального розвитку, дієва реалізація принципу субсидіарності щодо надання публічних послуг тощо» [239, с. 116].

Наступним проблемним питанням у організації виконавчої влади в Україні на регіональному та місцевому рівнях є наявність двох центрів публічної влади в області та районі. Зокрема, обласні (районні) місцеві державні адміністрації, і обласні (районні) ради заявляють про себе як про 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. Також відсутність чіткого розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування часто мають наслідком зловживання у діяльності обласних (районних) місцевих державних адміністрацій, коли вони чи

впливають на органи місцевого самоврядування щодо прийняття рішень з питань соціально-економічного та культурного розвитку територій з метою захисту певних політичних та корпоративних інтересів, чи коли прийняті ними рішення фактично не враховують інтереси населення, не сприяють вирішенню питань соціально-економічного розвитку територій [676].

Особливістю української моделі організації влади на місцях, на думку вітчизняних правників, є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не для здійснення контрольних-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), а беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Таким чином, фактично публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування [72, с. 49-53; 200, с. 49-53].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою має відбуватися за принципами субсидіарності та децентралізації і органам місцевого самоврядування базового рівня мають надаватися повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі [560].

З метою оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, забезпечити:

- удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;
- визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;
- утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;
- ефективний державний контроль за дотриманням вимог Конституції та законів України [286].

Варто звернути увагу і на проблему розмежування політичних та адміністративних посад у державних органах влади. Так, ще із часів В. Вільсона «патронажна система» (spoil system), за якою «партія, що перемогла на виборах, одержувала можливість просувати своїх прибічників на вагомій державній пості, вважалася неприпустимою в умовах публічного управління» [654], що стосується США, то таку практику заборонили Актом Пенделтона у 1883 р. і поступово змінили більш ефективною «системою особистої вислуги» (merit system) [654].

В Україні політично обумовлене використання влади не подолано і досі, навпаки, маємо зворотний рух. Зокрема, виведення голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників з-під обмежень Закону України «Про державну службу», здійснене Верховною Радою України 9 листопада 2017 року, надало їм законну можливість брати активну й безпосередню участь в організації виборчих кампаній та керівництві місцевими осередками політичних партій, що до того було заборонено вказаним законом у першій редакції від 10 грудня 2015 року [476]. Таким чином, послідовне здійснення децентралізації влади здатне позитивно вплинути на процес розмежування владних посад, оскільки за умов унітарної держави на місцевому

рівні за визначенням не може бути самостійних політичних державних службовців.

Реформування державного управління має перетворювати систему центральних органів виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий необхідний інструментарій має застосовуватися за призначенням і на довгострокову перспективу. Він здатний підвищити ефективність державного управління та суттєво зменшити використання коштів державного бюджету на утримання державного апарату [236; 246, с. 180-185].

Зважаючи на це, необхідно якнайшвидше внести відповідні зміни до Конституції України. «При цьому, як слушно зазначає О.В. Батанов, ... має відбутися не тільки косметична корекція, точкові зміни відповідного розділу Конституції України..., й зміни філософії усієї моделі врегулювання діяльності органів виконавчої влади. Органи державної влади повинні сприйматись як феномен, який одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового характеру» [50]. Варто зазначити, що певні зміни, спрямовані передусім на модернізацію існуючої в країні системи державного управління, децентралізацію державної влади й створення ефективної моделі місцевого самоврядування, що гарантуватиме належний соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та захист прав і інтересів жителів відповідних громад, на сьогодні вже напрацьовані Конституційною комісією при Президентові України. «Це революційний підхід державотворення, – зазначив О.В. Марцеляк, – оскільки протягом тривалого часу національного державного будівництва найбільш ефективними вважалися ієрархічні способи управління, що характеризувалися жорсткою централізацією та чіткою ієрархією органів державної влади на центральному й місцевому рівнях [334].

Крім того, на думку П.Б. Чернописького, правовою основою реформування місцевого самоврядування в Україні повинен бути Муніципальний кодекс України як законодавча основа удосконалення адміністративно-правових механізмів діяльності інститутів державної влади [675]. Вказану наукову позицію підтримує і В.В. Костицький, який зазначає: «Необхідно ... провести повномасштабну інвентаризацію чинного законодавства у даному напрямі із урахуванням національного досвіду та європейських документів з питань самоврядування, завершивши цю роботу розробкою і ухваленням Муніципального кодексу України» [290]. Яскравим прикладом такого нормативного акта та порядку його розроблення є Кодекс місцевого самоврядування Грузії, який було підготовлено Міністерством регіонального розвитку та інфраструктури. До процедури розроблення було залучено понад 60 неурядових організацій та експертів, обговорення законопроекту було проведено в усіх регіонах країни [664].

Останнім часом суспільством висунуто вимоги і до транспарентності органів публічної адміністрації, покращення оперативності та ефективності їх роботи, що, як наслідок, має сприяти модернізації їх механізму забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина у напрямі інформаційного забезпечення (стратегічний напрям підвищення ефективності публічного адміністрування на всіх рівнях: галузевому, регіональному, державному, міжнародному). Як зазначає С.М. Луценко, рівнем інформаційного забезпечення оцінюється ступінь зрілості суспільства. За допомогою інформаційних технологій прискорюється процес прийняття рішень, виникають нові способи надання громадянам інформації та послуг [318, с. 41-45].

Попри певні досягнення в окресленому напрямі, продовжують мати місце проблемні питання, для вирішення яких необхідно: розробити на основі фундаментальних і прикладних досліджень новітні конкурентоспроможні ІКТ, засоби інформатизації та комп'ютерні програми, зокрема з відкритими кодами; прискорити роботу щодо розроблення, створення та застосування суперкомп'ютерних систем, зокрема комп'ютерної інфраструктури на основі

GRID та інших перспективних технологій; розробити та прийняти 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, особливу увагу необхідно приділити питанню забезпечення законодавчих гарантій надання таких послуг [547].

Також успіх та ефективність реформи децентралізації залежить і від органів контролю за діяльністю публічної влади. На думку філіппінського політолога А. Брильянтеса, «... ефективною децентралізація може бути тільки тоді, коли на перше місце ставляться належні механізми підзвітності. Інститут омбудсмена може відігравати важливу роль при децентралізації повноважень, функцій та обов'язків, вимагаючи від органів влади відповідальності» [696; 73, с. 102-103].

Зазначимо, що у переважній більшості країн Європи цей інститут став відомим тільки після його створення в Данії 1952 року. «Повноваження датського омбудсмена були не такими впливовими, як у його шведського колеги, проте водночас у країні діяв принцип відповідальності уряду перед парламентом і забезпечувався судовий контроль за виконанням функцій адміністрацією, яких не знали Швеція і Фінляндія» [653, с. 228-232]. Таким чином, функціонування інституту місцевого/регіонального омбудсмена – важливий крок у реалізації ключових засад децентралізації влади, так як це сприятиме зміцненню засад правової держави (підвищенню статусу особистості, забезпеченню справедливості, законності дій, гарантій реалізації прав і свобод людини та громадянина), забезпеченню кращого контролю за діяльністю владних структур і посадових осіб [569].

Актуальним на сьогодні є і введення інституту державних наглядачів (префектів), які, згідно із законодавством, здійснюють контроль за діяльністю

органів місцевого самоуправління. Проте їх введення доцільне, на наш погляд, виключно у межах перехідного періоду, а не як постійна наглядова інстанція. Такий самий перехідний статус повинні мати й інші зовнішні адміністративні обмеження діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки наявність таких обмежень протирічить вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, іншим міжнародним документам, ратифікованим Україною.

Внутрішній контроль за діяльністю місцевих виконавчих органів мають здійснювати місцеві ради, вільно обрані населенням громади, а пріоритетне право зовнішнього контролю має належати громадським організаціям, що діють на території громади.

Що стосується зовнішнього контролю з боку органів публічної влади вищого рівня, то він можливий на підставі закону у разі перевірки правильності використання коштів відповідних субвенцій або на вимогу повноважної частини місцевих депутатів. Для того в регіонах (областях) на принципах самостійності у здійсненні статутних повноважень створюються регіональні аудиторські палати, які одержують виключне право здійснювати перевірку діяльності органів місцевого управління (як обраних, так і призначених).

Таким чином, успішна діяльність держави пов'язана передусім із ефективним функціонуванням виконавчої влади, створенням оптимальної системи її органів. Подальший розвиток і реформування діючої в Україні системи органів виконавчої влади має забезпечити дієвість виконавчої влади, її ефективний вплив на керовані сфери суспільного розвитку країни [9, с. 39-46].

Отже, подальше реформування регіональної політики України з урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку має спрямовуватися на: остаточний перехід до політики децентралізації державного 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. Також вважаємо за доцільне розробити стандарти «Номенклатури територіальних одиниць для статистичних

цілей» на основі стандартів ЄС і з урахуванням національної специфіки районування територій.

Окрім цього, 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.

Висновок до розділу 5

1. 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. 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 не прямо, а опосередковано регулюють повноваження певних органів виконавчої влади в окремих сферах суспільної життєдіяльності. Причому, такі нормативно-правові не визначають статусу, порядку утворення, реорганізації чи ліквідації органу виконавчої влади).

2. 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 проектного методу у державному управлінні); інструментально-технічну (діджиталізація процесів державного управління).

3. Розглянуто модель системної діджиталізації діяльності органів державного управління як окрему глобальну компоненту державної політики в сфері публічного управління та адміністрування, адже саме від діджиталізації в умовах сучасної парадигми розвитку суспільства і держави залежить належний доступ до адміністративних послуг, саме діджиталізація є вагомим фактором скорочення адміністративно-управлінського апарату і, як наслідок, публічних видатків на нього.

Обґрунтовано, що важливим напрямом діджиталізації нормативно-правового рівня оптимізації системи центральних та місцевих органів виконавчої влади є створення та широке впровадження у правотворчу практику комп'ютерних програм, які б перевіряли проекти нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів виконавчої влади, на відповідність Конституції України та іншим нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, відсутність або наявність різного роду неузгодженостей та повторень з іншими документами, що регулюють подібні групи правовідносин. Така новація дозволила б суттєво підвищити рівень юридичної техніки при створенні нових та внесенні змін до уже діючих нормативно-правових актів, що регламентують діяльність центральних органів виконавчої влади.

4. Ефективність децентралізації влади напряму пов'язується і з удосконаленням адміністративно-територіального устрою країни. З метою удосконалення адміністративно-територіального устрою, необхідно дотримуватись наступних вимог: повсюдність юрисдикції органів влади (як у системі органів виконавчої влади, так і самоврядування); узгодженість систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; здійснення діяльності територіальних одиниць за принципом субсидіарності; кожний рівень адміністративно-територіальних одиниць повинен мати одне-два повноваження, які є головними для цього рівня та доміантними щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому та інфраструктурному сенсах; міжрівневі

пропорції органів публічного управління повинні відповідати умовам ефективного менеджменту; відповідність адміністративно-територіальних одиниць європейській Номенклатурі територіальних одиниць (система NUTS).

5. Нормативно-правове регулювання оптимізації органів виконавчої влади має чимало проблем, які потребують свого негайного вирішення, зокрема:

– потребує уваги асиметрія правового регулювання на концептуальному субрівні нормативно-правового рівня оптимізації органів виконавчої влади, що полягає у неоднаковості нормативно-правового закріплення статусу окремих центральних органів виконавчої влади, адже статус деяких з них регулюється не положеннями, що затверджені Кабінетом Міністрів України, а законами України. Вважаємо, що необхідно ліквідувати таку асиметрію та враховуючи динамічність управлінських правовідносин здійснити концептуальне нормативно-правове регулювання центральних органів виконавчої влади саме положеннями, затвердженими Кабінетом Міністрів України;

– потребує нагального вирішення проблема дублювання певних функцій різними органами виконавчої влади, в тому числі квазіорганами виконавчої влади, такими, наприклад, як Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (адже, воно, згідно із законодавством, не є органом виконавчої влади, але фактично має владні повноваження у сфері вищої освіти, в тому числі щодо атестації закладів вищої освіти і науково-педагогічних кадрів);

– оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою має відбуватися за принципами субсидіарності та децентралізації і органам місцевого самоврядування базового рівня мають надаватися повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі;

– 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;

– важливим питанням нормативно-правового регулювання оптимізації органів виконавчої влади є реформування системи стимулів у роботі посадових осіб. Необхідно нормативно закріпити залежність розміру оплати праці посадових осіб органів державної виконавчої влади від показників соціально-економічного розвитку в певній галузі виробництва чи соціально-гуманітарної сфери або певної території.

б. З метою подальшої оптимізації нормативно-правового рівня системи органів виконавчої влади в Україні запропоновано:

– розробити проект Закону України «Про місцеві органи виконавчої влади», в якому детально передбачити їх статус та взаємодію із органами місцевого самоврядування;

– розробити проект Закону України «Основи законодавства про державні реєстри та їх взаємодію», який має визначати правові основи забезпечення функціонування системи державних реєстрів, передбачати основні принципи та механізми їх взаємодії, регламентувати діяльність державних органів щодо забезпечення функціонування таких реєстрів. Державні реєстри мають розглядатися не як окремі елементи інформаційного забезпечення державного управління, а як компоненти єдиного цілого – єдиної державної електронної системи, усі складові якої нерозривно пов'язані між собою. Зазначений документ має також містити вичерпний перелік усіх наявних державних реєстрів як баз даних, що забезпечують державне управління. При цьому, про кожен державний реєстр має бути прийнятий окремий закон, що деталізуватиме порядок його формування та функціонування;

– внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за невиконання вимог чинного законодавства, в тому числі неефективне здійснення своїх повноважень, незабезпечення виконання стандартів державної політики на певній території;

– внести відповідні зміни у чинне антикорупційне законодавство (передбачити більш ефективні форми фінансового контролю (подання декларацій не лише про доходи, але й про видатки) не лише щодо осіб, уповноважених на здійснення функцій органів державної влади або місцевого самоврядування, а й усього населення, що успішно здійснюється у ряді розвинутих держав Європи (Данія, Фінляндія, Швейцарія), що передбачає автоматичну перевірку фінансової спроможності особи з офіційних джерел доходів.

7. За результатами аналізу досвід країн Європейського Союзу, які останнім часом пройшли шлях від централізованих адміністративних систем управління до децентралізованих моделей організації публічної влади, встановлено, що провідною ідеєю реформування у них стало перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальний й, у тому числі, на регіональний рівень, що досягалося за рахунок оптимізації відносин між різними рівнями територіальної організації влади, особливо між органами місцевого самоврядування та місцевими державними органами виконавчої влади, створення дієвої системи адміністративних, фінансованих і економічних важелів функціонування інституцій місцевого самоврядування, послуги яких стали максимально наближеними до потреб місцевих громад.

На розвиток місцевого самоврядування в країнах 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 країнах 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 державного управління, який підтримує

розмежування політики й адміністрування, спирається на правову основу для визначення цих завдань; організацію змагання за найкращу форму місцевого та регіонального самоврядування «конкурентний федералізм». Незважаючи на те, що для унітарної держави, якою є Україна, це мало прийнятно, проте раціональною, на нашу думку, є визначення пілотних територій, в яких буде апробовано заходи в рамках реформи держуправління і територіальної реформи, надання областям з їх районами та громадами більше компетенції у визначенні власного територіального поділу й організації управління.

8. Подальше реформування регіональної політики України з урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку має спрямовуватися на: остаточний перехід до політики децентралізації державного 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. Також, вважаємо за доцільне розробити стандарти «Номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей» на основі стандартів ЄС і з урахуванням національної специфіки районування територій. Окрім цього, 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 невласливої 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 відмежування 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 відрізняти 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 багатограним 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 проєкції 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 проекту 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 проекти 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, варто 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамкина С.Р., Владыкина Л.Б., Лукин А.Н. Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности. *Социум и власть*. 2019. № 2(76). С. 37–45. С. 43.
2. Авер'янов А.Б. Адміністративне право України: підручник: у 2 т. Т. 1. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
4. Авер'янов В.Б., Коліушко І.Б. Визначальний напрямок реформування апарату державного управління. *Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування (наукове видання)*. Київ. УАДУ, 1999. С. 17–18.
8. Авер'янов В.Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. *Право України*. 2009. № 5. С. 30–35.
9. Авер'янов В., Дерезь В., Пухтецька А. Організація виконавчої влади потребує реформування. *Право України*. 2009. № 12. С. 39–46.
10. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
11. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 6–9.
12. Аврамчикова Н.Т. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. Красноярск: Сибирский государственный аэрокосмический университет, 2008. 148 с.
13. Адамов Б.І. Стан та перспективи розвитку дозвільної системи в Україні. *Вісник економічної науки України*. 2009. № 1. С. 3–15.
14. Адміністративна діяльність: підручник /за ред. О.М. Бандурки. Харків. Еспада, 2000. 368 с.
15. Адміністративне право України: підручник /В. Галуцько, П. Діхтієвський та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

16. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник /В.В. Галуцько, В.І. Курило та ін. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
17. Адміністративне право України. Повний курс: підручник /В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
18. Адміністративне право України: навчальний посібник /за ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. Київ. Істина, 2007. 216 с.
19. Адміністративне право України: підручник /за ред. Т.О. Коломоєць. Київ. Істина, 2012. 528 с.
20. Адміністративне право України: підручник /Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. Київ. Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
21. Адміністративне право України: словник термінів /за ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький національний університет». Київ: Ін-Юре, 2014. 520 с.
22. Адміністративне право: підручник /за ред. Ю.П. Битяка, В. М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків. 624 с.
23. Адміністративне право України: навчальний посібник /О.І. Остапенко, М.В. Ковалів, С.С. Єсімов та інші. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.
24. Адміністративні послуги. Головне управління Держпраці у Київській області. URL: <http://kiev.dsp.gov.ua/administrativni-poslugy>.
25. Административное право зарубежных стран: учебник /под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. Москва. Спарк, 2003. 464 с.
26. Административное право: учебник /под ред. Ю.М. Козлова. Москва. Юристь, 1999. 320 с.
27. Адміністративне право: підручник для ВУЗів. URL: <http://bibliograph.com.ua/administrativnoe-pravo-6/4.htm>.
28. Административные отношения. 2020. URL: <https://laservirta.ru/administrativnyye-otnosheniya>.

29. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія /за ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Київ. Моноліт, 2009. 384 с.
30. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія /В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк та ін. Київ. Геопринт, 2007. 366 с.
31. Азаров Д.С. Кримінальна та адміністративно-деліктна відповідальність. *Наукові записки НаУКМА*. Серія: «Юридичні науки». 2018. Т. 2. С. 99–109.
33. Алфьоров С.М., Ващенко С.В. Адміністративне право: загальна частина: навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
34. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування /О.В. Михайловська, Н.В. Філіпова та ін. *Університетські наукові записки*. 2016. № 58. С. 241–253.
35. Англо-російський словник Мюллера. Термін «публічний». URL: http://slovarus.info/eng_m.php.
37. Антинази А. Энциклопедия социологии. 2009. URL: <http://sociology.niv.ru/doc/encyclopedia/socio/index.htm>.
38. .
39. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд. Москва. Омега-Л, 2006. 584 с.
40. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва. Омега-Л, 2004. 282 с.
41. Ачкасов В.А. Опыт местного самоуправления на Западе. *Правоведение*. 1998. № 4. С. 43-48.
42. Бабич О.М. Виконавча влада та її місце в системі державної влади. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. 772 с.
43. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.

44. Багмет М.О., Ємельянов В.М. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні. II том. Миколаїв: Вид-во МДГУ, 2006. 292 с.
45. Бандурка О.М. Адміністративна діяльність. Особлива частина: підручник. Харків: Експада, 2000. 368 с.
46. Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система законодавства и правовая система. Нижний Новгород, 1999. С. 16.
47. Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: збірник матеріалів та документів. Київ. Атіка-Н, 2006. 744 с.
48. Барікова А.А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 224 с.
49. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. №4. С. 65.
50. Батанов О.В. Концептуальні засади муніципальної реформи в Україні та її міжнародно-правові аспекти. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). Київ. ВІ.ЕН.ЕЙ, 2017. 148 с.
51. Бахрах Д.Н. Административное право /Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинський, Ю.М. Старилов. Москва: Норма, 2008. 816 с.
52. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. Москва: БЕК, 1996.С. 355.
53. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. Москва: Норма, 2008. 816 с.
54. Бахрах Д.М. Адміністративне право Росії: підручник для вузів. М.: НОРМА, 2002. 396 с.

55. Бачило И.Л. Правовые вопросы документирования в условиях информатизации. Проблемы законодательства в сфере информатизации: тезисы доклада Седьмой всероссийской конференции. ВНИИМИ. Москва, 1999. 244 с.

56. Бачило И.Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. Москва: Юрид. лит. 1976. 198 с.

57. Безсмертний Р.П. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою. Проблеми реформування публічної влади: збірник матеріалів та документів. Київ: Атіка, 2009. С. 141–152.

59. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 540 с.

60. Битяк Ю.П., Матюхіна М.П. Основи публічного адміністрування: посібник. Харків: Право, 2016. 128 с.

61. Бібліографія публічного управління та адміністрування: навчально-методичний посібник /за ред. Р.В. Войтович та П.В. Ворони. К., 2018. 474 с.

62. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2007_2_4.pdf.

63. Блінова Г.О. Інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. Запоріжжя: Гельветика, 2019. 495 с.

64. Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. Москва. *Право и государство*. 2003. С. 29.

66. Большой Российский энциклопедический словарь. Москва: БРЭ. 2003. 879 с.

70. Бондарчук Л.В., Урбанович В.А. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. *Науковий огляд*. 2015. № 11 (21). С. 1–9.

71. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика: збірник наукових праць*. Харків: Магістр, 2010. № 2. С. 18.

72. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: Софія, 2012. 128 с.

73. Бубало Е.А. Сравнительный анализ создания и развития института омбудсмена в Украине и мире. Беларусь в современном мире: тезисы докладов VI Междунар. научн. конф. (г. Минск, 30 октября 2007 г.). Белорусский государственный университет. Минск: БГУ, 2007. С. 102–103.

74. Бугайчук К.Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 38–44.

75. Будник М.А. Трансформація системи державного управління України в умовах суспільно-політичних змін (регіональний аспект): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. 21 с.

76. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ, Ірпінь: Перун, 2003. 1440 с. С. 523.

78. Вавженчук С.Я. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 21 с.

79. Вайль И.М. Австралия: федерализм и высшие органы власти. М.: Наука, 1970. 245 с.

80. Васильев А.С. Административное право Украины. Харьков: Одиссей, 2001. 143 с.

81. Васильева Т.А. Реформа государственных институтов в Италии. *Государство и право*. 1993. № 3. С. 133–140.

83. Васильченко О.П. Конституційно-правовий механізм забезпечення принципу рівності прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Адміністративне право і процес: наук.-практ. журнал. Київ: Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 2015. № 1. С. 26–33.

85. Ведель Ж. Административное право Франции /пер. з франц. Л.М. Энтина. Москва: Прогресс, 1973. 512 с.

86. Великий енциклопедичний юридичний словник /за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2007. 992 с.

87. Венгерское административное право /под ред. Б.М. Лазарева. Москва: Прогресс, 1990. 482 с.

88. Верховна Рада України. Всі документи бази даних «Законодавство України», параметри пошуку: «делікт». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/find/a?text=%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%BA%D1%82&textl=3&bool=and>.

89. Верховний Суд висловився щодо одночасного існування державної реєстрації кількох прав оренди на одну земельну ділянку: судова практика. 2018. URL: https://ukrainepravo.com/law-practice/practice_court/vs-vyslovyvsvyashchodo-odnochasnogo-isnuvannya-derzhavnoyi-reyestratsiyi-kilkokh-prav-orendy-na-odnu.

91. Виконавча влада в Україні в контексті форми державного правління (досвід після прийняття Конституції України 1996 року). URL: cwww.pravo.org.ua/news.20871343-viko.

92. Виконавча влада і адміністративне право /за ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 2002. 668 с.

93. Виконавча влада: поняття та система органів. URL: https://osvita.ua/vnz/reports/gov_reg/17818.

94. Використання технологій «мобільного уряду» в сфері надання публічних послуг: зарубіжний досвід для України. *Аналітична записка*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2120>.

95. Вировий С.І., Дяченко Н.П. Публічне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 26 листопада 2014 р.): у 2 т. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. С. 61–62.

96. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики щодо проєкту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 2804 від 24 січня 2020 року). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.

99. Внутриорганизационные управленческие отношения во всех сферах государственной деятельности. URL: <https://studopedia.org/3-5035.html>.

100. Волинець В.В. Засоби переконання та стимулювання (заохочення) у забезпеченні зобов'язань за трудовим договором. *Форум права*. 2009. № 1. С. 92–98.

101. Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2000. 18 с.

102. Ворон Д.Л. Правові засади публічного адміністрування у сфері вищої освіти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород. 2018. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/18117>.

103. Воронков А. Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления. *Власть*. 2007. № 9. С. 19–24.

104. Воронкова В.Г. Регіонально-адміністративний менеджмент: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 352 с.

106. Гавловська Н.І., Рудніченко Є.М. Теоретичні концепти публічного управління та публічного адміністрування: сутність та відмінності. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія: «Економічні науки»*. 2018. № 3. Т. 2. С. 21–26.

107. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Київ: НДПП, 2018. 464 с. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади: напрямки змін: монографія. Львів: Астролябія, 2013. 166 с.

109. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: Легальний статус, 2015. 42 с.

110. Ганущак Ю. Формування нових районів дозволить вирішити ряд хронічних проблем. URL: <https://np.pl.ua/2020/05/formuvannia-novykh-rayoniv-dozvolyt-vyrishyty-riad-khronichnykh-problem-yuriy-hanushchak>.
111. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду в державному управлінні: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
112. Гарнець О. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд. Київ: Софія-А, 2013. 160 с.
113. Гетьман Є.А. Система органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 83–90.
114. Глущенко Я.Б. Адміністративно-правові засади реформування органів виконавчої влади. URL: <https://baas.gov.ua/ua/proekty/articles/g/443-administrativno-pravovi-zasadi-reformuvannya-organiv-vikonavchoji-vladi.html>.
115. Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях. *Советское государство и право*. 1991. № 12. С. 12–13.
117. Гончарук Н., Прокопенко Л. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 1(5). С. 26–32.
118. Гриневещкий С.Р. Процесс децентрализации и объединения громад сегодня не согласуется с рядом других реформ. URL: <http://www.prichernomorie.com.ua/odessa/news/officials/194629.php>.
119. Грицяк І.А. Європейські стандарти в національній системі управління на місцевому та регіональному рівні. Європейські орієнтири місцевого та регіонального розвитку: збірник матеріалів та документів. Київ: АМУ, 2009. С. 102–106.
120. Гулягин А.Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции. Москва: Юрист, 2009. 200 с.
121. Данилишин Б.М., Пилипів В.В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
122. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект). *Право України*. 2002. № 12. С. 26.

124. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

125. Деліктна відповідальність. URL: <https://ua.opredelim.com/%D0%94%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%BA%D1%82%D0%BD%D0%B0%BE%D0%B2>.

126. Деліктологія: монографія /за ред. С.В. Петкова, І.М. Копотуна. Куноівце: Академія ГУСПОЛ: 2020. Т. 1. 438 с.

127. Дембіцька С.Л. Деліктна поведінка суб'єктів як підстава застосування заходів адміністративного примусу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2015. Вип. 14(1). С. 67–70.

128. Дембіцька С.Л. Про стан надання адміністративних послуг. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jm/Soc_Gum/VAPSV_pdu/2012_2/St_18.pdf.

129. Дементьев А. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации. *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 4. С. 18–24.

130. Демократичне урядування і публічне адміністрування: проблеми вимірювання й аудиту: наук.-метод. посібник /авт. кол. А.Ф. Колодій, М.З. Буник, П.М. Петровський та ін. Київ. НАДУ, 2011. 56 с.

132. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. /Ю.Г. Барабаш та ін. Х.: Право, 2012. Вип. 23. 360 с.

133. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11>.

134. Державне регулювання економіки: навчальний посібник /С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін. Київ. КНЕУ, 2000. 316 с.

136. Державне управління в Україні: навч. посібник /за ред. В.Б. Авер'янова. 1999. 238 с.

137. Державне управління та державна служба: словник-довідник /за ред. О.Ю. Оболенського. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.

138. Державне управління: навч. посібник /О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.
139. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право /В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещь та ін. Київ: Юстиніан, 2007. 287 с.
140. Державне управління: підручник у 2 т. /Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ-Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
141. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики /за ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
142. Державне управління: навч. посібник /за ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.
143. Державні послуги онлайн. URL: <https://diia.gov.ua>.
144. Децентралізація: експерименти реформ /под. ред. Т. Хорвата. Будапешт, 2000. С. 145.
145. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. Подолання стереотипів стосовно децентралізації на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив: матеріали інформаційного семінару. *Український Інститут Міжнародної політики*. 2015. 21 с.
146. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України /О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. Київ: Софія, 2012. 128 с.
147. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання /Передне слово Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
148. Деякі питання діяльності Міністерства культури, молоді та спорту: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 № 885. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF>.

149. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я: постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 411. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-%D0%BF>.

150. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 212. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212-2020-%D0%BF>.

151. Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 357. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 100.

152. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2010 № 1199/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>.

153. Деякі питання реформування державного управління: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 № 1034. URL: [zakon.rada.gov.ua.1034-2019-n](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1034-2019-n).

156. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник. Харків: Магістр, 2011. 306 с.

157. Для п'яних водіїв з 1 липня ввели кримінальну відповідальність, але вже 3 липня передумали. URL: <https://kitsman.city/read/rayon/89002/dlya-pyanih-vodiiv-z-1-lipnya-vveli-kriminalnu-vidpovidalnist-ale-vzhe-3-lipnya-peredumali>.

158. Дмитрук М. Кримінальний проступок: правова природа та ознаки: монографія. Одеса: Юрид. л-ра, 2014. 221 с.

159. Дмитренко В.І. Механізми впровадження електронного урядування на місцевому рівні: дис. ... канд. наук: 25.00.02. Київ. 2018. 248 с.

160. Дніпров О.С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2019. 498 с.

161. Довбенко А.М. Адміністративно-правові засади розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2017. 256 с.

162. Должиков Г.Ю. Концепция местного самоуправления в Дании. Warszawa: Wydawca: Sp. z o.o. «Diamondtradingtour», 2015. Str. 40–42.
163. Драган О.І. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_4_3.
164. Дума О.І. Ефективність публічного адміністрування в Україні: проблеми та виклики. *Ефективна економіка*. 2017. № 3. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5509>.
165. Дяченко Н.П. Публічне урядування: стан та тенденції становлення в Україні. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 39. С. 303–309.
166. Енциклопедія державного управління: у 8 т. /В.С. Загорський та ін. Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.; Т. 8. 712 с.
167. Эффективность с минимальными затратами. Минрегион Украины представил проект реформы районов. 2020. URL: <https://gordonua.com/news/politics/maksimalnaya-effektivnost-s-minimalnymi-zatratami-minregion-predstavil-proekt-reformy-rayonov-1503220.html>.
168. Европейські принципи державного управління. Київ: УАДУ, 2000. 15 с.
169. Європейські принципи адміністративного права: погляд у майбутнє. URL: <http://legalweekly.com.ua/index.php?show=news&&newsid=120626>.
170. Європейська Хартія місцевого самоврядування м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року, ратифікована Законом України від 15.07.97 № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
171. Євсюкова О.В. Запровадження принципів реалізації сервісно-орієнтованої діяльності органів публічної влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. С.6–7.
172. Єгорова В.С. Процес децентралізації влади в Україні. URL: file:///C:/Users/%D0%A0%D1%83%D0%B7%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B0/Desktop/Chkup_2017_4_15.pdf.
174. Жуган М.Г., Марченко В.В. Принцип поділу влади: сучасні інтерпретації. *Право України*. 2011. № 2. С. 193–200.

175. Журавель Я.В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні: монографія. Харків: У справі, 2020. 424 с.

176. 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.

177. 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.

178. Журавель Я.В. Вплив євроінтеграційних процесів на покращення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 2. С. 34–37.

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

180. Журавель Я.В. Деякі питання застосування методу переконання у публічному адмініструванні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 2. С. 81–84.

181. Журавель Я.В. Діджиталізація як організаційна основа оптимізації органів виконавчої влади. *Приватне та публічне право*. 2020. № 2. С. 108–112.

182. 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.

183. 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.

184. 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.

185. Журавель Я.В. Європейський досвід децентралізації влади та перспективи його імплементації в Україні. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 267–273.

186. 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.

187. Журавель Я.В. Концепт «виконавча влада» в сучасному політико-управлінському дискурсі. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 11. Ч. 1. С. 281–286.

188. Журавель Я.В. Механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 317–320.

189. Журавель Я.В. Нормативно-правовий рівень оптимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 72-76.

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

191. 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.

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

193. 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.

194. Журавель Я.В. Поняття та ознаки терміна «публічно-сервісні відносини». *Право та державне управління: збірник наукових праць*. 2020 № 2. С. 69–74.

195. Журавель Я.В. Поняття та сутність внутрішньоорганізаційних управлінських відносин. *Наукові записки*. Серія: «Право». 2019. Випуск 7. Спецвипуск. С. 54–59.

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

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

198. Журавель Я.В. Система органів виконавчої влади в Україні: організаційно-правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1. С. 137–141.

199. 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.

200. 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.

201. Журавель Я.В. Співвідношення понять «функції», «компетенція», «повноваження» у державному управлінні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 6. С. 157–162.

202. 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.

203. 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.

204. 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.

205. 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.

206. 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.

207. 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.

208. 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.

209. За даними Держстату України станом на 01.01.2019 без урахування тимчасово окупованої території. URL: database.ukrcensus.gov.ua ›publ_new1zb_chnn2019.

210. Забейворота Т.В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.01. Харків. 2017. 276 с.
211. Завадська О.П. Умови цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану терористичним актом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Хмельницький, 2019. 19 с.
212. Завальний М.В. Органи виконавчої влади як суб'єкт адміністративного права: текст лекцій. Харків: ХНУВС, 2019. 15 с.
213. Загальні положення й особливості відшкодування деліктної шкоди. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009705.
214. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ: Основи, 1999. 390 с.
215. Закон Савченко: Як благі наміри випускають злочинців на свободу. URL: <http://ua.112.ua/statji/zakon-savchenko-yak-blahi-namiry-vypuskaiut-zlochynsiv-na-svobodu-287777.html>.
216. Закон Франції «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів». URL: <https://www.google.com/search?q=%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD+%D0%A4%D1%>.
217. Закони, принципи та основні поняття. URL: https://studopedia.com.ua/1_125413_zakoni-printsipi-ta-osnovni-ponyattya.html.
218. Западинчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. *Державне управління: теорія та практика*. 2011. № 1. С. 415–424.
219. Записний Д.Ю. Поліпшення якості надання адміністративних послуг в умовах розвитку співробітництва територіальних громад в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_2_29.
220. Запобігання та протидія проявам корупції: посібник /С.Г. Братель, В.В. Василевич, Н.І. Золотарьова та ін. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2012. 376 с.

221. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. 2017.
URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform>.
222. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: методичні рекомендації /Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Ю.В. Дідок та ін. Київ: НАДУ, 2010. 28 с.
223. Засоби правового забезпечення прав і свобод людини. Київ, 2014.
URL: <https://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/kmp/lectures/pslg/lekc3-pr-svob.doc>.
224. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління: рішення рахункової палати від 23.10.2018 № 27-1. URL: gr.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/27-1_2018/Zvit_27-1_2018.pdf.
225. Звіт про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи (м. Страсбург, 24 серп. 2016 р.). CELGR /LEX. 2016 (5). 34 с
226. Зинченко Г.П. Социология управления. Ростов-н/Д.: СКАГС, 2010. 48 с.
227. Знаткова О.М. Аналіз форм залучення громадськості до прийняття управлінських рішень: правовий аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 3(62). С. 14–21.
228. Золотарьова М.К. Адміністративно-правовий статус державних податкових інспекцій: монографія /за ред. С.В. Петкова. Запоріжжя: КПУ, 2010. 164 с.
229. Иванченко В. Социально структурированное общество, цели, формы. *Экономист*. 1998. № 4. С. 79–86.
230. Информационно-правовой режим электронного государственного управления. URL: <https://infopedia.su/3x8593.html>.
231. Іваненко Г.В. Конституційна модель правової держави: шляхи її удосконалення і реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.13. Одеса, 2002. 20 с.

232. Ігнатенко О.С., Дудар В.І. Критерії оцінки ефективності взаємодії місцевих органів влади в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2016. № 3. С. 43–47.
233. Ігор Коліушко про негативи, які отримає Україна, якщо не змінить свій адміністративно-територіальний устрій. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/tag/atu>.
234. Іжа М.М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи. *Вісник СевНТУ: збірник наукових праць*. 2010. Вип. 112. С. 152–155.
235. Іллічов М.О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 173 с.
236. Йосифович Д.І., Андрусин Р.М. Проблеми реформування органів виконавчої влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 150.
237. Кабанець О.С. Історичні передумови виникнення та становлення демократії. *Держава і право*. 2010. Вип. 48. С. 21–26.
238. Кабмін наново поділив Україну на райони: 129 замість 490. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/12/7255415>.
239. Калінкін А.С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 198 с.
240. Кальниш Ю.Г. Публічне управління та адміністрування: навч. посібник. Полтава: Полтавська державна аграрна академія, 2015. 279 с.
241. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 442 с.
243. Київстар запустив Mobile ID у дослідну експлуатацію. URL: <https://kyivstar.ua/uk/mm/news-and-promotions/kyuivstar-zapustyv-mobile-id-u-doslidnu-ekspluataciyu>.
244. Кисіль Л.Є. Деякі питання організаційно-правових засад оптимізації державного управління. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. Серія: «Право». 2012. Вип. 12. С. 23–28.

245. Кисіль С.П. Центральні органи виконавчої влади України: стан і розвиток: наукове видання. Київ, 1999. 80 с.

246. Кисиличник В.П. Теоретичні та практичні питання щодо взаємодії центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом з іншими суб'єктами публічної адміністрації. *Митна справа*. 2015. № 2(2.1). С. 180-185.

247. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с. Киричек Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дисс ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Москва, Академия управления МВД РФ, 2014. 537 с.

250. Клімова С. М. Види фінансово-управлінських відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: «Право». 2016. Вип. 41(2). С. 29–32.

251. Клімушин П.С. Інтеграція інформаційного простору України у світову інформаційну спільноту. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 2(29). С. 468–477.

253. Коваленко А.А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02. Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича. Київ, 2003. 28 с.

254. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8074-10 (із змінами). *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

257. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління*. 2013. № 6. С. 41–45.

258. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. С. 38.

259. Коліушко І.Б. Органи виконавчої влади: перспектива правового регулювання. URL: https://www.pravo.org.ua/ua/news/2591-?__cf_chl_jschl_tk.

260. Коліушко І.Б., Тимошук В.П. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів). Київ, 2006. 32 с.
261. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 336 с.
263. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. Київ: Істина, 2008. 457 с.
264. Колпаков В.К. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
265. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
266. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктна законотворчість: поняття і функції. *Право України*. 2002. № 6. С. 25–31.
267. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: альтернативний погляд. *Стратегія розвитку України*. Серія: «Економіка, соціологія, право». 2011. Т. 1. № 4. С. 210–212.
268. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104.
269. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. К., 2005. 455 с.
270. Колпаков В.К. Детермінація юридичних осіб адміністративно-правовими засобами. *Юридичний вісник*. Серія: «Повітряне і космічне право». 2013. № 3. С. 164–166.
272. Комунальне самоврядування /за ред.. Г. Штімпфель; пер. з нім. Є. Тимченко. Мюнхен; Бонн, 1998. 181 с.
273. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки. URL: <https://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>.
274. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 08.01.01. Київський національний економ. ун-т. Київ, 2000. 19 с.

275. Кондратюк Т.В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць*. Серія: «Управління». 2010. № 3. С. 297–305.

276. Коннел Дональд М. Хартія з НАТО допоможе Україні знову посісти належне місце в Європі. НАТО.1997. Спецвипуск. С. 23–25.

277. Конін Н.М. Адміністративне право: підручник. Москва: Юрайт, 2015. 574 с.

278. Кононенко В.В. Використання електронних технологій в публічному управлінні (на прикладі органів державної влади та місцевого самоврядування Вінницької області). Інформаційно-правове та організаційно-управлінське забезпечення інноваційного розвитку регіону: матеріали круглого столу (м. Вінниця, 7 червня 2019 р.). Київ: АртЕк, 2019. С. 40–44. С. 42.

279. Конотопенко О.П. Сучасні тенденції запровадження електронного урядування в системі публічного управління. Інформаційно-правове та організаційно-управлінське забезпечення інноваційного розвитку регіону: матеріали круглого столу (м. Вінниця, 7 червня 2019 р.). Київ: АртЕк, 2019. С. 45–49.

280. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

281. Конституція України. Науково-практичний коментар. Право, 2011. 1128 с. URL: <https://textbook.com.ua/pravo/1474610935/s-8>.

282. Конституція Німеччини. URL: <https://www.google.com/search?q=%D0%BA%D0%BE%D0%BD>.

283. Концепція адміністративної реформи в Україні. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 32.

284. Концепція адміністративної реформи, схвалена Указом Президента України від 22.07.1998 № 822. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

285. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади від 27 грудня 2017 року № 1013. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2384568-kabmin-opriludniv>.

286. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1>.

287. Копил Б.К. Досвід реформування місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 154-160. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2010_4_25.

288. Корженко В.В., Нікітін В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції «Governance». *Державне будівництво*. 2007. № 1(1). С. 16.

289. Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Київ, 2013. Вип. 1(16). С.4.

290. Костицький В.В. Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). Київ: ВІ.ЕН.ЕЙ, 2017. 148 с.

291. Котельникова Л.А. Итальянская синьория в XIV–XV вв. (условия и предпосылки возникновения). *Средние века*. 1987. Вып. 50. С. 138–150.

292. Кошелева Л.Є. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2(37). С. 13–18.

293. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>.

294. Кравченко А.Г., Мамычев А.Ю. Феномен бюрократизации права: постановка проблемы. *Власть: общенац. нац.-полит. реферат. журн.* 2010. № 3. С. 87–92.

295. Кравченко В.В. Конституційне право України. Київ: Атіка, 2007. С. 290.

296. Кравченко В.В. Конституційне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2000. 320 с.
297. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
298. Крупчан О. Методологія досліджень діяльності органів виконавчої влади в науці адміністративного права. *Юридична Україна*. 2013. № 9. С. 22–26.
299. Куйбіда В.С. Напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). Київ: ВІ.ЕН.ЕЙ, 2017. С. 8–12.
300. Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения. *Государственное управление. Электронный вестник*. 2003. № 1. URL: <http://www.spa.msu.ru>.
301. Курінний С.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2004. 38 с.
302. Курс адміністративного права України: підручник /за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
303. Курс адміністративного права України: підручник /В.К.Колпаков, О.В.Кузьменко та ін. Вид-во Юрінком Інтер, 2013. 864 с.
304. Кучерявенко М., Смичок Є. Практика Верховного Суду – «перемога» чи колапс? URL: <https://yvu.com.ua/praktyka-velykoyi-palaty-verhovnogo-sudu-peremoga-chy-kolaps>.
305. Лавринович О.В. Реформа органів виконавчої влади: перезавантаження. *Урядовий кур'єр*. Київ, 2011. № 35. С. 8.
306. Лазарев Б.М. Государственная служба. Москва. Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. С. 65.
307. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки: учебник. Москва, 1988. 320 с.

309. Лазор О.Я. Публічна служба в Україні: компетенції та повноваження: монографія. Хмельницький: ХГПА, 2009. 440 с.
310. Леванчук О.М. Принцип розподілу державної влади. *Вісник Хмельницького інституту управління та права*. 2008. № 6. С. 18–26.
311. Левенець Є.Ю. Взаємодія центральних органів виконавчої влади в Україні: структурно-функціональний вимір: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Київ, 2012. 21 с.
312. Легеза Є.О. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг, що надаються органами влади та його впровадження в діяльність міліції. *Вісн. Львів. ун-ту*. Серія: «Юридична». 2011. Вип. 52. С. 166–172.
313. Лескова И.В. Социокультурная идентичность и правовое воспитание личности. *Государство и право*. 2007. № 4. С. 98.
314. Летнева О.С. Публічно-правова сутність державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. URL:http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_48/fail/13.pdf.
315. Лортикян Э.Л. Государство и рынок: очерки экономической истории Украины. Харьков: РИРЕГ, 1997. 174 с.
316. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія. Суми: Університетська книга, 2006. 367 с.
317. Лук'янець Д.М. Метаморфози правового статусу центральних органів виконавчої влади. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. Серія: «Право». 2012. Вип. 11. С. 11–14.
318. Луценко С.М. Особливості інформаційного забезпечення в державно-управлінській діяльності. *Держава та регіони*. Серія: «Державне управління». 2010. № 2. С. 41–45.
319. Любохинець Л.С. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування. URL: http://dn.tup.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k1201&T=01&lng=1&st.

320. Макаренко О.Ю. Щодо співвідношення понять «орган виконавчої влади» та «орган державної управління». *Право України*. 2000. № 6. С. 23–26.
321. Макаров Г.В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Київ, 2011. С. 27.
322. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: учебное пособие. М.: Издательство БЕК. 1999. 584 с.
323. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібн. Луцьк: Вежа Волинський державний університет ім. Лесі Українки, 2000. С. 291, 295.
324. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
325. Малиновський В.Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці, 2002. 24 с.
326. Малиновський В.Я. Особливості адміністративної реформи в Україні. Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. (14 листопада 2013 р.), Луцьк.: СПД Гадяк Ж.В. 2013. С. 54.
327. Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 4 т. СПб., 1907-1909. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
328. Маляренко В.Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України. Київ: Юрінком Інтер, 2007. С. 176.
329. Мальцева Є.В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої влади. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського*. Серія: «Юридичні науки». 2012. Т. 25(64). № 2. С. 80–87.
330. Мануїлова К.В. Концепція децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України: дис. ... докт. наук з держ. упр.: 25.00.04. Запоріжжя. 2018. 525 с.

331. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць*. Харків. ДокНаукДержУпр. 2010. № 1. С. 16–22.
332. Мартиненко В.Ф. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): монографія. Харків: Магістр, 2003. 220 с.
333. Мартинюк Р.С. Президент України в системі стримувань і противаг на сучасному етапі. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2008. № 8. С. 29.
334. Марцеляк О.В. Конституційна реформа в Україні та її основні завдання на сучасному етапі. Від громадянського суспільства – до правової держави: тези доповідей. Харків. ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. 482 с.
335. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. Москва: Проспект, 2004. 640 с.
336. Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология: монографія. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского университета, 1997. 88 с.
339. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник. Київ: Знання, 2009. 582 с.
340. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю. Державне управління: навчальний посібник. Київ: Знання-Прес, 2003. С. 104–106.
341. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 3–13.
342. Мельник Р.С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 4. С. 55–64.
343. Мельниченко О.А. Підвищення рівня та якості життя населення: механізм державного регулювання: монографія. Харків: Магістр, 2008. 232 с.
344. Мельтюхова Н.М. Розвиток публічного адміністрування в Україні. Публічне управління: стратегія реформ 2020: зб. тез (м. Харків, 23 квітня 2015 р.). Харків: Магістр, 2015. 400 с.
346. Мердова О.М. Децентралізація сфери надання адміністративних послуг. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2015. № 1. С. 17–22.

347. Миронюк Р.В. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів, що навчаються на другому (магістерському) рівні вищої освіти за спеціальністю 081 «Право». Дніпропетровськ: Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ, 2016. 81 с.

348. Михайлюк Я. Надання адміністративних послуг в електронній формі: сучасний стан і перспективи розвитку. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/3/31.pdf>.

349. Міжнародний інститут бізнесу. Офіційний сайт Охтирської міської ради. 24.09.2019. URL: <http://www.omvk.sm.ua/content/view/19318/160>.

350. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>.

351. Мінрегіон оприлюднив проекти майбутніх районів в Україні. Ще можливі зміни. 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12513>.

352. Мірошниченко Н.А. Визначення проступку та злочину в кримінальному праві України. *Актуальні проблеми політики*. 2014. Вип. 51. С. 331–333.

353. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. /Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. 128 с.

354. Мішкуров О. Загальні положення й особливості відшкодування деліктної шкоди. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009705.

355. Мовчан М.А. Застосування спеціальних засобів як захід адміністративного припинення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 137–144.

356. Молдован А. Зачем Украине нужна децентрализация. Forbes.ua. 26 Июня 2014. URL: <http://forbes.ua/nation/1373806-zachem-ukraine-nuzhna-decentralizaciya>.

357. Морозов Є.А. Презумпція вини завдавача шкоди. URL: <https://alibi.dp.ua/1182-prezumptsiya-vini-zavdavacha-shkodi>.

358. Морозов С.М., Шарапута Л.М. Словник іншомовних слів. Київ: Наукова думка, 2000. 680 с.
359. Мужикова Н.М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2013. 100 с.
360. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Харків: ХНАУ, 2018. 278 с.
361. Надолішній П.І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики. Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: збірник матеріалів. Київ: НАДУ, 2007. С. 38–40.
362. Настенко М.О. Правове регулювання фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2018. 208 с.
363. Науменко Р.А., Рильська В.В. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні моделі децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=902>.
364. Небава М.І., Ткачук Л.М. Управління регіональним розвитком: електр. навч. посібн. URL: https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/25nebava_upravlinnya_regionalnym_razvytkom/1_3.html.
365. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія. Київ: УАДУ, 1997. 448 с.
366. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» /за ред. В.П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О.М. 392 с.
367. Національний проєкт «Децентралізація». Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2020 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/526/10.01.2020.pdf>.
368. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 39 с.

369. Негодченко О.В. Основи правознавства: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2005. 416 с.
370. Нижник Н.Р., Кульчій І.О., Муза О.В. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи. Полтава: ПУЕТ, 2012. 144 с.
371. Новий адміністративно-територіальний устрій України: мапа кожної області, перелік і адмінмежі нових районів. URL: <https://prm.ua/noviy-administrativno-teritorialniy-ustriy-ukrayini-mapa-adminmezhi-novih-rayoniv>.
373. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 26 листопада 2014 р.): у 2 т. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. С. 3–9.
374. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Около 53000 слов. Москва: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1963. 900 с.
375. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні. Київ: Алерта, КНТ, Центр учбової літератури, 2008. 470 с.
376. Олійченко І.М. Інформаційне забезпечення управління обласною державною адміністрацією. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(5\)/11oimoda.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(5)/11oimoda.pdf).
377. Органи виконавчої влади. Політологічний енциклопедичний словник /за ред. М.П. Требіна. Харків: Право, 2015. 814 с.
378. Організація надання публічних послуг на місцевому рівні: навчальний посібник. /за ред. О.І. Васильєвої. Київ: НАДУ, 2014. 444 с.
379. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посібн. К.: Знання, 2008. С. 13.
380. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
381. Основи правознавства України: навчальний посібник. /С.В. Ківалов, П.П. Мизиченко та ін. Харків: Одісей, 2006. 358 с.

382. Основи правознавства: навчальний посібник /за ред. В.П. Пастухова. Київ: Школа, 2003. 380 с.
383. Основи правознавства: навчальний посібник /за ред. С.В. Ківалова, М.П. Орзіха. Київ: Знання, 2001. С. 82–94.
385. Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект). Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 2001. 103 с.
386. Отрадна О.О. Недоговірні зобов'язання в цивільному праві України: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 240 с.
387. Отрадна О.О. Проблеми вдосконалення механізму цивільно-правового регулювання деліктних зобов'язань: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 328 с.
388. Отрадна О.О. Деліктна відповідальність: поняття, сутність та співвідношення із деліктним зобов'язанням. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3. С. 152–158.
389. Організаційна структура регіонального рівня в Німеччині. URL: <https://referat.co/ref/108415/read>. Охорона державного кордону. Семінарське заняття. 2016. URL: <https://lektsii.org/9-29819.html>.
390. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. *Полис*. 1999. №2. С. 155–167.
391. Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності Уряду (лютий 2020 р.) URL: razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamysytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-vykonavchykh-ta-pravookhoronnykh-organiv-vlady.2020r.
392. Павленко Ю.Е. Процессы децентрализации и федерализации в государствах Западной Европы. *Вопросы российского и международного права*. 2017. Т. 7. № 4. С. 31–39.
393. Патерило І.В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.31/part_3/4.pdf.

394. Перспективи розвитку системи органів виконавчої влади на сучасному етапі. URL: <https://lektsii.org/11-88376.html>.

395. Петков С.В. Адміністративна деліктологія: новий погляд на проблему відповідальності у сфері державного управління. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 24–29.

396. Петков С.В. Адміністративна деліктологія – наріжний камінь адміністративно-правової реформи в країнах Східної Європи. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 42–48.

398. Петков С.В., Мехтієва Т.В. Антикризова модель відносин між громадянами та державою. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2016. № 1. С. 98. С. 87–99.

399. Петков С.В. Відповідальність за адміністративні проступки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Т. 1. Вип. 1. С. 223–233.

400. Петков С.В. Концепція адміністративно-правової реформи – основа розвитку публічного права України. *Вісник Чернівецького Національного університету «Одеська юридична академія»*. Чернівці. 2017. Вип. № 4. С. 111.

402. Петков С., Армаш Н. Наукові підходи до визначення адміністративної відповідальності у сфері державного управління. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 4. С. 133-139.

403. Петков С.В. Нормативно-правове забезпечення публічних відносин під час побудови громадянського суспільства в Україні. Запоріжжя: КПУ, 2011. 104 с.

404. Петков С.В. Основи переконання в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові аспекти). *Форум права*. 2005. № 1. С. 58–64.

405. Петков С.В. Теорія адміністративного права: навч. посібн. Київ, 2014. 304 с.

406. Петков С.В. Римське право як основа для побудови сучасної ефективної публічно-правової моделі відносин між владою та громадянином:

питання юридичної деліктології. *Форум права*. 2011. № 1. С. 756–770. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

407. Петков С.В. Упорядочение норм административного права – основа реформирования правовой системы Украины. 2015. URL: <https://www.obozrevatel.com/my/life/19245-uporyadochenie-norm-administrativnogo-prava-osnova-reformirovaniya-pravovoj-sistemyi-ukrainyi.htm>.

408. Петришин О.О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз: монографія. Харків: Право, 2014. 189 с.

411. Пилаєва В.М. Проблеми нормативного закріплення принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному законодавстві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: «Право». Ужгород. нац. ун-т, 2016. Вип. 36. Т. 2. С. 51–55.

412. Пилипишин В.П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvrpcdu.pdf>.

413. Питання діяльності органу (відділу) ведення Державного реєстру виборців та регіонального органу (відділу) адміністрування Державного реєстру виборців: постанова Центральної виборчої комісії від 26.02.2016 № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0058359-16>.

414. Питання Міністерства цифрової трансформації: постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

415. План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на 2019–2021 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-etapu-reformuvannya>.

416. Повержук Н., Пантелих А., Шпарка І. Зміст і взаємозв'язок ключових понять публічного адміністрування: матер. конф., 23.11.2012. URL: <https://conf-cv.at.ua/forum/89-887-1>.

417. Погорілко В.Ф. Органи державної влади України. Київ. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. С. 251.
418. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-17. Ст. 112.
419. Політологічний енциклопедичний словник /за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна. Київ: Генеза, 1997. С. 47.
420. Політологія: курс лекцій. 2004. 236 с.
421. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.
422. Положення Про Міністерство розвитку громад та територій України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 (у редакції ПКМУ від 25.09.2019 № 850). URL: <http://www.minregion.gov.ua/about/about-gromad-ta-teritoriy-ukrayini>.
423. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 (у редакції ПКМУ від 11.09.2019 № 838). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
424. Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.
425. Положення про Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1175 (у редакції ПКМУ від 16.10.2019 № 887). URL: <https://mva.gov.ua/ua/pro-ministerstvo/polozhennya>.
426. Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>.
427. Полянский И.А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации государственной власти. Правоведение. 1999. № 4. С. 25.

428. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: избранные лекции. Москва, 2013. 196 с.

429. Пономарьов С.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України: дис. ... д-ра юрид наук: 12.00.07. Харків. 2018. 513 с.

430. Поняття адміністративного права: план-конспект лекції. URL: <http://samzan.ru/6087>.

431. Поняття, функції і види діяльності виконавчої влади. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/law/9665>.

432. Поняття адміністративного права: план-конспект лекції. URL: <http://samzan.ru/6087>.

433. Порівняйте два феномена: «публічне адміністрування» та «державне управління». URL: <http://studies.in.ua/publichne-administruvannja-shpargalky/4046-porvnyayte-dva-fenomena-publchne-admnstruvannya-ta-derzhavne-upravlnnya.html>.

434. Порядок видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1107. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1107-2011-%D0%BF>.

435. Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»: постанова правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 № 22-1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1566-05>.

436. Порядок реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу: постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2018 № 792. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2018-%D0%BF>.

437. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.03.2019 у справі № 911/3594/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80854690>.

438. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.09.2018 у справі №823/235/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78131272>.

439. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.11.2019 у справі № 802/1340/18-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86435729>.

440. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.01.2020 у справі № 1140/2683/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87857841>.

441. Постанова Великої Палати Верховного Суду у постановах від 20.06.2018 у справі №820/4146/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74927367>.

442. Постанова Вищого господарського суду України від 13.12.2004 року у справі № 2-1/1392-2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1392600-04#Text>.

443. Постанова Вищого господарського суду України від 22 лютого 2017 року у справі № 927/625/16. URL: https://protocol.ua/ru/postanova_vgsu_vid_22_02_2017_16/.

444. Правознавство: підручник /В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, С.І. Шимон та ін.; за ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. К.: КНЕУ, 2003. 767 с.

445. Правознавство: підручник /А.І. Берлач, С.С. Бичкова, Д.О. Карпенко та ін. К.: Правова єдність, 2008. 792 с.

446. Правове забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару (м. Харків, 23 травня 2019 р.). Харків: Право, 2019. Вип. 10. 306 с.

447. Прієшкіна О.В. Права людини в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Правова держава*. 2017. № 26. С. 33–40.

448. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.

449. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.

450. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

451. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності: Закон України від 03.10.2019 № 159-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-20>.

452. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України: проект Закону України від 2016 року. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Proekt_ZU_Pro_derg_kontrol.pdf.

453. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій «кримінальних правопорушень»: Закон України від 22.11.2019 № 2617-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19#Text>.

454. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій «кримінальних правопорушень»: пояснювальна записка до проекту Закону України. URL: https://ips.ligazakon.net/document/gh5mp00a?an=3&ed=2017_11_16.

455. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій «кримінальних правопорушень»: висновок Головного експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XH5MP00A?an=3>.

456. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій «кримінальних правопорушень»: Закон України від 17.06.2020 № 720-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720-20#Text>.

457. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Закон України від 17.10.2019 № 199-IX. *Офіційний вісник України*. 2019. № 92. С 7.

458. Про внесення змін до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій «кримінальних правопорушень»: пояснювальна записка до проєкту Закону України. URL:http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GI01792A.html.

459. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт закону від 01.07.2015 № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1pf3511.

460. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт Закону України (реєстр. № 2598 від 27 грудня 2019 року). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

461. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України: Закон України від 06.09.2018 № 2530-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2530-19>.

462. Про внесення змін до Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.2004 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2004-%D0%BF>.

463. Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання: Закон України від 26 листопада 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-19#Text>.

464. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

465. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №13. Ст. 65.

466. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад:

Указ Президента України від 30.12.1995 №1194. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1194/95>.

467. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.

468. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24.01.1997 № 51/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

469. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 20.02.2007 № 698-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 20. С. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16>.

470. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.

471. Про державну реєстрацію авторського права і договорів, які стосуються права автора на твір: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1756. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1756-2001-%D0%BF>.

472. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.

473. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

474. Про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками: положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 № 647. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-%D0%BF>.

475. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2015 №15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.

476. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

477. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

478. Про договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій: постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 410. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2018-%D0%BF>.

479. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. С. 1491.

480. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. Ст. 400.

481. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.

482. Про електронну комерцію: Закон України від 03.09.2015 № 675-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 45. Ст. 410.

483. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 № 5492-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.

484. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

485. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

486. Про запровадження обмежень щодо проведення перевірок діяльності сільських та селищних рад, їх виконавчих органів і посадових осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 № 549. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-2009-%D0%BF>.

487. Про засади адміністративно-територіального устрою України: проєкт Закону. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.

488. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

489. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

490. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/266-2015-%D0%BF>.

491. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. *Офіційний вісник України*. 2014. № 70. С. 23.

492. Про затвердження Інструкції про порядок проведення криміналістичних досліджень транспортних засобів і реєстраційних документів, що їх супроводжують, працівниками Експертної служби МВС України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31.05.2013, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 02.08.2013 № 1309/23841. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1309-13>.

493. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: розпорядження Кабінету Міністрів від 23.01.2019 № 77-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-p>.

494. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF>.

495. Про затвердження Положення про Державне агентство резерву України: постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 517. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/517-2014-%D0%BF>.

496. Про затвердження Положення про Державне космічне агентство України: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

497. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.

498. Про затвердження Положення про Державну службу експортного контролю України: постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-2015-%D0%BF>.

499. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.

500. Про затвердження Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 03.11.2015 № 1343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1390-15>.

501. Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації: постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2019-п.10>.

502. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.

503. Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 32 (у редакції ПКМУ від 18.09.2019 № 847). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

504. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF>.

505. Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF>.

506. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF>.

507. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.

508. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF>.

509. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.

510. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>.

511. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>.

512. Про затвердження Положення про Національну поліцію України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

513. Про затвердження положень про територіальні органи Державної казначейської служби України: наказ Міністерства фінансів України від 12.10.2011 № 1280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1236-11#Text>.

514. Про затвердження Порядку взаємного визнання українських та іноземних сертифікатів відкритих ключів, електронних підписів, а також використання інформаційно-телекомунікаційної системи центрального

засвідчувального органу для забезпечення визнання в Україні електронних довірчих послуг, іноземних сертифікатів відкритих ключів, що використовуються для надання юридично значущих електронних послуг у процесі взаємодії між суб'єктами різних держав: постанова Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2019-p.9>.

515. Про затвердження 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: постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.1998 № 1388. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1388-98-p>.

516. Про затвердження Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08.09.2016 № 1501/248. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1315-16>.

517. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських Рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 09.02.1996 № 172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/172-96-%D0%BF>.

518. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>.

519. Про затвердження Порядку перевірки автомобільних транспортних засобів, які перетинають державний кордон України або адміністративний кордон між Херсонською областю і тимчасово окупованою територією

Автономної Республіки Крим, з метою виявлення викрадених: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23.08.2017 № 725. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1348-17>.

520. Про затвердження порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній службі України з питань праці та її територіальних органах: наказ Міністерства соціальної політики України від 16.11.2016 № 1339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1595-16>.

521. Про затвердження Порядку формування та ведення Єдиного реєстру засуджених та осіб, узятих під варту: наказ Міністерства юстиції України від 26.06.2018 № 2023/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0762-18>.

522. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-ukrayini-849290919>.

523. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>.

524. Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2007 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2007-%D0%BF>.

525. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 887. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%D0%BF#Text>.

526. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова

Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011>.

527. Про затвердження Типового положення про центр обліку бездомних осіб: наказ Міністерства соціальної політики України від 19.04.2011 № 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0750-11>.

528. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 31. Ст. 286.

529. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

530. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

531. Про індустриальні парки: Закон України від 21.06.2012 № 5018-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5018-17>.

532. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

533. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

534. Про космічну діяльність: Закон України від 15.11.1996 № 502/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/96-%D0%B2%D1%80>.

535. Про Міністерство охорони здоров'я України: положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267 (у редакції ПКМУ від 24.01.2020 № 90). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF>.

536. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

537. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

538. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 613. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/613-2018-%D0%BF>.

539. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19>.

540. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

541. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

542. Про Національну поліцію: положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248607704>.

543. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085. *Урядовий кур'єр* від 14.12.2010. № 234.

544. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10.09.2014 № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.

545. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1065>.

546. Про основи Національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. Ст. 1433.

547. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09.01.2007 № 537-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 8. С. 9.

548. Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна»: Закон України від 21.10.2010 № 2623-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2623-17>.

549. Про Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України: розпорядження Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 № 32-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0291-01#Text>.

550. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-п>.

551. Про Правила дорожнього руху: постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-п>.

552. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

553. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення сприятливих умов для реалізації прав дитини: постанова Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 691. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2019-п>.

554. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

555. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

556. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.

557. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць: Закон України від 06.09.2012 № 5205-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5205-17>.

558. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.

559. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 154.

560. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

561. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 181.

562. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 217.

563. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 88.

564. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179. URL: zakon.rada.gov.ua/179-2005-p.

565. Про утворення комісій з проведення реорганізації та ліквідації деяких центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.09.2019 № 738-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-utvorennya-komisij-z-provedenny-a060919>.

566. Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 714. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF>.

567. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>.

568. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

569. Проблеми міжнародних відносин: зб. наук. праць /за ред. А.І. Некряч та ін. Київ: КиМУ, 2019. Вип. 16. 394 с.

570. Проблеми розвитку конституційного законодавства України: збірник висновків Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії). Київ: Парламентське вид-во. 2010. С. 56.

571. Програми SIGMA «Європейські принципи державного управління». URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf.

572. Проєкт Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. URL: http://www.pravo.org.ua/files/administr/Konceptiya_reform_publ_admin_2.doc.

573. Прокопенко Л.Л., Шабатіна І.А. Публічна служба в країнах ЄС. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Patp/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.

574. Прокопенко Н.Ю., Бучнев М.М. Співвідношення та роль органів держави та місцевого самоврядування в забезпеченні якісного функціонування системи владних відносин. URL: http://www.confcontact.com/2017-spesproekt/gu4_Prokopenko.htm.

575. Прохоров А.П. Русская модель управления. Москва: Эксперт, 2002. 376 с.

576. Прудников А.С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 190–191.

577. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник /за ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Харків: Магістр, 2011. С. 184.

578. Публичное администрирование. URL: <https://studizba.com/lectures/139-jekonomika-i-finansy/2335-publichnoe-administrirovanie/44211-2-publichnoe-administrirovanie-kak-sistemnoe-javlenie-v-obschestve.html>.

579. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку: матеріали щорічн. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю,

присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (м. Київ, 25 травня 2018 р.). Київ: НАДУ, 2018. Т. 5. 176 с.

580. Публічне управління та адміністрування: навч. посібник /Ю.Г. Кальниш, Т.М. Лозинська, В.І. Тимцуник. Полтава: РВВВ ПДАА, 2015. 280 с.

581. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія /за ред. С. Чернова, В. Воронкової та ін. Запоріжжя: ЗДА, 2016. 606 с.

582. Публічне управління: термінологічний словник /за ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

583. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія /за ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2010. 140 с.

584. Пухтецька А.А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки НаУКМА*. Серія: «Юридичні науки». 2010. Т. 103. С. 36–40.

585. Пучкова М.В. Формы государственного управления: понятие и их общие признаки. *Государство и право*. Серия: «Юридические науки». 2015. Вып. 4. С. 17–35.

586. Радзієвська В.В. Формування правового визначення поняття механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти: збірник тез доповідей (м. Суми, 11-12 грудня 2009 р.). Суми: Держ. вищ. навч. заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України», 2009. С. 39–41.

587. Радзієвський І.А. Трансформація системних характеристик державного управління в умовах глобалізації: дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Національна академія держ. управління при Президентові України. К., 2007. 224 с.

589. Раїмов Р.І. Поняття виконавчої влади. *Міжнародний науковий журнал «Інтер наука»*. 2017. № 16(2). С. 70–74.

590. Реєстр адміністративних послуг станом на 06.11.2019. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=dd379529-216f-4dda-812>.

591. Рейни Х. Дж. Анализ и управление в государственных организациях: пер. с англ. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2002. 402 с.

592. Реформа держуправління в дії: у 10 міністерствах та інших центральних органах сформовано 58 директоратів, в яких уже працює більше 500 фахівців з питань реформ. Урядовий портал. URL: [www.kmu.gov.ua > news > reforma-derzhup](http://www.kmu.gov.ua/news/reforma-derzhup).

593. Реформа десяти міністерств завершиться до середини 2018 року. URL: <https://ua.censor.net.ua/n3043436>.

594. Реформа децентралізації в Україні – комплекс змін до існуючого станом на початок 2014 року законодавства, основною метою якого є передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.

595. Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції: у 2 ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 р.). Суми: Сумський державний університет, 2020. Ч. 1. 376 с.

596. Рибка В.Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2(53). С. 4.

597. Римское частное право: учебник /под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. Москва: Новый Юрист, 1998. 512 с.

598. Розвиток та єдність, орієнтовані на людину: проєкт Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. URL: <http://www.strategy.kharkiv.ua/docs/SSRD.pdf>.

599. Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи: збірник тез круглого столу з нагоди відзначення Дня науки – 2019 в Україні (м. Київ, 30 травня 2019 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2019. 194 с.

600. Россинский Б.В., Стариков Ю.В. Административное право: учебник. М.: Норма : ИНФРА-М, 2018. 576 с.

601. Рубинская О.Ю. Проблемы децентрализации в стратегии реформ ФСП. М., 1987. С. 29.
602. Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): монография. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 1999. 352 с.
603. Рябченко О.П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія. Харків, 1999. 299 с.
604. Саєнко О.С. Діджиталізація державного управління та інноваційні технології – найпотужніші інструменти подолання корупції. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-sayenko-didzhitalizaciya-derzhavnogo-upravlinnya>.
605. Сакун Л.М. Публічне адміністрування: опорний конспект лекцій. Кременчук, 2012. URL: https://studopedia.com.ua/1_125412_publichne-administruvannya-yak-sistemne-yavishche.html.
608. Санжарук Т.О. Поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин»: питання розмежування. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 91–95.
609. Світові моделі державного управління: досвід для України. Київ, 2012. С. 378.
610. Семєко Г.В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления, 2017. С. 171–189.
611. Семененко А. Новації щодо структури та реформування держорганів. *Баланс-Бюджет*. 2020. № 3 (777). С. 26–28.
612. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 385–390. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vetp_2013_42_64.pdf.
613. Семерак О.С. Основы правознавства: навч. посібник. К.: Знання, 2008. 480 с.

615. Сисоєва В.Г. Актуальні питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. *Наукові записки*. Серія: «Культура і соціальні комунікації». 2012. Вип. 3. С. 151–158.

616. Сівков С.В. Публічне адміністрування соціальної сфери Міністерством соціальної політики України. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 129–133.

617. Сідей Я.Я. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/6/36.pdf>.

618. Система органів виконавчої влади в Україні: лекція. URL: https://works.doklad.ru/view/_MYqWufqykQ.html.

619. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков. Консум; Университет внутренних дел, 2000. 704 с.

620. Скакун О.Ф. Теория держави та права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

621. Скакун О.Ф. Теория права і держави: підручник. Київ: Правова єдність, 2014. 524 с.

622. Скорик В.О. Основні питання визначення адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Держава та регіони*. Серія: «Право». 2012. № 3. С. 71–74.

623. Слесар К. Теорії та моделі місцевого самоврядування. 2017. URL: <https://naub.oa.edu.ua/2017>.

625. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса*. 2009. Вип. 44. С. 144–150.

626. Соловійов В.М. Новий державний менеджмент: визначення, сутність і генеза поняття. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка*. Серія: «Державне управління». 2014. Вип. 1. С. 80–83.

628. Соціальна політика регіону: монографія. /В.В. Говоруха, В.Г. Бульба, С.О. Горбунова-Рубан та ін. Харків: Магістр, 2006. 272 с.

629. Соціологія: навчальний посібник /А.А. Герасимчук, Ю.І. Палеха, О.М Шиян. Київ: Вид-во Європейського університету. 2004. 246 с.
630. Становлення публічного адміністрування в Україні: матеріали VIII Всеукр. міжнар. конференції студентів та молодих учених (м. Дніпропетровськ, 21 квітня 2017 р.). Дніпропетровськ. 358 с.
631. Старенький С.: Закон Савченко – загроза для суспільства. URL:<https://web.archive.org/web/20160720170932/http://rian.com.ua.html>.
632. Стахура Б.І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2016. 180 с.
633. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
634. Стеценко С.Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 67–72.
635. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів від 24.06.2016 № 474. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 139. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-konserciji-optimiz>.
636. Студенников С. Депутати розповіли, що буде, якщо ухвалення закону про децентралізацію затягнеться. 2020. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/162009-deputati-rozpovili-scho-bude-yakscho-ukhvalennya-zakonu-pro-detsentralizatsiyu-zatyagnetsya>.
637. Сурмін Ю.П. Публічне адміністрування. Київ: НАДУ, 2010. С. 605.
638. Сюзанна С. Шюттемаєр. Німецький варіант інституціалізації парламенту. URL: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/deu011.txt>.
639. Тарасенко Т. Проблеми децентралізації в реформуванні системи місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2(1). С. 278.
640. Тацій В.Я. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини – головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави. *Вісник Академії правових наук України*. 2018. № 4. С. 24–31.

641. Теорія держави та права: навчальний посібник /Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова та ін. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
644. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони*. Серія: «Право». 2012. № 1 (35). С. 50–54.
645. Теремецький В.І., Книш С.В. Розмежування адміністративних і цивільних правовідносин у сфері охорони здоров'я в Україні. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). Т. 2. С. 47–53.
646. Тернушак М.М. Адміністративний процес у публічному адмініструванні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2020. 401 с.
647. Тимошенко Н.В. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: «сіамські близнюки» чи узгоджена пара? *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44 (1). С. 125–131.
648. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. Москва: БЕК, 1995. 496 с.
649. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Москва: Юринформ центр, 2006. 971 с.
650. Тихонов А.В. Социология управлением. Москва: Реабилитация, 2007. 427 с.
651. Ткаля О.В. Переконавання як сучасний метод адміністративно-правового впливу. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/2_2018/part_1/29.pdf.
652. Трачук П.А. Принцип поділу публічної влади в Україні у контексті європейської традиції права. *Форум права*. 2012. № 1. С. 996–1000.
653. Тхаркахо М.М. Особенности формирования института омбудсмена в зарубежных странах. *Вестник Адыгейского государственного университета*. Серия 1: «Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология». 2008. № 2. С. 228–232.
654. Україна XXI: неоіндустріальна держава або крах «проекту» /В.І. Ляшенко, Є.В. Котов. Київ: Інститут економіки та промисловості НАН України, 2015.

655. Управління в органах виконавчої влади України: навчальний посібник /В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 296 с.

656. Управління та раціональне використання земельних ресурсів в новостворених територіальних громадах: проблеми та шляхи їх вирішення: збірник наукових праць Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Херсон, 05-06 березня 2019 р.). Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2019. 267 с.

657. Уряд хоче запровадити для держслужбовців віртуальні робочі місця. URL: <http://zaxid.media/news/5206757>.

658. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>.

659. Фадеев Ф. Краткий очерк истории муниципального права. URL: <http://center.uct.ua/distants/courses/pu01/m2/p12.doc>.

660. Федоренко В.Л. Система центральних органів виконавчої влади у механізмі державного управління: нормопроектні та організаційно-правові аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. № 3. С. 15--23.

661. Федорчак О.В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/TECHNOLOGIYA/02-FEDORCHAK.pdf>.

662. Філіпова Н.В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_6_5.

663. Фиалковская И.Д. Сущность административного убеждения как метода государственного управления. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-administrativnogo-ubezhdeniya-kak-metoda-gosudarstvennogo-upravleniya/viewer>.

664. Форми участі громадян у місцевому самоврядуванні Грузії. URL: <phttp://old.decentralization.gov.ua/reform/item/id/148>.

665. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник. К: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.

666. Фрицький Ю.О. Проблеми правового регулювання виконавчої влади та системи її органів в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 3. С. 69–78.

667. Харитонов Є.О. Основи римського приватного права: конспект лекцій. Харків: Одісей. С. 53.

668. Хома Н.М. Історія держави і права зарубіжних країн: навч. посібник. К.: Каравела; Львів: Новий Світ-2000: Магнолія плюс, 2003. 474 с.

669. Хоменко О.В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. С. 84.

670. Хрідочкін А.В. Публічне адміністрування у сфері інтелектуальної власності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя. 2019. 508 с.

671. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

672. Цифрова адженда України – 2020: концептуальні засади (версія 1.0). Першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.

673. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва: Форум-Инфра-М, 1998. С. 10.

674. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 22 с.

675. Чернописький П.Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків. 2018. 235 с.

676. Чернописький Б. Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні. URL: https://revolution.allbest.ru/law/01055216_0.html.

677. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 183 с.

678. Шарій В. Становлення в Україні європейської моделі організації діяльності самоврядних структур: проблеми та перспективи. URL: https://www.google.com/search?rlz=1C1GGRV_enUA777UA777.

679. Шаров Ю.П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління*. Харків, 2010. № 1. С. 5–9.

680. Шаульська Г.М. Сучасні західні управлінські моделі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ, 2018. № 3. С. 111–116. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1598/1473>.

681. Шевчук Б.М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування: електрон. наук. фах. вид.* Львів, 2012. Вип. 9. URL: http://irbis.nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuov/cgiirbis_64.exe.pdf.

683. Шляхтун П.П. Політологія: історія та теорія: підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 472 с.

684. Що значить «відкритість влади»? 2009. URL: <https://konstantinus.com/articles/shho-znachit-vidkritist-vladi>.

685. Щодо реєстрації декларацій. Державна регуляторна служба України. URL: http://www.drs.gov.ua/permit_system/shhodo-reyestratsiyi-deklaratsij.

686. Шура Н.О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 14. С. 260–263.

688. Юридична енциклопедія: в 6 т. /Ю.С. Шемчушенко та ін. Київ: Українська енциклопедія, Т.1. 656 с.; Т. 2. 744 с.; Т. 4. 672 с.; Т. 5. 736 с.

689. Якимова М.Н. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. Рукопись. ФГБОУВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет». Пермь, 2017. 227 с.

690. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.

691. Ямпольская Ц.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях. Вопросы советского государственного права. Москва, 1959. С. 149–152.
693. Ястремська О.М., Мажник Л.О. Публічне адміністрування: навчальний посібник. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
694. Blöndal, Jón R., Michael Ruffner. Budgeting in Denmark. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. V. 4. P. 49–79.
695. Bojan Bugaric. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin international law journal*. 2004. Vol. 22. № 3. S. 483–521.
696. Brillantes Alex Dr. Role of Ombudsman in Improving and Maintaining Public Service Delivery With focus on Decentralization, Public Private Partnership and Outsourcing Working draft for discussion purposes V2-1.15.10. Dean, UP National College of Public Administration and Governance. 74 с.
697. Bryer C. Gary. Public Organizations and Public Policies. Handbook of public administration. Ed. B. Guy Petters & John Pierre. London: SAGE Publications. 640 P.
698. Cheema G.S., Rondinelli D.A. From government decentralization to decentralized governance. *Decentralizing governance: emerging concepts and practices*. Washington (D.C., USA): Brookings institution press, 2007. 326 P.
699. Constitution of the Italian Republic. Roma: Parliamentary inform., arch. a. publ. office of the Senate service for official rep. a. communication, 2006. 43 с.
700. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration: note by the Secretariat. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/566603>.
701. Division of powers between the European Union, member states, candidate and some potential candidate countries, and local and regional authorities. *Fiscal decentralisation or federalism European Union*. November 2014. Partial reproduction is permitted, provided that the source is explicitly mentioned. 222 p.
702. European governance. A white paper. Commission of the European communities. COM (2001) 428 fi nal. Brussels, 25.07.2001. URL: http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf.
703. France's Constitution of 1958 with Amendments through. 2008. 41 p.
704. Keeling D. Managementin Government. London: Allen & Unwin, 1972. 33 p.

705. Kernaghan, Kenneth. Public administration. The Canadian encyclopedia. URL: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/public-administration>.
706. Nigro F. A., Nigro L.A. Modern Public Administration. 3rd ed. N.Y.; Evanston ; S. Francisco; L.: Harper & Row, 1974. 468 p.
707. Public Administration Review. Vol. 56. № 3 (May – Jun., 1996). P. 247–255.
708. Pollitt C. Public management reform: a comparative analysis /C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford: University press, 2004. 240 p.
709. Pfifner J.M., Presthus R. Public administration. New York: The Ronald press co., 1960. P. 3.
710. Shuman David, Dick W. Olufs. Public Administration in the US. 1993. P. 45.
711. Slepikov I. and Knyzev B., Ruga! Youth Today. – Newtonville, Mass, 1977. P. 62.
712. Sørensen Eva. New forms of democratic empowerment. Introducing user influence in the primary school system in Denmark. *Statsvetenskapligtidskrift*. 1998. P. 129–143.
713. The Social Progress Imperative: Рейтинг стран мира по уровню социального прогресса 2018 года. Центр гуманитарных технологий. 14.04.2018. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/04/14/6688>.
714. UN Public Administration Glossary. United Nations Public Administration Network: сайт. URL: <http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-US/Default.aspx>.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографії:

3. Журавель Я.В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні: монографія. Харків: У справі, 2020. 424 с.

4. Деліктологія: монографія / під заг. ред. С.В. Петкова, І.М. Копотуна / Я.В. Журавель – розділ XII. Куновіце: Академія ГУСПОЛ: 2020. Т. 1. 438 с.

Статті у наукових фахових виданнях України:

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

35. Журавель Я.В. Система органів виконавчої влади в Україні: організаційно-правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1. С. 137–141.

36. 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.

37. 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.

38. Журавель Я.В. Співвідношення понять «функції», «компетенція», «повноваження» у державному управлінні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 6. С. 157–162.

39. 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.

40. Журавель Я.В. Поняття та сутність внутрішньоорганізаційних управлінських відносин. *Наукові записки*. Серія: «Право». 2019. Вип. 7. Спецвипуск. С. 54–59.

41. Журавель Я.В. Концепт «виконавча влада» в сучасному політико-управлінському дискурсі. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 11. Ч. 1. С. 281–286.

42. Журавель Я.В. Європейський досвід децентралізації влади та перспективи його імплементації в Україні. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 267–273.

43. Журавель Я.В. Механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 317–320.

44. Журавель Я.В. Нормативно-правовий рівень оптимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 72–76.

45. Журавель Я.В. Вплив євроінтеграційних процесів на покращення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 2. С. 34–37.

46. Журавель Я.В. Деякі питання застосування методу переконання у публічному адмініструванні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 2. С. 81–84.

47. Журавель Я.В. Діджиталізація як організаційна основа оптимізації органів виконавчої влади. *Приватне та публічне право*. 2020. № 2. С. 108–112.

48. Журавель Я.В. Поняття та ознаки терміна «публічно-сервісні відносини». *Право та державне управління: збірник наукових праць*. 2020. № 2. С. 69–74.

49. 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.

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

51. 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.

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

53. 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.

54. 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:

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. Журавель Я.В. Окремі проблеми визначення поняття «управлінські відносини». Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики: мат-ли ІХ Міжнар. наук.-практ. конф. здобувачів

вищої освіти і молодих учених (м. Маріуполь, 19 травня 2020 р.). Маріуполь: МДУ, 2020. С. 172–174.

65. 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.

66. 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.

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**
вул. Г. Кірпи, 2 А, м. Київ, 03035
Тел. 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**
2 a. Kirpy str., Kyiv, 03035
Tel. +38 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

14.10.2020 № 3/47

Спеціалізованій вченій раді

ДОВІДКА

про впровадження у науково-дослідну діяльність НДПП результатів дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» кандидата юридичних наук, доцента Журавля Ярослава Володимировича

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати докторської дисертації Журавля Ярослава Володимировича на тему: «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» становлять вагомий внесок у розвиток юридичної науки і правозастосовної практики та використовуються Науково-дослідним інститутом публічного права під час проведення наукових досліджень в межах реалізації теми «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації № 0115U005495), розробки пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення національного законодавства з питань децентралізації органів виконавчої влади в Україні.

Віце-Президент,
кандидат історичних наук, доцент



Ігор Пекарев



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження доцента кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Журавля Ярослава Володимировича на тему «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні (концептуальні засади)» в роботі Асоціації міст України

Сформульовані здобувачем Журавлем Ярославом Володимировичем висновки та пропозиції, що містяться в дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні (концептуальні засади)» мають важливе практичне значення для вирішення низки проблемних правових питань, які виникають під час розробки практичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування. Також частина положень роботи може бути використана при розробці окремих законопроектів.

Цьому сприяло використання Журавлем Я.В. результатів узагальнення практики діяльності місцевих органів публічної влади, правової публіцистики та висновків, отриманих ним в результаті аналізу чинного законодавства із зазначеного питання. Викладене обумовлює існування чималої кількості проблем як на теоретичному, так і на практичному рівні.

Дисертація має практичну спрямованість. Одержані результати можуть бути використані в практичній діяльності місцевих органів публічної влади.

« 3 » *листопада* 2020 року

Виконавчий директор
Асоціації міст України



О.В. Слобожан

Академія праці, соціальних відносин і туризму

«Затверджую»
В.о. ректора
Академії праці, соціальних відносин
і туризму
 «06» листопада 2020 року



Акт

впровадження результатів дисертаційного дослідження доцента кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Журавля Ярослава Володимировича на тему «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні (концептуальні засади)» у навчальний процес Академії праці, соціальних відносин і туризму

Комісія у складі: завідувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, доктора юридичних наук, доцента Оніщика Ю.В. (голова комісії), професора кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, доктора юридичних наук, професора Майданник О.О. (член комісії), професора кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, кандидата юридичних наук, професора (член комісії) склала цей акт про те, що окремі наукові та практичні положення дисертаційної роботи «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні (концептуальні засади)» здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Я.В. Журавля використовуються у навчальному процесі при підготовці та проведенні семінарських і практичних занять зі студентами з дисциплін «Адміністративне право» та «Муніципальне право».

Результати наукового дослідження використані при підготовці семінарських занять та чотирьох лекцій на теми «Сутність державного управління, його співвідношення з виконавчою владою» (загальним обсягом 17 стор.), «Поняття адміністративного права як галузі права і як науки» (загальним обсягом 15 стор.), «Механізм адміністративно-правового

Продовження Додатку Г

регулювання суспільних відносин» (загальним обсягом 16 стор.), «Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади» (загальним обсягом 15 стор.), «Конституційно-правові основи місцевого самоврядування», (загальним обсягом 18 стор.).

Крім того, студентам рекомендовано у процесі підготовки до занять з дисципліни «Адміністративне право» та «Муніципальне право» використовувати як джерела літератури, так і наукові публікації Я.В. Журавля, в яких відображено результати дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні (концептуальні засади)».

Голова комісії:

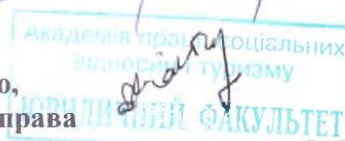
**Завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
д.ю.н, професор**



Ю.В.Оніщик

Члени комісії:

**професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
д.ю.н, професор**



О.О.Майданник

**доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
к.ю.н**



О.С.Риженко