

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

ДНІПРОВ ОЛЕКСІЙ СЕРГІЙОВИЧ 

УДК 342.124(477) (043.3)

**ПАРАДИГМА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

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

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Львів – 2019

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України

Науковий консультант – доктор юридичних наук, професор

Бортник Надія Петрівна

Навчально-науковий інститут права та психології Національного університету «Львівська політехніка», завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Білоус Віктор Тарасович

Університет державної фіскальної служби України, професор кафедри фінансового права;

доктор юридичних наук, доцент

Ігонін Руслан Владиславович

Національне агентство з питань запобігання корупції, керівник Департаменту з питань запобігання політичній корупції;

доктор юридичних наук, доцент

Безубов Дмитро Олександрович

Державний університет інфраструктури та технологій професор кафедри конституційного та адміністративного права.

Захист відбудеться «27» травня 2019 року о 9:30 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 35.052.19 у Національному університеті «Львівська політехніка» за адресою: 79013, м. Львів, вул. С. Бандери, 12, ауд. 226 головного корпусу.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету «Львівська політехніка» за адресою: 79013, м. Львів, вул. Професорська, 1.

Автореферат розісланий «26» квітня 2019 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Н. П. Бортник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Сьогодні Україна знаходиться на перехідному етапі становлення державності, пов'язаному з асоціацією із Європейським Союзом, що неминуче вимагає трансформації системи державного управління, передбаченої Стратегією реформування державного управління на 2016–2020 роки. Виконавча влада є центральною ланкою у реалізації державної політики в сучасній демократичній державі, оскільки, як одна з гілок влади має відношення до суспільства загалом, його основних засад і проявів, до держави, її діяльності, що пріоритетно-орієнтована на досягнення загальносоціальних цілей і вираження громадської думки.

В таких умовах чітко усвідомлюється необхідність зміни парадигми виконавчої влади, переходу до її нової моделі, заснованої на посиленні людиноцентричного характеру. Гостро стоїть питання зміни ролі органів виконавчої влади (ОВВ) практично в усіх сферах публічного управління з виробника суспільних благ і послуг на регулятора ринкових процесів. Основою ефективності її реалізації служать дотримання принципу прозорості, децентралізації, інноваційності, поєднання державного і ринкового регулювання, індивідуальної свободи і нових форм колективної та особистої відповідальності.

Вирішення цієї проблеми можливе шляхом розвитку публічного управління, спрямованого на підвищення рівня інформаційної достовірності, прозорості дій органів виконавчої влади, створення моделей взаємодії держави, бізнесу і соціуму.

Саме тому сучасна парадигма виконавчо-владної діяльності в умовах транзитивного суспільства має мати оновлену структуру. Вона формується як наслідок переходу від традиційної «парадигми владарювання», до принципово іншої за конфігурацією, змістом, правовою природою, стратегією, тактикою побудови відносин всередині публічної влади та у взаєминах із громадянами. Отже, нові реалії, що постають перед суспільством і державою в умовах глобалізації та євроінтеграції, потребують нових підходів до формування системи органів виконавчої влади та їх діяльності.

Позитивним може стати досвід предметної і обґрунтованої підтримки державою децентралізації державного управління, залучення інститутів громадянського суспільства до публічного управління з метою недопущення дестабілізації соціальної ситуації, формування справедливої моделі взаємовідносин ОВВ та соціуму.

На сучасному етапі розвитку суспільства, у контексті асоціації

України і Європейського Союзу, триває процес децентралізації і об'єднання громад, місцеві ОВВ отримали великі можливості самостійно формувати та реалізовувати програми соціально-економічного розвитку. При цьому передача прав і можливостей вказаним суб'єктам у сфері публічного управління супроводжується передачею відповідальності та численних ризиків, зокрема інформаційного характеру, зумовлених побудовою інформаційного суспільства в умовах «гібридної» війни.

Все це зумовлює неабиякий науковий інтерес до розробки сучасної парадигми виконавчої влади у процесі становлення демократичної, соціальної, правової держави. У цьому контексті найважливішими питаннями адміністративного права стають проблеми, пов'язані з організацією діяльності ОВВ як такі, що є досить складними й багатоплановими, і вимагають ґрунтовного теоретичного осмислення та комплексного аналізу нормативного матеріалу.

Необхідно наголосити на тому, що нині на законодавчому рівні відсутні уніфіковані дефініції таких базових понять, як «орган виконавчої влади», «система і структура органів виконавчої влади», «організаційно-правові форми органів виконавчої влади», «компетенція органу виконавчої влади», «правовий статус органу виконавчої влади», що є суттєвою перешкодою при здійсненні адміністративної реформи та модернізації державного управління.

Відсутність такого понятійного апарату негативно впливає на визначення правового статусу ОВВ різних рівнів, реалізацію принципу єдності виконавчої влади в Україні та є суттєвою перешкодою для подальшого й ефективнішого реформування системи органів виконавчої влади.

Необхідно також підкреслити, що можливості органів виконавчої влади здійснювати свої функції і компетенцію безпосередньо залежать від їх організаційно-правового статусу, обсягу повноважень, місця в системі державного управління. У цьому аспекті проблема сучасної парадигми виконавчої влади в Україні набуває першочергового значення.

Без вирішення цього питання неможлива реалізація численних програм соціально-економічного розвитку України та інших державних програм у найбільш важливих сферах суспільного життя і галузей управління.

У період реформування та розвитку багатьох сфер життєдіяльності українського суспільства питання забезпечення ефективності діяльності органів виконавчої влади держави займають провідне місце в загальній проблематиці наукових досліджень різних галузей знань. Не випадково питанням, так чи інакше пов'язаним із

діяльністю органів виконавчої влади присвячена значна кількість наукових досліджень, аналізів, науково-практичних і науково-методичних заходів. Багато з них торкаються організації і діяльності органів виконавчої влади, що займають особливе місце в системі державної влади і наділені широким арсеналом засобів зміцнення порядку і законності, забезпечення прав і законних інтересів громадян.

Водночас, необхідно зауважити, що в науці адміністративного права відсутні комплексні наукові роботи, присвячені аналізу парадигми виконавчої влади та новим підходам до її розвитку як сфери публічного управління в умовах глобалізації та євроінтеграції, що актуалізує дослідження цієї тематики.

Натомість, хочемо зазначити, що питання діяльності органів виконавчої влади знайшли своє відображення у працях багатьох знаних українських вчених, з-поміж яких: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук, В. Ф. Грищенко, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, А. А. Коваленко, Т. О. Коломосць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Т. М. Кравцова, В. І. Курило, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенко, О. П. Рябченко, О. В. Скрипнюк, С. Г. Стеценко, Ю. О. Фрицький, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін.

До питання про класифікацію функцій органів виконавчої влади в спеціальних і загальних роботах з адміністративного права зверталися такі вчені як: О. М. Бандурка, Д. Н. Бахрах, І. Л. Бачило, І. Л. Бородін, Н. П. Бортник, Є. В. Додін, І. І. Евтихiev, М. В. Корнієнко, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, Б. М. Лазарев, І. О. Личенко, В. П. Петков, А. І. Суббот, М. М. Тищенко, Х. П. Ярмакі та ін.

Розвиток органів виконавчої влади в умовах формування інформаційного суспільства знайшов своє відображення в наукових працях І. В. Арістової, О. А. Баранова, Д. О. Беззубова, К. І. Белякова, В. М. Бесчастного, В. М. Брижка, В. М. Гарашука, І. С. Грищенка, Д. Г. Заброди, О. О. Золотар, Р. В. Ігоніна, С. С. Єсімова, Р. А. Калюжного, М. В. Коваліва, Д. М. Лук'янця, С. В. Петкова, А. І. Собакаря, Л. Г. Чистоклетова, М. Я. Швеця та ін.

Теоретико-методологічне підґрунтя дисертації склали висновки, викладені у працях С. С. Алексєєва, Д. Белл, А. Берг, Ж-Л. Бержель, П. Джонстон, Ф. Емері, О. Ерліха, С. Г. Братуся, В. Л. Грохольського, І. М. Жаровської, М. Кастеллс, М. С. Кельмана, В. Б. Ковальчука, Дж. Міллер, В. Л. Ортинського, К. Прибрам, П. М. Рабіновича, Р. Сассерінд, С. С. Сливки, П. Соммера, М. П. Стрельбицького, О. Тофлера, Е. Шмідт-Ассманна та ін.

Проте цілісного комплексного дослідження щодо сучасної парадигми виконавчої влади в науковій вітчизняній науці немає, а тому

вважаємо за необхідне перейти від фрагментарного аналізу виконавчої влади до ґрунтовного комплексного наукового дослідження. Основні положення дисертації покликані сприяти подальшому розвитку теоретичного дослідження суті виконавчої влади як сфери публічного управління, втіленню нових підходів до її реалізації в контексті позитивного досвіду розвинутих країн світу та використанню сформульованих пропозицій у нормотворчому процесі та практиці правореалізації та правозастосування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Тема дисертації узгоджується з Пріоритетними напрямами розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затвердженими Національною академією правових наук України 03.03.2016 р. Визначена проблематика дослідження узгоджується з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

Тема дисертаційної роботи відповідає науковому напрямку Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» 24 червня 2014 р. протокол № 5. Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на підставі комплексного аналізу наукових праць представників адміністративного права, специфіки функціонування виконавчої влади в Україні та врахування позитивного досвіду зарубіжних країн у цій сфері, подати обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо формування сучасної парадигми виконавчої влади, а також удосконалення чинного законодавства, що сприятиме її реалізації.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання*:

- подати загальну характеристику стану наукового дослідження виконавчої влади в системі державної влади України;
- визначити вихідні методологічні основи дослідження виконавчої влади в системі державної влади України;
- проаналізувати формування, становлення і розвиток виконавчої влади в Україні як складової державної влади;

– з'ясувати напрями взаємодії виконавчої влади і громадянського суспільства;

– подати сучасне розуміння виконавчої влади як сфери публічного управління;

– розкрити поняття, зміст та нормативно-правові засади провадження у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади;

– охарактеризувати нормотворчу функцію як основу функціонування виконавчої влади;

– проаналізувати систему виконавчої влади та форми її реалізації в умовах децентралізації;

– подати характеристику діяльності Уряду України та інших центральних органів виконавчої влади;

– з'ясувати правовий статус місцевих органів виконавчої влади в контексті децентралізації;

– визначити пріоритетні завдання органів виконавчої влади щодо євроінтеграції України;

– розкрити особливості функціонування органів виконавчої влади в умовах інформаційного суспільства;

– сформулювати теоретичні та практичні шляхи реалізації електронного урядування в Україні;

– проаналізувати зарубіжний досвід використання інформаційних технологій органами виконавчої влади;

– розкрити концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України;

– проаналізувати зовнішній державний контроль щодо органів виконавчої влади як елемент правового забезпечення режиму законності;

– подати аналіз та визначити проблеми реалізації антикорупційних заходів в органах виконавчої влади.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, у яких реалізується діяльність органів, уповноважених здійснювати виконавчу владу в Україні.

Предмет дослідження – парадигма виконавчої влади в Україні в адміністративно-правовому аспекті.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є комплексна система методів і способів наукового пізнання, що дозволяють здійснити всебічний аналіз предмета дослідження і зробити відповідні пропозиції та рекомендації. При цьому вибір концептуальних підходів і способів зумовлений передусім міждисциплінарним, комплексним характером дослідження й особливостями обраної проблематики.

Методологічне підґрунтя дисертації склали філософські, загальнонаукові і спеціальні наукові методи, найбільш ефективні для

пізнання сфери державної влади, і зокрема її виконавчої гілки. Формування оптимальної моделі виконавчої влади, де, з одного боку, задовольняється потреба особи у вільному розвитку, з іншого – складається раціональне управління суспільними процесами, ефективно реалізуються функції держави, не обмежується сферою права, а вимагає міждисциплінарного підходу: залучення знань політичної, філософської, етичної, соціологічної, економічної наук, теорії державного управління та ін.

Загальну світоглядну основу дослідження склав діалектичний метод пізнання явищ і процесів суспільної дійсності, що передбачає застосування загальних принципів: об'єктивності, всебічності, історичного підходу. Застосування цього методу дало змогу, всебічно, повно і об'єктивно дослідити роль чинників зовнішнього середовища у формуванні сучасної парадигми виконавчої влади; показати взаємозумовленість стійкості і мінливості суспільних відносин, відносності і рухливості кордонів діяльності виконавчої влади; розкрити взаємозв'язок виконавчої влади і громадянського суспільства; значно глибше осягнути зміст та сутність виконавчої діяльності, яка розглядається в органічному зв'язку з діяльністю інших гілок державної влади та їх органів (Розділи 1–3, пп. 4.1, 4.3, 5.2, 5.3).

Проблематика роботи зумовила широке використання системного методу, який зажадав всебічного вивчення об'єкта як цілісної сукупності складових його підсистем, елементів у всьому різноманітті виявлених властивостей і взаємозалежностей всередині об'єкта, а також між об'єктом і зовнішнім середовищем. Це забезпечило аналіз системи органів виконавчої влади та організаційних аспектів основних напрямів її діяльності у контексті децентралізації влади, правових обмежень, організаційно-правового механізму поділу влади, інститутів громадянського суспільства, вбудованих у сферу громадського контролю (Розділи 2–5).

Синергетичний метод дозволив дослідити виконавчу владу як систему, що самоорганізується (Розділ 3).

Аксіологічний характер меж функціонування виконавчої влади обумовлений цінністю соціальних меж і обмежень на всіх її рівнях, що додають цій гілці влади властивості стабільності та безпеки. Цінність правового обмеження впливає з характеристик права (нормативної визначеності, загальнообов'язковості, державної забезпеченості), його сутнісного зв'язку зі свободою, рівністю, справедливістю.

В роботі використані різноманітні загальнонаукові прийоми і способи: індукції і дедукції, системно-структурний, функціональний, аналізу і синтезу (усі Розділи). Окрім того, загальнонаукові методи

представлені формально логічним, соціологічним, і статистичним (усі Розділи), а спеціально-наукові – формально-юридичним, правової семіотики і порівняльно-правовим (Розділи 2–5). У процесі дослідження використовувалися й інші, вироблені наукою і апробовані практикою, загальні та спеціальні наукові методи вивчення державно-правових явищ і процесів.

Нормативну основу роботи склали Конституція України, Закони України та інші нормативно-правові акти, які регулюють питання діяльності органів виконавчої влади та інших гілок державної влади, а також адміністративне та інформаційне законодавство окремих зарубіжних держав.

Емпіричну базу дослідження становить аналіз статистичних даних щодо діяльності ОВВ, а також результати соціологічного опитування 160 респондентів – публічних службовців різних рівнів органів виконавчої влади.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертаційна робота є новітнім комплексним науковим дослідженням, в якому на основі аналізу системи органів виконавчої влади усіх рівнів та специфіки їх організації в контексті сучасного державотворення та розвитку адміністративно-правової науки, обґрунтовано і розкрито парадигму виконавчої влади в Україні як правової конструкції.

Найвагоміші результати дисертаційного дослідження, які отримані автором особисто і характеризують наукову новизну роботи, полягають у такому:

вперше:

– здійснено системну характеристику парадигми виконавчої влади в контексті розвитку сучасної науки адміністративного права, що дозволило обґрунтувати необхідність її формування як системи докорінних адміністративно-правових перетворень, орієнтованих на досягнення соціально значущих цілей та реалізації принципу людиноцентризму на основі сукупності управлінських процедур, що призводять до зміни форм, методів і змісту діяльності ОВВ та, як наслідок, до зміни сфер суспільних відносин у контексті євроінтеграційних прагнень держави;

– доведено, що парадигму виконавчої влади України необхідно формувати з урахуванням соціально-політичних особливостей розвитку українського суспільства та глибинних процесів, які у ньому відбуваються. Натомість, запозичення зарубіжного досвіду функціонування моделей виконавчої влади потребує врахування зовнішніх загроз та внутрішніх чинників, побудови необхідної

інфраструктури, подальшої децентралізації та максимального сприяння інтеграції інститутів громадянського суспільства у діяльність ОБВ;

– з огляду на демократичний, соціальний, правовий вектори розвитку держави, задекларовані в Конституції України, запропоновано ефективність діяльності органів виконавчої влади вимірювати та оцінювати на основі соціально значущих параметрів, зокрема: чисельність населення, якість життя, тривалість життя, розвиток охорони здоров'я, підприємницька активність, захист материнства і дитинства, розвиток культури та ін.;

– визначено особливості функціонування органів виконавчої влади в умовах інформаційного суспільства. Встановлено, що ефективно запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності ОБВ повинно ґрунтуватись на прийнятті комплексу правових і організаційних заходів. Відкритість діяльності ОБВ можлива виключно в умовах належного регулювання усіх аспектів діяльності цих органів, зокрема шляхом прийняття адміністративних регламентів, а також права на забезпечення громадянам доступу до публічної інформації про діяльність ОБВ як органів публічної влади;

– принципи побудови сучасної моделі управлінської діяльності органів виконавчої влади, запропоновано розділити на такі види: а) конституційні принципи (передусім, принцип дотримання прав людини і громадянина, принцип законності, соціальної відповідальності та ін.); б) адміністративно-правові засади (зокрема принцип цілепокладання та ін.); в) принципи реформування державного апарату (принципи демократичності, ефективності, підконтрольності); г) принципи форм і методів, які реалізуються в управлінській діяльності органів держави (зокрема, принцип підготовленості кадрів);

– відповідно до сучасної парадигми державної влади визначено поняття компетенції державного органу, шляхом вказівки на сукупність таких елементів: сфери суспільного життя, що є об'єктом діяльності органу; державної функції, 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 згаданій сфері суспільного життя;

– виокремлено ознаки нормотворчої діяльності виконавчої влади, серед яких: нормативні акти, які видаються за її результатами мають підзаконний характер та регламентуються у чіткому законодавчому порядку; можуть затверджуватися і скасовуватися вищестоящими органами; нормотворчість органів виконавчої влади сприяє

законодавчому процесу, тобто розвиває законотворчість; стабільність нормотворчого процесу.

– здійснено новітній аналіз теоретичних і практичних шляхів реалізації електронного урядування в Україні. Встановлено основні чинники, що перешкоджають запровадженню та розвитку технологій електронного урядування в системі державного управління або їх ефективному використанню, а саме: недостатність або відсутність державного системного контролю в цій сфері; фактична відсутність централізованої структури державного управління процесами інформатизації державних органів; відсутність взаємодії у функціонуванні інформаційно-комунікаційних систем державних органів, відомча відокремленість; неефективна державна політика щодо стандартизації, особливо у сфері відкритих стандартів для їх застосування в галузі державних послуг, кредитно-фінансовій сфері, економіці, електронній комерції, освіті тощо; невідповідність законодавства у сфері ІКТ та інформаційної безпеки системі законодавства Європейського Союзу;

– запропоновано низку змін та доповнень до чинного законодавства, що сприятиме налагодженню інформаційної взаємодії між органами виконавчої влади на рівні Уряду та інших центральних органів виконавчої влади завдяки використанню технології блокчейн, яка дозволяє зберігати цілісність і доступність даних та одночасно забезпечувати безперешкодну передачу даних без ризику їх втрати, зміни чи знищення;

удосконалено:

– вихідні методологічні основи дослідження виконавчої влади в системі державної влади України;

– підходи щодо розуміння ролі зовнішнього державного контролю стосовно органів виконавчої влади як елемента правового забезпечення режиму законності. Обґрунтовано доцільність ширшого залучення громадськості в процеси реформування ОБВ та запропоновано нормативне закріплення контрольних функцій за досягненням суспільно важливих результатів за громадськими радами, які функціонують при ОБВ;

– визначення основних чинників прояву корупції в органах виконавчої влади, якими є: доволі широка свобода адміністративного розсуду в діях посадових осіб, що дозволяє створювати адміністративні бар'єри; недосконалість нормативних актів, що не містять достатніх підстав для прийняття рішень посадовими особами; недолік адміністративних процедур, зокрема процедур оскарження дій посадових осіб; нормативні колізії, що дозволяють завищувати вимоги, необхідні для реалізації прав людини і громадянина; дублювання

повноважень органів виконавчої влади, нечітке визначення обсягу їх компетенції; відсутність детальних норм, що встановлюють відповідальність посадових осіб за порушення законодавства та ін.;

– напрями вдосконалення діяльності виконавчої влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Доведено, необхідність удосконалення нормативно-правової основи діяльності ОВВ, шляхом створення комплексного нормативно-правового регулювання на рівні законів, підготовлених на основі всестороннього наукового дослідження моделі виконавчої влади, обґрунтованої методології та системи відносин у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади, а також галузеве нормативно-правове регулювання за окремими сферами життєдіяльності суспільства, що міститиме підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади та інших учасників, які забезпечують реалізацію функцій ОВВ, вироблених із залученням кращих експертів і фахівців у відповідних галузях.

набуло подальшого розвитку:

– характеристика стану наукового дослідження виконавчої влади в системі державної влади України;

– питання становлення і розвитку виконавчої влади в Україні як складової державної влади. Підкреслено, що ефективна реалізація виконавчої влади залежить від того, як її розподілено між відповідними державними органами, та від засад її реалізації;

– аспекти взаємодії виконавчої влади і громадянського суспільства. Визначено, що успішність діяльності органів виконавчої влади безпосередньо залежить від зворотнього зв'язку між змістом управління та інтересами суб'єктів, що підлягають управлінню, який досягається, передусім, за рахунок участі незалежних інститутів громадянського суспільства в управлінській діяльності;

– питання сучасного розуміння виконавчої влади як сфери публічного управління, що дозволило визначити публічно-управлінські функції ОВВ як процес, що включає і процедури (надання адміністративних послуг, адміністративні процедури), і питання державної служби, й інституційні питання (управління людськими ресурсами, стратегічне планування, формування і координація відповідної політики);

– визначення поняття системи виконавчої влади та форм її реалізації в умовах децентралізації;

– поняття, зміст та нормативно-правові засади провадження у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади;

– визначення правового статусу місцевих органів виконавчої влади в контексті децентралізації;

– пріоритетні завдання органів виконавчої влади щодо євроінтеграції України. Обґрунтовано, що вибір певного напрямку соціально-економічного розвитку держави, а це асоціація з Європейським Союзом і відповідно адаптація національного законодавства, передбачає коректування і оновлення вітчизняного законодавства з урахуванням поставлених цілей і завдань сучасного державотворення;

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять і науково-теоретичний, і практичний інтерес, а саме – можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення загально-теоретичних аспектів діяльності органів виконавчої влади в Україні;

– *навчальному процесі* – під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», «Інформаційне право»; для підготовки відповідних навчально-методичних матеріалів (*довідка Національного університету «Львівська політехніка» № 67-01-1184 від 03.07.2018 р.*);

– *сфері правотворчості* – для удосконалення вітчизняного законодавства у сфері діяльності органів виконавчої влади;

– *правореалізаційній діяльності* – для підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади (*довідка Управління кримінального розшуку Головного управління Національної поліції у Львівській області № 2914/14/01-2018 від 01.08.2018 р.*; *Дослідний інститут ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права», довідка № 12 від 20.12.2018 р.*).

Особистий внесок дисертанта. Дисертаційна робота є самостійно виконаною науковою працею. Усі теоретичні висновки і практичні результати дослідження сформульовані особисто. При використанні матеріалів інших дослідників зроблено відповідні посилання. Наукові напрацювання співавторів не використовувались.

Апробація результатів дослідження. Дисертацію виконано й обговорено на кафедрі адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка».

Результати дослідження оприлюднено на науково-практичних заходах: IV Всеукраїнській науково-практичній конференції «Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів, 27 травня 2015р.); науково-практичної конференції «ІТ право: проблеми і перспективи розвитку в Україні» (м. Львів, 18 листопада 2016 р.); науково-практичному круглому столі «Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку» (м. Львів, 29 лютого 2016 р.); науково-практичній конференції «Правові, соціально-психологічні та інформаційні процеси

державотворення в контексті євроінтеграції» (м. Львів, 8–9 лютого 2016 р.); VI Всеукраїнській науково-практичній конференції «Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів, 30 травня 2017 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Тенденції розвитку адміністративного права в Україні» (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); II-й Міжнародній науково-практичній конференції «ІТ-право: проблеми та перспективи розвитку в Україні» (м. Львів, 17 листопада 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасна університетська правова освіта і наука» (м. Київ, 23 лютого 2018 р.); Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції «Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку» (м. Львів, 30 березня 2018 р.); Міжнародній заочній науково-практичній конференції «Політичні, соціальні, економічні, психологічні та правові механізми регулювання міграційних процесів у сучасних умовах»: матеріали Міжнародної заочної науково-практичної конференції. (м. Львів, 17 травня 2018 р.).

Публікації. Основні теоретичні та практичні положення і висновки дисертації викладено у 31 науковій публікації, зокрема: 1 одноосібній монографії; 20 статтях у наукових фахових виданнях України, серед них 12 статей – у виданнях, які включено до міжнародних наукометричних баз, а також у 10 тезах виступів на науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації. Структура й обсяг дисертаційної роботи зумовлені метою, завданнями, об'єктом і предметом дослідження. Дисертація складається з переліку умовних позначень, вступу, п'яти розділів, поділених на сімнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків (21 сторінка). Повний обсяг дисертації – 498 сторінок, із них 384 сторінки основного тексту. Список використаних джерел становить 69 сторінок (631 найменування).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено мету і завдання роботи, її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, охарактеризовано об'єкт, предмет та методологічну основу дослідження, сформульовано наукову новизну одержаних результатів, висвітлено практичне значення й апробацію результатів дослідження, наведено кількість публікацій за темою дисертації, обсяг і структуру дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні основи дослідження виконавчої влади в Україні в сучасних умовах розвитку

суспільства» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Загальна характеристика стану наукового дослідження виконавчої влади в системі державної влади України» проаналізовано низку джерел, що становлять теоретичну основу дисертації. Виокремлено такі групи джерел: 1) історичні джерела права України, в яких розкривається сутність виконавчої влади та державного управління; 2) наукові праці вчених-адміністративістів, де розкриваються різноманітні аспекти діяльності органів виконавчої влади; 3) чинні нормативно-правові акти України, зарубіжних держав, проекти законів України, присвячені виконавчій владі; 4) наукові праці з питань загальної теорії держави і права, філософії права, в яких досліджуються правова природа виконавчої влади; 5) правові періодичні видання, Інтернет-видання, в яких висвітлюються окремі правові аспекти діяльності органів виконавчої влади; 6) матеріали юридичної практики, які сприяли обґрунтуванню адміністративно-правових положень дослідження та підкріпленню їх практичними аспектами.

Доведено, що у вітчизняній юриспруденції сьогодні немає комплексних досліджень, в яких було б розглянуто парадигму виконавчої влади в Україні у контексті сучасних державотворчих процесів.

Підкреслено, що необхідність дослідження парадигми виконавчої влади та вироблення нових підходів до її реалізації, 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.

У підрозділі 1.2 «Вихідні методологічні основи дослідження виконавчої влади в системі державної влади України» проаналізовано концептуальні підходи, загальнонаукові і спеціально-юридичні методи та способи дослідження парадигми виконавчої влади в Україні. Обґрунтовано положення про те, що методологія зазначеного дослідження має міждисциплінарний, комплексний характер, тому потребує використання методологічного інструментарію значної кількості наук, насамперед конституційного права, адміністративного права, загальної теорії держави та права, міжнародного права тощо.

Констатовано, що фундаментальну методологічну основу дослідження становлять такі філософсько-правові (концептуальні) підходи як діалектичний, системний, синергетичний, які визначили головну стратегію дослідження, його загальну спрямованість, зумовили характер і зміст оцінювання одержаних результатів. Особливо

підкреслено, що система органів виконавчої влади є одним з різновидів соціальних систем, а отже у цьому випадку важливість системного підходу не викликає жодного сумніву. Засоби системного підходу є важливою складовою загальнометодологічної основи будь-якого дослідження і сприяють глибокому усвідомленню структурно-функціонального змісту явищ, притаманних діяльності органів виконавчої влади щодо державного управління, їх багатогранних взаємозв'язків між собою та навколишнім середовищем, дій різноманітних системоутворюючих чинників при організації виконавчої влади, її удосконаленні та розвитку.

Водночас, зроблено висновок про те, що при системному підході до дослідження правовідносин, що складаються у процесі діяльності ОВВ необхідно розглянути і їх специфічні ознаки, що притаманні окремим правовідносинам, або їх групам, і загальні родові ознаки правовідносин, які зближують різні правовідносини між собою та характеризують їх як загальну цілісність.

У підрозділі 1.3 «Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні як складової державної влади» зазначено, що державна влада розуміється науковцями в контексті: по-перше, вольових відносин, по-друге, через реалізацію державно-владних повноважень, по-третє, через феномен, що організовує життя соціуму. Кожна із зазначених концепцій має своє обґрунтування та наукових прихильників. Така різносторонність є зумовлена тим, що концепт державної влади є складним та змінним в історичній і глобалізаційній трансформації.

Натомість, в умовах демократичних перетворень в різних сферах суспільства потрібно оновити розуміння всієї владної сфери, в тому числі тієї, яка виконує виконавчі функції, оскільки, проблема визначення правової природи виконавчої влади в Україні є, мабуть, найскладнішою в юридичній науці.

Підкреслено, що виконавча влада є різновидом соціальної влади і має публічний характер, який вона отримує завдяки наявності спеціальних юридичних механізмів, що забезпечують легальність і легітимність влади та застосовуваного нею юридичного примусу.

Констатовано, що характеризуючи виконавчу владу у контексті прийнятої в Україні конституційної моделі поділу влади (розподілу влад), необхідно визначитися щодо її функціонального й організаційного проявів. Виконавча влада як функція асоціюється з державним управлінням у вузькому сенсі. Виконавча влада як організація – це сукупність (система) державних органів і посадових осіб, які реалізують відповідну функцію на політичному (насамперед уряд і, різною мірою за різних форм державного правління, глава

держави) та адміністративному (апарат державного управління) рівнях. «Політична» й «адміністративна» складові визначеної у такий спосіб виконавчої влади становить органічне ціле.

У підрозділі 1.4 «Виконавча влада і громадянське суспільство: аспекти взаємодії» підкреслено, що громадянське суспільство є невід'ємним елементом сучасного демократичного і правового суспільства. Громадянське суспільство можна розглядати як сукупність різних зв'язків і відносин між людьми з метою як найповнішого задоволення різноманітних інтересів: культурних, комунікативних, освітніх, економічних та інших. Інтереси кожної конкретної людини, реалізація яких дозволяє задовольняти індивідуальні (групові, корпоративні) потреби, і будуть приватними інтересами. Завдання державної влади консолідувати приватний і публічний інтерес.

Наголошено, що виконавча влада є найбільш розгалуженою гілкою державної влади, котра володіє значними повноваженнями в частині реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян. Водночас, саме вона найменш підконтрольна народу, який відповідно до Конституції є єдиним джерелом влади. Громадянське суспільство здійснює вплив на виконавчу владу на всіх етапах прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Зазначено, що участь народу чи громади в управлінні державними справами, у політиці та у владній діяльності визначається як критерій ефективності діяльності органів виконавчої влади при її оцінці. Побудова виконавчої влади за європейськими стандартами передбачає налагодження взаємодії між владою в усіх сферах суспільного життя і громадськістю, усунення адміністративних перешкод і створення максимально сприятливих умов для самореалізації народу, забезпечення вільної реалізації свобод громадян у сфері власності та надійний правовий захист життєдіяльності соціуму.

Розділ 2 «Виконавча влада як сфера публічної управлінської діяльності: поняття, зміст, функції» складається з трьох підрозділів.

Підрозділ 2.1 «Сучасне розуміння виконавчої влади як сфери публічного управління», зауважено, що вибір Україною курсу демократичних реформ та об'єктивні процеси розвитку й модернізації суспільства загалом визначають перехід від традиційних моделей управління до розбудови їх механізмів на засадах демократичного врядування. В сучасних умовах будь-яка система управління, що виступає як система розробки та реалізації владних функцій, відчуває на собі вплив громадської думки – особливого інструменту соціального впливу на систему управління і механізму соціальної кореляції відносин влади і

суспільства. Цей вплив і робить процеси, що пов'язані з реалізацією тих чи інших управлінських функцій в більшій чи меншій мірі публічними.

Підкреслено, що розвиток відносин власності, еволюція економічних систем різних країн світу поступово зумовлює появу нових підходів до побудови механізмів взаємодії публічної влади та громадянського суспільства. Передусім зазначена проблематика стосується системи державного управління та всіх її елементів, які пов'язані з наданням державними органами адміністративних послуг, зокрема й органів виконавчої влади.

Натомість констатовано, що державне управління має владний характер і ключовими елементами для цієї системи є держава і державна влада. Що ж стосується публічного адміністрування, цей термін походить з права та практики зарубіжних країн. В європейському праві поняття «публічна адміністрація» розуміється як система органів публічної влади, які виконують свої повноваження у державній сфері виключно в інтересах суспільства.

У підрозділі 2.2 *«Провадження у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади: поняття, зміст та нормативно-правові засади»* зазначено, що процесуальні засади позитивної управлінської діяльності включають в себе юридичні провадження. В останні роки значний розвиток отримала теорія адміністративних проваджень, яка в країнах-членах Європейського Союзу визнана невід'ємною частиною доктрини адміністративного права.

Вказано, що провадження у сфері управлінської діяльності як форма реалізації організаційної функції управління виступає і як засіб, і як форма управлінської діяльності, до якого висуваються правові та організаційні вимоги, як критерію і показника належної державно-владної організації публічного управління, формування та реалізації державної політики з різних питань суспільного розвитку.

Констатовано, що провадження у сфері управлінської діяльності орієнтоване на досягнення конкретного правового результату, складається з актів поведінки, які послідовно змінюються, врегульоване нормами права, ієрархічно побудоване, постійно знаходиться в динаміці, визначає порядок здійснення управлінських дій. Провадження у сфері управлінської діяльності потребує наявності правового інструментарію для реалізації функцій державного управління, складається з процедур, які охоплюють адміністративні дії, що вчиняються суб'єктами управління, виступаючи організаційно-правовою формою реалізації організаційної функції державного управління.

У підрозділі 2.3 *«Нормотворча функція як основа функціонування виконавчої влади»* зауважено, що функції виконавчої

влади – це провідні напрями діяльності її органів, у яких виражається цільова направленість цієї гілки влади, і з ними безпосередньо пов'язаний наданий органами виконавчої влади обсяг державно-владних повноважень. Нормотворча функція детермінується у нормативній діяльності органів державної виконавчої влади.

Наголошено, що не дивлячись на те, що нормотворчість має підзаконний характер, її роль є значною, оскільки нормотворчість органів державної виконавчої влади є прямим показником розвитку демократії та верховенства права, барометром законності і, найголовніше – свідченням стану дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Визначено, що, ознаками нормотворчої діяльності виконавчої влади є такі характеристики: 1) нормотворчість органів виконавчої влади має підзаконний характер та здійснюється в порядку, що чітко регламентований в законодавстві; 2) нормативні акти, що видаються органами виконавчої влади можуть затверджуватися і скасовуватися вищестоящими органами; 3) нормотворчість органів виконавчої влади сприяє законодавчому процесу, тобто розвиває законотворчість; 4) стадійність нормотворчого процесу.

Розділ 3 «Система органів виконавчої влади та організаційні аспекти основних напрямів її діяльності у контексті децентралізації влади» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Поняття системи виконавчої влади та форм її реалізації в умовах децентралізації»* підкреслено, що вихід українського суспільства із системної кризи потребує істотного підвищення ефективності державного управління, тобто підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, що, в свою чергу, ставить питання про оптимальну організацію виконавчої влади.

Наголошено, що ефективне функціонування системи органів виконавчої влади залежить від стабільності та прогнозованості відносин між органами. У цих відносинах реалізуються повноваження органів виконавчої влади.

Констатовано, що чіткої системи органів виконавчої влади в Конституції України не прописано. Хоча ця особливість притаманна також основним законам інших держав. Очевидно, це пов'язано з необхідністю забезпечити гнучкість під час створення, реорганізації чи ліквідації органів виконавчої влади, адже інакше будь-яка така зміна вимагатиме внесення змін до конституції, що далеко не завжди є простим.

У підрозділі 3.2 *«Уряд України та інші Центральні органи виконавчої влади»* зазначено, що Конституція України містить положення про те, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у

системі органів виконавчої влади. Виконавчу владу Кабінет Міністрів України здійснює безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

На основі аналізу основних груп функцій та повноважень Кабінету Міністрів України зроблено висновок про те, що Кабінет Міністрів України – це орган виконавчої влади загальної компетенції, який, вступаючи безпосередньо у конкретні правовідносини, може набувати ознаки органу виконавчої влади спеціальної компетенції.

У підрозділі 3.3 «Правовий статус місцевих органів виконавчої влади в контексті децентралізації» вказано, що розбудова демократичної, соціальної та правової держави – це сучасний етап державотворення в Україні. Важливим акцентом у побудові такої держави є проведення науково обґрунтованого реформування усієї системи виконавчої влади. Результатом такого реформування має стати створення системи виконавчої влади, яка забезпечує ефективне державне управління і на центральному рівні, і на місцевому, захист прав та законних інтересів громадян, належний соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Підкреслено, що аналізуючи відповідно до законодавства сучасний стан розподілу повноважень та їх делегування між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і практику діяльності цих органів, можна стверджувати, що проводиться цей процес без достатньої послідовності та необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях.

Тому одним з найбільш пріоритетних завдань сьогодення продовжує залишатися законодавче врегулювання проблем, пов'язаних з реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування країни з одночасним розмежуванням їх повноважень у контексті децентралізації.

У підрозділі 3.4 «Пріоритетні завдання органів виконавчої влади щодо євроінтеграції України» зазначено, що євроінтеграція має стати першочерговим пріоритетом для всіх гілок і рівнів влади в Україні, насамперед для органів виконавчої влади. Це пов'язано з низкою причин, зокрема, з тим, що: органи виконавчої влади є суб'єктами, відповідальними за практичне втілення у життя рішень, які приймаються Верховною Радою України та Президентом України, у тому числі й у сфері євроінтеграції; останні володіють найбільшою кількістю ресурсів (фінансових, організаційних, людських тощо), необхідних для успішного

виконання євроінтеграційних завдань України; органи виконавчої влади поширюють свої повноваження на всю територію держави і тому, є максимально наближеними до населення країни, без підтримки якого інтеграційні плани України приречені на невдачу.

Проведений аналіз свідчить про системну та комплексну роботу усіх центральних органів виконавчої влади, у забезпеченні євроінтеграційних процесів в Україні, що, як наслідок, дозволяє сподіватися на успішне та швидке вирішення суб'єктів, відповідальних за забезпечення завдань, необхідних для набуття Україною євроінтеграційних процесів.

Розділ 4 «Функціонування виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства» складається з чотирьох підрозділів.

Підрозділ 4.1 «Особливості функціонування органів виконавчої влади в умовах інформаційного суспільства» ділиться на три пункти.

У пункті 4.1.1 «Загальна характеристика інформаційних ресурсів, що використовуються у сфері виконавчої влади» зазначено, що створення об'ємних інформаційних ресурсів, розвиток комунікаційних мереж збільшує науковий внесок у соціально-правові та економічні інновації, механізми соціальних, культурних і політичних змін. Водночас, у правовій сфері виникають нові можливості для впливу на суспільну свідомість, політичні установки й орієнтації різних соціальних груп, що безпосередньо пов'язано з діяльністю ОБВ. Успіхи, досягнуті у створенні інформаційних технологій, їх широке впровадження у життєдіяльність людини ведуть до формування особливого світовідчуття, адже віртуальна реальність істотно трансформує сучасну дійсність.

Підкреслено, що темпи накопичення ресурсів інформації зараз великі, розвиток каналів зв'язку і комунікації робить їх доступними. Ці факти, крім безсумнівного позитивного потенціалу (наприклад, за допомогою інформаційних ресурсів мережі Інтернет можна істотно підвищити якість надання адміністративних послуг населенню), мають і негативні наслідки (неможливість здійснення контролю вмісту ресурсів мережі Інтернет тягне за собою появу у вільному доступі сайтів з інформацією протиправного змісту, що особливо важливо в умовах ведення «гібридної» війни північного сусіда з Україною). Тому важливо усвідомлено підходити до процесу накопичення та використання інформаційних ресурсів.

Наголошено, що ефективне використання ресурсів інформації відкриває перед суб'єктами публічного управління низку можливостей. До таких належать автоматичне планування діяльності, використання експертних систем, які виконують частину рутинної роботи, та налагодження діалогу між наукою і практикою в режимі реального часу.

Інформаційні ресурси можуть застосовуватися і як допоміжний засіб для внутрішніх процесів публічного управління, і для опублікування найбільш важливих її положень. Останнє робить стратегію правового розвитку публічного управління прозорішою та зрозумілішою людині, що є головним аспектом європейського публічного управління.

У пункті 4.1.2 *«Інформаційний обмін та інформаційно-правова взаємодія органів виконавчої влади в Україні»* підкреслено що незважаючи на наявність широкого спектра досліджень проблем, що породжуються інформатизацією суспільства, пов'язаних зі зміною соціальної структури суспільства зумовленим європейським вектором України, забезпеченням територіальної цілісності та суверенітету держави, проблематика інформаційного обміну і інформаційно-правової взаємодії у публічному управлінні в Україні не обмежується явищами і процесами макросоціального порядку, але криється і в управлінні інформаційними ресурсами кожного соціального інституту окремо.

У пункті 4.1.3 *«Забезпечення органами виконавчої влади інформаційної безпеки в контексті національної безпеки держави»* вказано, що органи державної виконавчої влади не лише забезпечують виконання від імені держави цілей і завдань, сформульованих у законах, але й беруть активну участь у виробленні державної політики, проводять її в життя. Виявляється це, поза сумнівом, і у сфері забезпечення національної безпеки України.

Підкреслено, що у системі органів виконавчої влади Конституція України розрізняє структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів, органи кожного з яких відповідно до чинного законодавства є суб'єктами забезпечення національної безпеки. Специфіка національної безпеки пов'язана з наявністю загроз у багатьох сферах життєдіяльності, зокрема інформаційній, і у процесі виявлення та нейтралізації цих загроз можуть брати участь органи державної виконавчої влади різних рівнів та спеціалізації.

Наголошено, що застосування інформаційних технологій органами публічного управління у всіх сферах життєдіяльності і успішне вирішення проблем у галузі інформаційної безпеки передбачає більш ефективну діяльність у процесі прийняття управлінських рішень. Формування нової реальності, усвідомлення її в цілості, без відриву від інформаційних технологій, спонукає до пошуку шляхів безпечного розвитку, подолання негативних ефектів від застосування сучасних технологій, перегляду ціннісних орієнтирів. Подальше удосконалення методів і форм публічного управління, заснованого на інформаційних технологіях, з метою забезпечення динамічної рівноваги суспільної еволюції, потребує постійної підтримки умов інформаційної безпеки.

Підрозділ 4.2 «Електронне урядування: теоретичні та практичні шляхи реалізації» ділиться на три пункти.

У пункті 4.2.1 *«Суть та передумови впровадження електронного урядування в Україні»* зазначено, що електронне урядування в Україні стало невід'ємною частиною політико-адміністративного дискурсу. За його допомогою органи влади демонструють свою відповідність вимогам часу, відкритість та поступ на шляху демократизації. Створюються підрозділи в органах державної влади, що несуть відповідальність за даний напрямок діяльності, приймаються відповідні програми та нормативні акти. Ефекту від впровадження електронного урядування, принаймні на рівні декларацій та заяв, очікують в різних сферах – від зростання ефективності електронного документообігу до поліпшення роботи зі зверненнями громадян Заявами, скаргами, петиціями).

Вказано, що з'ясування сутності електронного уряду з точки зору державного управління дозволяє визначити його як інформаційну систему взаємодії влади і суспільства на основі поєднання внутрішньої урядової і зовнішньої суспільної інфраструктури через владні Інтернет-представництва (портали), що розширює доступність адміністративних послуг та скорочує строки їх надання.

Доведено, що електронне урядування як корпоративна система національного, регіонального або відомчого масштабу має кілька аспектів, які відображають його теоретико-методологічні, організаційні, інституційні, нормативно-правові, технологічні та інші основи. Комплексне вивчення цих аспектів є обов'язковою передумовою отримання цілісного системного уявлення про нього та оволодіння відповідними знаннями і навичками фахівця організаційних систем електронного урядування будь-якого рівня.

Підкреслено, що впровадження е-урядування є складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних і фінансових ресурсів та вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем.

У пункті 4.2.2 *«Електронне урядування на місцевому рівні: зміст, принципи та передумови»* підкреслено, що впровадження електронного урядування протягом останнього десятиліття засвідчило, що розвивати електронне урядування лише «згори» – на центральному, загальнодержавному рівні – не є ефективним. Це марно витрачені кошти державного бюджету. Як засвідчує досвід країн лідерів у сфері е-урядування (Естонія, Великобританія, Німеччина), для успішного впровадження електронних ініціатив необхідно об'єднати зусилля центральних і місцевих органів влади, органів місцевого

самоврядування, громадян і бізнесу. Без місцевої ініціативи, підтриманої відповідними нормативно-правовими актами «згори», не можливий рух вперед щодо розвитку е-урядування.

Визначено, що електронне урядування на місцевому рівні – це форма організації публічного управління, за якого відбувається активна взаємодія місцевих органів влади між собою, з суспільством, людиною та громадянином, бізнесом, некомерційними організаціями за допомогою інформаційно-комунікативних технологій. Встановлено принципи та передумови впровадження електронного урядування на місцевому рівні.

У пункті 4.2.3 «*Нормативно-правове забезпечення електронного урядування в Україні*» зазначено, що нормативно-правове забезпечення є однією з передумов створення та належної діяльності електронного уряду. Воно спрямовується на регулювання відносин у сфері інформатизації в частині забезпечення інформаційних потреб суспільства, захисту прав споживачів е-послуг, установлення компетенції, а також координації діяльності державних органів в умовах функціонування е-урядування. Необхідною є низка документів, що встановлюють загальні рамки, стратегії і конкретні стандарти щодо електронного урядування та сфери створення і використання інформаційно-комунікаційних технологій в державному управлінні, між суб'єктами господарювання і громадянами.

Констатовано, що нормативно-правові передумови функціонування електронного урядування передусім базуються на чинному законодавстві у сфері інформаційних відносин і захисту інформації. На цей час сферу електронного урядування та взагалі інфраструктуру ІКТ в Україні регулюють основні нормативно-правові акти у сфері інформації.

У підрозділі 4.3 «*Використання інформаційних технологій органами виконавчої влади: зарубіжний досвід*» констатовано, що європейське публічне управління – це основа всього устрою держави, його сфера діяльності, від якої залежить, як і ким управління буде здійснюватися, на які пріоритетні сфери спрямований інтерес суспільства. Управлінський процес повинен здійснюватися м'якими формами державного управління без жорсткого адміністрування, суворої ієрархії та централізації, які показали свою вичерпаність і неефективність.

Вказано, що практика країн ЄС (Німеччина, Великобританія, Франція, Естонія та ін.) підтверджує необхідність створення такої внутрішньої організації, яка забезпечує гнучку інтеграцію нових пріоритетних напрямів використання ІКТ в різні системи інноваційного публічного управління. В інноваційному публічному управлінні переважають не ресурси і матеріальні цінності, а інтелект персоналу і

його сприйнятливості до нововведень.

Нові моделі інноваційного управління та їх впровадження в публічне управління базуються на визнанні інноваційним процесом створення такого інноваційного клімату, який зумовлює ефективне використання творчого потенціалу всіх працівників. Основу створення нової моделі інноваційного публічного управління становить організаційна структура публічного управління, яка визначає становлення нової економіки. Проаналізовано досвід низки держав, з-поміж яких Великобританія, Німеччина, Франція, США, Японія, Канада, Сінгапур та інші.

Встановлено, що у переважній більшості розвинутих країн світу електронний уряд відповідно до концепції архітектури відкритих систем виступає як інноваційна технологія, що надає розширені можливості взаємодії представників публічного управління з населенням за допомогою застосування комунікаційних засобів зв'язку, в тому числі мережі Інтернет. Його основна мета полягає у задоволенні соціальних потреб, підвищенні громадської ініціативи і контролю.

Розділ 5 «Напрями вдосконалення діяльності виконавчої влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів» складається з трьох підрозділів.

Підрозділ 5.1 «Концептуальні засади організації виконавчої влади України» ділиться на два пункти.

У пункті 5.1.1 «Вдосконалення діяльності органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («good governance»)» вказано, що на сучасному етапі побудови в Україні демократичної, правової держави важливого значення набуває врахування в управлінській практиці та правотворчій діяльності сучасного змісту європейської концепції належного урядування (англ. – «good governance») та однойменних принципів, які сформувалися у західній юридичній думці на основі фундаментальної ідеї верховенства права.

На основі аналізу теоретичних і практичних аспектів запровадження у вітчизняному законодавстві окремих європейських стандартів належного урядування, підкреслено, що розглянуті проблеми свідчать про необхідність відповідного поглиблення адміністративної реформи з метою прискорення процесу адаптації вітчизняної системи законодавства до європейських принципів та стандартів, що, в свою чергу, стало б вагомим підтвердженням євроінтеграційної спрямованості державної політики України.

У пункті 5.1.2. «Основні напрями вдосконалення законодавства, спрямованого на використання інформаційних технологій у публічному

управлінні» зазначено, що в контексті запровадження ІКТ в діяльності ОБВ найважливішими завданнями є постійне удосконалення законодавства, формування внутрішньо узгодженої нормативно-правової бази, створення умов для синхронної трансформації елементів державно-правової надбудови, підтримання ефективної структури законодавства.

Водночас поява нових інформаційно-комунікаційних технологій і використання їх у публічному управлінні набуває низки специфічних характеристик, які важливо враховувати не тільки в загальнотеоретичному, але і в проблемно-практичному плані, зокрема при виробленні та реалізації відповідної правової політики держави.

У підрозділі 5.2 *«Зовнішній державний контроль щодо органів виконавчої влади як елемент правового забезпечення режиму законності»* підкреслено, що легальність як принцип влади безпосередньо детермінується режимом законності. Легітимність та легальність є важливим принципом функціонування виконавчої влади. Критерії відповідності легальності виходять із нормативного регулювання. Структура та повноваження виконавчої влади передбачені у законодавстві, тому легальними є всі органи, які визначені правовими нормами. Легітимність передбачає: норми, що регулюють виконавчо-владну діяльність відповідають ієрархії структури нормотворця; функціонування передбачає відповідність принципу верховенства прав та законність рішень органів виконавчої влади.

Суспільство легітимізує владу через сприйняття її достатньо значимою, щоб їй підкорятися. Механізм легітимації виконавчої влади передбачає досягнення органами цієї гілки влади таких аспектів: легальність виконавчої влади та її рішень; формування влади легітимними суб'єктами з числа осіб, що мають високий рейтинг довіри у суспільстві; результати діяльності органів виконавчої влади є доступними громадськості; у своїй діяльності органи є відкритими до діалогу, сприймають критику та прагнуть до удосконалення взаємовідносин з народом; основою виконавчо-владної діяльності є охорона, захист та забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян; рішення органів влади є ефективними, актуальними та схвалюються народом; непопулярні, однак необхідні рішення містять елементи компромісу та роз'яснення мотивів їх прийняття.

У підрозділі 5.3 *«Запобігання корупції в органах виконавчої влади: аналіз та проблеми реалізації»*, підкреслено, що на виконавчу владу в Україні припадає найбільша частина владних державних функцій. До того ж саме органи виконавчої влади безпосередньо беруть участь у розподілі суспільних благ, формують правозастосовну практику і, з огляду на це,

наділені найбільшим обсягом повноважень у сфері соціального контролю, а їх штат досить значний. Тому однією з найскладніших і в той же час вкрай актуальних проблем вдосконалення виконавчої влади в державі є питання дослідження системи неформальних відносин, що складається і в горизонтальній взаємодії міністерств і відомств, виконавчої та інших гілок державної влади, і при вертикальній владній комунікації між відповідними рівнями виконавчої влади.

Найнегативнішим у цьому контексті є тіньові практики, котрі становлять антиправову, корупційну діяльність посадових осіб, які входять в структури виконавчої влади, та пов'язані з ними олігархічні клани і організовану злочинність щодо присвоєння публічних благ, відтворюваних суспільством, вирішення певних ситуацій на їх користь. Не менш небезпечними корупційні тіньові відносини є і для самої державності, оскільки сприяють роз'єднанню суспільства та державної влади. Тінізація виконавчої влади нівелює цінність законів, які виступають основою соціальної впорядкованості. Поширення корупції, «телефонного права» тощо знищує головний соціальний елемент законодавства – соціальну справедливість, доводить суспільству необхідність вирішення суспільних конфліктів у тіньовій, а не легальній формі.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми, яка полягала у комплексній адміністративно-правовій характеристиці парадигми виконавчої влади в Україні.

Найважливіші наукові і практичні результати роботи є такими:

1. Аналіз стану наукового аналізу попередніх доробок дає змогу констатувати значну зацікавленість наукової спільноти в державно-владних явищах, та й в оптимальній моделі функціонування виконавчої влади, проте наукове обґрунтування сучасної адміністративної реформи є нечіткими, безсистемними, в них відсутній цілеспрямований людиноцентричний вектор розвитку. Науковий аналіз питання вироблення цілісної моделі виконавчої влади, реформування органів виконавчої влади різних рівнів також має мати цілісну будову, тому необхідним є дослідження цілого конгломерату виконавчої влади як вагомій системи публічно-владної сфери загалом. Доведена необхідність вироблення нових підходів до функціонування виконавчої влади, що обумовлюється 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.

2. Зміст концепції державної влади безпосередньо залежить від методологічної основи, її аналізу і, насамперед, від сутності феномена влади. Тому поняття влади як соціального явища вчені вважають передумовою в розгляді будь-яких державно-правових явищ. Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що виконавча влада має низку узагальнюючих ознак: 1) влада як складний соціальний і правовий феномен існує з моменту створення соціуму і характеризується реальною можливістю управляти діями людей, узгоджуючи суперечливі індивідуальні або групові інтереси, підкоряючи їх єдиній волі за допомогою переконання або примусу; 2) виконавча влада є різновидом влади соціальної та політичної, але не тотожна їм, адже їй притаманні власні специфічні риси. Сферою дії політичної влади є весь комплекс відносин, що відбувається в рамках політичної системи. Сферою державно-владного впливу є відносини, пов'язані з реалізацією інтересів власне держави як самостійного суб'єкта політичної системи суспільства. Ці сфери взаємопов'язані та взаємозалежні. Держава, з одного боку, опирається на політичні інститути для реалізації своїх цілей, з іншого боку, використовуючи механізми правового регулювання, встановлює межі та напрями їхньої діяльності.

3. Доведено, що за сутністю та правовим значенням для суспільного існування державна влада характеризується тим, що здійснює управлінську діяльність суспільством. Для вказаного вона володіє спеціальним цілісним фаховим апаратом, який здійснює завдання і функції у різних сферах, які покладені на них нормами права. Визначена система органів державної влади має широкі повноваження та репрезентує державу, оскільки уповноважена діяти від її імені. Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади залежить від того, як саме її розподілено між відповідними державними органами та від засад її реалізації; сьогодні вирізняються два пріоритетні напрями вдосконалення реалізації виконавчої влади: по-перше, структурне удосконалення органів цієї гілки влади, тобто створення оптимальної структури у кожній галузі); по-друге, удосконалення

здійснюваних цими органами повноважень (способом чіткішого їх розподілу, закріплення і вдосконалення умов і порядку їх реалізації).

4. Констатовано, що механізм взаємодії органів державної виконавчої влади і громадянського суспільства є вагомим чинником демократизації держави, забезпечує ефективність прийнятого управлінського рішення, сприйняття його з боку громадян та формування системи права на основі ціннісного визначення прав і свобод людини, громадянина, захисту їх законних інтересів. Визначено, що в нашій державі на сучасному етапі розвитку правової системи, потребують активізації такі аспекти діалогу громадськості та влади: налагодження взаємодії шляхом удосконалення функціонування органів державної влади; активізація діалогу шляхом забезпечення можливості брати участь громадянам в управлінні державними справами; використання новітніх інформаційних технологій для удосконалення врядування; посилення комунікативної діяльності органів державної виконавчої влади; подолання корумпованості чиновницького апарату.

5. Зазначено, що в Україні виконавча влада реалізується органами виконавчої влади, які утворюють систему ОВВ з такими ознаками як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. Доведено, що реформування системи органів виконавчої влади має постійний характер і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань.

6. Виділено ознаки органу виконавчої влади: а) займає певне місце в системі державного механізму; б) бере участь у виконанні функцій держави у визначеній сфері суспільних відносин; в) має відповідну організаційну структуру, яка відповідає меті його діяльності; г) має здатність діяти від імені держави в формі виконавчо-розпорядчої діяльності; д) наділений публічно-владними повноваженнями. Виходячи з наведених ознак, стверджується, що правовий статус органу виконавчої влади: а) визначає його місце в системі державних органів, встановлених Конституцією України, або в тій чи іншій їх підсистемі; б) фіксує його призначення в системі виконання державних функцій шляхом встановлення основної мети, завдань і функцій; в) закріплює певну організаційну структуру і ресурси (або порядок їх формування) шляхом встановлення порядку фінансування, розподілу матеріальних засобів, необхідних для реалізації його завдань і функцій, шляхом регламентації порядку організації роботи; г) визначає компетенцію органу, тобто окреслює коло його прав і обов'язків, необхідних для реалізації мети, завдань і функцій; статус визначає методи і форми

діяльності органу.

7. Обґрунтовано, що компетенція органів виконавчої влади становить сукупність функцій і повноважень стосовно сфери об'єктів управління. Відповідно до цього компетенція державного органу визначено шляхом вказівки на: 1) сферу суспільного життя, що є об'єктом діяльності органу; 2) державну функцію, яку орган повинен здійснювати в певній галузі суспільного життя і яка проявляється в низці окремих питань, що підлягають віданню органу; 3) конкретні повноваження службовців, що є засобом успішного здійснення зазначеної функції в згаданій сфері суспільного життя.

8. Визначено, що провадження у сфері управлінської діяльності як форма реалізації організаційної функції управління виступає і як засіб, і як форма управлінської діяльності, до якого висуваються правові та організаційні вимоги, будучи критерієм і показником належної державно-владної організації публічного управління, формування та реалізації державної політики з різних питань суспільного розвитку.

Провадження у сфері управлінської діяльності орієнтоване на досягнення конкретного правового результату, складатиметься з актів поведінки, які послідовно змінюються, врегульоване нормами права, ієрархічно побудоване, постійно знаходиться в динаміці, визначає порядок здійснення управлінських дій. Провадження у сфері управлінської діяльності потребує наявності правового інструментарію для реалізації функцій державного управління, складаються з процедур, які охоплюють адміністративні дії, що вчиняються суб'єктами управління, виступаючи організаційно-правовою формою реалізації організаційної функції державного управління.

9. Вказано, що регламентацію провадження за зверненнями громадян і петицій у електронній формі доцільно розглядати з позиції інформаційного права на базі адекватного проблемно-орієнтованого варіанта системного підходу щодо використання інформаційних ресурсів, забезпечення інформаційної безпеки баз даних і телекомунікаційних систем. Основним елементом провадження за зверненнями громадян є адміністративна процедура – це нормативно врегульована, спрямована на досягнення конкретного результату, формалізована діяльність уповноважених органів публічної влади з розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ, прийняття адміністративних рішень, що сприяють реалізації встановлених в законах прав, свобод, законних інтересів громадян і організацій.

10. Нормотворча функція виконавчої влади проявляється через її нормотворчу діяльність, яку слід розуміти як особливий вид

правотворчості. Ознаками нормотворчої діяльності є те, що нормативні акти, які видаються за її результатами мають підзаконний характер та регламентуються у чіткому законодавчому порядку; можуть затверджуватися і скасовуватися вищестоящими органами; нормотворчість органів виконавчої влади сприяє законодавчому процесу, тобто розвиває законотворчість; стабільність нормотворчого процесу.

11. Зазначено, що пошук оптимальної моделі публічної адміністрації на місцях в цілому органічно пов'язаний з процесом децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади з метою розмежування, збалансування та уникнення їх дублювання між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Деконцентрація передбачає передачу низки повноважень до територіальних органів центральних органів виконавчої влади та до місцевих державних адміністрацій. Децентралізація – делегування виконання державних повноважень органам місцевого самоврядування.

12. Доведено, що пріоритетними завданнями органів виконавчої влади щодо євроінтеграції України передусім мають стати 1) адаптація українського законодавства з питань діяльності ОБВ до законодавства ЄС; 2) впровадження європейських стандартів у діяльність органів виконавчої влади України, що є необхідним євроінтеграційним кроком української влади.

При цьому важливу роль відіграє стандартизація діяльності органів виконавчої влади, яка є досить складним завданням, оскільки його вирішення вимагає запровадження значної кількості стандартів (правил), до того ж, у значну кількість сфер.

13. Комп'ютеризація й інформатизація – неодмінні атрибути публічного управління, мають різні ресурси впливу на управлінські процеси, найважливішим з яких є інформаційні ресурси. Ефективне використання ресурсів інформації відкриває перед суб'єктами публічного управління низку можливостей. До таких належать автоматичне планування діяльності, використання експертних систем, які виконують значну частину роботи, та налагодження діалогу між наукою і практикою в режимі реального часу. Інформаційні ресурси можуть застосовуватися і як допоміжний засіб для внутрішніх процесів публічного управління, і для опублікування найбільш важливих її положень. Останнє робить стратегію правового розвитку публічного управління прозорішою та доступнішою, що є головним аспектом європейського публічного управління.

14. Зазначено, що адміністративно-правове регулювання використання інформаційного ресурсу має низку невирішених проблем,

наприклад, відсутня детальна регламентація можливості надання інформаційного ресурсу на платній основі. Враховуючи викладене, вважаємо за необхідне законодавчо закріпити право на безкоштовне отримання інформаційного ресурсу, утвореного у сфері публічного управління в електронному вигляді.

Визначення поняття «інформаційний ресурс у публічному управлінні» на законодавчому рівні забезпечить не тільки змогу вільно використовувати значну частину діючих нормативних актів, а й дозволить вирішити низку завдань у сфері публічного управління інформаційною сферою взагалі та інформаційним ресурсом зокрема, особливо в умовах зростання обсягів електронних документованих ресурсів, значна частина яких існує в комп'ютерних мережах.

15. Наголошено, що захист інформації у публічному управлінні є елементом діяльності більш широкого спектру – забезпечення інформаційної безпеки України. При цьому захист інформації забезпечується стабільним функціонуванням інституційних структур, різних підсистем, що володіють потенціалом соціального контролю та управління у відповідних сферах.

Підкреслено, що принципово неможливо побудувати ідеально надійну систему інформаційної безпеки. Крім того, систему інформаційної безпеки неможливо побудувати, ґрунтуючись виключно на фізичних і технічних (апаратних і програмних) засобах. Доведено, що міцність системи безпеки передусім визначається стійкістю і професіоналізмом персоналу, а підвищення її рівня відбувається за рахунок кадрових, нормативних і морально-етичних заходів.

16. З'ясування сутності електронного уряду з точки зору державного управління дозволило визначити його як інформаційну систему взаємодії влади і суспільства на основі поєднання внутрішньої урядової і зовнішньої суспільної інфраструктури через владні Інтернет-представництва (портали), що розширює доступність державно-управлінських послуг та скорочує строки їх надання.

Електронне урядування як корпоративна система національного, регіонального або відомчого масштабу має кілька аспектів, що відображають його теоретико-методологічні, організаційні, інституційні, нормативно-правові, технологічні та інші основи. Комплексне вивчення цих аспектів є обов'язковою передумовою отримання цілісного системного уявлення про це та оволодіння відповідними знаннями і навичками фахівця організаційних систем електронного урядування будь-якого рівня.

Упровадження е-урядування є складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних і фінансових ресурсів та

вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем. Основними чинниками, що перешкоджають запровадженню та розвитку технологій електронного урядування в системі державного управління або їх ефективному використанню, є такі: недостатність або відсутність державного системного контролю в цій сфері; фактична відсутність централізованої структури державного управління процесами інформатизації державних органів; відсутність взаємодії у функціонуванні інформаційно-комунікаційних систем державних органів, відомча відокремленість; неефективна державна політика щодо стандартизації, особливо у сфері відкритих стандартів для їх застосування в галузі державних послуг, кредитно-фінансовій сфері, економіці, електронній комерції, освіті тощо; невідповідність законодавства у сфері ІКТ та інформаційної безпеки системі законодавства ЄС.

17. Встановлено, що електронне урядування – це система взаємодії державних інституцій з окремим громадянином та суспільством в цілому через інформаційно-комунікаційні технології, що забезпечує оперативне, відкрите та неупереджене вирішення будь-яких соціально-побутових проблем. Крім того, електронне урядування мінімізує контакт громадян із чиновниками, тим самим зменшуючи корупційну складову.

18. Дослідження нормативно-правової бази електронного документообігу, інформаційної взаємодії державних органів уможливила окреслення таких проблем:

відсутність: системного і комплексного підходу при формуванні відповідної правової бази; оперативного ведення електронного урядування та недостатність координування;

необхідність: внесення відповідних змін та доповнень до нормативно-правових актів, які не повністю узгоджені між собою; гармонізації законодавства України з міжнародними нормами і стандартами; нормативно-правового регулювання питання захисту інформації при взаємодії державних органів через глобальну мережу Інтернет тощо.

19. Узагальнюючи досвід використання інформаційних технологій у публічному управлінні держав з найбільш розвинутою інформаційно-комунікаційною системою та інформатизацією публічного управління доцільно визначити основні напрями. З позиції аналізу міжнародного досвіду використання інформаційних технологій у публічному управлінні запропоновано напрями використання ІКТ, передусім щодо надання адміністративних послуг, що охоплюють європейську практику: 1) угод про надання адміністративних послуг; 2)

визначення принципів державної політики у сфері адміністративних послуг; 3) отримання адміністративної послуги через представника фізичних осіб; 4) ведення реєстру адміністративних послуг; 5) критеріїв оцінки адміністративних послуг (відмінна доставка адміністративних послуг одержувачу; ефективне й правильне використання ресурсів; кооперація з іншими органами держави з орієнтацією на широкий вибір адміністративних послуг; забезпечення неупереджених консультацій, і державі, і одержувачу; розвиток всіх аспектів трудової діяльності; здійснення своїх обов'язків чесно і неупереджено; огляд всіх законів і нормативних правових актів, що стосуються державної послуги; забезпечення того, що поведінка індивідуального працівника не вплине на репутацію адміністративних послуг загалом); 6) досудового вирішення конфліктів (спорів).

20. Практика держав Європейського Союзу підтверджує необхідність створення такої внутрішньої організації, яка забезпечує гнучку інтеграцію нових пріоритетних напрямів використання ІКТ в різні системи інноваційного публічного управління, де переважають не ресурси і матеріальні цінності, а інтелект персоналу і його сприйнятливість до нововведень.

Європейська модель публічного управління має відкритий інноваційний характер, що дає змогу аналізувати неефективні підходи до вирішення соціально-економічних питань під час впровадження інформаційних технологій у національну систему публічного управління. Ідея полягає в можливості розширення використання громадського капіталу в розробці і прийнятті управлінських рішень при одночасному підвищенні їх економічної ефективності за рахунок того, що частина технології комплексного менеджменту орієнтована, передусім, на зростання економічної ефективності.

Для України у довгостроковій перспективі бачення розвитку інноваційного публічного управління до 2025 року включає в себе: перехід провідної ролі в національній інноваційній системі від держави до приватних структур, підвищення ефективності інвестицій, що вкладаються в дослідження і розробку впровадження ІКТ у публічне управління.

21. Запропоновано низку змін та доповнень до законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, а саме: Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII; Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI; Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР; Постанови Кабінету Міністрів України № 950 від 18.07.2007 р. «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів

України»; Постанови Кабінету Міністрів України № 56 від 30.01.2019 р. «Деякі питання цифрового розвитку»; Постанови Кабінету Міністрів України № 348 від 14.04.1997 р. «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації»; Постанови Кабінету Міністрів України № 492 від 01.10.2014 р. «Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України»; Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1102-р від 18.12.2018 р. «Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 і від 27 грудня 2017 р. № 1013»; Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року; Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08.09.2016 № 1501/248.

Окрім того, підготовлено проект концепції інформаційного забезпечення функціонування виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Дніпров О. С. Виконавча влада в Україні: теоретико-концептуальні підходи до розуміння сутності в сучасних умовах трансформації суспільства: [монографія] / Олексій Сергійович Дніпров. Київ: «Видавництво Людмила», 2018. 540 с.
2. Дніпров О. С. Неформальні практики у функціонуванні інститутів виконавчої влади та шляхи їх подолання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2015. № 824. С. 27–32.
3. Дніпров О. С. Діалог органів державної виконавчої влади та громадянського суспільства. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2015. № 825. С. 26–30.
4. Дніпров О. С. Легальність і легітимність виконавчої влади. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2015. Вип. 5. Том. 2. С. 114–116.

5. Дніпров О. С. Поняття та функції державної влади: сучасні правові підходи. *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2015. № 6. С. 177-179.

6. Дніпров О. С. Теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 55–60.

7. Дніпров О. С. Вплив бюрократії на ефективність державного управління. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2016. Вип. 6–2. Том. 1. С. 97–100.

8. Дніпров О. Теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2016. № 855. С. 57–62.

9. Дніпров О. Компетенція як елемент правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2017. № 861. С. 257–262.

10. Дніпров О. С. Вплив бюрократії на ефективність державного управління. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія Юридична. Львів: «ЛІГА-ПРЕС», 2017. Вип. 16. С. 15–20.

11. Dniprov, O. S. Executive Authority and «civil «society: Aspects of Interaction. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 47. С. 40–45.

12. Дніпров О. С. Електронне урядування на місцевому рівні: поняття, принципи та передумови. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 149–153.

13. Дніпров О. С. Тенденції та проблеми впровадження електронного урядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 1. С. 175–179.

14. Дніпров О. С. Зарубіжний та вітчизняний досвід електронного урядування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 2. С. 202–206.

15. Дніпров О. С. Поняття, суть та передумови впровадження електронного урядування в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 5. С. 144–150.

16. Дніпров О. С. Нормативно-правове забезпечення електронного урядування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 5. С. 71–75.

17. Бортник Н. П., Дніпров О. С. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Науковий збірник. 2017. Вип. 6. Т. 3. С. 80–84.

18. Дніпров О. Сутність провадження у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади. *Історико-правовий часопис*. Луцьк: Східноєвропейський нац. ун-т. ім. Лесі Українки. 2018. № 2 (12).

С. 48–52.

19. Дніпров О. С. Регламентация управлінської діяльності органів виконавчої влади: сутність поняття. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія Економічна. Серія Юридична. 2018. Вип. 19. С. 179–183.

20. Дніпров О. Концептуальні основи дослідження виконавчої влади в системі державної влади України. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2018. № 4 (102). С. 93–99.

21. Бортник Н., Тильчик О., Дніпров О. Сутність виконавчої влади як ключової категорії адміністративного права. *Правова позиція*. 2018. № 2 (21). С. 19–27.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

22. Дніпров О. С. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державної виконавчої влади щодо розгляду звернень громадян в контексті забезпечення прав людини і громадянина на звернення. *Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування правової держави*: матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 травня 2015р.). Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2015. С. 37–38.

23. Дніпров О. С. Інформаційно-правові засади громадських слухань і обговорень. *ІТ право: проблеми і перспективи розвитку в Україні*: збірник матеріалів науково-практичної конференції (м. Львів, 18 листопада 2016 р.). Львів: НУ «Львівська політехніка», 2016. С. 42–46.

24. Дніпров О. Державна влада як каталізатор розбудови держави. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.) [у 2-х ч.]. Київ: ПП «Леся», 2016. Ч. 2. С. 27–30.

25. Дніпров О. С. Поняття та ознаки органів місцевої виконавчої влади *Правові, соціально-психологічні та інформаційні процеси державотворення в контексті євроінтеграції*: збірник матеріалів науково-практичної конференції (м. Львів, 8–9 лютого 2016 р.). Львів, 2016. С. 25–26.

26. Дніпров О. Поняття та зміст правового статусу органів виконавчої влади *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*: збірник тез VI Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 30 травня 2017 р.). Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2017. С. 40–41.

27. Дніпров О. Легальність та легітимність виконавчої влади – основоположні принципи її функціонування. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 27 квітня 2017 р.). К.: ПП «Комп'ютерний дизайн»,

2017. С. 45–47.

28. Дніпров О. С. Інформаційне забезпечення управлінського процесу в органах виконавчої влади *IT-право: проблеми та перспективи розвитку в Україні*: збірник матеріалів II-ї Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 17 листопада 2017 р.). Львів: НУ «Львівська політехніка», 2017. С. 69–72.

29. Дніпров О. С. Роль органів виконавчої влади в реформуванні сучасного українського суспільства. *Сучасна університетська правова освіта і наука*: збірник тез VIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 23 лютого 2018 р.). Київ: НАУ, 2018. С. 24–27.

30. Дніпров О. С. Особливості діяльності ОБВ в сучасних умовах розвитку суспільства. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку: тези* Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції. (м. Львів, 30 березня 2018 р.). [у 2 ч.]. Київ: МП «Леся». Ч. 1. С. 17–19.

31. Дніпров О. С. Діяльність ОБВ щодо реалізації міграційної політики держави. *Політичні, соціальні, економічні, психологічні та правові механізми регулювання міграційних процесів у сучасних умовах*: матеріали Міжнародної заочної науково-практичної конференції. (м. Львів, 17 травня 2018 р.). Київ: МП «Леся». С. 22–24.

АНОТАЦІЯ

Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект. – *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 університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, Львів, 2019.

У дисертації здійснено монографічний комплексний адміністративно-правовий аналіз парадигми виконавчої влади в Україні. Доведено, що парадигму виконавчої влади України необхідно формувати з урахуванням соціально-політичних особливостей розвитку українського суспільства та глибинних процесів, які у ньому відбуваються. Натомість, запозичення зарубіжного досвіду функціонування моделей виконавчої влади потребує врахування зовнішніх загроз та внутрішніх чинників, побудови необхідної інфраструктури, подальшої децентралізації та максимального сприяння інститутів громадянського суспільства.

Проаналізовано теоретико-методологічні основи дослідження виконавчої влади в Україні в сучасних умовах розвитку суспільства.

Здійснено комплексний адміністративно-правовий аналіз поняття, змісту і функцій виконавчої влади як сфери публічної управлінської діяльності. Розглянуто систему органів виконавчої влади та організаційні аспекти основних напрямів її діяльності у контексті децентралізації влади.

Охарактеризовано основні аспекти функціонування виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства. Зазначено, що в умовах побудови інформаційного суспільства електронне урядування в Україні стало невід'ємною частиною політико-адміністративного дискурсу. Визначено напрями вдосконалення діяльності виконавчої влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів.

Запропоновано ефективність діяльності органів виконавчої влади вимірювати та оцінювати на основі соціально значущих параметрів, зокрема: чисельність населення, якість життя, тривалість життя, розвиток охорони здоров'я, підприємницька активність, захист материнства і дитинства, розвиток культури та ін.

Ключові слова: виконавча влада, органи виконавчої влади, парадигма виконавчої влади, функції органів виконавчої влади, децентралізація, деконцентрація, електронне урядування, публічне управління.

АННОТАЦІЯ

Днепров А. С. Парадигма исполнительной власти в Украине: административно-правовой аспект. – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Национальный университет «Львовская политехника» Министерства образования и науки Украины, Львов, 2019.

В диссертации осуществлено монографическое комплексный административно-правовой анализ парадигмы исполнительной власти в Украине. Доказано, что парадигму исполнительной власти Украины необходимо формировать с учетом социально-политических особенностей развития украинского общества и глубинных процессов, которые в нем происходят. Вместе с тем заимствование зарубежного опыта функционирования моделей исполнительной власти требует учета внешних угроз и внутренних факторов, построения необходимой инфраструктуры, дальнейшей децентрализации и максимального содействия институтов гражданского общества.

Проанализированы теоретико-методологические основы исследования исполнительной власти в Украине в современных

условиях развития общества. Осуществлен комплексный административно-правовой анализ понятия, содержания и функций исполнительной власти как сферы публичной управленческой деятельности. Рассмотрена система органов исполнительной власти и организационные аспекты основных направлений ее деятельности в контексте децентрализации власти.

Охарактеризованы основные аспекты функционирования исполнительной власти в условиях построения информационного общества. Отмечено, что в условиях построения информационного общества электронное управление в Украине стало неотъемлемой частью политико-административного дискурса. Определены направления совершенствования деятельности исполнительной власти в Украине в контексте евроинтеграционных процессов.

Отмечено, что поиск оптимальной модели публичной администрации на местах в целом органично связан с процессом децентрализации и деконцентрации полномочий центральных органов исполнительной власти с целью разграничения, сбалансирования и избежания их дублирования между местными государственными администрациями и органами местного самоуправления.

Доказано, что приоритетными задачами органов исполнительной власти по евроинтеграции Украины прежде всего должны стать 1) адаптация украинского законодательства по вопросам деятельности ОИВ с законодательством ЕС; 2) внедрение европейских стандартов в деятельность органов исполнительной власти Украины, что выступает необходимым евроинтеграционным шагом украинской власти.

При этом важную роль играет стандартизация деятельности органов исполнительной власти, которая является достаточно сложной задачей, поскольку её решение требует введения значительного количества стандартов (правил), к тому же, в значительном количестве сфер.

Констатировано, что характеризуя исполнительную власть в контексте принятой в Украине конституционной модели разделения власти (разделения властей), необходимо определиться с ее функциональным и организационным проявлением. Исполнительная власть как функция ассоциируется с государственным управлением в узком смысле. Исполнительная власть как организация – это совокупность (система) государственных органов и должностных лиц, реализующих соответствующую функцию на политическом и административном уровнях «Политическая» и «административная» составляющие определенной таким образом исполнительной власти составляет органическое целое.

Отмечено, что исполнительная власть является наиболее

многочисленной ветвью государственной власти, располагающей значительными полномочиями в части реализации прав, свобод и законных интересов граждан. В то же время, именно она наименее подконтрольна народу, в соответствии с Конституцией является единственным источником власти. Гражданское общество оказывает влияние на исполнительную власть на всех этапах принятия и реализации государственно-управленческих решений.

Отмечено, что выбор Украиной курса демократических реформ и объективные процессы развития и модернизации общества в целом определяют переход от традиционных моделей управления к развитию их механизмов на основе демократического управления. В современных условиях любая система управления, выступает как система разработки и реализации властных функций, испытывает на себе влияние общественного мнения – особого инструмента социального влияния на систему управления и механизма социальной корреляции отношений власти и общества. Это влияние и делает процессы, связанные с реализацией тех или иных управленческих функций в большей или меньшей мере публичными.

Ключевые слова: исполнительная власть, органы исполнительной власти, парадигма исполнительной власти, функции органов исполнительной власти, децентрализация, деконцентрация, электронное управление, публичное управление.

SUMMARY

Dnipro O. S. Paradigm of executive power in Ukraine: administrative-legal aspect. – *Printed as a manuscript.*

Dissertation for the degree of Doctor of Law in specialty 12.00.07 – Administrative law and Process; Financial law; Informational law. – Lviv Polytechnic National University of Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2019.

The monograph complex administrative-legal analysis of the paradigm of executive power in Ukraine was carried out in the dissertation. It is proved that the paradigm of executive power of Ukraine should be formulated taking into account the socio-political peculiarities of the development of Ukrainian society and the underlying processes that take place there. Instead, the borrowing of foreign experience in the functioning of executive models requires consideration of external threats and internal factors, the construction of the necessary infrastructure, further decentralization and the maximum promotion of civil society institutions.

The theoretical and methodological bases of the research of executive power in Ukraine in the modern conditions of development of society are

analyzed. Complex administrative and legal analysis of the concept, content and functions of executive power as a sphere of public management activity is carried out. The system of executive bodies and organizational aspects of the main directions of its activity in the context of decentralization of power are considered.

The main aspects of the functioning of the executive power in the context of building an information society are described. It is noted that in the context of the construction of the information society, electronic governance in Ukraine became an integral part of the political and administrative discourse. The directions of improvement of activity of executive power in Ukraine in the context of European integration processes are determined.

The effectiveness of activity of executive bodies is proposed to be measured and evaluated on the basis of socially significant parameters, in particular: population size, quality of life, life expectancy, health care development, entrepreneurial activity, protection of motherhood and childhood, development of culture, etc.

Key words: executive power, executive power bodies, paradigm of executive power, functions of executive power bodies, decentralization, deconcentration, e-government, public administration.

Підписано до друку 18.04.2019 р.
Формат 60×84/16.
Папір друкарський. Ум. друк. арк. 1,9.
Зам. № 3. Наклад 100 пр.

Видавництво «ПАІС»
Реєстраційне свідоцтво ДК № 3173 від 23 квітня 2008 р.
вул. Гребінки 5, оф. 1, м. Львів, 79007
тел.: (032) 255-49-00, (032) 261-24-15
e-mail: pais.druk@gmail.com; <http://www.pais.com.ua>