

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ДНІПРОВ ОЛЕКСІЙ СЕРГІЙОВИЧ

УДК 342.951:37.014.5(043.5)

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

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

_____ **О.С. Дніпров**

Науковий консультант: **Бортник Надія Петрівна**

доктор юридичних наук, професор

Львів – 2019

АНОТАЦІЯ

Дніпров О.С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, Львів, 2019.

У дисертації здійснено аналіз системи органів виконавчої влади усіх рівнів та специфіки їх організації в контексті сучасного державотворення та розвитку адміністративно-правової науки і реалізовано нове вирішення наукової проблеми адміністративно-правових аспектів сучасної парадигми виконавчої влади в Україні.

Обґрунтовано необхідність формування парадигми виконавчої влади як системи докорінних адміністративно-правових перетворень, орієнтованих на досягнення соціально значущих цілей 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.

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.

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.

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.

Аргументовано, 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.

Вказано, що виконавча влада є різновидом державної влади, тому їй на праві спадкоємності належать і всі ознаки та риси, що характерні для родового поняття «влада» взагалі. Водночас, 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).

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

Виділено такі три стадії впливу на виконавчу владу: 1) створення органів виконавчої влади; 2) виконання органами виконавчої влади своїх повноважень; 3) контроль за діяльністю цих органів. Підкреслено важливість постійного, безперервного характеру взаємодії з громадськістю, а не тільки такого, що активізується у виборчий період. Громадськість повинна бути проінформована про діяльність вищих, центральних та місцевих органів влади, мати змогу впливати на прийняття рішення ще на початковій стадії.

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 в сфері праці, забезпечення вільної реалізації свобод громадян у сфері власності та надійний правовий захист життєдіяльності соціуму.

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

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.

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, будучи критерієм і показником 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, складаються з процедур, які охоплюють адміністративні дії, що вчиняються суб'єктами управління, виступаючи організаційно-правовою формою реалізації організаційної функції державного управління.

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.

Виявлено, що чіткої системи органів виконавчої влади в Конституції України не прописано. Хоча ця особливість притаманна також конституціям 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.

Зроблено висновок про те, що Кабінет Міністрів України – це орган виконавчої влади загальної компетенції, який, вступаючи напряду у конкретні правовідносини, може набувати ознаки органу виконавчої влади спеціальної компетенції.

Підкреслено, що аналізуючи відповідно до законодавства сучасний стан розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і практику діяльності цих органів, можна стверджувати, що проводився 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.

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, так би мовити, пронизують усю державу і, як наслідок, є максимально наближеними до населення країни, без підтримки якого інтеграційні плани України приречені на невдачу.

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, 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, складаються з процедур, які охоплюють адміністративні дії, що вчиняються суб'єктами управління, виступаючи організаційно-правовою формою реалізації організаційної функції державного управління.

Визначено особливості функціонування органів виконавчої влади в умовах інформаційного суспільства.

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.

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

Доведено, 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.

Обґрунтовано, що 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.

Наголошено на необхідності удосконалення законодавства, формування внутрішньо узгодженої нормативно-правової бази, створення умов для синхронної трансформації елементів державно-правової надбудови, підтримання ефективної структури законодавства.

Аргументовано, 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.

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.

Ключові слова: виконавча влада, парадигма виконавчої влади, організаційно-правові форми органів виконавчої влади, адміністративна реформа, публічне управління, інформаційне суспільство, електронне урядування, адміністративна процедура.

SUMMARY

Dniprov O.S. Paradigm of executive power in Ukraine: administrative-legal aspect. – Qualification scientific work on the rights of manuscripts.

Dissertation for the degree of Doctor of Law in specialty 12.00.07 – «Administrative law and process; finance law; information law». – Lviv Polytechnic National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2019.

In dissertation the analysis of the system of organs of executive power of all levels and specific of their organization is carried out in the context of modern creation of the state and development of адміністративно-правової science and the new decision of scientific problem of адміністративно-правових aspects of modern paradigm of executive power is realized in Ukraine.

The necessity of forming of paradigm of executive power as systems of the

native адміністративно-правових transformations, oriented to the achievement of socially meaningful aims on the basis of aggregate of administrative procedures, that result in the change of forms, methods and maintenance of activity of OBB and, as a result, to the change of spheres of public relations in the context of євроінтеграційних aspirations of the state, is reasonable.

Underline, that a necessity of research of paradigm of executive power and making of the new going is near her realization, first of all, conditioned by the necessity of search of optimal, that answer the modern task of розвитку of the Ukrainian state system, models of construction of public power on all her levels and establishment on this basis of clear and effective mechanisms of inhibitions and counterbalances called to provide co-operation and harmonization of functioning of legislative and executive branches of state power.

It is well-proven that the paradigm of executive power of Ukraine must be formed taking into account the socio-political features of development of Ukrainian society and deep processes that take place in him. But, borrowing of foreign experience of functioning of models of executive power requires the account of external threats and internal factors, construction of necessary infrastructure, further decentralization and maximal assistance of institutes of civil society.

It is established, that fundamental methodological basis of research is presented by such philosophical-legal (conceptual) approaches as dialectical, system, synergistical, that defined main strategy of research, him general orientation, stipulated character and maintenance of evaluation of the got results. Especially underline, that the system of organs of executive power is one of varieties of frames of society, and thus in this case importance of approach of the systems causes not a single doubt. Facilities of system під-ходу are the important constituent of загальнометодологічної basis of any research and assist deep realization of structural-functional maintenance of the phenomena, inherent to activity organs of executive power in relation to a держав-ного management, them many-sided intercommunications inter se and by an environment, actions of various системоутворюючих factors at організа-ції of executive power, her improvement

and development.

Argued, that characterizing executive power in the context of the constitutional model of division of power (to distribution of *влад*) accepted in Ukraine, it is necessary to be determined in relation to her functional and organizational displays. Executive power as function is associated with state administration in narrow sense. Executive power as organization is an aggregate (system) of public organs and public servants that will realize a corresponding function on political (first of all government and, in a different degree at the different forms of state rule, country's leader) and administrative (vehicle of state administration) levels. «Political» and «administrative» to composition of certain by such method executive power presents organic unit.

It is indicated that executive power is the variety of state power, that is why to her all signs and lines belong on a right for a succession, that characteristic for a family concept «power» in general. At the same time, state power is characterized by that carries out administrative activity society. For indicated she owns the special integral professional vehicle, that carries out a task and functions in different spheres, that is fixed on them by the norms of right. The certain system of public authorities has wide latitudes and presents the state, as authorized to operate from her name. Efficiency of functioning of the system of organs of executive power depends on that, how exactly she is up-diffused between corresponding public organs and from principles of her realization; two priority directions of perfection of realization of executive power are today distinguished: firstly, structural improvement of organs of this branch of power, id est creation of optimal structure is in every industry); secondly, improvement of the plenary powers (by the method of their more clear distribution, fixing and perfection of terms and order of their realization) carried out by these organs.

It is marked that executive power is the most numerous branch of state power, that owns considerable plenary powers in part of realization of rights, freedoms and legal interests of citizens. At the same time, exactly she the least *підконтрольна* to the people that according to Constitution is the only source of power. Civil society

carries out influence on executive power on all stages of acceptance and realization of state-administrative decisions.

Such three stages of influence are distinguished on executive power: a) 1) creation of organs of executive power; 2) implementations by the organs of executive power of the plenary powers; 3) controls are after activity of these organs. Importance of permanent, continuous character of co-operating is underline with public, but not only such that activates in an electoral period. Public must be informed about activity of higher, central and local organs of power, to have the opportunity to influence on a decision-making yet on the initial stage.

It is marked that participating of people or society is in the management of state affairs, in a policy and in imperious activity it is determined as a criterion of efficiency of activity of organs of executive power at her estimation. The construction of executive power on the European standards foresees adjusting of co-operation between power in all spheres of public life and public, removal of administrative obstacles and creation of maximally favourable terms for self-realization of people in the sphere of labour, providing of free realization of freedoms of citizens in the field of property and reliable legal defense of vital functions of society.

Underline, that development of relations of property, evolution of the economic systems of different countries of the world, gradually results in appearance of necessity of the new going near the construction of mechanisms of coexistence of public power and civil society. The foremost marked range of problems touches systems of state administration and all her elements, that is related to the grant of public services public organs, in particular and organs of executive power.

Efficiency of activity of organs of executive power is suggested to measure and estimate on the basis of socially meaningful parameters, in particular: quantity of population, quality of life, life-span, development of health protection, enterprise activity, defence of maternity and childhood, development of culture and other

It is indicated that realization in the field of administrative activity as a form of realization of organizational function of management comes forward and as means, and as a form of administrative activity, to that legal and organizational requirements

are pulled out, being a criterion and index of the proper state-imperious organization of public management, forming and realization of public policy on different questions of community development.

It is established, that realization in the field of administrative activity is oriented to the achievement of concrete legal result, consists of acts of behavior, that change consistently, well-regulated the norms of right, hierarchically built, constantly is in a dynamics, the order of realization of administrative actions determines. Realization in the field of administrative activity requires the presence of legal tool for realization of functions of state administration, consist of procedures, that embrace administrative actions that is accomplished by management subjects, coming forward as a legal form of realization of organizational function of state administration.

Certainly, that, the signs of нормотворчої activity of executive power are such descriptions: 1) rulemaking of organs of executive power has підзаконний character and comes true in the order that is clearly regulated in a legislation; 2) normative acts that seem the organs of executive power can become firmly established and abolished by higher organs; 3) нормотворчість organs of executive power assists a legislative process, id est develops законотворчість; 4) phasicness of нормотворчого process.

It is discovered that clear system of organs of executive power it is not prescribed in Constitution of Ukraine. Although this feature is inherent also to the constitutions of other states. Obviously, it is related to the necessity to provide flexibility during creation, reorganization or liquidation of organs of executive power, in fact differently any such change will require making alteration in a constitution that far not always is simple.

Drawn conclusion that Cabinet of Ministers of Ukraine is an organ of executive power of general competence, that, entering straight into concrete legal relationships, can get symptom organ of executive power of the special competence.

Underline, that analysing the modern state of distribution of plenary powers between the local organs of executive power and organs of local self-government and

practice of activity of these organs in accordance with a legislation, it is possible to assert that this process was conducted without a sufficient sequence and necessary interconsistency of the legislative acts accepted in different times and on different questions of organization of local self-government and executive power on places.

It is marked that eurointegration must become near-term priority for all branches and levels of power in Ukraine, first of all for the organs of executive power. It is related to the row of reasons, in particular, with that: organs of executive power are subjects, accountable for practical embodiment in lives of decisions, that is accepted by Verkhovna Rada of Ukraine and President of Ukraine, including in the field of eurointegration; the last own most of resources (financial, organizational, human and others like that), necessary for successful implementation eurointegration tasks of Ukraine; the organs of executive power, so to say, pierce all state and, as a result, are maximally close to the population of country, unsupported that the integration plans of Ukraine are doomed to the failure.

Certainly, that realization in the field of administrative activity as a form of realization of organizational function of management comes forward and as means, and as a form of administrative activity, to that legal and organizational requirements are pulled out, being a criterion and index of the proper state imperious organization of public management, forming and realization of public policy on different questions of community development.

Realization in the field of administrative activity is oriented to the achievement of concrete legal result, consists of acts of behavior, that change consistently, well-regulated the norms of right, hierarchically built, constantly is in a dynamics, the order of realization of administrative actions determines. Realization in the field of administrative activity requires the presence of legal tool for realization of functions of state administration, consist of procedures, that embrace administrative actions that is accomplished by management subjects, coming forward as a legal form of realization of organizational function of state administration.

The features of functioning of organs of executive power are certain in the conditions of informative society.

Underline that without regard to the presence of wide spectrum of researches of problems that is generated by informatization of society, related to the change of social structure of society by the predefined European vector of Ukraine, providing of territorial integrity and sovereignty of the state, range of problems of informative exchange and informatively-legal co-operation in public a management in Ukraine is not limited to the phenomena and processes of macrosocial order, but covered and in the management of every social institute informative resources separately.

It is set that an effective input of informatively-communication technologies in activity of executive bodies must be base on acceptance of complex of legal and organizational measures. The openness of activity of executive bodies is possible exceptionally in the conditions of the proper adjusting of all aspects of activity of these organs, in particular by the acceptance of administrative regulations, and also right on providing to the citizens of access to information about activity of executive bodies as organs of public power.

It is well-proven that the normatively-legal providing is one of pre-conditions of creation and proper activity of electronic government. It heads for adjusting of relations in the field of informatization in part of providing of informative necessities of society, defence of rights for the consumers of е-послуг, establishment of competence, and also co-ordination of activity of public organs in the conditions of functioning of е-урядування. Necessary is a row of documents, that set general scopes, strategies and concrete standards in relation to an electronic management and sphere of creation and use of informatively-communication technologies in state administration, between the subjects of manage and citizens.

Reasonably, that new innovative case and their introduction frames in a public management are based on confession of creation of such innovative climate that predetermines the effective use of creative potential of all workers an innovative process. Basis of creation of new innovative public case frame is presented by the organizational structure of public management, that determines becoming of new economy.

It is marked the necessity of improvement of legislation, forming of the

inwardly concerted normatively-legal base, conditioning for synchronous transformation of elements of державно-правової building on, maintenance of effective structure of legislation.

Argued, that on executive power in Ukraine is most part of imperious state functions. Besides exactly the organs of executive power directly participate in distribution of public benefits, form правозастосовну practice and, taking into account it, provided with the most volume of plenary powers in the field of social control, and their state is considerable enough. Therefore one of the most thorny and at the same time extremely actual problems of perfection of executive power in the state there is a question of research of the system of informal relations, that is folded in horizontal co-operation of ministries and departments, executive and other branches of state power, and at vertical imperious communication between the corresponding levels of executive power.

Underline, that the considered problems testify to the necessity of the corresponding deepening of administrative reform with the aim of acceleration of process of adaptation of the home system of legislation to European principles and standards, that, in turn, would become ponderable confirmation of eurointegration orientation of public policy of Ukraine.

Key words: executive power, paradigm of executive power, legal forms of organs of executive power, administrative reform, public management, informative society, electronic management, administrative procedure.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА 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. Юридичний факультет ДВНЗ «Ужгородський національний університет». *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. *IT 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.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	24
ВСТУП	25
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА	40
1.1 Загальна характеристика стану наукового дослідження виконавчої влади в системі державної влади України	40
1.2 Вихідні методологічні основи дослідження виконавчої влади в системі державної влади України	59
1.3 Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні як складової державної влади	70
1.4 Виконавча влада і громадянське суспільство: аспекти взаємодії	93
Висновки до розділу 1	108
РОЗДІЛ 2 ВИКОНАВЧА ВЛАДА ЯК СФЕРА ПУБЛІЧНОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ, ФУНКЦІЇ	117
2.1 Сучасне розуміння виконавчої влади як сфери публічного управління	117
2.2 Провадження у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади: поняття, зміст та нормативно-правові засади	122
2.3 Нормотворча функція як основа функціонування виконавчої влади	154
Висновки до розділу 2	161
РОЗДІЛ 3 СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ЇЇ	

ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ	166
3.1 Поняття системи виконавчої влади та форм її реалізації в умовах децентралізації	166
3.2 Уряд України та інші Центральні органи виконавчої влади ...	172
3.3 Правовий статус місцевих органів виконавчої влади в контексті децентралізації	191
3.4 Пріоритетні завдання органів виконавчої влади щодо євроінтеграції України	203
Висновки до розділу 3	215
РОЗДІЛ 4 ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПОБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА	218
4.1 Особливості функціонування органів виконавчої влади в умовах інформаційного суспільства	218
4.1.1 Загальна характеристика інформаційних ресурсів, що використовуються у сфері виконавчої влади	218
4.1.2 Інформаційний обмін та інформаційно-правова взаємодія органів виконавчої влади в Україні	236
4.1.3 Забезпечення органами виконавчої влади інформаційної безпеки в контексті національної безпеки держави	252
4.2 Електронне урядування: теоретичні та практичні шляхи реалізації	282
4.2.1 Суть та передумови впровадження електронного урядування в Україні	282
4.2.2 Електронне урядування на місцевому рівні: зміст, принципи та передумови	291
4.2.3 Нормативно-правове забезпечення електронного урядування в Україні	300
4.3 Використання інформаційних технологій органами виконавчої влади: зарубіжний досвід	312

Висновки до розділу 4	333
РОЗДІЛ 5 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ	340
5.1 Концептуальні засади організації виконавчої влади України ...	340
5.1.1 Вдосконалення діяльності органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («good governance»)	340
5.1.2 Основні напрями вдосконалення законодавства, спрямованого на використання інформаційних технологій у публічному управлінні	354
5.2 Зовнішній державний контроль щодо органів виконавчої влади як елемент правового забезпечення режиму законності	379
5.3 Запобігання корупції в органах виконавчої влади: аналіз та проблеми реалізації	384
Висновки до розділу 5	393
ВИСНОВКИ	399
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	409
ДОДАТКИ	478

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ОВВ	Органи виконавчої влади
КМУ	Кабінет Міністрів України
ЄС	Європейський Союз
ЗМІ	Засоби масової інформації
ЗУ	Закон України
ІКТ	Інформаційно-комунікаційні технології

ВСТУП

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 транспарентності, 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 ОБВ та соціуму.

На сучасному етапі розвитку суспільства, у контексті асоціації України і Європейського Союзу, триває процес децентралізації і об'єднання громад, місцеві ОБВ 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 ОБВ 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 ОБВ 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 галузях 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. Берlach, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук, В. Ф. Гриценко, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, А. А. Коваленко, Т. О. Коломосьць, В. К. Колпачков, 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. Евтихієв, М. В. Корнієнко, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, Б. М. Лазарєв, 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. Гаращука, 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 напрямками 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 ОВВ;

– 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 ефективне запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності ОВВ повинно ґрунтуватись на прийнятті комплексу правових і організаційних заходів. Відкритість діяльності ОВВ 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 ОВВ 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; стадійність 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 процесі реформування ОВВ та запропоновано нормативне закріплення контрольних функцій за досягненням суспільно важливих результатів за громадськими радами, які функціонують при ОВВ;

– 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 загальнотеоретичних 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 карного 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).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

1.1 Загальна характеристика стану наукового дослідження виконавчої влади в системі державної влади України

Необхідно зауважити, що процеси державотворення в незалежній Українській державі проходять за умов, які важко назвати сприятливими. Такий стан обумовлений низкою складних проблем, з якими намагається впоратись наша держава, насамперед, з тим важким спадком, що отримала держава від колишнього Радянського Союзу.

З огляду на це, чинна система державного управління в Україні все ще залишається внутрішньо суперечливою, незавершеною і, що найгірше, відірваною від людей. Після декількох спроб її реформування система загалом є ще доволі неефективною, оскільки поєднує і старі інститути, що залишились від тоталітарної доби, і сучасні інститути, що функціонують вже у суверенній державі.

Українська держава перебуває на етапі трансформації та переходу до декларованої правової, соціальної та демократичної державності. Проте без наукового обґрунтування реформи є нечіткими, безсистемними, в них відсутній цілеспрямований 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 вагової системи публічно-владної сфери загалом. «Результатом такого реформування має стати створення системи виконавчої влади, яка забезпечує ефективне державне управління і на центральному, і на місцевому рівнях, захист прав та законних інтересів

громадян, належний соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць» [1, с. 110-116].

В цьому контексті доволі слушною є думка Н. Р. Нижник, І.О. Кульчій, О.В. Музи, які стверджують, що у нових умовах, що складаються в державі, має бути розроблена принципово нова стратегія і концепція змін органів виконавчої влади. Розуміючи важливість і неминучість перетворень у цій системі, слід теоретично обґрунтувати оновлений інноваційний зміст поняття «орган виконавчої влади» у контексті: структури, системних ознак, особливостей органів виконавчої влади у порівнянні з іншими органами управління. Необхідність такого аналізу зумовлена тим, що організація реформування системи органів виконавчої влади можлива тільки за умови чіткого усвідомлення та розуміння сутності об'єкта, відносно якого здійснюються і будуть здійснюватися перетворення [2, с. 22].

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

Підвищеної актуальності аналіз питань сучасного розуміння та нових підходів до виконавчої влади в системі поділу влади набуває з огляду на триваючу адміністративну реформу, що в умовах трансформації суспільства покликана, з одного боку, сприяти «комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, а з іншого – розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава» [3].

У політично концентрованому вигляді значення виконавчої влади для модернізації української державності було виражено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня

2015 року № 5/2015 [4].

У вказаному нормативному акті визначено можливі вектори створення європейського рівня існування суспільства. Зокрема визначено наступні вектори: *«вектор розвитку* – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя; *вектор безпеки* – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності; *вектор відповідальності* – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах; *вектор гордості* – це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт» [4].

Отже, побудова соціальної, демократичної, правової держави в Україні вимагає постійного удосконалення усього державного апарату і, насамперед, органів виконавчої влади.

У контексті нашого дослідження, передусім, необхідно зупинитися на наукових поглядах щодо сутності виконавчої влади як однієї з гілок державної влади.

Насамперед, необхідно підкреслити, що упродовж останніх років проблематика виконавчої влади була предметом багатьох наукових праць багатьох галузей знань. За цією тематикою захищались дисертації, видавались монографії, публікувались статті [див. наприклад 5–8 та ін.]. Але стан дослідження виконавчої влади нині важко назвати задовільним, що пов'язано, передусім, з тим, що вказана проблематика розглядається фрагментарно, а іноді, проблеми виконавчої влади аналізуються лишень в контексті інших проблем, зокрема, форм правління, взаємодії з громадянським суспільством, з іншими гілками влади, місцевим самоврядуванням тощо). Через це недостатньо дослідженими залишаються внутрішнє функціонування виконавчої влади, відносини не лише між її органами, а й окремими функціонерами.

Теорія поділу влади була сформована англійськими та французькими

просвітниками XVII–XVIII століття, яка в подальшому знайшла своє відображення у політико-правових актах і політико-правовій практиці більшості держав світу [9, с. 55-59].

Сучасний розвиток законодавчого закріплення виконавчої влади можна ототожнювати з офіційним прийняттям і поступовим запровадженням ідеї розподілу влади [10]. Цю ідею було закладено вже у першому за часів незалежності акті конституційного значення – Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Одним із положень цього акта встановлювалося, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [11].

Згодом, це положення було закріплено в Конституції України, стаття 6 якої визначає, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України» [12].

Отож серед всіх органів влади саме виконавчі здійснюють діяльність у дуже широких сферах суспільного життя, серед яких управління економічною, соціальною, культурною сферою та адміністративно-політичним будівництвом. «Покликання цієї влади полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади» [13, с. 18-20].

Розмірковуючи про виконавчу владу, А. Коваленко, наголошує на тому що виконавча влада реалізує цілий ряд функцій, які забезпечують існування механізму державної влади: забезпечення законопроектної бази; створення умов, сприятливих для здійснення ефективної макроекономічної політики й функціонування життєздатних фінансових інституцій; інвестування інфраструктури й сфери соціальних послуг; створення системи мінімального

соціального захисту найбільш вразливих верств суспільства; охорона навколишнього середовища [14].

Тому в проміжному підсумку можна виокремити особливість виконавчої влади, що полягає в її функціях, які націлені на виконання нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку держави з метою їх реалізації.

Відомий український вчений-адміністративіст В. Б. Авер'янов зазначав, що «особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку» [15].

Деякі думки стосовно визначення суті виконавчої влади висловлює С. Г. Стеценко, який зазначає, що ... виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність та багато іншого. Суто ж виконання законів, на наше переконання, не є домінуючим серед інших складових призначення виконавчої влади. Це скоріше засіб, аніж мета, аніж призначення у його традиційному розумінні. Водночас, все це тією чи іншою мірою пов'язано з ключовою ідеєю, реальним суспільним призначенням виконавчої влади та метою її діяльності – забезпеченням реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Саме для цього існує держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки, саме у цій площині знаходиться пріоритет у діяльності виконавчої влади. Дійсно, саме виконавча влада є найбільш наближеною до людини. Саме вона переважною мірою втілює у життя «людино центристську» ідеологію діяльності держави...» [16, с. 67-72].

Ще одне визначення виконавчої влади подає І. І. Дахова. Вчена вважає, що: «Виконавча влада – це одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої та зовнішньої політики, охорона прав і свобод людини та громадянина, що здійснюється через побудовану на принципі

вертикальної підпорядкованості систему спеціально створених і наділених відповідною компетенцією органів» [17, с. 26].

Натомість, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та В. В. Зуй сутність виконавчої влади зводять до наступного: « є відносно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні; є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному масштабах; має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що виявляється в її можливостях впливати на поведінку і діяльність людей їх об'єднань, праві і можливостях підпорядковувати собі волю інших; Виконавча влада здійснюється на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях; не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки остання є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості; здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів – виконавчої влади – здійснюється державне управління, виконавча та розпорядча діяльність» [18].

З приводу розуміння виконавчої влади, як однієї з гілок державної влади О. Макаренко зазначає, що «... характерною ознакою виконавчої влади є масштаби її функціонування – вони є найбільш розгалуженими і поширеними у державі (порівняно з іншими гілками влади). До сфери її безпосереднього відання належать економічні, правові, інформаційні, технічні, соціальні, ідеологічні, організаційні та інші ресурси. Виконавча влада спирається на значні території та контингенти людей, розгалужену систему своїх органів, які здійснюють управлінський вплив на сотні тисяч об'єктів» [19, с. 23-26].

Отже, самостійність кожної гілки визначається цілеспрямованістю, функціональним призначенням кожного виду державної влади.

В даному контексті слід погодитися з О. В. Скрипнюком: «Діяльність органів виконавчої влади спрямована на безпосередню реалізацію функцій

Української держави у сфері соціальних, економічних, культурних, бюджетно-фінансових відносин з метою забезпечення належного функціонування держави як складного суспільно-політичного механізму» [20, с. 329].

Аналогічної думки притримується М. І. Ославський, який вказує, що «органи виконавчої влади відповідно до принципу розподілу влади утворюються для здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності з керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства» [21, с. 13].

На думку російського науковця О. С. Реснянської, призначенням виконавчої влади є виконання діючого законодавства, вироблення основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики держави, організація діяльності державного апарату з реалізації такої політики, а також охорона прав і свобод [22, с. 280-283].

За визначенням В. О. Скорик [23, с. 71-74] та С. Я. Вавженчука, виконавча влада – це один зі «складових елементів державної влади, який діє через систему органів виконавчої влади від загальнодержавного і до місцевого рівня, специфічний суб'єкт конституційно-правових відносин, на який Конституцією України і законами України покладено реалізацію ряду базових функцій, серед яких домінує функція виконання законів» [24].

Водночас, Є. В. Мальцева під виконавчою владою розуміє ті інституції, що «здійснюють державну діяльність і складаються із сукупності державних органів і установ, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у зазначеній сфері і забезпечують реалізацію ухвалених законів і рішень на всій території країни» [25, с. 80-87].

Деякі дослідники, зокрема О. Г. Румянцев, вважають, що виконавча влада – це сукупність повноважень з управління державними справами, які включають повноваження підзаконного регулювання (адміністративної нормотворчості), зовнішньополітичного представництва, повноваження зі здійснення адміністративного контролю, а також законодавчі (в порядку делегованого або надзвичайного законодавства) [26, с. 69-78].

Багато науковців ототожнюють виконавчу владу з державним управлінням. Наприклад, В. Б. Авер'янов вважає, що виявлення змістового зв'язку виконавчої влади з державним управлінням є однією із ключових передумов правильного розуміння суті і самої виконавчої влади, і державного управління [27].

Згадувані вище Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та В. В. Зуй вважають, що термін «державне управління» широко використовується у науковій літературі, а вживання поняття «виконавча влада» пов'язане передусім з переходом до поділу єдиної державної влади на три слід акцентувати із спеціалізацією гілок влади. Крім того, вказані науковці наголошують на тому, що виконавчу владу не слід ототожнювати з державним управлінням. Така позиція вчених ґрунтується на тому, що категорія «виконавча влада» має політичний характер, а поняття «державне управління» все ж таки правовий та організаційний. Однак, одночасно вченими вказується на те, що два терміни об'єднує виконавча спрямованість [28].

Натомість, В. Б. Авер'янов навпаки вказує на те, що ці дві категорії є саме політико-правовими, вони не збігаються за змістом, їх не можна ототожнювати, але і повністю відокремлювати їх одне від одного не можна. Науковець вказує на специфіку їх співвідношення, яке полягає у реалізації функцій держави.

По-перше, державне управління як владно-організуюча діяльність певних органів держави здійснюється і за межами системи власне органів виконавчої влади, по-друге, важливо враховувати, що «в будь-якій демократичній державі функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише державної влади» [29]. Слід погодитися з В. Б. Авер'яновим в частині того, що державне управління перебуває поза межами цілісного механізму виконавчої влади. Не слід забувати, що, наприклад, адміністрації державних підприємств, установ і організацій (шкіл, вузів, аптек того) також здійснюють державне управління, але віднести їх до органів виконавчої влади ми не можемо, бо законодавець їх таким статусом не наділив. Це саме стосується і другого пункту зазначеного В. Б. Авер'яновим, тобто функції органів виконавчої влади можуть бути

делеговані, наприклад, органам місцевого самоврядування.

Відмінної позиції дотримується В. М. Шаповал, який вважає, що поняття «державне управління» та поняття «виконавча влада» є синонімами [30].

Натомість, ми підтримуємо думку тих вчених, які вважають, що терміни «державне управління» і «виконавча влада» різні і тому не можуть ототожнюватися. Державне управління за своєю суттю більш ширше, а виконавча влада різновид державного управління, згідно із функціональним призначенням. Державне управління – це діяльність державних органів, яка може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують координацію єдиної державної політики країни щодо реалізації функцій держави. Державне управління здійснюється всіма гілками влади. Виконавча влада – це інститут державної влади, який складається із сукупності державних органів, що здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у визначеній законодавством сфері. Якщо і говорити про виконавчу владу в контексті управління, то тільки з позиції її призначення і ролі, що відводиться цій гілці влади. Так, призначенням виконавчої влади є втілення у життя, за допомогою управлінської діяльності веління законодавчої влади.

Сучасне право дає можливість встановити істину у перевазі наукових позицій щодо тлумачення потреби застосування термінопонять «орган державного управління» / «органів державної влади». Вказане зумовлено місцем Кабінету Міністрів України у політичних процесах, що відбуваються в Україні, тому вказане зумовлює потребу застосування саме останнього згаданого поняття у контексті владних повноважень.

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

Орган виконавчої влади, будучи ланкою державного апарату, здійснює в межах своєї компетенції виконавчу і розпорядчу діяльність з метою реалізації функцій держави. На практиці необхідно правовими засобами забезпечити його основні позиції (правовий статус) як суб'єкта державного управління. У цьому полягає одна з гарантій якості і ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Встановлення правового статусу є однією з форм правового регулювання діяльності суб'єкта.

З метою встановлення специфіки правового статусу органу виконавчої влади важливо з'ясувати ознаки органу і визначити відповідні цим ознакам риси його статусу. Це дозволить зробити найбільш переконливий висновок про призначення і роль правового статусу як правової категорії.

З безлічі ознак органу виконавчої влади слід виділити те, що він:

- 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.

Натомість, необхідно зауважити, що для того, щоб орган виконавчої влади був правоздатним, він повинен мати свій правовий статус, в якому кожен із наведених вище ознак отримує правове оформлення і необхідні правові засоби, через які ці ознаки реалізуються на практиці.

Отже, виходячи з наведених ознак, можна стверджувати, 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.

З огляду на це, в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади можемо виділити три основних блоки:

- цільовий;
- структурно-організаційний;
- компетенційний.

Отож, обумовлені правовим статусом права і обов'язки орієнтовані на функції органу і забезпечують його здатність діяти владно, від імені держави відносно підлеглих йому об'єктів управління, а також вчиняти юридичні дії відносно інших органів і організацій, які не перебувають з ним у відносинах підпорядкування. Так виявляється співвідношення основних елементів статусу органу управління та його головних ознак.

Зміст і призначення правового статусу органу виконавчої влади як суб'єкта управління і права, в літературі визначається по-різному.

Так, Ю. М. Козлов вважав, що правовий статус органів державного управління знаходить своє конкретне вираження в їх компетенції. У ній закріплюються завдання, функції, права та обов'язки, форми і методи діяльності цих органів, тобто їх адміністративна правоздатність і дієздатність [31].

Натомість, ще один знаний вчений, Б. М. Лазарєв трактує компетенцію як право і обов'язок здійснювати певну діяльність [32].

Д. Н. Бахрах, під компетенцією розуміє сукупність владних повноважень щодо певних предметів відання [33].

З огляду на викладене вище доцільно детальніше зупинитися на компетенційному блоці.

Компетенція органу виконавчої влади є складною правовою конструкцією. Визначення її поняття і правильне використання при розробці нормативних правових актів, що регламентують адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, має істотне значення для підвищення ефективності діяльності цих органів.

Тому для повного і всебічного розкриття змісту цього поняття доцільно виділити його основні елементи та визначити як вони між собою співвідносяться.

Термін «компетенція» походить від латинського «competentia» (відання, здатність, приналежність по праву), тобто коло повноважень установи або особи.

Натомість, стосовно поняття «компетенція органу виконавчої влади» у юридичній літературі існує декілька трактувань цього поняття. Натомість, Армаш Н.О. зауважує, що «взагалі єдиної позиції щодо визначення поняття «компетенція» в науковій правовій літературі не існує» [34].

Так, Ю. А. Тихомиров, під компетенцією розуміє комплекс легально встановлених способів здійснення публічних функцій. Вона складається з елементів двох видів: основних та супутніх. До власне компетенційних елементів відносяться «предмети відання як юридично визначені сфери і об'єкти впливу, а також владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень. До супутніх елементів вчений, насамперед, відносить мету як довгострокову нормативну орієнтацію, що виражається в безперервному вирішенні завдань, що виникають за допомогою здійснення компетенції» [35].

Д. А. Ковачев визначає компетенцію державного органу як юридично надані йому права, які реалізуються ним самостійно на вирішення певного кола питань і на видання певних видів правових актів, що встановлює місце даного органу в системі державних органів [36].

О. Ю. Гулягін до елементів компетенції органу управління відніс його

завдання, функції, права та обов'язки [37].

Ю. М. Козлов вважав, що в компетенції державного органу закріплюються його завдання, функції, права та обов'язки, форми і методи діяльності цих органів, тобто їх адміністративна правоздатність і дієздатність.

На думку Б. М. Лазарєва, компетенція має два значення, які доволі міцно засвоїлися в науковому обігу:

- а) коло питань, в яких певна особа або особи володіють знаннями, і
- б) коло повноважень (права і обов'язки відати чим-небудь) [38].

Отже, узагальнюючи вказані вище наукові погляди можемо зробити висновок, що поняття «компетенція державного органу» іноді ототожнюється з правоздатністю цих органів, а іноді змішується з іншими поняттями, наприклад, «предмети відання», «коло питань», що і становить основну причину розбіжності у поглядах на це питання.

Натомість, ми схильні до думки тих науковців, які поняття «компетенція державного органу», зокрема органу виконавчої влади вважають самостійним юридичним поняттям, відмінним від понять «предмети відання», «правоздатність» тощо, що ґрунтується на такому.

Як зазначалося вище, деякі автори стверджують, що тлумачення компетенції як сукупності прав і обов'язків недостатньо і пропонують додати до нього третій елемент, а саме «предмети відання». З огляду на це, виникає питання: як обґрунтовано цю пропозицію?

Звичайно, компетенція органу завжди дає уявлення про те, в якій сфері державного управління він діє, якою галуззю керує, які підприємства і установи йому підпорядковані і навіть який зміст функцій, що ним виконується. Але досягається це не перерахуванням предметів, питань, сфер, а вказівкою на права і обов'язки органу у відносинах, що стосуються цих предметів, питань і сфер. Ці права і обов'язки можуть бути деталізовані або ж сформульовані в загальному вигляді (наприклад, здійснює державну політику у сфері освіти).

Однак, і в першому, і в другому випадку йдеться про характеристику віднесення органу до визначених сфер, предметів і питань, а не про них самих.

Звідси, під компетенцією слід розуміти сукупність прав і обов'язків органу стосовно сфери об'єктів управління («предметів відання»), а зовсім не права і обов'язки плюс згадані предмети відання.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що «предмети відання» – це самостійна правова категорія, хоча і взаємопов'язана з поняттям «компетенція». З цього приводу слушно вказує І. А. Азовкін, що «предмети відання» це сфера прикладання компетенції [39]:

Водночас, Б. М. Лазарєв під «предметами відання» розуміє коло питань, що визначають компетенцію органу державної влади, а з огляду на це і обсяг повноважень органів [40]:

Вищесказане дозволяє умовно визначити категорію «предмети відання» як сферу діяльності органів влади та управління, наділених правом і обов'язком здійснювати певні управлінські функції стосовно об'єктів управління.

Як уже було зазначено вище, між «предметами відання» і «компетенцією» простежується певний взаємозв'язок і деяка взаємозалежність. Наприклад, «виходячи з предметів відання міністерства визначається його компетенція, а, в свою чергу, компетенція міністерства відносить цей орган до певної сфери управління». При цьому вказівка на «предмети відання» має стати обов'язковою вимогою при визначенні компетенції органів виконавчої влади.

Для того, щоб точно визначити компетенцію необхідно буває вказати характер завдань і функцій, на здійснення яких орган має юрисдикцію, територію та об'єкти, на які поширюються його повноваження. З огляду на це виникає ще одне питання: чи є мета і завдання органу виконавчої влади елементами його компетенції?

Багато положень про органи виконавчої влади мають розділи, присвячені меті і завданням цих органів. З огляду на це, більшість авторів називають завдань одним з елементів компетенції органу управління.

На нашу думку, завдання в загальних рисах до певної міри визначають

компетенцію органу, але самі не є її елементами. Вони встановлюють ту мету, на досягнення якої повинна бути спрямована діяльність органу в межах його компетенції. Обов'язок виконувати передбачені правовими нормами завдання – складова правового статусу органу, який значно ширше його компетенції.

Ще одним дискусійним питанням в юридичній літературі є питання про співвідношення компетенції органу і його правоздатності.

Багато авторів ототожнюють поняття «компетенція» і «правоздатність». На наш погляд, поняття «компетенція органу виконавчої влади» та «правоздатність органу виконавчої влади» – різні правові явища, і їх не можна ототожнювати. Д. А. Ковачев пише, що «компетенція державного органу» і «правоздатність державного органу» – це поняття несумісні, тому що містять ознаки, що виключають збіг їх обсягів. Правоздатність державного органу є конкретна, визначена законодавством сукупність прав та обов'язків державного органу, яка фіксує ті правовідносини, учасником яких державний орган може бути [41].

Підводячи підсумок вищевикладеного стосовно органів виконавчої влади, на наш погляд, можна визначити, що їх компетенція становить сукупність функцій і повноважень (прав і обов'язків) стосовно сфери об'єктів управління («предметів відання»). Відповідно до цього визначення компетенція державного органу визначається 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.

Причому важливо підкреслити, що компетенція органу – це не певна сума її елементів, а їх система. Водночас, необхідно зазначити, що кожен елемент має відносну самостійність.

Далі зупинимося на понятті «функція» органу управління.

Починаючи з 60-х років ХХ століття проблемі функцій органів управління вчені приділили значну увагу.

Так, зокрема, Ц. А. Ямпольська вказувала, що питання про функції апарату управління по суті становить рушійну пружину науки управління і що потрібно поширити функціональний підхід на вивчення всієї системи управлінських органів від верху до низу» [42]. Водночас, Ю. А. Тихомиров зазначав, що основу управління становить його функціональна сторона. Зміна управлінських функцій і їх поєднання в різних ланках апарату є найважливішим чинником його розвитку і вдосконалення [43]. Вагомою працею, присвяченою питанням функції управління є монографія І. Л. Бачило [44].

Термін «функція» має безліч тлумачень. На думку І. Л. Бачило, найпоширеніше його розуміння пов'язано з визначенням призначення, ролі організації, людини, явища або предмета. Вживається він в сенсі «робота», «завдання» [45].

На нашу думку, функції органів виконавчої влади – це основні напрями їхньої діяльності, в рамках яких здійснюються її державно-владні форми [46].

Аналіз законодавства з питань організації та функціонування окремих ланок виконавчої влади свідчить не тільки про різноманіття функцій, але і про відсутність їх належної систематизації, а отже, про необхідність наукового осмислення цієї складної проблеми. У різні періоди розвитку української державності такі спроби робилися неодноразово. Зокрема, до питання про класифікацію функцій в спеціальних і загальних роботах з адміністративного права зверталися українські вчені В. Б. Авер'янов, І. В. Арістова, О. М. Бандурка, А. І. Берлач, В. Т. Білоус, І. Л. Бородін, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, М. В. Ковалів, Т. О. Коломоець, В. К. Колшаков, А. Т. Комзюк, М. В. Корнієнко, О. В. Кузьменко, І. О. Личенко, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенко, В. П. Петков, Н. П. Тиндик, М. М. Тищенко, Х. П. Ярмакі та ін., а також російські науковці Д. Н. Бахрах, І. Л. Бачило, К. С. Бельський, В. Г. Вишняков,

І. І. Евтихiev, Ю. М. Козлов, І. М. Кузнецов, Б. М. Лазарев, Ю. А. Тихомиров, Г. А. Туманов, В. А. Юсупов, Ц. А. Ямпольська та ін.

Необхідно зауважити, що класифікація функцій проводиться за різними підставами, і в залежності від критерію, покладеного в її основу, виділяються функції основні і другорядні, загальні, спеціальні та допоміжні, функції-операції і функції-завдання. Зазначений перелік видів функцій є далеко не вичерпним. Однак, незважаючи на відмінності у підходах до дослідження цього питання, по суті, усі провідні вчені-адміністративісти до найвагоміших функцій виконавчої влади відносять регулятивну, контрольно-наглядову, правоохоронну [див. наприклад 47–51].

Ми також схильні до цієї думки, адже виконання саме вказаних функцій дозволяє чіткіше і правильніше визначитись з вибором державної політики на відповідному етапі розвитку державності, дає змогу розглядати виконавчу владу у контексті її різносторонньої діяльності.

Досить важливим є питання про співвідношення основних елементів компетенції органів виконавчої влади.

З цього приводу досить слушно зауважує Б. М. Лазарев, що між правом і обов'язком здійснювати ту чи іншу функцію управління і конкретними повноваженнями органу є тісний зв'язок (ці повноваження потрібні для реалізації функцій). У той же час право і обов'язок виконувати ту чи іншу функцію стосовно тих чи інших сфер і об'єктів можуть в органа залишатися, а його конкретні повноваження при цьому звужуватися або розширюватися [52, с. 65].

Також важливо підкреслити, що функція у кількох органів може бути одна і та ж, а конкретні повноваження щодо її реалізації різними.

Вирішення питання про функції органу, значною мірою, зумовлюється проблемою надання йому конкретних владних повноважень.

Практика не раз підтверджувала положення про те, що при визначенні компетенції органів державного управління не можна обмежуватися вказівкою на їх функції, а слід також закріпити конкретні повноваження, необхідні для

успішного їх здійснення.

Не випадково в Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98, визначено, що «метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам» [53].

У контексті нашого дослідження, необхідно зауважити той факт, що з-поміж недоліків багатьох Положень про органи виконавчої влади є те, що в них визначені функції цих органів, однак не приділено належної уваги їх конкретним владним повноваженням.

Так, зокрема положення про органи виконавчої влади доволі часто містять такі загальні формулювання: «забезпечує», «сприяє», «вживає заходів» і досить рідко містять вказівки на те, які питання органи виконавчої влади вирішують, внаслідок чого органи виконавчої влади не виконують тих функцій, які повинні виконувати, оскільки конкретні форми їх здійснення чітко законодавством не визначені.

Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що неточності і помилки при встановленні компетенції органів виконавчої влади найчастіше призводять до небажаних наслідків. Звідси впливає важливість розробки в теорії адміністративного права найбільш повного і чіткого визначення «компетенція органу виконавчої влади» та подальшого його закріплення на рівні закону.

У процесі зміни правового статусу органу управління та дослідження тих нормативних актів, які впливають на завдання, функції, повноваження

органу, важливе місце належить питанню про причини цих змін, обставини, що спричиняють їх, тобто про ті чинники, які зумовлюють зміну змісту правового статусу органу виконавчої влади.

Під чинниками слід розуміти явища, факти, події, що впливають на досліджуваний процес. Кожен чинник включає безліч елементів, які, в свою чергу, на іншому рівні можуть виступати як самостійні чинники.

Чинники можна класифікувати за значенням (основні і додаткові), за змістом (економічні, політичні, організаційно-технічні), за тимчасовою ознакою (постійні і тимчасові) тощо. Чинники, оскільки вони взаємопов'язані, можна об'єднати в групу чинників або деталізувати при аналізі [54, с. 3-8].

Натомість, необхідно зауважити, що стосовно певного органу виконавчої влади слід групувати лише ті чинники, які є однорідними і впливають на зміну його статусу. Так, зокрема, найбільший вплив на елементи статусу справляють економічні, соціально-політичні, організаційні та науково-технічні чинники.

Економічні чинники є найвагомішими, оскільки, як правило, внесені у правовий статус органів управління уточнення за завданнями, функціями, повноваженнями обумовлені саме економічними чинниками.

Наприклад, у Законі України «Про бюджеті на певний рік» прописується виділення бюджетних коштів на розвиток певної сфери суспільного життя або галузі (наприклад, екологія, освіта) в результаті чого ставляться нові завдання перед міністерствами, відомствами, спрямовані на подальший економічний розвиток країни, що, в свою чергу, викликає уточнення функцій і повноважень відповідних органів виконавчої влади.

Соціально-політичні чинники також відіграють значну роль. В останні роки великий вплив на правовий статус органів управління справляють такі соціальні явища як науково-технічний прогрес і охорона навколишнього середовища.

До політичних чинників, що впливає на статус органів управління, слід віднести і напружену політичну ситуацію, при якій може бути оголошено

військовий стан.

До організаційних чинників, що впливають на зміну правового статусу органу виконавчої влади, відносяться зміна системи органів управління і їх внутрішньоструктурної перетворення.

Слід зазначити, що, на жаль, змістовної і юридичної характеристики статусу як правової категорії приділено мало уваги з боку вчених, хоча це питання сьогодні є актуальним, тому що його розробка і вивчення дозволить створити теоретичну основу для подальшого вдосконалення системи органів виконавчої влади.

Отже, розглянувши різні підходи щодо розуміння виконавчої влади, ми дійшли висновку, що, по-перше, виконавча влада має свою, притаманну тільки їй специфіку здійснення функцій держави, яка полягає у забезпеченні управління майже всіх сфер країни: економічної, політичної, культурної, соціальної, правової, на міжнародному рівні тощо. По-друге, це єдина гілка влади, яка має дуже велику та розгалужену систему органів, що здійснюють владно-розпорядчу діяльність, яка не притаманна іншим гілкам влади. Система цих органів побудована в ієрархічному порядку, при якому органи нижчих рівнів підпорядковані органам вищих рівнів. По-третє, виконавча влада у своїй діяльності використовує для досягнення своєї мети та реалізації свого призначення і примус, і переконання.

1.2 Вихідні методологічні основи дослідження виконавчої влади в системі державної влади України

Формою існування і розвитку будь-якої науки є наукове дослідження. Науково-дослідницька діяльність визначена як діяльність, спрямована на одержання і застосування нових знань. З цієї позиції доцільно підійти до розгляду вихідних методологічних основ дослідження виконавчої влади в системі державної влади України.

Насамперед необхідно акцентувати увагу на тому, що проблема

визначення правової природи виконавчої влади в Україні є чи не найскладнішою в юридичній науці. 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 юридичного примусу, що нею застосовується.

Натомість слід підкреслити, що виконавча влада належать до числа складних системних об'єктів дослідження. Їх складність, багатоаспектність і соціальний характер передбачають необхідність комплексного, всебічного вивчення. Дослідницька стратегія, покладена в основу комплексного підходу, передусім, ґрунтується на таких методологічних принципах: формулювання загальної теоретичної концепції; розробка наскрізних понять і категорій, що забезпечують єдність підходу до об'єкта дослідження.

На їх основі здійснюється вивчення окремих аспектів окресленої проблематики. При цьому теоретико-концептуальний апарат формується на засадах постулатів, понять і категорій дисциплін, залучених до процесу дослідження. Саме з цих наук запозичують специфічні методи дослідження та змістовні результати. Теоретичну концепцію слід поєднувати з емпіричними розробками. Міждисциплінарність теоретичних і прикладних досліджень – одна з найважливіших методологічних вимог сьогодення, яка, як зазначалося вище, повною мірою стосується питань виконавчої влади.

Термінопоняття «методологія» неоднозначно розуміється в сучасній науці.

У широкому розумінні слова методологія – це теорія людської діяльності, «це діяльність пізнання, мислення або, якщо говорити точніше, вся діяльність людства, включаючи сюди не лише власне пізнання, але й виробництво. Можна сказати, що методологія ... є теорія людської діяльності» [55]. У вузькому розумінні слова під методологією розуміють сукупність методів, прийомів, процедур наукового дослідження [56]. Таке розуміння характерне для англосаксонської правової родини.

Дихотомію розбіжності пропонується подолати іншим підходом –

виокремлення рівнів методологіювання: «найзагальніші методи наукового пізнання – аналіз і синтез, сходження від абстрактного до конкретного тощо (філософська методологія); загальні для багатьох наук, міждисциплінарні методи пізнання – системний та організаційний аналіз, кібернетичний, синергетичний підходи тощо (загальнонаукова методологія); теорія і методи конкретної науки, галузі знань; методика, сукупність операцій і процедур, що застосовуються в конкретних дослідженнях» [57].

Ще один вчений, А. Крусян, пропонує чотирирівневу структуру: перший рівень – діалектико-філософський, світоглядною основою якого є діалектика; другий – спеціальний, що охоплює сутнісний, інтегративний та системний методи дослідження; третій – універсальний, що складається із загальнонаукових (історико-генетичний, логічний, синергетичний, аксіологічний) та приватно-наукових (соціологічний, статистичний, порівняльно-правовий, формально-юридичний (догматичний) та прогностичний) методів; четвертий – практично-перетворювальний: в основі його лежить метод моделювання [58].

Цікаву, з наукової точки зору, класифікацію методів на основі поділу наукового дослідження на етапи (емпіричний і теоретичний) пропонує С. Петренко. Так, до емпіричних методів автор відносить порівняльно-правовий та порівняльно-історичний методи, до емпірично-теоретичних – методи абстрагування, аналізу та синтезу, індукції та дедукції, правового моделювання, а до методів теоретичного дослідження належать історично-правовий метод, структуралізм, функціоналізм, структурно-функціональний метод, метод системного аналізу, теорії, аналогії. Крім того, С. Петренко виділяє допоміжні методи дослідження (дискрептивний метод, метод попереднього знання про предмет, інтуїтивний метод) та спеціальні методи правових досліджень (порівняльно-правовий, історично-правовий, метод правового моделювання, метод деонтичної логіки та метод правової герменевтики) [59].

Отже, «методологія – це вчення про правила мислення при створенні науки, проведенні наукових досліджень. Під методологією науки переважно

розуміється вчення про науковий метод пізнання або систему наукових принципів, на основі яких базується дослідження і здійснюється вибір засобів, прийомів і методів пізнання. Існує й інший, більш вузький погляд на методологію науки, коли вона розглядається як теоретична основа деяких спеціальних, часткових прийомів і засобів наукового пізнання, наприклад, методологія управління, методологія ціноутворення тощо, але в цьому випадку доцільніше говорити про методику пізнання і дій» [60].

У ґрунтовній праці Ю. П. Сурміна «Майстерня вченого» також наводиться низка визначень поняття «метод дослідження» різними авторами:

- 1) «... діяльність, спрямована на об'єкт з метою одержання знань про неї»;
- 2) «... правильний шлях, засіб досягнення будь-якої мети.»;
- 3) «... засіб пізнання, спосіб відтворення дійсності в нашій свідомості»;
- 4) «... система принципів та правила практичної і теоретичної діяльності»;
- 5) «... сукупність систематизованих пізнавальних операцій.»;
- 6) «... сукупність пізнавальних процедур»;
- 7) «... сукупність відносно рівнозначних операцій»;
- 8) «... система дій з досягнення поставлених цілей.»;
- 9) «... сукупність принципів, процедур і конкретних методик»;
- 10) «... форма зв'язку дослідника з об'єктом дослідження»;
- 11) «... засіб ... вдосконалення і розвитку» знань;
- 12) «... один з інтеграційних механізмів науки» [61].

Термін «метод» поширений у всіх юридичних науках, і загалом можна стверджувати про певну єдність у поглядах вчених-правознавців на його сутність і зміст. Зокрема, в теорії держави та права усталеним є підхід про те, що метод – це визначена система приписів, принципів, вимог, що повинні орієнтувати суб'єкта пізнання на рішення конкретного науково-практичного завдання, на досягнення визначеного результату в певній сфері [62]. У кожній окремо взятій галузі права категорія «метод» має свої особливості й тлумачиться по-своєму. До того ж проблеми методу та методології становлять самостійний предмет досліджень певної юридичної науки.

Досліджуючи проблеми методології держави і права, Н. Пархоменко найбільш прийнятною для теоретичного осмислення феномену держави та права виділяє таку структурно-ієрархічну їх побудову: загальні (філософські) методи (діалектичний та метафізичний методи); загальнонаукові методи (історичний, формально-логічний, системний, функціональний, синергетичний методи та метод структурного аналізу); приватно-наукові методи (конкретно-соціологічний, статистичний, прогностичний методи та метод моделювання); спеціальні методи (порівняльно-правовий, формально-догматичний (юридичний) методи та метод правового експерименту) [62]. Аналогічної точки зору дотримується відомий вітчизняний теоретик права академік П. Рабінович [63].

Загалом погоджуючись з багатьма наведеними вище підходами вітчизняних вчених щодо розуміння змісту та класифікації методів наукового пізнання, зокрема правових явищ, вважаємо за необхідне зупинитись на спеціально-юридичних методах, які доцільно використати як вихідні методологічні основи дослідження виконавчої влади в системі державної влади України. Отже, для дослідження виконавчої влади доцільно застосовувати: системний, структурно-функціональний, діяльнісний, порівняльно-правовий (метод компаративістики), історично-ретроспективний, формально-догматичний тощо. Такі методи, як конкретно-соціологічний, статистичний, гносеологічний, логічний, евристичний, комунікативний тощо, також можуть стати предметом окремих наукових розвідок.

Водночас, Крупчан О.Д. наголошує на тому, що «... організацію виконавчої влади слід розглядати як процес узгодженої, зкоординованої діяльності людей по утворенню, функціонуванню і удосконаленню системи органів виконавчої влади, що передбачає розуміння організації виконавчої влади як у динаміці, так і в статиці» [64, с. 11]

Отже, слід зауважити, що термін «виконавча влада» належить до числа найбільш використовуваних сьогодні юридичних категорій. Подібна влада існує в усіх державах світу, має тривалу історію, солідне теоретичне підґрунтя.

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» [65].

Загалом, розуміння влади в широкому аспекті (не тільки виконавчої) має різнотлумачення різних галузей і юридичної науки, і у сферах філософії, соціології, політології тощо. У соціології йдеться про суспільну владу, філософії – «про владу над об'єктивними законами суспільства, в юриспруденції – насамперед про державну владу» [66].

У цьому контексті варто підкреслити, що система органів виконавчої влади є одним з різновидів соціальних систем, а отже у цьому випадку важливість системного підходу не викликає жодного сумніву. Системно-структурний (системний метод) в наукових сферах позиціонований «сукупність методологічних підходів, прийомів і принципів вивчення та конструювання держави і права багатьох державно-правових явищ як систем» [67].

Ще Г. Гегель сформулював ідею системності стосовно філософії: «Кожна частина філософії є філософське ціле, замкнуте в собі коло, але філософська ідея є в кожній із цих частин в особливій визначеності або особливому елементі. Окреме коло, саме тому, що воно є усередині себе цілісність, розриває межу свого елемента і служить підставою ширшої сфери; ціле є колом тому, що складається з кіл, кожне з яких є необхідним моментом, так що система їх своєрідних елементів складає всю ідею, яка разом із тим виявляється також і в кожному з них» [68].

«Системний підхід до дослідження складних динамічних цілісностей дозволяє знайти внутрішній механізм дії не тільки окремих його компонентів, а й їх взаємодії на різних рівнях. Цей метод дослідження правових явищ, на думку вченого, неодмінно передбачає їх комплексне дослідження, яке потребує, насамперед, з'ясування якостей системності та структурно-функціональних взаємодій вказаних явищ» [69].

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 оточуючим середовищем, дій різноманітних системоутворюючих факторів при організації виконавчої влади, її удосконаленні та розвитку [70]. Для юридичних досліджень виконавчої влади застосування засобів системного підходу має бути обов'язковим, оскільки юридична наука, порівняно з іншими суспільними науками, найбільш формалізована, схильна до наукової абстракції та теоретичних узагальнень.

Застосування системного підходу в дослідженнях особливостей та закономірностей становлення і розвитку виконавчої влади як суспільної сили, яка має яскраво виражений державотворчий характер, сприяє підвищенню рівня наукового узагальнення, достовірності та істинності наукових висновків.

Вагомою є позиція В. П. Кохановського, який стверджував, що «системний підхід як про сукупність загальнонаукових методологічних принципів, в основі яких лежить розгляд об'єктів як систем» [72]. При цьому можлива протилежна позиція – кожне явище визначається як складові системи [73].

Представник науки теоретичного знання – філософії права – С. А. Бублик слушно зазначає, що «...йдеться про дослідження об'єктів як систем. Система – це ціле, складене з частин, сукупність взаємопов'язаних елементів, цілісність. Звідси перший принцип (першооснова) системного аналізу – цілісність об'єкта як системи, властивості якої не зводяться до суми ознак її елементів, не виводяться з цих ознак. Система характеризується діалектичною взаємозалежністю цілого й частини, коли кожний елемент залежить від свого місця і своїх функцій у цілісній системі» [73].

Науковці у сфері філософського аналізу вказують, що «під системою розуміють певну сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють стійку цілісність, мають певні інтегративні особливості та внутрішні закономірності, притаманні саме цій спільності» [74].

За твердженням В. Г. Афанасьєва, «цілісна система – це сукупність об'єктів, взаємодія яких зумовлює наявність нових інтегративних якостей, нехарактерних для частин, компонентів, що її утворюють» [75].

Слід погодитися також з тим, що головне призначення системного підходу полягає не лише в аналізі систем і системних явищ, а в системному розгляді сукупностей елементів і зв'язків цих елементів, а також і з тим, що на підставі одного і об'єкта можуть обернутися декілька варіантів системи, визначені так звані системоутворюючі фактори. Застосування системного підходу в юридичних дослідженнях не може бути самоціллю кожної окремої розробки. Цей підхід має застосовуватися тоді, коли є необхідність розгляду юридичного явища саме з позицій як диференціації, так і інтеграції. Оскільки для кінцевого наукового висновку (результату) не так важливо, як розглядається система і зв'язки в ній: з точки зору «роз'єднання» чи з точки зору «поєднання».

У цьому зв'язку системний підхід тісно пов'язаний із застосуванням діалектичного методу єдності та боротьби протилежностей (в окремому контексті можна вживати термін «суперечності»). Адже роз'єднання і поєднання можна уявити як знаки «мінус» і «плюс», а систему, яка досліджується, – як взаємодію як внутрішніх її елементів, так і у взаємодії із зовнішніми елементами системи вищого рівня. Як відомо, позитивне і негативне взаємно притягуються, а однополюсні об'єкти відштовхуються. Застосування методу єдності та боротьби суперечностей, на нашу думку, має для юридичних досліджень значний потенціал і перспективу. При застосуванні системного підходу при дослідженнях системи виконавчої влади слід з'ясувати позитивний і негативний «заряд» її елементів; особливо при дослідженні організації та діяльності таких її елементів, як органи виконавчої влади, апарат державного управління, державна служба, державний контроль, функції і компетенція органів державної влади.

Будь-яке застосування системного підходу до вивчення певного об'єкта вимагає всебічного уявлення про його систему чи пов'язану з ним систему. У

цьому зв'язку слід відзначити правомірність вживання термінів «система виконавчої влади» і «система органів виконавчої влади», про що йтиметься нижче.

Очевидно, що це різні явища, і у першому випадку філософський та юридичний зміст цієї системи значно ширший, оскільки вміщує в собі і другу систему. До певної міри структуру системи виконавчої влади можна порівняти із змістовим навантаженням поняття правової системи. Таким чином, система виконавчої влади може включати в себе державно-правові уявлення про виконавчу владу, систему певних юридичних норм, нормативно-правових актів, які регулюють організацію, функціонування і розвиток виконавчої влади як державно-правового явища, визначають місце і роль виконавчої влади в суспільстві, її вплив на суспільні процеси.

Зрозуміло, що до системи виконавчої влади входить система органів виконавчої влади із усім розмаїттям зв'язків між елементами останньої. До системи виконавчої влади слід також віднести її зовнішні зв'язки із системами інших гілок державної влади. У такому приблизно обсязі система виконавчої влади логічно може бути включена до правової системи [76]. Не претендуючи на виключність, пропонуємо коротке визначення системи виконавчої влади як сукупності державно-правових уявлень, поглядів, юридичних норм, які стосуються виконавчої гілки державної влади, а також державних органів, які здійснюють виконавчу владу, та їх правозастосовної практики.

Ще однією суттєвою ознакою будь-якої системи є її властивість до врівноваження елементів, що в іншій інтерпретації може розглядатись як здатність до самовдосконалення. Це особливо важливо враховувати при конструюванні систем у сфері державного управління. Тобто можна вести мову про те, що система органів виконавчої влади повинна мати здатність до самовдосконалення, що має виражатися у накресленні та реалізації заходів для підвищення ефективності та якості її діяльності щодо державного управління, кожного окремого елемента цієї системи, як і системи загалом.

Таким чином, застосування системного підходу в дослідженнях

виконавчої влади повинно забезпечити повноту уявлень про всю систему і всі її елементи. Залежно від поставлених дослідницьких завдань необхідно визначитися стосовно вибору окремих пізнавальних засобів системного підходу та відповідного обмеження рамок використання його понятійного апарату.

Системний метод дослідження застосовується одночасно з іншими методами. Це допомагає зрозуміти діалектику загального та особливого, яка розкривається в динаміці виконавчої влади. Причому тут необхідно враховувати й те позитивне, що є в структурно-функціональному та порівняльному методах, які мають також важливе інструментальне значення.

Взаємодоповнюючим до системного можна вважати структурно-функціональний метод. Професор В. Федоренко підкреслює, що структурно-функціональний метод є своєрідним симбіозом двох поширених у науці методів – функціонального аналізу та структурного аналізу [77, с. 50]. Перший із них дає змогу пізнати механізм і процедуру функціонування виконавчої влади. Другий метод, будучи безпосередньо поєднаним зі специфікою системного та структурного методів, передбачає пізнання внутрішньої побудови та структурних елементів органів виконавчої влади.

Застосування системного та структурно-функціонального методів зумовлює необхідність залучення до методології дослідження виконавчої влади також діяльнісного методу. Так, продовжуючи вивчати методи наукових досліджень В. Федоренко обґрунтовано зазначає, що діяльнісний метод, будучи логічним продовженням інтегрального структурно-функціонального методу, передбачає дослідження відповідних явищ через призму їхньої дієвості [77, с. 50]. Крім того, Б. Шагієв наголошує, що юридична діяльність ототожнюється з правовою поведінкою, юридичною практикою, активністю, правовими формами діяльності держави, юридичним процесом, правовідносинами та іншими суміжними явищами [78, с. 6].

Особливо перспективним для дослідження виконавчої влади як складової державної влади варто розглядати порівняльно-правовий метод, або метод компаративістики. Він не лише дає змогу виявити загальні тенденції розвитку

виконавчої влади в Україні та зарубіжних країнах, а й сприяє виявленню феноменології розвитку державно-правових явищ. Адже, як відомо, слово «порівняння» тлумачиться саме як зіставлення чого-небудь із метою виявлення схожості та розбіжностей.

Варто погодитись із В. Федоренком у тому, що метод компаративістики вимагає поміркованого застосування, адже не в усіх випадках механічне перенесення тих чи інших моделей зарубіжного досвіду в національну практику дає позитивні результати [77, с. 52]. Негативним, на думку дослідника, є часовий чинник. А отже, приходиться до висновку В. Федоренко, будь-яке запозичення є завідомо ретроспективним за своїми хронологічними показниками [77, с. 53].

Завершуючи характеристику порівняльно-правового методу, варто зазначити, що в сучасних умовах він набуває свого особливого звучання, зважаючи на реалізацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [79]. Тому для дослідження виконавчої влади важливим є врахування позитивного досвіду із цього питання в країнах-членах Європейського Союзу. Крім того, це дасть змогу уникнути прорахунків під час проведення відповідних реформ.

Своєрідним різновидом порівняльно-правового методу С. Бостан вважає кластерний метод (від англ. cluster – згущення, пучок, група), суть якого полягає в класифікації тих чи інших об'єктів на основі порівняння їхніх характеристик і статистичного оброблення отриманих даних [80, с. 22].

Історично-ретроспективний метод дає змогу уникнути завідомо програшних моделей вирішення проблеми функціонування і розвитку виконавчої влади.

Так, в узагальненому вигляді «влада – це здатність і можливість регулювати діяльність людей, здійснюючи вплив на їхні інтереси». Залежно від об'єкта регулювання владу можна поділити на політичну, економічну, ідеологічну; залежно від «суб'єкта реалізації влади – на державну владу та самоврядування; від механізму реалізації та організації – на демократичну та

диктатуру; за сферою застосування – на економічну, церковну, державну тощо» [81, с. 27-30]. Отже, державна влада є видовим поняттям, особливим різновидом влади, однією з суттєвих ознак держави, яка «найбільш концентровано відображає сенс цілеспрямованого владного впливу, що виявляється в умовах суспільства як певна організація» [82, с. 10].

Отже, на основі визначеного теоретико-методологічного підґрунтя ми намагатимемось проникнути в сутність виконавчої влади в Україні в контексті сучасного розуміння і нових підходів до цієї категорії.

1.3 Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні як складової державної влади

В умовах демократичних перетворень в різних сферах суспільства, процесу потрібно оновити розуміння всієї владної сфери, в тому числі тої яка виконує виконавчі функції. Слід зауважити, що в науковій літературі підкреслюється те, що суть принципу поділу влади полягає у недопущенні узурпації влади. Такий принцип покладений в основу державної влади в багатьох країнах світу. Але така розповсюдженість цієї теорії має і своїх прихильників, і таких, що цю теорію не визнають і вважають хибною.

В науковій літературі знаходимо думку про те, особливістю сприйняття ідеї розподілу влад в Україні можна вважати те, що тут у широкий вжиток увійшло формулювання «гілка влади», хоча воно не знайшло місця в Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах. Причиною появи цього формулювання та похідних від нього є невдалий подвійний переклад ужитого Ш. Монтеск'є словосполучення «*separation des pouvoirs*». Один із перекладів зазначеного словосполучення російською – «разветвление властей», яке українською має бути перекладене як «розгалуження влад». Тому, ймовірно, «галузь влади», а не «гілка влади» [83].

Частиною вітчизняних авторів принцип поділу влади (розподілу влад) трактується як такий, що засвідчує наявність у державі трьох «гілок влади» з

певними повноваженнями. Однак, згідно з усталеною юридичною теорією, повноваженнями наділені державні органи і посадові особи, а не умовні «гілки влади». Фактично в Конституції України йдеться про відповідні три основні функції єдиної державної влади. Закріпивши принцип поділу влади як засаду демократичної державної організації, її автори зацентували на тому, що єдина і цілісна державна влада здійснюється насамперед органами, які визнані органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Ці органи й уособлюють основні функції державної влади.

Деякі наукові школи стверджують, що поділ влади тягне за собою її недоліки в функціональному аспекті. Прихильники такої позиції пропонують навіть виключити цей принцип з тексту Основного Закону або замінити термін «поділ влади» на термін «розподіл функцій» [84, с. 193-194].

Водночас, М. Жуган і В. Марченко, пропонують розглядати сутність влади як таку, що диференціюється, а не поділяється на відповідні гілки влади. Такий поділ, на їх думку, «з необхідністю передбачає їх єдність, але єдність у цьому розумінні не антипод поділу, а зв'язок, завдяки якому гілки влади інтегровані в цілісну систему, в межах якої вони є носії єдиної сутності, знаходяться у відношенні взаємної залежності та взаємної автономності. Тобто кожна гілка влади автономна (незалежна) від інших і водночас залежна від них. Причому автономність і залежність повинні знаходитися у відношенні відповідності, яке унеможлиблює домінування будь-якої гілки влади» [84, с. 199]. Отже з цієї позиції, не можна розглядати поділ влади як чинник протиріччя єдності влади, оскільки всі гілки влади тісно пов'язані одна з одною єдиною метою – втілення у життя волі народу як єдиного джерела влади в країні.

Інші науковці, такі як В.Б. Авер'янов, говорять, що поділ влади означає, з одного боку, виділення основних функціональних видів (частин) діяльності держави, а з другого – структурну побудову державного апарату з різних видів (груп) державних органів – законодавчих, виконавчих, судових з притаманною їм компетенцією, сукупністю державно-владних повноважень. Тобто, принцип

поділу влади допустимо тлумачити не більше, як визнання такого факту, що єдина за своїм змістом державна влада реалізується через певні державні органи. «Інакше кажучи, влада за змістом є єдиною, а принцип поділу влади є більш теоретичним постулатом чи доктриною, яка дає змогу певним чином будувати державний механізм та організувати його функціонування» [85, с. 38].

Водночас, В. Ладиченко вважає, що принцип поділу влади слід розглядати не як антитезу єдності державної влади, а як віддзеркалення свого роду функціонального розподілу повноважень між державними і їх взаємин, як певну функціонально-компетентісну спеціалізацію, яка виключає ослаблення влади і сепаратизм [86, с. 23].

Отже, вказана вище теорія щодо принципу єдності та принципу поділу державної влади, сутність якої полягає у об'єднанні цих принципів, запропонована М. Жуган і В. Марченко, які пропонують синтезувати все позитивне і позбутися всього негативного [84, с. 198], на нашу думку, потребує додаткового обґрунтування.

Водночас слід наголосити, що влада – це інститут, що утворився з появою держави і виступає рівною мірою позитивним та деструктивним явищем. В залежності від принципів, на яких ґрунтує свою діяльність державна влада функціонують всі публічні відносини в країні, визначається рівень захищеності прав, свобод та законних інтересів населення.

Як стверджує Б. Краснов «влада є всеосяжною, вона є скрізь і всюди, вона є вічною в історичному часі. Влада як соціальне явище проявляє себе по-різному. Саме тому одні дослідники вважають, що влада означає реальну здатність одного з елементів існуючої системи реалізовувати власні інтереси в її межах. При цьому влада – це можливість впливати на процеси, що відбуваються всередині системи. Інші вважають владою результат, продукт певного цілеспрямованого впливу. Треті думають, що влада – це такі взаємовідносини між людьми або групами людей, сутність яких полягає в управлінні, впливі, прагненні щодо досягнення рівноваги» [87, с. 27-35].

Влада пов'язана безпосередньо з відносинами. На думку Г. Ласвела «влада починається там, де інформація, рекомендація, рішення реалізуються, переходячи в досягнення мети» [88, с.37]. В цьому ж контексті розширено владу тлумачить М. Вебера, а саме через «здатність визначати поведінку інших людей навіть проти їхньої волі» [89, с. 58].

Оновлення підходів до влади здійснено у сфері політичних наук засновником структурно-функціональну концепцію влади - Т. Парсонсом, який доводив, що «влада – це позитивна соціальна можливість досягнення суспільних цілей» [90, с. 24-29]. Цитований автор владу розуміє як здобуток суспільства, а не сконцентрована лише в руках правлячої еліти. Він уважає, ресурс влади є циклічним та має певні межі, оскільки весь час відбувається перехід від владних повноважень однієї групи до іншої. Вагомістю політичної системи, за твердженням цього науковця є те, що в сучасному суспільстві не тільки окрема група чи еліта, а всі представники громадянського суспільства можуть брати участь в управлінні державою.

У владі проявляється соціальна комунікація та взаємодія між членами суспільства, вона встановлює місце та роль кожної особи у суспільній взаємодії та в соціальному житті. У владі проявляється природній хід речей, вона є належним станом суспільного розвитку, а не сторонньою патерною, котра нав'язана суспільству десь ззовні. Це онтологічна цінність розвитку суспільства, і як стверджував М. Фуко «усі полюси контролю і впливу знаходяться в єдиному полі влади, в рамках якого працює «закон збереження владної енергії» [91, с. 114].

Проблема визначення правової природи виконавчої влади в Україні є, мабуть, найскладнішою в юридичній науці.

Виконавча влада є різновидом соціальної влади і має публічний характер, який вона здобуває завдяки наявності спеціальних юридичних механізмів, що забезпечують легальність і легітимність влади та застосовуваного нею юридичного примусу. «Питання легітимності є питанням про те, що дає право владним структурам розпоряджатися життям підвладних їм людей і чекати від

них добровільного підпорядкування владним рішенням. Легітимність означає згоду народу з владою, коли він добровільно визнає її право приймати рішення, які повинні виконуватися» [92, с. 19].

Останній дозволяє діяти вільно особистості у межах правової реальності, при умові відсутності перетину заборонених детермінант. Тільки таке суспільство розкриває свобідну волю окремої людини та протидіє свавіллю. «Вимога особистої свободи, – відзначав В. Соловйов, – щоб вона могла реалізуватися, вже допускає обмеження цієї свободи в тих межах, в яких вона в суспільстві несумісна з життєдіяльністю суспільства і загальним добробутом. Ці інтереси є обов'язковими з точки зору моралі, а в реальності співпадають між собою. З цього поєднання народжується право» [93, с. 458].

Джерелами владних повноважень є примус, однак у сучасному демократичному суспільстві все ж стверджувати, що насильницький примусовий ресурс влади є основним при її здійсненні є не вірно як з методологічної, так і практичної точки зору. Забезпечення нормального функціонування суспільства та державного апарату можливе тільки шляхом використання різних ресурсів владної діяльності, однак не тільки примусу, який, до речі, також присутній, проте є далеко не визначальним при визначенні дієвості останньої.

Визначене, дає нам можливість відобразити позицію тих науковців, котрі позиціонують владу «як політико-юридичну категорію, як право і можливість одних управляти іншими, впливаючи на їхню поведінку та діяльність, використовуючи при цьому авторитет влади та право» [94, с. 52].

Відомий французький учений Ролан Барт, підводячи підсумок під дебатами щодо розуміння категорії «влада», вказував: «Ім'я мені – легіон, могла б сказати про себе влада, повсюди, з усіх сторін, нас оточують різноманітні лідери, громіздкі чи крихітні адміністративні апарати, групи тиску і «утиску» (придушення)... І ми починаємо здогадуватися, що влада гніздиться у найвитонченіших механізмах соціального аналізу, що її втіленням є не тільки держава, класи і групи, а також і мода, загальноприйняті думки, видовища, ігри,

спорт, засоби інформації, сімейні та приватні стосунки – влада гніздиться скрізь, навіть у надрах самого прагнення до свободи, яке прагне її викоренити» [95].

Науковець К. П. Побєдоносцев свого часу акцентував, що «відправленням влади є викриття правди, розрізнення неправди. Владі належить і перше, і останнє слово – альфа й омега у справах людських. Скільки живе людство, воно не перестане страждати то від влади, то від безвладдя. І все-таки без влади жити неможливо. Перша умова влади є віра в себе, у своє покликання: благом влади є, коли ця віра зливається з визнанням обов'язку та особливою відповідальністю» [96].

Тому, озброївшись попередніми доробками, ми можемо виокремити наступні підходи до тлумачення досліджуваного поняття: це відносини влади та підпорядкування; виконавча влада – це її органи; виконавча влада – це передусім зміст функцій, які вона виконує, та останнє – це система визначених повноважень.

З таким трактуванням важко беззаперечно погодитися. На жаль, не кожен науковий термін, поняття можуть бути формалізовані, тобто закріплені в нормах закону. Наприклад, відомо, що суспільні відносини виконавчої влади відрізняються декількома головними особливостями, що є підставою для їх відокремлення від інших гілок влади. Головною особливістю об'єкта цих відносин є те, що для суб'єкта адміністративно-правових відносин особливістю буде наявність обов'язкового суб'єкта – органа (посадової особи) виконавчої влади. Головною особливістю змісту адміністративних правовідносин є наявність владних повноважень. Тлумачення виконавчої влади як владних відносин навряд чи зможе бути виражено мовою права. Продуктивне в загальнотеоретичному аспекті, прагнення закріпити виконавчу владу як функцію зустрічається з цілим рядом невирішених проблем техніко-юридичного плану, але це не означає повної неспроможності зафіксувати юридичними нормами соціальні та правові складові виконавчої влади, якщо виконати дві методологічні умови: по-перше, чітко, сформулювати мету

визначення сутності та природи виконавчої влади, по-друге, провести відповідний аналіз за принципом «від загального до одиничного».

Досліджуючи дану проблематику, ми звертаємо увагу, насамперед, на ту обставину, що багатоаспектність категорії «виконавча влада», зафіксована в правознавстві, відповідно до галузевих юридичних наук вимагає предметної конкретизації, що висвітлює конкретні ознаки власне феномена виконавчої влади. Наприклад, в адміністративно-правових дослідженнях окреслення виконавчої влади тільки як владних відносин є недостатнім, оскільки залишаються відкритими такі важливі для адміністративного права питання, як форми і методи практичної реалізації державної волі, розподіл компетенції між різними державними структурами, порядок їхнього утворення та функціонування. Інакше кажучи, для нас важливо розкрити функціональну складову виконавчої влади.

Резюмуючи викладене вище можемо зробити висновок, що виконавча влада має ряд 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. Влада в умовах первісного суспільства та ранніх держав пов'язана своїм походженням з функціонуванням владних родоплемінних структур [97, с. 29-33], виступала фактично як суспільна воля, а «... ця суспільна воля полягала у одній-єдиній нормі – забороні» [98, с. 315]. У процесі формування державності як об'єкта соціальної влади починає формуватися політика. Одночасно з цим формуються як суб'єкти політичних відносин органи держави, покликані забезпечувати реалізацію державної волі.

3. 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 протікає 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 напрямки їхньої діяльності.

Гіпотетично у держави немає своїх власних цілей або, принаймні, цілей, що відрізняються від загальносоціальних цілей суспільства. Інша справа, що в залежності від типу держави, політичного режиму, вона ніби інтерпретує суспільні потреби (суспільні цілі) і за допомогою системи державних органів забезпечує їхню реалізацію. Якщо абстрагуватися від значного числа нюансів, що супроводжують і процес інтерпретації суспільних потреб, і механізм їхньої реалізації, то роль і значення держави традиційно розглядалася в двох аспектах: як механізм організованого насильства і як механізм забезпечення загального блага. Між цими двома «іпостасями» держави існує настільки тонка грань, що інколи важко відокремити демократичну державу від держави тоталітарної, державу правову від держави поліцейської. І все-таки ця грань існує, проявляючись, насамперед, у механізмі виконавчої влади, як визначеній упорядкованій, збалансованій системі засобів, форм і методів досягнення сформульованих цілей.

Виокремити слід внутрішній та зовнішній бік функціонування органів виконавчої влади. Внутрішня сторона розкриває її будову, і їй притаманні такі два головних елементи.

По-перше, в системі виконавчої влади, як і в будь-якій соціальній системі, існує діалектичне поєднання об'єктивних і суб'єктивних факторів. Система, з одного боку, є суб'єктивною, оскільки вона створюється людським інтелектом для досягнення цілей, з іншого боку, вона є об'єктивною, оскільки ґрунтується на духовній і матеріальній культурі, що детермінує і потреби суспільства, і способи їх реалізації.

По-друге, в системі виконавчої влади поєднано статичні та динамічні елементи; вона містить у собі соціальні структури, систему суспільних

відносин, функціонування соціальних інститутів, поведінку конкретних людей, залучених до виконання поставлених завдань, при цьому включно з реалізацією повноважень органів державної влади.

Зовнішня сторона системи виконавчої влади характеризує її взаємозв'язок з цілями, та відображається в формах, методах і засобах їх досягнення.

Констатуючи і застосовуючи ці форми та методи, виконавча влада може обійтися без інститутів громадянського суспільства і політичного плюралізму, привласнюючи собі право на ідеологічний диктат і формування обов'язкової для всіх моделі «загального блага». Так виконавча влада стає всеохоплюючою, тотально контролюючи всі сфери життєдіяльності суспільства [99, с. 57].

В умовах демократичних режимів, як відзначав ще в XIX столітті відомий вчений-правознавець І. Е. Андрєєвський, чим «більше розвинене суспільство, тим ширші його можливості щодо створення умов безпеки і добробуту, і тим більше зменшується безпосередня участь уряду» [100, с. 19]. Не випадково сьогоденішньою домінуючою ідеєю є ідея розосередження влади між державними та громадськими інститутами. «Сам уряд, без участі громадськості – підкреслював І. Т. Тарасов, – не в змозі виконати всі взяті на себе... завдання» [101, с. 2].

4. Виконавча влада наділена прерогативою щодо здійснення законотворчості та реалізації заходів державного примусу. Примус як спосіб реалізації виконавчої влади є її атрибутом. Спроби раннього марксизму змодельовати суспільство майбутнього, де буде панувати соціальна рівність, до мінімуму зведуться різні протиріччя та відпаде необхідність у державному примусі, а злочинність почне зникати без спеціальних поліцейських заходів [102, с. 537], є соціальною утопією, що доволі жорстко і однозначно довело сучасне суспільство.

Водночас, сутність державно-владних відносин не може зводитися тільки до насильства і примусу: мобілізуючи людей на досягнення суспільно важливих цілей, державна влада повинна опиратися на примус лише в крайніх

випадках, використовуючи, насамперед, такі важелі впливу, як збалансовану систему законодавства, інститути громадянського суспільства, авторитет влади, що, ґрунтуються на її легітимності, свідчить про здатність держави досягати суспільних цілей та забезпечувати оптимальний баланс публічних та приватних інтересів у державному управлінні [103].

Що ж стосується функціональних і організаційно-правових характеристик виконавчої влади, то принагідно зазначимо, що при дослідженні особливостей діяльності кожної гілки влади, то саме з погляду демократичності держави та рівності її рішень для громадян, органи виконавчої влади відіграють визначальну роль, оскільки ця гілка влади є не тільки найоб'ємнішою, але й з нею найбільше комунікують представники громадянського суспільства. Від виконавчої влади залежить репрезентування прав та інтересів громадян перед законодавчою гілкою, та ефективність реалізації прийнятих нормативних актів.

Знаний фахівець у цій сфері В. С. Нерсесянц зазначав, що «окремі функції держави – це лише відносно самостійні аспекти цілісної і єдиної за своєю суттю функціональної діяльності держави щодо створення, підтримки і практичної реалізації відповідного державно-правового порядку» [104, с. 72-79]. В удосконаленні суспільного життя за допомогою встановлення та підтримки справедливого правопорядку, на думку І. О. Ільїна [105, с. 112], у кінцевому рахунку і полягає державний інтерес.

Забезпечення правопорядку в працях усіх провідних управлінців – від Н. Деламара, І. Юсті й І. Зонненфельса до В. Н. Лешкова, І. Е. Андреевського, Е. Н. Берендтса, А. І. Єлістратова й І. Т. Тарасова – пов'язувалося із забезпеченням суспільного добробуту, складовими елементами якого були дії, «за допомогою яких внутрішні розпорядження держави так виконуються, що забезпечення приватних інтересів перебуває завжди в тісному поєднанні із загальним благом», тобто можливістю за допомогою праці задовольняти свої фізіологічні та духовні потреби [106, с. 33].

Абстрагуючись від змістовного і термінологічного аналізу категорій поліцейстики [107, с. 4], можемо констатувати, що її представниками у свій час

було вірно обґрунтовано: вся функціональна діяльність виконавчої влади, по суті, зводиться до вирішення завдання – створити і підтримувати такий державно-правовий порядок, за якого забезпечується добробут і безпека населення. Діяльність пов'язана із забезпеченням суверенітету та державної цілісності, розвитком економіки, охороною прав і законних інтересів громадян, певною мірою носять вторинний характер, відображаючи деталізацію цих інтегративних функцій-завдань і технологію їхнього вирішення різними органами виконавчої влади.

Б. П. Курашвілі стверджує, що функціональна характеристика виконавчої влади розкривається через таку категорію, як державна політика, що полягає в конкретизації державних інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства і юридично закріплена в різних доктринах, концепціях, державних і міждержавних програмах, орієнтованих на стабілізацію економічної, соціальної, військової, правової, національної побудови країни [108, с. 32-34].

У такій постановці питання виконавча влада з абстрактної політико-правової категорії перетворюється в конкретну організаційно-правову категорію. В її основі, на нашу думку, повинна лежати інтегративна функція, що відображає соціально-правову природу держави і проектується через таку категорію, як «державний інтерес». Такою інтегративною функцією є забезпечення «загального добробуту», що досягається за допомогою встановлення та підтримки державно-правового порядку. Цій інтегративній матеріальній функції відповідає інтегративна процесуальна функція, що полягає в збереженні виконавчої влади шляхом гарантування відтворення вигідних їй суспільних відносин, усунення, нейтралізації зовнішніх і внутрішніх факторів, що обумовлюють ліквідацію підстав, які порушують ці відносини; розвиток виконавчої влади шляхом її модернізації та проведення соціально-політичних перетворень, адекватних цьому етапу суспільного розвитку.

Розглядаючи державну владу як каталізатор розбудови держави якісно нового гуманістичного типу, сучасні науковці спрямовують дослідження

визначеної проблеми у напрям постановки і практичного розв'язання актуальних проблем державно-владних явищ, серед них Ю. Барабаш, А. Козловський, М. Козюбра, А. Колодій, І. Кресіна та ін. Вказані автори значно розширили наукові грані аналізу цієї проблеми.

В науковій літературі знаходимо багато підходів до розуміння влади. Основними серед них є розуміння державної влади через примус або силу.

В першому підході примус розуміється як потенціал влади нав'язувати волю суб'єкту всупереч його бажанню. Класик такого розуміння державної влади М. Вебером позиціонував владу як властивість владного суб'єкта. Влада – це ймовірність того, що суб'єкт у процесі соціальної взаємодії буде у змозі здійснити свою власну волю всупереч опору [109, с. 56]. В подальшому ми знаходимо подібні положення і в правовиків. Так, В. В. Копейчиков пояснює поняття «влада» як здатність одного суб'єкта нав'язувати свою волю іншим [110, 41].

Говорячи саме про державну владу науковці визначають її як волю певного суспільства, класу чи групи осіб. Наприклад, якщо В. І. Фадєєв визначав владу виключно як певну спроможність підкорювати поведінку і діяльність людей волі всього суспільства, певного класу, групі осіб [111, с. 15], то А. І. Коваленко робив акцент на обов'язковій структурованості влади, тим самим в широкому розумінні зводячи її до органів влади. Науковець доводив, що влада – це зумовлена матеріальними умовами суспільства здатність певних структур підкорювати поведінку людей волі всього суспільства або його частині [112, с. 36].

Таку ж позицію свого часу займав і М. М. Коркунов, який зазначав, що державна влада – це не будь-чия воля, а сила, що витікає із усвідомлення громадянами їх залежності від держави. Вона спонукає громадян робити те, що вони вважають за необхідне для держави, від якої відчують себе залежними [113, с. 250].

В другому підході, щодо сили владних відносин домінують твердження, що простого примусу є недостатньо. Влада не може існувати без сили, оскільки

саме остання наділяє потенціалом контролювати підлеглих суб'єктів та нав'язує їм беззаперечну волю. М. Й. Байтін трактує її як засіб функціонування будь-якої соціальної спільноти, який відповідає характеру й рівню суспільного життя і полягає у відносинах підкорення волі окремих осіб та їх об'єднань керуючій у цьому суспільстві волі [114, с. 148].

Такі підходи активно критикуються сучасною правовою наукою [115]. Вказується, що саме марксистсько-ленінська доктрина, яка ґрунтувалася на примусі та силі сприяла порушенню прав громадян та створила систему тиранічного впливу на людину, бо проголошувала законним насилля одного класу над іншим. Ми ж не схильні абсолютно заперечувати примусовий та силовий потенціал влади. Вона втрачає свою сутність коли позбавляється можливості впливати на дії підлеглого суб'єкта. В демократичній державі питання повстає не про відсутність сили та примусу влади, а про правомірність застосування державного примусу до населення та окремої людини.

Історичні умови передбачають змінні категорії, тому влада певного суспільства відповідає умовам розвитку морально-правового простору в тогочасний період. Так, Б. О. Кістяківський висловив упевненість у тому, що з розвитком суспільства насильство як чинник формування влади втратить свою вагомість спочатку на користь економічного чинника володарювання, а потім перейде у психічне панування володарів влади [116, с. 473-475].

Так, А. Борко вважає, що державна влада – це «певні вольові відносини, що виникають між людьми, їхніми соціальними групами, суспільством у цілому і державою» [117]; О. Хоменко визначає державну владу як систему «юридичних державно-владних повноважень державних органів і посадових осіб, розподілених по вертикалі й горизонталі, спрямованих на реалізацію завдань і функцій держави» [118]; Ю. О. Фрицький зазначає, що державна влада в Україні «полягає в організації та функціонуванні всіх гілок влади, спрямованих на реалізацію завдань, функцій і повноважень згідно з загальнодержавними програмами, для досягнення мети Української держави – забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя» [119]; В

найпоширенішій на сьогодні Юридичній енциклопедії (за виданням Інституту держави і права ім. В.М. Корецького) подається тлумачення досліджуваного поняття як різновиду «публічної влади, яка реалізується державою та її органами, здатність держави підпорядковувати поведінку й діяльність людей та об'єднань, що перебувають на її території, своїй волі, тобто – це влада організації домінуючої частини населення, яка (організація), забезпечуючи цілісність і безпеку суспільства, здійснює керівництво ним в інтересах цієї його частини та організовує задоволення загальносоціальних потреб» [120]; С. Алексєєв вказував, що «державна влада – це концентроване вираження волі й сили держави, яке реалізується державними органами та установами й забезпечує стабільність і порядок у суспільстві, захищає громадян від внутрішніх і зовнішніх посягань у спосіб застосування певних методів (зокрема державного примусу та військової сили)» [121]. В. Ф. Погорілко вважав, вона виступає як «організація і здійснення політичної влади в Україні державою, її органами і посадовими особами у межах і порядку, передбачених Конституцією і законами України» [122]. В. Авер'янов доводив, що «державна влада є здатністю держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання» [123, с. 30-35].

Отже, можна дійти висновку, 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 та глобалізаційній трансформації. Слушною є позиція І. Малютіна, в тому, що державна влада є соціальним феноменом, оскільки є складним явищем, яке походить від людської природи, тож не може вважатися «ідеальною»; вивчається на основі людського досвіду, але залишається остаточно не пізнаною, оскільки до сьогодні не існує та не створено ідеальної моделі державної влади» [124]. Людський розвиток, державно-правовий розвиток у кожній державі наділений своїми

особливостями поступу, тому функціонування влади загалом, її гілок та окремо органів має відповідати конкретному історичному, ментальному, ордологічному напрямі розвитку суспільної та державно-правової реальності.

Нам видається, що не слід у визначенні будь-якого поняття, подавати широкий перелік ознак та особливостей. Вказане переобтяжує понятійно-категоріальний апарат, а саме визначення. Вважаємо недоцільним переобтяжувати дефініцію державної влади надавати об'ємне та досконале уявлення про поняття, в цьому випадку – державної влади. Підтримуємо думку Є. Гетьмана, що дефініцію державної влади в Україні доцільно визначити так: особливий вид влади, який у винятковому порядку вирішує загально-соціальні проблеми через систему спеціально створених державних органів, наділених відповідними повноваженнями відповідно до тріади гілок влади. «Саме таке визначення поняття державної влади дозволяє виокремити державну владу з-поміж інших видів влади як таку, що наділена особливими повноваженнями щодо вирішення будь-яких загальносоціальних питань через систему спеціально створених органів та відображає принцип розділення державної влади на законодавчу, судову і виконавчу гілки. Тож убачається, що державно-владними повноваженнями, з метою вирішення соціальних питань, наділено лише спеціально створені однойменні з гілками влади державні органи, які й реалізують державну владу» [124, с. 70-76].

Сучасний світ знаходиться в особливих умовах. Змінні процеси в економіці, політиці, технологіях тощо трансформують владу. Виключно силовими методами не можна здійснювати державну владу, суспільство розвиваючись детермінує розвиток правових та державницьких явищ.

Безпосередньо діючі права і свободи людини та громадянина визначають зміст державної влади. Сучасні стандарти в галузі прав і свобод людини, закріплені в міжнародно-правових документах та у внутрішньодержавному законодавстві, є плодом тривалої боротьби особи з владою. Пошук оптимальних моделей взаємовідносин держави з особою завжди представляв складну проблему. З часом змінювався обсяг прав і свобод, які держава

надавала своїм громадянам. Оптимальні моделі вирішальною мірою залежали від характеру суспільства, типу власності, демократії, розвиненості економіки, культури та інших об'єктивних умов. Багато в чому вони визначалися владою, законами, правлячими класами, тобто суб'єктивними чинниками. При пошуку моделей взаємовідносин держави з особою головна проблема завжди полягала у встановленні такої системи і порядку, при яких і особа мала б змогу безперешкодно розвивати свій потенціал. Подібний баланс якраз і отримує своє вираження у правах, свободах і обов'язках людини.

Прозорість та відкритість органів державної влади в реалізації публічної політики, тому, що інформування громадян про діяльність загалом влади, особливості її реалізації виконавчою гілкою та порядок та умови функціонування окремих органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівні – є основою легітимізації влади з погляду громадян. А оскільки єдиним джерелом влади, як визначено у конституційних нормах, – є народ, то він загалом (через вибори та референдум) та опосередковано (через інші політичні права) може контролювати та допомагати виконувати завдання та функції, які визначені виконавчій владі.

Влада необхідна для функціонування держави, суспільства, народу. Сутність державної влади проявляється в її функціях. Аналіз наукової літератури та нормативних актів міжнародного і національного рівнів дає змогу виділити такі основні функції державної влади.

Установчо-репрезентативна функція. Державна влада як вид публічної влади складає систему офіційно визнаних (легітимних і легальних) владних практик, процедур та інститутів, що діють на основі соціокультурно обумовлених ідей в певному політично і територіально організованому просторі.

Для того, щоб у правовій державі влада насправді відображала волю народу повинна бути дотримана процедура вільного та чесного волевиявлення. Наше розуміння народовладдя як сутності держави, яка становить належність влади народу та її здійснення народом у власних інтересах відносно себе у

правовій, демократичній якості, до того ж з урахуванням цінності прав та свобод особи, відкриває і функціональний бік буття цього принципу. Народовладдя має свої універсальні напрями впливу, в яких відображається їх соціальна цінність, призначення стосовно існування суспільства [126]. Первинні органи державної влади створюються народом, вторинні утворюються первинними. Так влада репрезентує волю населення, отримує від нього кредит довіри та схвалення програми розвитку суспільства, що запропоновані політичними силами, які прийшли до влади.

Державна влада є способом управління суспільством, атрибутивною ознакою держави, які мають соціальну репрезентативну природу, що виражається, по-перше, в тому, що владу здійснюють люди як посадові особи, органи, форми безпосередньої демократії, діяльність яких спрямована на конкретних людей як громадян (підданих), осіб без громадянства, біженців тощо. По-друге, державна влада неодмінно потребує підтримки певних верств, класів, груп, на які вона спирається в процесі здійснення державної діяльності. По-третє, рівень досконалості державної влади залежить від ступеня розвиненості людського суспільства, його економіки, культури в широкому її розумінні, коли вона розглядається як досягнення людей у сфері матеріального і духовного життя, а також географічних, етнічних, релігійних та інших чинників.

Державно-управлінська функція. Влада уповноважена приймати державно-владні рішення. Вони приймаються для управління суспільством, як основа для його функціонування. Відносини між людьми, організаціями та державами ґрунтуються на певних визнаних в певний історичний період засадах та принципах. В державному утворенні відносини не можуть ґрунтуватися виключно на морально-релігійній основі. Норми права є первинними регуляторами взаємин у демократичній, правовій державі. Правотворча діяльність може здійснюватися окрім органів державної влади всім народом, трудовими колективами, або громадськими організаціями, якщо вони уповноважені на це державою. Тобто вказати на виключність

правотворчості державної влади ми не можемо. Однак, слід констатувати, що переважну частину нормативних актів створюють саме компетентні, уповноважені органи державної влади.

Державно-владні рішення поширюються на всю територію держави та мають відображати волю переважної більшості громадян держави. На відміну від владної діяльності органів місцевого самоврядування, саме державна влада має загальні повноваження та юрисдикцію. В державно-владних рішеннях легалізується воля народу.

Виконавча функція. Державна влада сприяє виконанню державно-владних рішень, створює належні організаційні, фінансові та юридичні передумови для реалізації державно-владного рішення. Ефективність управлінського впливу, як вірно зазначає І. Стахура, – залежить не тільки від правильності прийнятих рішень, а й від того, наскільки послідовно та якісно вони реалізуються. Будь-яке управлінське рішення (навіть закон) не дає бажаних результатів, якщо не буде забезпечене його виконання. Тому кожний керівник повинен чітко усвідомити, що управління – не тільки пошук та прийняття рішень, а й кропітка робота щодо організації їх виконання [127, с. 169]. В умовах народовладдя державно-владні веління, що відображають суспільний інтерес, за допомогою інститутів демократії та громадянського суспільства отримують найбільш повне та адекватне втілення.

Контрольна функція. Особливості владної діяльності полягають в тому, що видання владного рішення недостатньо, контроль за виконанням виступає обов'язковою умовою для повноти системи владарювання. Демократизація влади забезпечує відсутність незаконної гіперболізації контрольної функції. Шляхом втілення правових стандартів відкритості влади, її інформаційної доступності, низки конституційних механізмів (поділу влади, наявності системи стримувань і противаг, функціонування спеціальних процедур, з-поміж яких форми громадського контролю) забезпечується справедливий баланс між контрольними повноваженнями влади та їх абсолютизацією.

Захисна функція. Державна влада – це влада народу. В широкому

тлумаченні, метою створення системи державної влади є захист населення країни. Захист прав та свобод людини в правовій державі є не просто функцією влади, а й основним її завданням. За своєю правовою природою, права людини є орієнтиром розвитку суспільства та держави, вони забезпечують рівність та справедливість відносин між людьми. На рівні комплексної правової стратегії повинні не просто закріплюватися права та свободи особи, а й реально функціонувати гарантії їх забезпечення. Державна влада не може одноосібно забезпечити повну реалізацію прав та свобод громадян, для цього необхідна участь суспільства та окремої особи. Тому підвищення рівня правових знань, доступні процедури захисту прав людини, підвищення рівня правосвідомості особи та правової культури населення виступають досить суттєвими чинниками для адекватної реалізації захисної функції державної влади.

Стабілізуюча функція. У суспільстві існує безперервний конфлікт інтересів, соціум не може бути абсолютно однаковим. Конфлікт є звичним станом у соціально-правовій реальності. Він може існувати і на приватно-побутовому рівні, і на рівні громади, національностей, класів, держав, континентів, конфесій тощо. На жаль, цей перелік можна продовжувати до безконечності.

Стабільності держави мають сприяти відповідні соціально-правові відносини, оскільки вони становлять основу правової системи та функціонують у межах унормованої й консенсусної системи правил, норм і цінностей, тобто ґрунтуються на праві, у якому втілюються соціальні цінності – свобода та захист особи, рівні можливості для всіх членів суспільства реалізовувати своє право на життя, працю, відпочинок, освіту тощо, їх рівність перед законом [128, с. 6].

Державна влада наділена можливостями врегулювання конфліктних ситуацій, сприяє діалогу сторін, встановлює правові норми для врегулювання конфлікту, створює систему державних органів, що наділені повноваженнями врегульовувати чи вирішувати спір. Тут йдеться не виключно про судову владу, сучасне суспільство спрямоване на альтернативні способи вирішення конфлікту

(третейські суди, процедури медіації, система відновного правосуддя, примирні комісії тощо).

Звичайно, це не повний перелік функцій. Залежно від гілки влади, органу державної влади та сфери функціонування можна виділяти низку інших завдань та функцій. Однак, ми вважаємо, що перераховані вище є основними та їх належна реалізація забезпечує державі легітимний правовий статус та ознаки «правова» і «демократична».

Водночас, доцільно ознайомитися з думками провідних науковців щодо ознак державної влади. Так, А. Борко вважає, що сутнісними ознаками, притаманними державній владі, є: 1) владно-вольовий характер; 2) набір засобів, за допомоги яких владою впроваджуються «своя воля і вплив на поведінку людей та соціальних груп (до таких засобів віднесено: по-перше – авторитет влади, який спирається на рівень правової культури та правової свідомості цих людей та соціальних груп; по-друге – право, яке встановлює чи санкціонує певні загальнообов'язкові правила поведінки і таким чином регулює відносини в суспільстві; по-третє – примус)» [129]; 3) існування державного механізму (апарат управління та апарат примусу); 4) легітимність (визнання державної влади уповноваженою для вирішення найвагоміших питань життєдіяльності суспільства, так і з боку міжнародного співтовариства); 5) легальність («законність і офіційність державно-владної діяльності»); 6) функції.

Провідний науковець у національній юридичній науці Ю. О. Фрицький визначає ознаки, що розмежовують державну та соціальну владу: «у кожній країні існує тільки одна державна влада; вона поширюється на всіх членів суспільства; розв'язує загальносуспільні проблеми; має у своєму розпорядженні специфічний апарат (механізм) для здійснення своїх завдань і функцій; встановлює формально обов'язкові для всього населення загальні правила фізичної поведінки – юридичні (правові) норми; характеризується суверенністю (суверенітетом), тобто верховенством, повнотою, неподільністю, самостійністю, формальною незалежністю від влади будь-якої організації або

особи як у окремій країні, так і за її межами» [130]. Юридична енциклопедія містить аналогічні ознаки державної влади, які відрізняють «її від інших видів соціальної влади, таких як громадська, корпоративна, сімейна тощо» [131].

Як особливий вид соціальної влади досліджуване поняття розуміє Д. Н. Бахрах, оскільки володіє наступними спеціальними ознаками: «є засобом соціального управління; являє собою відносини між людьми, їхніми організаціями; ці відносини забезпечують прояви та домінування владної волі; здійснюється за допомоги певних видів засобів і методів впливу» [132, с. 65].

Проаналізувавши найбільш поширені тлумачення державної влади їх можна згрупувати за двома підходами: розуміння цього соціального явища через примус та силу. Не дивлячись на сучасну критику такого розуміння все ж визначаємо, без силового методу впливу влада не може функціонувати та гарантувати захист прав і свобод громадян. А, отже, можемо визначити низку основних функцій демократичної державної влади, з-поміж яких установчо-репрезентативна, державно-управлінська, виконавча, контрольна, захисна та стабілізуюча [133, с. 257-262].

З визначення можемо виявити співвідношення виконавчої та державної влади. Так, виконавча влада є: 1) спеціальним видом влади як родової категорії; 2) роль її у політичній системі полягає в тому, що вона виконує загальну стратегію розвитку держави, суспільства та управління через реалізацію тих основних напрямків, які визначені законодавчою гілкою влади; 3) виконавча влада репрезентується через функціонування цілої системи органів, котрі діють саме для реалізації виконавчих дій 4) відбувається чітка взаємопов'язаність із законодавчою та судовою владою, причому така взаємодія найліпшим чином виявляється в системі стримувань і противаг.

Звертаємо увагу на особливості понятійно-категоріального апарату, що нами вживається. Першою ознакою з поданих вище ми виокремили те, що виконавча влада є спеціальним різновидом влади загалом. У вказаному аспекті, слід акцентувати на тому, що ми протиставляємо поняття «спеціальний» та «особливий». Останній дає акцент на певній особливій системі, або наявності

низки повноважень, що вказує на зверхність цієї гілки влади. Така позиція є неприпустимою з погляду правової конструкції сучасного суспільства та політичної системи. Державна влада є вагомою, однак не пріоритетною у тріаді владного конструкту. Функціонування влади загалом можливе тільки шляхом паритетного, зваженого, розумного та цілеспрямованого розподілу повноважень у межах єдиної системи влади загалом як родової категорії. Вона залежить від тих пріоритетних напрямів розвитку, які ставляться перед державою та, відповідно, її органами, може набувати певних якостей, завдяки яким виокремлюються повноваження, методологію, основи здійснення владних повноважень, що є підставою для виокремлення різних гілок владних повноважень.

З викладеного доцільно дійти висновку: ефективна реалізація виконавчої влади залежить від того, яким чином її розподілено між відповідними державними органами, та від засад її реалізації.

Водночас, 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.

Як підкреслює Р. Войтович, система органів виконавчої влади характеризується: «чітким розподілом функціональних повноважень; чітко визначеною метою управління; доцільністю форм її досягнення; здатністю діяти від імені держави» [134, с. 300].

В. Я. Малиновський у вказаному контексті встановлює, що: «саме чіткий розподіл функцій між органами виконавчої влади та їхніми структурними

підрозділами забезпечує узгодженість їхніх дій у структурі державного механізму та впорядкованість взаємовідносин між ними. При цьому система виконавчої влади має адекватно відображати життєві потреби керованого об'єкта, відповідати національним інтересам. Без цього форми і методи управлінського впливу вступатимуть у конфлікт із розвитком системи управління, перетворюватись у перешкоду для подальшого її вдосконалення. Розв'язання цієї проблеми полягає в необхідності вдосконалення врегулювання багатоманітності органів виконавчої влади» [135, с. 543]. Цілком погоджуючись із викладеним зауваженням В. Я. Малиновського, Є. А. Гетьман вважає, що, крім удосконалення врегулювання багатоманітності органів виконавчої влади, потребується також і вдосконалення врегулювання реалізації наданих цим органам повноважень, зокрема в частині нормотворення [136, с. 70-76].

Ще однією особливістю виконавчої влади, яка відрізняє її від інших гілок влади, є застосування таких методів державного управління як примус та переконання. При цьому суттєвим є те, що застосовувати такі заходи можуть не будь-які посадові особи чи органи державної влади, а виключно ті, котрі уповноважені на це законодавством (державні інспекції, воєнізовані правоохоронні формування – поліція, служба безпеки, прикордонні та внутрішні війська та ін.) у встановлених випадках і в чітко визначеному порядку. Іншими словами, для застосування легального примусу в державі створюються спеціалізовані формування, котрі відносяться саме до виконавчої гілки влади, адже тільки ця влада, на думку Ж. Веделя, має в своєму розпорядженні збройні сили і це є специфічною ознакою виконання законів урядом. Отже, сутність виконавчої влади зводиться до здійснення в державі організованого примусу; вона не єдина, на кого покладений обов'язок виконання законів, але тільки вона може використовувати силу для забезпечення цього виконання. Саме ця ознака виконавчої влади підкреслює її організаційний та виконавчо-розпорядчий (забезпечувальний, владно-примусовий) характер [137, с. 307].

Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що, Конституція

України чітко говорить про те, що виконавча влада є однією із гілок державної влади. Іншого, більш конкретного визначення цього поняття законодавець нам не надає, ані ст. 6, ані розділ XVI Основного Закону України. Крім того, аналіз інших нормативно-правових актів щодо регулювання та визначення діяльності органів виконавчої влади показав, що поняття виконавчої влади законодавчо не визначено, що безсумнівно, є значним упущенням.

Отже, виконавча влада є різновидом державної влади, тому їй належать на праві спадкоємства і всі ознаки та риси, що характерні для родового поняття «влада» взагалі. Поряд з цим 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).

1.4 Виконавча влада і громадянське суспільство: аспекти взаємодії

Громадянське суспільство є невід'ємним елементом сучасного демократичного правового суспільства. Громадянське суспільство можна розглядати як сукупність різних зв'язків і стосунків 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 [138, с. 33].

Варто погодитися з науковцями, які акцентують на тому, що «формування громадянського суспільства та заохочення громадської активності визнано пріоритетним завданням суспільно-політичного розвитку. Сучасний етап демократичних перетворень в Україні характеризується загостренням політичних і соціальних суперечностей, критичним падінням рівня довіри громадян до влади та її інститутів, наростанням соціальної апатії. Тому, в таких умовах, ще зростає позитивна роль інститутів громадянського суспільства та конструктивних проявів громадянської ініціативи як суттєвого стабілізаційного чинника та дієвого інструмента для збалансування інтересів і консолідації суспільства» [139, с. 246].

Державна влада надає змогу людині здійснювати творчу діяльність в її рамках і можливість для самореалізації. Людина виступає як організатор і конструктор її позитивних починань. У державної влади є всі ресурси для проведення позитивної діяльності, спрямованої на захист інтересів окремої особистості. Тобто увага акцентується на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, зміні ідеології «панування держави» на нову ідеологію «служіння держави» людині з метою забезпечення її прав та інтересів [140, с. 277].

Виконавча влада є найбільш багаточисельною гілкою державної влади, котра володіє значними повноваженнями в частині реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян. Водночас, саме вона найменш підконтрольна народу, який відповідно Конституції є єдиним джерелом влади.

Громадянське суспільство здійснює вплив на владу на всіх етапах прийняття та реалізації державної влади. На нашу думку, слід проаналізувати вплив громадськості на окремі гілки влади, серед яких виконавча займає одне з найважливіших, оскільки торкається всіх сфер життєдіяльності особи [141, с. 40-45].

Розглядаючи державну владу як каталізатор розбудови держави якісно нового гуманістичного типу, сучасні науковці (Ю. Барабаш, І. Жаровська, М. Козюбра, А. Колодій, І. Кресіна та ін.) спрямовують дослідження визначеної проблеми у напрям постановки і практичного розв'язання актуальних проблем державно-владних явищ. Вказані автори значно збагатили теоретичний понятійний та методологічний апарат державотворчих процесів. Натомість сучасна правова та політична реальність вимагає ширшого дослідження функціонування окремих гілок влади у сучасному суспільстві.

Національні особливості суспільства здійснюють вагомий вплив на всю державно-владну сферу. Ще в XIX в. А. де Токвіль розглядав звичаї народу як одну з головних складових в існуванні демократичних інституцій. Саме наявність або відсутність змін у суспільній свідомості накладає відбиток на встановлення тієї чи іншої моделі державної влади та виконавчої як її складової. Якщо свідомість народу сприйняло основні демократичні норми, то встановлення демократичної моделі влади в рамках даного суспільства є більш ймовірно. Якщо ж свідомість народу ще не позбулася політичних установок колишнього режиму, і основні демократичні норми ще не встигли закріпитися в рамках цього суспільства, то подальший розвиток його, більш ймовірно, призведе до встановлення в ньому недемократичною моделі влади.

Участь народу чи громади в управлінні державними справами, у політиці та у владній діяльності визначається як критерій ефективності діяльності органів державної влади при її оцінці. Побудова 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 в сфері праці, забезпечення вільної реалізації свобод громадян у сфері власності та надійний правовий захист життєдіяльності соціуму.

Для взаємодії виконавчої влади і суспільства необхідна відповідна нормативна основа. Вона в Україні ґрунтується на таких нормативних актах: Конституції України [12]; Законів України «Про Кабінет Міністрів України»

[142], «Про центральні органи виконавчої влади» [143], «Про доступ до публічної інформації» [144]; Постанови Кабінету Міністрів України: «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [145], «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» [146], «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [147], «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [148] тощо.

Ключовими етапами взаємодії влади та громадськості в Україні визначені інституційні заходи щодо утворення структурних підрозділів з питань взаємодії зі ЗМІ та зв'язків з громадськістю в апаратах центральних і місцевих органів виконавчої влади

Отож, на нашу думку, слід виділити такі три стадії впливу на виконавчу владу.

1. Створення органів виконавчої влади.
2. Виконання органами виконавчої влади своїх повноважень.
3. Контроль за діяльністю цих органів.

Тому важливо, щоб взаємодія з громадськістю мала постійний, безперервний характер, а не тільки активізувалася у виборчий період. Громадськість повинна бути проінформована про діяльність вищих, центральних та місцевих органів влади, мати можливість впливати на прийняття рішення ще на початковій стадії. В демократичному суспільстві доведення рішень виконавчої влади до громадськості – це не всі необхідні засоби інформаційної відкритості влади. Народ, територіальна громада, колектив та й окрема особистість повинна знати про рішення, які планують для прийняття та має мати право висловити протест чи схвалення цього рішення.

Проаналізуємо участь окремих інститутів громадянського суспільства в діяльності виконавчої влади.

Політичні партії. Найбільш значущою організаційно-правовою формою громадських об'єднань є політичні партії, створювані з метою участі громадян у

державному житті та з метою реалізації їх політичних прав та свобод, а також для репрезентування їх інтересів при формуванні органів влади загальнодержавного, регіонального та місцевого рівні. Ст. ч. 2 ст. 12 Закону України «Про політичні партії в Україні» вказано, що «вони мають право брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України» [149]. В Україні безпосередньо громадськість не приймає участі у обранні прем'єр міністра, як центральної публічної особи виконавчої влади. Проте роль політичних партій є вагомим. Вони не прямо, а опосередковано створюють вплив на формування уряду. Ст. 114 Конституції вказує на формування Кабінету міністрів, в тому числі Верховною Радою, яка в свою чергу формується в тому числі і політичними партіями, які отримали підтримку громадян.

Члени політичної партії – це громадяни, які мають активну соціально-політичну позицію, тому саме вони можуть забезпечити можливість поповнення кадрового потенціалу органів виконавчої влади.

Політичні партії, виконуючи свою конституційну функцію «сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян», здійснюють виховну діяльність, що спрямована на формування політичної, правової культури суспільств і особистості та політичної свідомості. Ідеологічна діяльність політичних партій має важливе значення у процесі формування суспільно-політичних поглядів громадян, реалізації партійних програм тощо. Звідси важливим є формування політичної свідомості, розуміння політичної цінності, здатності через свої інституціональні формування (через політичні партії) виконувати певні політико-соціальні функції. Крім того, важливого значення набуває формування політичної свідомості та політичної культури не тільки суспільства, але і кожної людини [150].

В Україні на нормативному рівні зазначені організаційні гарантії функціонування опозиції як іншої інституції, яка репрезентує інтереси також

великої кількості членів суспільства. Роль опозиційної сили є дуже вагома: по-перше, їй надана можливість аргументувати свою позицію, щодо особливостей розвитку країни чи окремої сфери життєдіяльності суспільства; надавати представників партії в органів влади; виступати з критикою, аналізом, моніторингом діяльності влади; доносити свою позицію через власні чи державні канали, зокрема засоби масової інформації; бути суб'єктом нормотворчого процесу через можливість внесення законопроектів чи проектів інших нормативних актів, ініціатив до будь-яких органів державної і органів місцевого самоврядування, а особливістю є те, що вони є обов'язкові для останніх в аспекті їх розгляду на прийнятність.

Отож, можна вказати, що роль політичних партій проявляється так: опосередковане формування органів виконавчої влади; моніторинг за їх діяльністю; забезпечення відкритості діяльності виконавчої влади, пропозиція удосконалення державної політики в певній сфері; контроль з боку політичної партії; критична оцінка їх діяльності.

Громадські об'єднання. Значну роль у формуванні і функціонуванні системи виконавчої влади в відіграють громадські об'єднання, як «добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів» [151].

Об'єднання не мають право брати участь у виборах посадових осіб органів виконавчої влади, висувати від свого імені кандидатів до органів державної влади. Однак керівники та члени громадських об'єднань беруть активну участь в роботі численних дорадчих органів при уряді, різних міністерствах і відомствах, а також органах виконавчої влади місцевого рівня.

Ефективна взаємодія органів державної влади та об'єднань в умовах демократизації всіх сфер суспільного життя забезпечується через:

- 1) моніторинг, аналіз та прогнозування суспільно-політичних процесів;
- 2) проведення консультацій з громадськістю щодо питань формування і реалізації державної політики;
- 3) здійснюють комунікацію між суспільством і

органами виконавчої влади; 40 проводять діяльність у сфері інформаційної обізнаності громадян про діяльність та рішення органів виконавчої влади у різних сферах.

Органи громадської самодіяльності. Великий потенціал в частині впливу на процеси формування і функціонування виконавчої влади мають органи громадської самодіяльності. Цей різновид громадських має цілком конкретну мету діяльності, пов'язані з організацією спільного рішення соціальних питань, що мають місце на побутовому рівні функціонування окремої особи чи її сім'ї, колективу, тобто тут перш за все відстоювання інтересів та допомога органам влади громадою, трудовим та навчальним колективом. Її робота спрямована на задоволення потреб необмеженої, невизначеної кількості осіб.

Основним різновидом органів громадської самодіяльності виступають органи територіального громадського самоуправління. Даний вид самоорганізації громадян за місцем їх проживання з питань місцевого значення має низку важливих повноважень. Наприклад, представництво інтересів населення, що мешкають на відповідній території в органах державної влади; підготовка проектів публічних правових актів та їх поданням до органів влади, громадське схвалення деяких актів органів виконавчої влади.

Професійні спілки. Згідно Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» «професійна спілка – це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання)» [152].

При радянській політичній системі цей орган отримав найбільшу роль серед інших інститутів суспільства. Здавалося, що на сьогодні значення трудових колективів для формування та функціонування влади є мінімальним. Однак, висновки науковців дають можливість не погодитися з попередньою тезою.

Взаємодія суб'єктів професійного представництва та місцевого управління територіальних громад відображає диверсифікацію традиційного політичного управління завдяки залученню «непрофільних» гравців.

Профспілки в якості нетрадиційних суб'єктів місцевої політики мають перспективи у зв'язку з їхньою центральною роллю у відносинах соціального партнерства, що становить основу нового соціально-економічного ладу сучасної України. За умов набуття економікою статусу ринкової велике значення набуватимуть механізми представництва масових соціальних інтересів на політичній арені. Ця система є далекою від збалансованості, оскільки пріоритет у відстоюванні політичних інтересів мають елітарні угруповання. Зростання ролі профспілок, з огляду на їхню чисельність, має стати істотним чинником покращення функціонування зворотного зв'язку між політичною системою та суспільним середовищем [153].

Загалом ці інститути громадянського суспільства можуть здійснювати вплив на владу різними шляхами: колективні та індивідуальні звернення, електронні петиції, мітинги, протести. Однак вважаємо, що один з найбільш ефективних та демократичних форм є діяльність в громадських радах.

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 було затверджено «Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації». Відповідно до нього інститутами громадянського суспільства, які можуть представляти інтереси громадськості є «громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, недержавні засоби масової інформації».

Нормативно вказані широкі повноваження громадської ради, з поміж яких виділимо основні: «готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких орган проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері,

удосконалення роботи органу; проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє орган; здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у його володінні, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; збирає, узагальнює та подає органу інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці» тощо [154].

Однак не дивлячись на те, що загалом законодавчі норми визначають широкий спектр повноважень (хоча про певні правові недоліки можна дискутувати) все ж такий механізм взаємодії на сьогодні з погляду практики не є ефективним.

На нашу думку, це зумовлено першочергово тим, що громадські ради створюються як виконання нормативної вимоги ніж з ініціативи та активної участі громадянського суспільства. Правова та політична активність громадськості на сьогодні перебуває в «апатичному» стані.

Загалом можна констатувати, що ефективна взаємодія інститутів громадянського суспільства повинна бути в розумних межах. Не допускається жодного роду девальвація процесів законності та демократизму. Як вказує І. Жаровська, «необґрунтоване розширення меж влади неодмінно призводить до її негативних проявів, прерогативою у співіснуванні суб'єкта й об'єкта влади стає нелегітимний примус. Тоталітаризм, ідеологізуючи та політизуючи все суспільство, безмежно розширює сферу відносин індивіда та влади, внутрішньо деполітизує особистість, перетворює її як би на людину функцію, позбавлену свободи політичного вибору. Врешті-решт, як свідчить світова суспільна практика, він заводить країну в історичний тупик, оскільки руйнує основне

джерело сили держави – вільну особистість, людину – творця» [155, с. 4]. Тому ефективна громадська позиція зможе подолати тоталітаризм державної влади, забезпечити належну організацію та діяльність владних структур.

Участь народу чи громади в управлінні державними справами, у політиці та у владній діяльності визначається як критерій ефективності діяльності органів державної влади при її оцінці. Побудова влади за європейськими стандартами передбачає налагодження взаємодії між владою і громадянським суспільством в усіх сферах суспільного життя. Вказане особливо актуалізується для виконавчої влади, оскільки вона є найбільш багаточисельною гілкою державної влади та володіє значними повноваженнями в частині реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян.

Роль політичних партій у взаємодії з виконавчою владою проявляється у наступному: опосередковане формування органів виконавчої влади; моніторинг за їх діяльністю; забезпечення відкритості діяльності виконавчої влади, пропозиція удосконалення державної політики в певній сфері; контроль з боку політичної партії; критична оцінка їх діяльності.

Значну роль у формуванні і функціонуванні системи виконавчої влади в відіграють громадські організації, зокрема: моніторинг, аналіз та прогнозування суспільно-політичних процесів; проведення консультацій з громадськістю щодо питань формування і реалізації державної політики; здійснюють комунікацію між суспільством і органами виконавчої влади; проводять діяльність у сфері інформаційної обізнаності громадян про діяльність та рішення органів виконавчої влади у різних сферах.

Також доведено вагому роль органів місцевого самоврядування та профспілок у взаємодії з органами виконавчої влади [156, с. 26-30].

Водночас, необхідно звернути увагу на онтологічну основу взаємодії виконавчої влади та громадянського суспільства. Як не парадоксально, однак природній контекст полягає не в паритетності відносин, чи можливо взаємодії, а навпаки – у наявному соціальному конфлікті. Він має подвійну природу, що полягає у різновекторності інтересів кожного члена суспільства – з одного

боку, а з іншого соціальний конфлікт проявляється у дихотомії владних та громадських інтересів. «Різноманіття соціальних інтересів призводить до виникнення суперечностей, конфліктів та зумовлює боротьбу між соціальними суб'єктами за власні життєво важливі потреби. Але в природі суспільства як соціальному організмі кореняться вимоги людини знаходити шляхи і засоби подолання суперечностей, що виникають. Тому узгодженість та несуперечність відносин людини з людиною є запорукою їх дієвості та ефективності, умовою розвитку та вдосконалення самого суспільства» [157, с. 3].

Однак, в наших доробках ми мали змогу репрезентувати та довести ще ширшу позицію: «конфлікт є тріадним: суперечності виникають всередині суспільства, тому що воно є далеко не монолітним; всередині влади, оскільки різні її гілки та рівні можуть мати розбіжні погляди та стратегії щодо розвитку права та державності; між владою і громадянином, групами, громадою, народом тощо» [156, с. 27].

На нашу думку подолати соціальний конфлікт можливо, проте для цього окрім волі кожного учасника конфлікту необхідна ефективна соціальна комунікація між ними. Вказана діяльність можлива шляхом налагодження діалогу, що полягає у взаємовпливі, дискусії, аргументованості та можливості багатостороннього усунення власних інтересів заради досягнення єдиної ціннісної істини. До цього необхідний підхід загальнодержавної політичної медіації. Вирішити цю конфліктну природу владних відносин можливо через впровадження діалогового складника у владний механізм. Видається, що в Україні необхідний діалог в наступних напрямках:

1. Діалог, щодо повноважень органів виконавчої влади на державному та місцевому рівні. У вказаному аспекті необхідно забезпечити функціонування цих органів на принципах відкритості, поінформованості, демократизації та законності. «Транспарентність державної влади – це підґрунтя взаємовідносин між нею і суспільством, лакмусовий папірець визначення демократичності вказаної влади і держави» [158, с. 100]. Вагомо акцентувати на тому, що одним із завдань налагодження комунікації покладено саме на владні органи, в

завданнях та функціях яких є передбачуване створення передумов для прогресивного діалогу та транспарентності їх діяльності.

Однак, як будь-яка медіаційна процедура, діалог передбачає готовність всіх сторін соціально конфлікту. Суспільство має розуміти загальні особливості функціонування суспільства, повноваження органів влади, їх структурні особливості. Це дуже вагомо в контексті правової обізнаності громадськості з метою подолання проявів нігілізму, подолання злочинності. Також існує ще один аспект – саме громадянське суспільство надає своїх представників для державної служби. Представники органів державної влади загалом мають такий самий рівень правової культури та правосвідомості як домінуюча частина населення.

2. Можливість суспільства брати активну участь в політичному та правовому житті забезпечує засоби та способи налагодження комунікації між громадянським суспільством та владою. Зокрема фахівці вказують на те, що «комунікації влади не лише підсилюють ефективність її роботи, вони є істотною її складовою. Тобто це не допоміжний, а основний інструментарій» [159].

Конституційні норми (зокрема ст. 38 Конституції України) визначають право людини на управління державними справами як одне з основних для неї. Важливо в умовах намагання побудови демократичної держави, щоб участь відбувалася на всіх стадіях управлінського процесу, тобто вагомо не тільки проінформувати громадськість про прийняті рішення, але й напередодні, ще на стадії нормопроекування. Також важливо, щоб громадяни мали можливість комунікувати з владою, і на передвиборчій, і на поствиборчій стадії, тобто мали засоби та способи контролю влади за виконані передвиборчі зобов'язання. Основний Закон визначає це право на конституційному рівні. «В умовах подальшого розвитку України як демократичної та соціальної держави особливої актуальності набувають питання необхідності вдосконалення або створення нормативно-правового підґрунтя впровадження різноманітних форм участі громадськості у публічному адмініструванні. Така участь представників

громадськості у формуванні державної політики сприяє підвищенню рівня ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації, індикатором якої є рівень задоволення громадськості рішеннями та діяльністю публічної адміністрації, яка враховує думку громадськості, забезпечуючи її добробут та благополуччя» [160, с. 36].

В теоретичному аспекті виділено низку форм участі громадян у політичному житті, як на нас, то одними з найбільш затребуваних для сучасного політичного життя є такі :

- збори членів громади, трудового колективу чи громадян а інтересами;
- громадська ініціатива;
- ефективна діяльність громадських інституцій при органах виконавчої влади, тобто діяльність громадських рад чи інших органів громадської самодіяльності;
- петиційні форми громадської активності;
- участь громадян у політичних партіях та громадських організаціях, та через них проведення моніторингу діяльності діючої владної системи;
- діалогові форми участі, тобто наукові конференції, фокус-групи, симпозіуми, збори, обговорення та інші форми дискусії.

«Закріплення у національному законодавстві європейських принципів і стандартів, зокрема щодо взаємодії органів державної влади з громадянами, громадськими організаціями, відкриває шлях до зближення країн Європи і забезпечення уніфікації та стандартизації правил і процедур відносин органів влади з громадянами. Основні принципи і стандарти зазначених відносин сьогодні закріплені у договорах про заснування Європейського Співтовариства у Ніццькій хартії фундаментальних прав, рішеннях Європейського Суду справедливості в Люксембурзі та Європейського Суду з прав людини, у законодавстві ЄС, а також Європейському кодексі належної адміністративної поведінки, багатьох конвенціях, резолюціях та рекомендаціях Ради Європи» [156, с. 29].

3. Широкомасштабність застосування ресурсів інформаційного

суспільства, зокрема в контексті можливостей електронного врядування. Р. Коваль вірно вказує, що «одним із пріоритетів побудови інформаційного суспільства є інформатизація органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка повинна сприяти прозорості та відкритості влади, підвищенню ефективності праці чиновників, якісному наданню населенню країни різноманітних інформаційних послуг органами влади, демократизації виборчого процесу, інтеграції зі світовим інформаційним простором тощо» [161].

Тому для реалізації основних засад державної політики щодо забезпечення доступності послуг органів влади, їх якості та викорінення корупції чиновників в Україні й розпочато впровадження Міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Започаткована 20 вересня 2011 р. під час сесії Генеральної Асамблеї ООН Міжнародна ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» (Open Government Partnership) створює можливості для реального діалогу виконавчої влади і громадян, дає змогу вирішити нагальні потреби відповідно до громадського запиту.

Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 514-р від 18.07.2012 р. для підвищення якості надання так званих «адміністративних» послуг, окрім «правових (законодавчого та нормотворчого врегулювання) та інституційних (зокрема, створення регіональних центрів обслуговування громадян на основі існуючих дозвільних центрів), заплановано запровадити й інформаційні механізми реалізації (надання послуг в електронній формі, створення пілотної версії Єдиного державного порталу) у рамках ініціативи» [162].

Враховуючи те, що електронне врядування в нашій державі знаходиться на початковому етапі запровадження, важливо акцентувати на потребі подолання певних прогалин технічного та правового характеру:

– моніторинг інформаційних послуг, що надається органами влади дав нам можливість вказати на недоліках, серед яких відсутність належної комунікації та взаємодії між владними інституціями різних сфер управління;

– відсутність можливості громадян перевірити належність інформації, що подається органами влади, подекуди проблемами виникають і з технічною недосконалістю веб-ресурсів органів влади чи їх складністю для пересічних громадян;

– впровадження дієвої системи правових санкцій за ненадання або неналежне інформативне забезпечення своєї діяльності органами влади.

3. Недостатня комунікативність органів влади, що зумовлена відсутністю організаційних та економічних гарантій забезпечення вказаного процесу. У визначенні Д. Ліллекер, «у відповідь на розвиток суспільної та технологічної сфери політики Південної та Північної Америки, Західної та Східної Європи, деяких частин Азії та Австралії запозичили у США ідеї, технології та, власне, спеціалістів із сфери комунікацій, для того, щоб підвищити власний рівень проведення політичних кампаній та урядової комунікації» [163, с. 44].

Науковець О. Сищук, який аналізує українські проблеми транспарентності влади вказує, що «... у сучасних умовах зусилля органів виконавчої влади України доцільно зосередити на запровадженні високопрофесійної пропагандистської діяльності, де пріоритетними будуть навички планування й управління комунікаціями. Для цього потрібно підвищити професійний рівень фахівців із взаємодії з громадськістю, стимулювати їх до вивчення та використання сучасного комунікаційного інструментарію; провести реорганізацію структури відомств центральних органів виконавчої влади, передбачивши, що комунікаційні підрозділи повинні перебувати у безпосередньому підпорядкуванні керівництва державних органів; забезпечити належне фінансування комунікаційних підрозділів для їхньої стабільної роботи» [164, с. 32]. Також цитований автор вказує, що «необхідно посилити координацію комунікаційних підрозділів органів державної влади, а також запровадити на базі Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів практику обміну кращим досвідом комунікаційних кампаній» [164, с. 32].

5. Налагодженню співпраці сприятиме подолання найсуттєвішої

проблеми діючої влади – корупції. Для країн, які розвиваються після розпаду колишньої авторитарної системи проблема корумпованості державного апарату є особливо актуальною. Хоча заради справедливості можна вказати, що проблема корупції має загальні світові масштаби, і в окремії країні Європи це питання також має особливу вагу.

Отже, «механізм взаємодії органів державної виконавчої влади і громадянського суспільства виступає вагомим чинником демократизації держави, забезпечує ефективність прийнятого управлінського рішення, сприйняття його з боку громадян та формування системи права на основі ціннісного визначення прав та 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 [165, с. 40-45].

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи проведений у першому розділі аналіз теоретико-методологічних основ дослідження виконавчої влади в Україні в сучасних умовах розвитку суспільства можемо зробити декілька висновків.

1. Чинна система державного управління в Україні все ще залишається внутрішньо суперечливою, незавершеною і, що найгірше, відірваною від людей. Після декількох спроб її реформування система загалом є ще доволі неефективною, оскільки поєднує і старі інститути, що залишились від тоталітарної доби, і сучасні інститути, що функціонують вже у суверенній державі.

Українська держава перебуває на етапі трансформації та переходу до декларованої правової, соціальної та демократичної державності. Проте без наукового обґрунтування реформи є нечіткими, безсистемними, в них відсутній цілеспрямований 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 вагової системи публічно-владної сфери загалом.

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

2. Встановлено, що різноманітні питання, які так чи інакше стосуються виконавчої влади були предметом дослідження багатьох вчених. Такі наукові доробки доречно об'єднати у певні 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 та їх науковий аналіз; 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.

Натомість, доводиться констатувати, що у вітчизняній юриспруденції сьогодні немає комплексних досліджень, в яких було б розглянуто парадигму

виконавчої влади в Україні у контексті сучасних державотворчих процесів.

3. Необхідно зазначити, що серед всіх органів влади саме виконавчі здійснюють діяльність у дуже широких сферах суспільного життя, серед яких управління економічною, соціальною, культурною сферою та адміністративно-політичним будівництвом. Особливість виконавчої влади полягає в її функціях, які спрямовані на виконання нормативно-правових актів і загалом державної стратегії розвитку держави з метою їх реалізації.

4. Підтримуємо думку тих вчених, які вважають, що терміни «державне управління» і «виконавча влада» різні і тому не можуть ототожнюватися. Державне управління за своєю суттю більш ширше, а виконавча влада різновид державного управління, згідно із функціональним призначенням. Державне управління – це діяльність державних органів, яка може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують координацію єдиної державної політики країни щодо реалізації функцій держави. Державне управління здійснюється всіма гілками влади. Виконавча влада – це інститут державної влади, який складається із сукупності державних органів, що здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у визначеній законодавством сфері. Якщо і говорити про виконавчу владу в контексті управління, то тільки з позиції її призначення і ролі, що відводиться цій гілці влади. Так, призначенням виконавчої влади є втілення у життя, за допомогою управлінської діяльності веління законодавчої влади.

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

6. З безлічі ознак органу виконавчої влади слід виділити те, що він:
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.

Для того, щоб орган виконавчої влади був правоздатним, він повинен мати свій правовий статус, в якому кожен із наведених вище ознак отримує правове оформлення і необхідні правові засоби, через які ці ознаки реалізуються на практиці.

Отже, виходячи з наведених ознак, можна стверджувати, 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.

З огляду на це, в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади можемо виділити три основних блоки: цільовий; структурно-організаційний; компетенційний.

7. Визначено, що компетенція органів виконавчої влади становить сукупність функцій і повноважень (прав і обов'язків) стосовно сфери об'єктів управління («предметів відання»). Відповідно до цього визначення компетенція державного органу визначається 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.

Підкреслено, що компетенція органу – це не певна сума її елементів, а їх система, де кожен елемент має відносну самостійність. Неточності і помилки при встановленні компетенції органів виконавчої влади найчастіше призводять до небажаних наслідків. Звідси випливає важливість розробки в теорії адміністративного права найбільш повного і чіткого визначення «компетенція органу виконавчої влади» та подальшого його закріплення на рівні закону.

8. У процесі зміни правового статусу органу управління та дослідження тих нормативних актів, які впливають на завдання, функції, повноваження органу, важливе місце належить питанню про причини цих змін, обставини, що спричиняють їх, тобто про ті чинники, які зумовлюють зміну змісту правового статусу органу виконавчої влади.

Під чинниками розуміються явища, факти, події, що впливають на досліджуваний процес. Кожен чинник включає безліч елементів, які, в свою чергу, на іншому рівні можуть виступати як самостійні чинники. Чинники можна класифікувати за значенням (основні і додаткові), за змістом (економічні, політичні, організаційно-технічні), за тимчасовою ознакою (постійні і тимчасові) тощо. Чинники, оскільки вони взаємопов'язані, можна об'єднати в групу чинників або деталізувати при аналізі. Натомість, необхідно зауважити, що стосовно певного органу виконавчої влади слід групувати лише ті чинники, які є однорідними і впливають на зміну його статусу. Так, зокрема, найбільший вплив на елементи статусу справляють економічні, соціально-політичні, організаційні та науково-технічні чинники.

9. На підставі аналізу різних підходів щодо розуміння виконавчої влади, зроблено висновок, що, по-перше, виконавча влада має свою, притаманну тільки їй специфіку здійснення функцій держави, яка полягає у забезпеченні управління майже всіх сфер країни: економічної, політичної, культурної, соціальної, правової, на міжнародному рівні тощо. По-друге, це єдина гілка влади, яка має дуже велику та розгалужену систему органів, що здійснюють

владно-розпорядчу діяльність, яка не притаманна іншим гілкам влади. Система цих органів побудована в ієрархічному порядку, при якому органи нижчих рівнів підпорядковані органам вищих рівнів. По-третє, виконавча влада у своїй діяльності використовує для досягнення своєї мети та реалізації свого призначення і примус, і переконання.

10. Виконавча влада належать до числа складних системних об'єктів дослідження. Їх складність, багатоаспектність і соціальний характер передбачають необхідність комплексного, всебічного вивчення. 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».

У цьому контексті варто підкреслити, що система органів виконавчої влади є одним з різновидів соціальних систем, а отже у цьому випадку важливість системного підходу при її дослідженні не викликає жодного сумніву.

Системний метод дослідження застосовується одночасно з іншими методами. Це допомагає зрозуміти діалектику загального та особливого, яка розкривається в динаміці виконавчої влади. Причому тут необхідно враховувати й те позитивне, що є в структурно-функціональному та порівняльному методах, які мають також важливе інструментальне значення.

Особливо перспективним для дослідження виконавчої влади як складової державної влади варто розглядати порівняльно-правовий метод, або метод компаративістики. Він не лише дає змогу виявити загальні тенденції розвитку виконавчої влади в Україні та зарубіжних країнах, а й сприяє виявленню феноменології розвитку державно-правових явищ.

11. 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 протікає 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.

12. Виявлено співвідношення виконавчої та державної влади. Так, виконавча влада є: 1) спеціальним видом влади як родової категорії; 2) роль її у політичній системі полягає в тому, що вона виконує загальну стратегію розвитку держави, суспільства та управління через реалізацію тих основних напрямків, які визначені законодавчою гілкою влади; 3) виконавча влада репрезентується через функціонування цілої системи органів, котрі діють саме для реалізації виконавчих дій 4) відбувається чітка взаємопов'язаність із законодавчою та судовою владою, причому така взаємодія найліпшим чином виявляється в системі стримувань і противаг.

Звернуто увагу на особливості понятійно-категоріального апарату, що вживається у дисертації. Першою ознакою з поданих вище виокремлено те, що виконавча влада є спеціальним різновидом влади загалом. У вказаному аспекті, акцентовано на тому, що ми протиставляємо поняття «спеціальний» та «особливий». Останній дає акцент на певній особливій системі, або наявності низки повноважень, що вказує на зверхність цієї гілки влади. Така позиція є неприпустимою з погляду правової конструкції сучасного суспільства та політичної системи. Державна влада є вагомою, однак не пріоритетною у тріаді владного конструкту. Функціонування влади загалом можливе тільки шляхом паритетного, зваженого, розумного та цілеспрямованого розподілу повноважень у межах єдиної системи влади загалом як родової категорії. Вона

залежить від тих пріоритетних напрямів розвитку, які ставляться перед державою та, відповідно, її органами, може набувати певних якостей, завдяки яким виокремлюються повноваження, методологію, основи здійснення владних повноважень, що є підставою для виокремлення різних гілок владних повноважень.

13. Зроблено висновок, що ефективна реалізація виконавчої влади залежить від того, як її розподілено між відповідними державними органами, та від засад її реалізації. Водночас, 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.

14. Підкреслено, що виконавча влада є різновидом державної влади, тому їй належать на праві спадкоємності і всі ознаки та риси, що характерні для родового поняття «влада» взагалі. Поряд з цим 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).

РОЗДІЛ 2

ВИКОНАВЧА ВЛАДА ЯК СФЕРА ПУБЛІЧНОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ, ФУНКЦІЇ

2.1 Сучасне розуміння виконавчої влади як сфери публічного управління

Відбувається адаптація традиційних механізмів діяльності органів управління і публічної влади та інститутів громадянського суспільства, зокрема й органів виконавчої влади.

Державне управління завжди було й залишається центральною категорією адміністративного права України, адже адміністративне право регулює правовідносини саме у сфері державного управління. Незважаючи на величезну кількість наукових напрацювань вітчизняних вчених стосовно визначення поняття та сутності державного управління, його особливостей, а також суб'єкта й об'єкта державного управління, на сьогодні наука адміністративного права ще не виробила єдиної позиції щодо цих понять [166].

На нашу думку, важливо виділити той факт, що на розвиток сучасних теорій державного управління значний вплив мала парадигма технократичного мислення [167].

Державне управління у наш час все більше набуває характеру такої діяльності, яка теоретично має випереджати суспільно-історичну практику, відповідати законам об'єктивного світу, визначати межі та можливості управління у зв'язку з тим, що соціальні програми та ідеали, що створюються людьми, можуть приводити не лише до позитивних, але і до негативних наслідків, якщо вони суперечать об'єктивним законам природи і суспільства, потребам та інтересам людей [168].

У теорії управління розрізняють два види державного управління у сфері діяльності органів виконавчої влади: «управління в органах виконавчої влади»

та «управління органами виконавчої влади». Під першим учені розуміють «різновид державного управління, що має забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів виконавчої влади як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності держави». Другий із зазначених видів управління становить свідому та вольову дію на систему органів виконавчої влади та її структурні підрозділи з метою підвищення ефективності їх функціонування для вирішення завдань державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративній і політичній сферах суспільного життя [169, с. 19].

Органи виконавчої влади – завжди органи управління, але не всі органи державного управління є органами виконавчої влади [170, с. 145-150]. Наприклад, створені Кабінетом Міністрів України консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, виконуючи функції управлінського характеру, самі по собі не відносяться до органів виконавчої влади.

Проблеми державної влади, державного управління є однією з «вічних» проблем соціального розвитку людства. В різні історичні епохи ця проблема, залишаючись політико-правовою, набувала неоднакового політичного звучання в залежності від стану соціально-економічної зрілості суспільства, ступеня його правового розвитку, соціальної позиції сил, що знаходилися при владі. У зв'язку з цим діапазон висловлених протягом значного періоду часу поглядів на правову природу державного управління є доволі широким. Англійський філософ-матеріаліст XVII ст. Томас Гоббс у межах свого філософського вчення, виділяючи так звану громадянську (цивільну) науку, писав: «З усіх наук найбільш шанованою виявляється та, що важлива для государів та інших людей, які управляють родом людським...». На думку Т. Гоббса, «правильне навчання громадян науці про державу необхідне для збереження миру». При цьому Т. Гоббс наголошував, що «всі обов'язки правителів можна висловити однією фразою: благо народу – вищий закон». Ця фраза була відомою формулою давньоримських юристів і політиків – «*Salus populi – suprema Lex*» [171, с. 227].

Практику висунення на перше місце в системі сучасної державної влади виконавчої гілки слід пояснювати насамперед об'єктивними потребами ефективного державного управління. Адже, реально до тепер ще не вдалося подолати принципову ваду вітчизняного державного механізму «панування» державної влади над людиною – замість «служіння» її інтересам [172].

На термінологічному рівні процес подальшого розвитку компетенції органів виконавчої влади, розширення завдання і сфери управління обумовив виникнення поняття «виконавчо-розпорядча діяльність».

З-поміж ключових проблем, які потрібно вирішити у процесі формування теоретико-методологічної бази розвитку державного управління, на наш погляд, особливе місце, у вирішенні цієї проблеми, посідає завдання щодо розмежування змісту понять «державне управління» та «виконавча влада». В. Б. Авер'янов з цього приводу зазначав, що «визначення змістовного зв'язку виконавчої влади з державним управлінням є однією з методологічних передумов правильного розуміння суті як виконавчої влади, так і державного управління» [173].

Слід додати, що виконавча влада і державне управління розглядаються В. Б. Авер'яновим як «статика» і «динаміка» управлінської сфери діяльності держави.

Доречно звернути увагу на існування у наукових колах концепції, яка передбачає «зникнення» державного управління в сучасних управлінських системах. Представники цієї наукової думки пропонують замість поняття «державне управління» використовувати поняття «виконавча влада», а відносини у сфері державного управління розглядати як відносини за участю виключно органів виконавчої влади [174].

Існує ще одна точка зору, прихильники якої пропонують виходити з того, що «виконавча влада» є категорією політико-правовою, а «державне управління – організаційно-правовою. Аналізуючи їх співвідношення, Ю. П. Битяк зауважує, що їх об'єднує лише виконавча спрямованість.. Подібне тлумачення співвідношення цих понять підтримують Ю. М. Козлов,

Л. Л. Попов [175]. Таку саму точку зору вважає найбільш плідною і Є. Б. Кубко, звертаючи увагу на те, що вона дає можливість вести пошук науково обґрунтованого розуміння предмета адміністративного права. У своїх наукових працях С. Б. Кубко, разом із В. Б. Авер'яновим наголошують на тому, що поняття «державне управління» за сучасних умов слід вважати категорією значно ширшою за «державну виконавчу владу, оскільки державне управління здійснюється також органами законодавчої, виконавчої та судової гілок влади [176, с. 31]. Є. Б. Кубко дотримується думки, що державне управління є передусім науковою категорією.

Визначаючи обґрунтованість та виваженість усіх розглянутих наукових позицій, звертаємо увагу на такі аспекти цієї проблеми.

Не заперечуючи того, що поняття «державне управління» дещо ширше за змістом, слід пам'ятати про те, що не всі напрями реалізації виконавчої влади опосередковуються у вигляді власне державного управління і не лише суб'єктами державної влади [176, с. 15].

По-друге, не завжди державне управління може розглядатися як виключно організаційно-правова категорія, а виконавча влада – як політико-правова [177]. Так статтею 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено основні завдання Уряду України щодо забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України. Це завдання можливо виконати лише за допомогою здійснення виваженої внутрішньої та зовнішньої політики держави.

По-третє, сучасні умови розвитку держави обумовлюють необхідність розгляду державного управління, в окремих випадках, як форми практичної реалізації виконавчої влади, що, як зауважує В. Б. Авер'янов, неприйнятно для потреб цілісного доктринального оцінювання співвідношення цих понять, але цілком допустимо в окремих випадках.

Аналізуючи місце співвідношення виконавчої влади в механізмі державного управління, можна констатувати постійне розширення її повноважень, що зумовлюється передусім потребами ефективного управління

суспільними процесами сучасності.

Однак, підтримуємо позицію К. Бондаренко в тому, що така думка є не зовсім коректною, адже фізичні та юридичні особи, недержавні організації тощо, можуть і не підлягати прямому впливу органів державного управління, але щодо них можуть використовуватись інші методи державного управління (непрямого або опосередкованого впливу). Уявляється, що об'єктом державного управління виступає не тільки та частина суспільства, яка безпосередньо в цей час управляється суб'єктом управління, але суспільство в цілому, точніше, всі галузі суспільного життя, які потенційно можуть управлятися органами державного управління [178].

Отже, державне управління має владний характер і ключовими елементами для цієї системи є держава і державна влада.

Характеризуючи сучасну парадигму публічного управління та адміністрування, вітчизняні дослідники виділяють наступні аспекти [179]:

- вплив на систему державного адміністрування та місцевого самоврядування механізмів громадського контролю;
- співвіднесення інтересів загальнодержавних та місцевих, громадських та особистісних інтересів, та врахування їх впливу під час вироблення управлінських рішень;
- забезпечення здійснення громадської оцінки процесів розробки і виконання управлінських рішень.

Публічне адміністрування є близьким поняттям до публічного управління (врядування) і деякі дослідники їх навіть вживають як синоніми.

У публічному адмініструванні суб'єктом виступають публічні адміністрації [180].

Водночас, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що особливо важлива роль у системі публічного управління відводиться органам виконавчої влади усіх рівнів.

2.2 Провадження у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади: поняття, зміст та нормативно-правові засади

Звертаючись зі щорічним посланням до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» Президент України акцентує особливу увагу на проблемах: реалізації функцій держави; побудови правової держави на підставі тих положень, які закріплені в Конституції України і Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; встановлення правових меж управлінської діяльності, її прозорості, а головне на розвиток і вдосконалення нормативної бази для всього управлінського процесу [181].

Слід сказати, що українське суспільство розвивається настільки швидкими темпами, що управляти соціальними процесами необхідно на основі швидкої дії та різноманітності, оскільки форми та методи, які успішно використовувалися вчора, сьогодні можуть вже не принести бажаного результату. Водночас, доводиться констатувати той факт, що науково-дослідні та законопроектні роботи в зазначених напрямках ведуться сьогодні не так інтенсивно, як цього вимагають реалії, з огляду на це існуючі проблеми залишаються невирішеними і вимагають високого рівня осмислення.

Базовим елементом всього процесу регулюючого впливу є управлінські процедури державного управління, оскільки саме вони виражають функції державного управління, спрямовані на впорядкування управлінської діяльності, на захист від свавілля та корупції, від хаосу. Тільки тоді, коли державне управління належно і грамотно оформлено, є підстави говорити про побудову правової держави та входження у європейський економічний і правовий простір, до чого Україна прагне друге десятиліття. Тому сьогодні необхідно розвивати матеріальні основи управлінської діяльності та акцентувати увагу на її процесуальні засади.

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 [182]. Проте, сьогодні багато хто усвідомлює, що якість життя громадян не в останню чергу зумовлюється тим, наскільки обмежена сфера адміністративного розсуду чиновника, наскільки прозора його діяльність, наскільки чіткі та зрозумілі технології прийняття адміністративних рішень встановлені законодавством. Розробники цієї теорії вважають, що адміністративні провадження – це сукупність процедур, що упорядковують і позитивну управлінську діяльність, і юрисдикційну.

Розвиваючи тематику процедурних аспектів управлінської діяльності, необхідно підкреслити, що юридична процедура, яка породжує правові наслідки, повинна в обов'язковому порядку бути регламентована нормами права. Як зазначає Ю. Цвіркун, у більшості країн Європи наявність загального законодавчого акта, предметом якого є регулювання адміністративних процедур, є нормою. Але у нас, якщо адміністративно-процесуальне законодавство кодифіковане, а Кодекс адміністративного судочинства України є чинним з 1 вересня 2005 року, то адміністративно-процедурне законодавство надалі залишається несистематизованим [183].

Про необхідність модифікації правового регулювання проваджень у сфері управлінської діяльності висловлюються багато теоретиків і практиків (Д. Астахов, Р. Мельник, О. Миколенко, С. Стеценко, В. Тимошук, А. Школик [184–189]). Але, незважаючи на це, до теперішнього часу не сформована цілісна модель нормативно-правового регулювання процедурних аспектів управлінської діяльності, що, в свою чергу, не дозволяє зробити систему державного управління ефективною, яка відповідає європейським уявленням про якісне управління в правовій демократичній державі.

Як відомо, формування та наявність нормативно-правового процесуального забезпечення соціального управління є невід'ємною умовою ефективного управління будь-якими соціальними системами. Особливе

значення такого забезпечення, як зазначають О. Андрійко, В. Нагребельний, має місце в управлінській діяльності [190].

Управлінська діяльність визначається діяльністю керівника або управлінської команди щодо визначення цілей і завдань управління, обробці інформації, вироблення та прийняття рішень, виконавцями яких будуть окремі співробітники або колектив загалом. Тоді предметом управлінської діяльності є компоненти, які спонукають, направляють, регулюють і реалізують професійну діяльність керівника, властивості особистості керівника [191]. Висока ефективність такого роду діяльності залежить від її організації, технологізації та всебічного забезпечення. Подібно до того, як керівник відіграє центральну роль в будь-якій системі управління, так і вивчення цієї діяльності об'єктивно виступає головною проблемою теорії управління. Від розуміння сутності та змісту управлінської діяльності багато в чому залежить вирішення всіх інших управлінських проблем.

Управлінська діяльність – особливий вид діяльності, тому що управління – це «діяльність з організації діяльностей». Її специфічність полягає в тому, що предметом управлінської діяльності, є суб'єкти – люди, персонал, співробітники, посадові особи тощо. Управлінська діяльність є суб'єктно-суб'єктним видом діяльності, а це означає, що предметом трудових впливів є люди, і керівник контактує одночасно з багатьма суб'єктами, між якими існують певні відносини.

Зміст управлінської діяльності розкривається через функції, які можна уявити як види управлінської роботи, пов'язані з впливом на керований об'єкт. Функції управління відмінні одна від одної за своїм змістом і реалізацією, спрямовані на досягнення спільної мети. Кожна функція забезпечує ефективність реагування керуючої системи на будь-які зміни стану керованої системи.

Управлінська діяльність базується на принципах, які становлять керівні ідеї та правила, положення і норми поведінки, якими керується керуюча система. До них відносять принцип системності, комплексності, регламентації,

спеціалізації, єдиноначальності, делегування повноважень і інші.

Результат роботи державних органів залежить від управлінської діяльності. Правильно обрана форма організації роботи, науковий стиль і сучасні методи роботи забезпечують керівнику, посадовим особам органів управління високу продуктивність праці, максимальне скорочення часу на вирішення основних завдань управління, підвищують якість управління. Тому виникає необхідність в розробці регламентів для ефективної управлінської діяльності організації.

Регламентация, з погляду на дослідження Р. Басараб, це процес розробки норм і правил, що регулюють всю діяльність організації та процес підпорядкування їм в обов'язковому порядку, який виражається через наділення правами і обов'язками учасників (членів) організації [192]. Потреба в регламентації виникла з початкових етапів виникнення організації, і стає все більш актуальною в міру її розвитку, оскільки структура організації ускладнюється, кількість керованих об'єктів збільшується, що призводить до того, що керівництву важче справлятися з таким обсягом управлінської роботи.

Головною особливістю регламентації є те, що вона є елементом виникнення юридичної сили, тобто викликає юридично значимі наслідки, отже, володіє правовими та юридичними властивостями. Регламентация управлінської діяльності повинна ґрунтуватися на управлінських потребах та інтересах, об'єктивних закономірностях і організаційних формах керованих об'єктів і обумовлена рівнем і новизною її науково-технічного забезпечення, наявністю та станом освоєння управлінських технологій.

Управлінська діяльність регламентується різними документами, які відображають її зміст, призначення та особливості. Основою регламентації управлінської діяльності є регламент, який розглядають як сукупність положень і правил, що визначають і внутрішню організацію, і порядок діяльності підприємства, державного органу. Одиницею регламентації є організаційна процедура, тобто опис «як» зробити щось конкретне. Регламент в такому випадку розглядається саме як повна, складна, гнучка та

взаємопов'язана система процедур. При цьому процедури є наслідком проектної концепції, де концепція є несуперечливим понятійним полем. Однією з основних вимог при розробці будь-якого регламенту є документ, в якому є операційний опис регламентованих дій.

Регламентация в управлінні проявляється, як правило, в двох аспектах: статичі та динаміці. Регламентация в статичі визначає: мету і завдання кожної ланки; статус ланок системи управління; місце в системі управління; взаємозв'язок з іншими ланками.

У динаміці регламентация визначає перебіг процесів управління за тимчасовими параметрами. Регламенти виконання окремих функцій і процедур в управлінні, робота підрозділів і апарату управління дуже динамічні, мінливі. Документів, які регламентують в будь-якій організації досить багато, кожен з них застосовується в конкретній галузі функціонування [193].

Нині існує два типи регламенту: структурний і процесний. Структурний регламент характерний для державних органів. Цей тип регламенту використовується на практиці давно, як правило, має єдину і ієрархічну структуру. Структурний регламент розглядає діяльність суб'єкта права в сфері його адміністративної відповідальності. Прикладом такого типу регламенту є положення про підрозділи, посадова інструкція, положення про персонал, адміністративний регламент тощо.

Що стосується процесного регламенту, то сьогодні відсутні нормативно-методичні документи, які закріплюють склад і встановлюють правила оформлення процесних регламентів – організаційних документів при процесному підході до управління. Цей підхід орієнтований, передусім, не на організаційну структуру підприємства, а на бізнес-процеси, які є сукупністю різного роду видів діяльності [194].

У бізнес-процеси організації часто залучені кілька структурних підрозділів, і відповідно, в ньому беруть участь працівники, які адміністративно підпорядковуються різним керівникам, що може ускладнювати процес всієї діяльності підрозділів загалом.

Структурний регламент включає в себе основні ключові складові діяльності будь-якого структурного підрозділу організації (відділу, служби, тощо), персоналу, окремого працівника тощо.

Процесний регламент є організаційним документом, який відображає управління бізнес-процесами. Головною особливістю процесного регламенту, в порівнянні з традиційними положеннями про структурні підрозділи та посадовими інструкціями є більш чіткій та конкретний опис функцій, робіт, відповідальності структурних одиниць і працівників на окремих етапах процесу. При такому покроковому описі робіт набагато легше та простіше контролювати їх виконання, а це означає, що управління стає більш прозорим і ефективним. Спільною рисою структурного і процесного регламенту є, то, що вони створені для відповіді на основні організаційні питання:

Регламенти, що описують процеси можуть збігатися зі звичними положеннями про підрозділи, але сьогодні в більшості організацій положення про підрозділи є формальними документами. Регламентація процесів дозволяє їх оновити, модернізувати і перевести з формального стану в робочий.

При впровадженні процесного підходу до управління одним з найважливіших завдань є регламентація існуючих бізнес-процесів. Регламентація процесу означає створення документації, яка визначає послідовність, результати та порядок управління процесом.

Процес регламентації повинен здійснюватися на основі певних внутрішніх стандартів. Структурний і процесний регламент істотно відрізняються один від одного, але в той же час мають загальні риси. Процесний регламент за своєю структурою та змістом спирається на класичний варіант регламенту, але більш повно розглядає специфіку бізнес-процесів організації, що відбуваються.

До правового забезпечення, на думку М. Білея, відносяться: правові засоби реалізації повноважень органів державного управління; рішення та дії із вжиття заходів щодо захисту соціальних, культурних, освітніх прав громадян; правові процедури [195].

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, 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, складаються з процедур, які охоплюють адміністративні дії, що вчиняються суб'єктами управління, виступаючи організаційно-правовою формою реалізації організаційної функції державного управління.

Основою формування нормативно-правового процедурного забезпечення управлінської діяльності є адміністративне процесуальне право, роль якого в цих процесах важко переоцінити. Значення адміністративного процесуального права щодо нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності неодноразово підкреслювали С. Алфьоров, Ю. Битяк, І. Бойко, С. Ващенко, В. Гарашук, О. Дьяченко, М. Долгополова, М. Ковалів, А. Комзюк, О. Кузьменко, А. Купін, О. Остапенко, В. Ортинський, В. Петков, С. Петков, М. Тищенко та інші вчені.

Управлінські процедури вимагають високого рівня нормативної регламентації, оскільки вони безпосередньо пов'язані зі здійсненням конституційних прав та законних інтересів громадян. Крім того, не допустимо віддавати на розсуд чиновникам регулювання таких важливих питань, як процедура (правила): прийняття правових актів управління; укладення адміністративних договорів; здійснення розпорядчих дій щодо реалізації заборон, дозволів, приписів, реєстраційних та інших повноважень; здійснення

юридично значимих дій (видання свідоцтв, довідок тощо).

Сьогодні не можна сказати, що процедурні правила в сфері управлінської діяльності взагалі не регулюються, оскільки вони містяться в нормативних актах різної галузевої приналежності та юридичної сили.

Управлінські процедури, пов'язані з ліцензуванням окремих видів діяльності, регулюються Законами України від 3 березня 2015 року № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності», від 18 листопада 2003 року № 1280-IV «Про телекомунікації» від 7 липня 2003 року в редакції. від 7 липня 2006 року, постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 року № 446 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами» [196–198] та іншими нормативно-правовими актами.

Управлінські процедури пов'язані з реєстрацією громадських об'єднань, юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців регулюються Законом України від 15 травня 2003 року № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних справ та індивідуальних підприємців», наказом Міністерства юстиції України від 9 лютого 2016 року № 359/5 «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи» [199–200].

Управлінські процедури у сфері надання кредитів, субсидій, компенсацій, фінансової та матеріальної допомоги, інвестицій, квот, гарантій, пільг, в сфері призначення та виплати пенсій, допомоги регулюються нормативними актами: Законом України від 15 листопада 2016 року № 1734-VIII «Про споживче кредитування», Законом України від 1 червня 2000 року № 1767-III «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» [201–203] і багатьма іншими нормативними актами.

Така регламентація безпосередньо залежить від характеру правовідносин та об'єкта процесуальної діяльності. Викладене вище, на нашу думку, дозволяє існуючу модель нормативно-правового регулювання процесуальних засад управлінської діяльності характеризувати як фрагментарну і в жодному

випадку, не як цілісну, оскільки процедурні правила не мають спільного характеру, а формулюються стосовно конкретних управлінських дій тих чи інших органів влади та їх посадових осіб.

Водночас, аналізуючи практику застосування правочинів численних адміністративно-правових актів щодо проваджень у сфері управлінської діяльності, призначених забезпечувати ефективне управління органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, можна стверджувати, що ефективність нормативно-правового забезпечення не повною мірою задовольняє потреби суб'єктів управління. Таке визначення ролі, місця та значення нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності, безумовно, справедливо. Так, О. Карпенко у дисертаційному дослідженні «Механізм формування сервісно-орієнтованої державної політики в Україні» зазначає, що доведено недосконалість законодавчого унормування у контексті відсутності стратегії єдиних правовідносин, що відповідатимуть європейським принципам побудови держави для громадян (служіння, гуманізму демократизації, децентралізації, дебюрократизації, врядування, делегування, транспарентності) [204].

Існуюча система проваджень у сфері управлінської діяльності не дозволяє вирішити численні проблеми управління практиками. Передусім, все це відноситься до норм, що регулюють оптимізацію функціональних процедур, призначених усунути функціональне дублювання адміністративних дій включених у певне провадження.

Зазначена ситуація з проблемами правозастосування нормативно-правового забезпечення управлінської діяльності, яка не може забезпечити формування оптимальних процедур і виключити дублювання функцій, закономірна за своєю суттю. Вона обумовлена сутністю об'єктивних причин.

Передусім до їх числа слід віднести відсутність системного та комплексного підходу при формуванні нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності. Нині в теорії адміністративного права переважає думка про те, що цілість системи процесуальних проваджень в

управлінській сфері зумовлюють нормативно-правові акти, які і визначають сенс функціонування системи, формують її структуру, встановлюють у вигляді відповідних нормативно-правових положень мету та завдання для всієї системи, регулюють діяльність її індивідів. Іншими словами, нормативно-правові акти формують процесуальні провадження як систему та дозволяють цій системі функціонувати для виконання завдань, для яких власне вона створена. Як зазначає Е. Демський, за допомогою норм адміністративного процесуального права, реалізуються норми матеріального права інших галузей права, забезпечуються реалізація та захист прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб не тільки публічного, а й приватного характеру [205].

Зазначене підтверджує, що мета, завдання та структура системи формує нормативно-правове забезпечення.

На перший погляд, вказані підходи мають право на існування, оскільки управління складною соціальною системою, якою є виконавча влада, неможливо без відповідного нормативного забезпечення її діяльності. Однак ці тези спираються тільки на адміністративне право і не враховують положення теорії систем та теорії управління, що свідчить про односторонній підхід до формування нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності в соціальній системі.

Звернувшись до теорії управління, можна побачити, що вона пов'язана з теоретичними положеннями багатьох наук – теорій систем, філософії, історії, соціології, юридичних наук. Ця обставина передбачає комплексність розгляду проблем управління і з позицій адміністративного права, і з позицій теорії управління та інших згаданих наук.

М. Джафарова пише, що під адміністративним провадженням будемо розуміти основний елемент адміністративного процесу, що становить системне утворення, комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених дій, які, по-перше, складають певну сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, що відзначаються предметною характеристикою та пов'язаністю з відповідними матеріальними відносинами; по-друге, вказують

на необхідність встановлення та обґрунтування всіх обставин і фактичних даних певної індивідуальної адміністративної справи; по-третє, обумовлюють необхідність закріплення, оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах [206].

Ґрунтуючись на вказаних теоретичних положеннях, використовуючи комплексний та системний підхід, можна прийти до висновку, що положення адміністративного права щодо формування структури системи проваджень у сфері управлінської діяльності, їх мети і завдань на основі розроблених правових актів не повною мірою відповідає реаліям соціального управління.

По-перше, в теорії соціальних систем і управління існує загальноприйнята детермінація елементів цих систем: «мета – завдання – функції – структура», яка визначає порядок формування структури будь-якої соціальної системи.

По-друге, звернувшись до історичних аспектів еволюції соціальних систем на прикладі формування держав, можна побачити, що первинним впливом у цих процесах була зміна державного строю та формування нових суспільних відносин. При цьому формування нормативної бази нових державних систем було вторинним. Іншими словами, спочатку формувалася держава, його структура та нові суспільні відносини, а після завершення цих процесів відбулося закріплення проведених перетворень правовими нормами.

На думку І. Котовської, І. Луциків, О. Сороківської, процес розвитку інноваційної складової в системі публічного управління є багатограним, оскільки передбачає впровадження інноваційних технологій, методів та інструментів, урахування взаємозв'язку та взаємовпливу різних рівнів управління з кінцевим споживачем – суспільством. Інноваціями в державному управлінні є: аутсорсинг (outsourcing); бенчмаркінг (benchmarking); врядування (governance) – управління без уряду; електронне урядування (e-government), яке охоплює: «уряд – урядові» (government to government), «уряд – громадянам» (government to citizens), «уряд – бізнесу» (government to business); збалансована система показників (Balanced Score Card, BSC); концепція ощадливого

управління (lean management); управління проектами (project management) та ін. [207, с. 124-128].

Можна стверджувати, що формування нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності для соціальних систем управління повинно ґрунтуватись попередньо створених системах та структурах на основі теоретичних систем та управління. Створена (реформована) соціальна система та її структура (елементи системи та їх зв'язки) будуть слугувати основою для формування правових норм. Порушення цієї послідовності формування нормативно-правових засад обумовили проблеми правового застосування існуючих правових норм і призвели до незмінних процесів перебудови систем, що не приносять бажаних результатів. Нормативно-правові засади проваджень у сфері управлінської діяльності необхідно розглядати як частину нормативно-правового регулювання соціальних систем та підсистем управління, у зв'язку з чим цілеспрямовано проводити дослідження їх змісту, місця в функціональній системі та структурі систем управління і порядку їх реалізації в управлінні процесами.

У той же час, було б неправильно стверджувати, що в цьому напрямі робота взагалі не здійснюється. Фрагментарно процедури позитивної управлінської діяльності знаходять своє вираження в різних нормативно-правових актах. Підготовлено декілька варіантів проектів закону про адміністративні процедури.

Поряд з терміном «адміністративна процедура» теоретики впроваджують термін «адміністративний регламент», який є нормативно-правовим актом, що встановлює адміністративні процедури, але поняття «регламент» у сфері державного адміністрування на відміну від терміна «адміністративні процедури» має легальну дефініцію.

Однак, на наш погляд, недостатньо розробити і прийняти або тільки одні регламенти, спрямовані на впорядкування центрального і місцевого рівнів управлінської діяльності, або тільки один закон. Це не вирішить всіх існуючих у цій сфері проблем, а в окремих випадках підвищить рівень не визначеності.

Тому саме комплексний підхід повинен бути покладений в основу теоретичних і практичних розробок у цій сфері, що передбачає роботу за двома основними напрямками: прийняття рамкового (базового) нормативно-правового акта, на підставі якого згодом будуть розроблені різними органами виконавчої влади свої адміністративні регламенти, впорядковують той чи інший напрям державного адміністрування в Україні. Це призведе до певного структурування правових процедур в позитивній управлінській діяльності та створення якісної й ефективної моделі їх нормативно-правового регулювання. З огляду на це чинне адміністративне процесуальне законодавство у вказаній сфері потребує правильного та логічно обґрунтованого реформування.

Доцільно зауважити, що викладені вище підходи до проблеми нормативно-правових засад у сфері управлінської діяльності збігаються з висновками Центру політико-правових реформ «Законодавство про адміністративні процедури» [208].

На думку розробників зазначеного документа причини перманентного «гальмування» розробки проекту Закону «Про адміністративну процедуру» та небажання внести його в Парламент обумовлені проблемами розвитку юридичної науки та освіти в Україні загалом та адміністративного права зокрема. В українській науці адміністративного права (попри окремі досягнення) проблеми загальної адміністративної процедури та перспективи її вдосконалення практично не вивчаються. Навіть саме поняття «адміністративної процедури» в українських наукових та навчальних джерелах зустрічається і досліджується досить рідко. Це – спадок від СРСР (де не було та не могло бути закону, який би регулював відносини між громадянами і органами державного управління). Зазначена «прогалина» в науці адміністративного права призвела до іншої «прогалини» – в юридичній освіті. Тобто, якщо науковці (переважна більшість яких є викладачами в юридичних вишах) не вивчають і не сприймають проблем загальної адміністративної процедури, то ці проблеми не знаходять свого відображення і у відповідних підручниках з адміністративного права, навчальному процесі тощо [208].

Наочною ілюстрацією викладеного може слугувати особлива частина більшості навчальних посібників з адміністративного права. Наприклад, розділи особливої частини включають: управління в сфері антимонопольної діяльності, управління промисловістю, управління транспортним комплексом і дорожнім господарством, управління агропромисловим комплексом та інше. Однак зміст цих розділів присвячений розгляду тільки відповідних структур державних органів і не пов'язаний з регулюванням процесів управління самим міністерством або відомством, їх територіальними органами. Загальні проблеми формування нормативно-правових засад провадження у сфері управлінської діяльності, можна сказати, що всі вони обумовлені порушенням детермінації елементів соціальної системи.

У контексті зазначеного, з погляду на дослідження С. Петкова та М. Золотарьової, оскільки матеріальна структура соціальних систем є сукупністю структурних елементів та зв'язків між ними (управлінських зв'язків), то перебудова структурних елементів призводить до зміни існуючих і утворення нових зв'язків [209, с. 173-177]. Реформовані та нові зв'язки можуть бути закріплені правовими нормами тільки після їх поновлення (створення), а процес формування нормативно-правового забезпечення може відбутися лише після завершення реформування соціальної системи відповідно до законів теорії управління.

На підставі викладеного вище можемо констатувати, що:

– нормативно-правові засади проваджень у сфері управлінської діяльності, будучи видом адміністративного процесу, регулюють адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів державної та місцевої виконавчої влади і їх посадових осіб щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ безперечного позитивного характеру, спрямованих на реалізацію прав фізичних і юридичних осіб;

– зміст нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності включає такі ознаки: предметом є справи позитивного характеру, пов'язані із задоволенням життєвих потреб і законних інтересів фізичних та

юридичних осіб, що виникають переважно з ініціативи цих осіб; в ході здійснення адміністративно-процедурної діяльності відсутнє застосування примусових заходів; процедура здійснюється в сфері державного управління, в тому числі у зв'язку з реалізацією виконавчої влади уповноваженими компетентними органами та посадовими особами; процедурний процес регламентований і формалізований має стадійний характер; управлінські адміністративні процедури здійснюються на основі адміністративних процесуальних норм; як правило, при здійсненні процедурної діяльності правова оцінка поведінки учасників адміністративних правовідносин не проводиться, оскільки це є не потрібним;

– провадження у сфері управлінської діяльності дуже різноманітні, мають місце тоді, коли необхідна реалізація компетентними органами або посадовими особами завдань і функцій у сфері державного управління, для отримання юридичного результату;

– існуюча модель нормативно-правової регламентації проваджень у сфері управлінської діяльності доцільно охарактеризувати як фрагментарну, оскільки процедурні правила не мають загального характеру, а формулюються стосовно конкретних управлінських дій тих чи інших органів влади та їх посадових осіб.

Будь-яке явище правового життя, з точки зору функціонального підходу до права, виконує певну соціальну функцію, має власну соціальну цінність і в цьому сенсі може розглядатися як правовий засіб – інструмент, що використовується людьми і їх колективами для досягнення своєї мети у межах правової системи. Подібний підхід дозволяє визначати місце кожного з цих явищ в загальному механізмі правового регулювання, вибудовувати складні юридичні конструкції, спрямовані на вирішення комплексних завдань, і оцінювати ступінь їх ефективності. З цієї точки зору особливий науковий інтерес становлять правові засоби, які використовуються в системі відносин між особою (або соціальною групою) та інститутами влади. Напружений характер цих відносин пов'язаний з тим, що ця сфера суспільного життя характеризується вразливістю прав і свобод людини та громадянина.

Загальноновизнаною є необхідність розширення можливостей впливу громадян на діяльність органів влади. Це знайшло відображення у дослідженнях українських учених з різних галузей знань: теорії та історії держави і права, адміністративного права, філософії права, з-поміж яких: О. Балинська, Н. Бортник, Т. Гарасимів, І. Жаровська, Р. Ігонін, М. Кельман, В. Ковальчук, І. Личенко, Л. Луць, В. Макарчук, М. Никифорак, В. Ортинський, О. Остапенко, Б. Стецюк, С. Сливка, А. Суббот, Ю. Тихомиров, Ю. Шемшученко та інші.

Одним з найбільш поширених і універсальних правових засобів, які застосовуються індивідуальними та колективними суб'єктами для захисту своїх інтересів, є звернення. Це особлива правова форма, що дає змогу особі, яка вважає свої юридично значимі інтереси ущемленими, заявити про це та домогтися розгляду в межах справедливої процедури. Значення такого юридичного засобу, як звернення у правовому житті досить різноманітне.

По-перше, сам факт подання звернення свідчить про наявність проблемної зони в тій сфері суспільних відносин, яка піддалася правовій регламентації, оскільки особиста незадоволеність може свідчити про недоліки правотворчої або правозастосовної політики.

По-друге, звернення виступає юридичним фактом, який породжує обов'язок компетентного органу почати процедуру, спрямовану на з'ясування обставин справи і, в разі необхідності, на відновлення порушених прав та інтересів. Отже, виникає проблема оптимального механізму розгляду звернень як гарантії прав і свобод людини.

По-третє, звернення є одним з небагатьох способів, за допомогою якого особа може чинити реальний вплив на правову політику держави. Звернення громадян до Конституційного Суду України і до Європейського суду з прав людини набувають саме таке значення, оскільки їх юридичні наслідки далеко виходять за межі конкретної судової справи [210].

Оскільки звернення як правовий засіб використовується в багатьох галузях права (в конституційному, адміністративному, кримінально-

процесуальному, цивільно-процесуальному, міжнародному та ін.), то загальна конструкція механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян є сукупністю адміністративно-правових засобів, що застосовуються уповноваженими суб'єктами з метою недопущення посягань на вказане право. Як зазначають В. Цимбалюк, К. Кісілевич, розвиток інституту звернення громадян сприяє формуванню правосвідомості громадян, що є запорукою становлення громадянського суспільства [211].

Звернення громадянина – це подана в державний орган, орган місцевого самоврядування або посадовій особі в письмовій чи усній формі або у формі електронного документа пропозиція, заява або скарга до державного органу, органу місцевого самоврядування [212, с. 6].

Поняттям «провадження» прийнято позначати специфіку юридичної процедури з якої-небудь категорії справ, включаючи її принципи, суб'єктний склад, компетенцію учасників тощо. Провадження з розгляду звернень характеризується двома основними аспектами:

– по-перше, це матеріально-правові підстави, тобто набір юридичних приписів, якими визначаються права і обов'язки учасників суспільних відносин, що стали предметом оскарження;

– по-друге, це процесуальний порядок подання звернення, його розгляду, прийняття та виконання рішення. Особливістю провадження за зверненням, як особливим різновидом юридичного провадження, передусім виступає його міжгалузевий характер.

Процедура розгляду звернень регулюється нормами конституційного, адміністративного, митного, податкового, цивільного-процесуального, кримінально-процесуального, господарського-процесуального та низки інших галузей права. Водночас, оскільки звернення становить єдиний правовий засіб, всі ці провадження підпорядковуються певній загальній моделі.

Тому отримати необхідну загальну модель провадження за зверненнями можливо лише шляхом об'єднання низки принципів, що мають різну правову природу і отримали своє відображення в нормативних текстах різного рівня.

Можна говорити як мінімум про три групи таких принципів.

По-перше, це принципи, що випливають з положень базового законодавчого акта – Закону України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян» [213]. У законі принципи розгляду звернень не фіксуються та поняття «принцип» не зустрічається. Проте за предметом регулювання Закон претендує на те, щоб мати широку сферу дії, оскільки поширюється на всі звернення громадян, виключення з встановлених ним правил мають визначатися спеціальними законами. Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [213]. Отже, тлумачення норм цього закону дозволяє виявити низку положень, що за своїм характером і юридичною силою є не чим іншим, як загальними принципами розгляду звернень в Україні.

По-друге, при розгляді звернень повинні застосовуватися правові принципи більш високого порядку, що випливають з інших джерел права. До них відноситься передусім Конституція України з її принципами пріоритету прав і свобод людини, презумпції невинуватості та ін. До інших джерел права, що поширюють свою дію на провадження за зверненнями, відносяться акти міжнародного права, зокрема, Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод, прецеденти Європейського Суду з прав людини викладені у рішеннях з проблематики звернень громадян до органів влади [214].

По-третє, принципи провадження з розгляду звернень можуть виникати з юридичної практики та правової доктрини. Особливе значення мають акти юридичної практики Конституційного Суду України і Європейського суду з прав людини, що становлять офіційні роз'яснення відповідно до Конституції України та Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод, встановлюючи стандарти практичної реалізації цих документів, які володіють юридично обов'язковим характером.

Європейський суду з прав людини привертає увагу до ефективного засобу захисту закріпленому в ст. 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод. Зміст цього поняття, так само як і критерії ефективності

захисту, в Конвенції не наводяться. О. Бринцев зазначає, що ефективність процесуальних засобів захисту має юридичний і соціальний аспекти [215]. З юридичної точки зору, ефективність правового захисту визначається нормативними гарантіями, які встановлені законом; з соціальної точки зору – тим, як ці положення застосовуються на практиці.

Ефективність засобу правового захисту визначається за такими властивостями: здатність заявника вдатися до нього при здійсненні свого права, незалежно від розсуду іншої особи; незалежність і неупередженість органу, до якого звертаються за захистом; здатність засобу захисту відновити права заявника та/або надати компенсацію. З огляду на, те що ці критерії використовуються в діяльності Європейського суду як нормативні підстави для оцінки засобів правового захисту, передбачені національною правовою системою, їх цілком можна розглядати як принципи юридичної процедури. З урахуванням сказаного можна виділити основні принципи провадження за зверненнями:

- свобода звернення, за загальним правилом, громадянин не пов'язаний при подачі звернення ніякими формально-юридичними обмеженнями;
- законність розгляду звернення як обов'язкова вимога дотримання всіх відповідних норм матеріального та процесуального законодавства, загальних принципів права, при необхідності – правових позицій судових органів;
- компетентність суб'єкта, який розглядає звернення, що передбачає, по-перше, за загальним правилом, направлення звернення органу або особі, до чиїх повноважень належить прийняття необхідного рішення; по-друге, неприпустимість розгляду звернень органами влади за межами їх компетенції;
- пріоритет прав і свобод людини та громадянина, їх захист державою, що в Україні має загальноправовий характер на підставі Конституції України;
- доступність, як принцип, заснований на вимогах Європейського суду з прав людини, означає, що порядок подання та розгляду звернень повинен бути максимально простим і не створювати штучних бар'єрів для особи, яка бажає отримати захист своїх прав і законних інтересів;

– обов'язковість розгляду звернень, ухвалення звернення до провадження не є предметом розсуду посадової особи або державного органу, який отримав звернення. З моменту прийняття (реєстрації) звернення в особи, яка прийняла її, виникає обов'язок почати процедуру розгляду. Випадки, коли розгляд звернення не є обов'язковим чітко визначені та встановлені спеціальними нормами (наприклад, Кримінально-виконавчим кодексом України [216]);

– оперативність; провадження за зверненнями обмежене певними строками, які встановлені законодавством, носять імперативний характер і можуть бути продовжені лише за наявності особливих обставин. Відсутність строків означала б можливість необмеженого затягування провадження у справі, що знецінило б саму можливість звернення як засіб правового захисту;

– об'єктивність та всебічність розгляду звернення. Особа, яка прийняла звернення до розгляду, зобов'язана забезпечити максимально неупереджений розгляд у справі, організувати перевірку і юридичну оцінку фактів, викладених у скарзі, в разі необхідності провести збір додаткових матеріалів, необхідних для прийняття рішення;

– компенсаційний принцип. Ефективність засобу правового захисту визначається тим, чи здатний цей засіб забезпечити відновлення порушених прав і свобод або компенсацію заподіяної шкоди. Компенсація – це міра, що має місце в разі, якщо відновлення в натуральному вигляді неможливо, і передбачає набуття особою, чиї права та інтереси порушені, матеріального еквіваленту втраченого соціального блага, як правило, в грошовому вираженні.

Характеристика провадження за зверненнями, крім аналізу його принципів, вимагає прояснити суб'єктний склад, тобто коло учасників з їх правовим статусом. До суб'єктного складу процесуальних правовідносин, що виникають у зв'язку з розглядом звернення, відносяться: особа, яка подає звернення; особа, в чій інтересах подається звернення; особа, яка розглядає звернення; особа, чиї дії (бездіяльність) оскаржуються; особи, які сприяють розгляду звернення. З усіх перерахованих вище осіб обов'язковими суб'єктами провадження за зверненням виступають лише два – особа, яка подає звернення і

орган (посадова особа, установа), який розглядає звернення. Участь інших, як правило, носить факультативний характер.

Суттєве значення у контексті механізму адміністративно-правового регулювання провадження за зверненням громадян має предмет і підстави звернення як універсальний правовий засіб, що законодавством не регламентуються; вони можуть спеціально встановлюватися лише щодо певних видів звернень (конституційних, касаційних тощо) і петицій. Так, С. Закірова зазначає, що право петицій має на меті дати можливість громадянам доводити до відома органів влади інформацію про недоліки діючих законів і зокрема про зловживання, недбалість, помилки органів управління, які не можуть бути усунені встановленими способами контролю і оскарження, а тому здійснення права петицій не може бути обмежено ніякими формальними умовами [217].

Механізм правового регулювання становить всю сукупність юридичних засобів (засобів-установлень і засобів-діянь), за допомогою яких держава здатна надавати результативний, нормативно-владний вплив на суспільні відносини, які об'єктивно цього потребують. Як засоби-встановлення можуть використовуватися всі засоби впливу на суспільні відносини, що застосовуються законодавцем. Крім цього, специфічним засобом правового регулювання, на наш погляд, загалом виступає правозастосовна діяльність, розглянута крізь призму технології здійснення цієї діяльності, визначена рішеннями Конституційного Суду України і Європейського Суду з прав людини. Водночас, механізм адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян – це динамічна модель, що поєднує в собі упорядкований набір приватноправових і публічно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується цілеспрямований правовий вплив на відносини у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина. Водночас, як стверджують О. Тупіцький і О. Шостенко, правосуб'єктність щодо права на звернення є елементом правового статусу кожної особи, яка має конституційну правоздатність, та статичною об'єктивно-правовою категорією [218, с. 59].

Сьогодні у національній теоретико-правовій науці не створено єдиної

логічно несуперечливої теоретичної конструкції механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян. Різноманіття підходів до трактування елементного набору механізму регулювання проваджень за зверненнями громадян свідчить про складність і багатоаспектність цього явища.

Суть вузького підходу до розуміння механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян полягає в тому, що він розглядається як узятая в єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, основними елементами якої є норми права, правовідносини і акти реалізації. Широкий підхід до розуміння механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян включає в систему, поряд з перерахованими вище, такі елементи: способи правового впливу та реалізації права, правосуб'єктність, юридичні факти, правосвідомість, правотворчість, правопорядок, суб'єктів, які здійснюють правове регулювання або юридичну діяльність, юридично значимі результати їх діяльності.

Різні підходи до розуміння механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян, які нині зустрічаються у науковій літературі, доцільно розглядатися не як конкуруючі, а як взаємодоповнюючі. Акцентуючи увагу на різних аспектах механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян, вони компенсують наявні недоліки та заповнюють прогалини. Механізм правового регулювання процесуального провадження, у тому числі у сфері звернень громадян, це єдина система різних видів праворегулюючої діяльності (юридичної діяльності і діяльності з реалізації права відповідних соціальних суб'єктів), за допомогою і в процесі яких здійснюються нормативно-правова регламентація суспільних відносин, забезпечення процесу реалізації правових норм і правова саморегуляція безпосередніх адресатів правових норм.

Первинний рівень структури механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян утворений елементами:

соціальними суб'єктами, які беруть участь в процесі правового регулювання, правовими засобами та методами, що використовуються в такому регулюванні, формами праворегулюючої діяльності. Другий рівень структури утворений різними видами діяльності з правового регулювання, що об'єднують первинні елементи у функціональні регулятивні системи.

Правові засоби – це правові явища, що виражаються в інструментах і діяннях, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально-корисної мети. У процесі процесуальної діяльності з розгляду звернень використовується практично весь арсенал правових засобів, основними з них є складні за конструкцією засоби-технології; незважаючи на те, що в процесі діяльності виникає необхідність використання регулятивних засобів і засобів охорони (заходи державного примусу).

Методи процесуальної діяльності щодо проваджень за зверненнями громадян – це комбінації способів правового впливу (заборон, дозволів, позитивних зобов'язань, заохочень і рекомендацій), які в залежності від їх поєднання утворюють імперативний, діапозитивний, заохочувальний і рекомендаційний методи.

Механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян притаманні такі ознаки: поєднує упорядкований набір правових засобів приватноправового та публічно-правового характеру; призначення цього механізму полягає в цілеспрямованому правовому впливі на особливу сферу правових відносин; різнохарактерні за своєю суттю публічно-правові засоби в зазначеному механізмі чітко організовані, логічно вибудовані, послідовні та зорієнтовані на конкретні стадії роботи; механізм пізнається тільки в дії, і залежить від ефективності роботи правових засобів; для розглянутого механізму характерна наявність специфічного предмета правового регулювання; особливості засобів і методів механізму проявляються в інтегруванні різних галузей права; механізм реалізується виключно у формі своєрідних правовідносин, що виникають в процесі забезпечення прав і свобод; завдяки цьому механізму правові відносини можуть вийти на новий рівень,

досягти соціально-значущих результатів.

Механізм адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян проходить низку стадій, що дозволяють виділити його елементи: нормативні встановлення в сфері захисту прав і свобод людини та громадянина; юридичні факти, які породжують правові відносини; самі процесуальні відносини; правореалізаційна практика; суб'єктів, які здійснюють правове регулювання у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина; об'єкти, які потребують правового опосередкування у зазначеній сфері; погляди, принципи, концепції (доктрини) щодо правової політики в галузі забезпечення прав і свобод; юридичні засоби функціонування механізму; критерії оцінки стану розгляду звернень громадян, ефективності діяльності органів, які розглядають звернення громадян.

Для механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян характерно особливе поєднання традиційних методів правового регулювання, що дозволяє виділити своєрідність єдиного методу правового регулювання проваджень за зверненнями громадян, що характеризується взаємозв'язком свободи при здійсненні приватних інтересів з державним владним впливом там, де цього вимагають відповідні публічні інтереси, а також облік рекомендацій сторін – це основні характеристики методу правового регулювання проваджень за зверненнями громадян.

За визначенням Ю. Чуприни, процесуальна форма розглядається як невід'ємний елемент юрисдикційної діяльності [219]. Форми проваджень за зверненнями громадян – це способи її внутрішньої організації та зовнішнього виразу. Розрізняють внутрішню форму, визначальну внутрішню організацію такої діяльності, і зовнішню форму, що характеризує її зовнішні зв'язки з правовими явищами, залученими в процес правового регулювання. Специфічними правовими формами є процесуальні стадії та провадження, а також різні режими: законності, таємності тощо. Форми проваджень за зверненнями громадян визначаються відомчими нормативними актами.

Наприклад, накази: Міністерства юстиції України від 15 лютого

2017 року № 388/5 «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління»; МВС України від 15 листопада 2017 року № 930 «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України»; МОН України від 6 травня 2016 року № 487 «Про перевірку скарг і звернень громадян, що надійшли до Міністерства освіти і науки України щодо функціонування Національного авіаційного університету» [220–223].

У визначенні терміну «звернення», використаному в Законі від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян», не виділені ключові ознаки, натомість здійснено перерахування видів звернень в залежності від їх змісту: пропозиції, заяви, скарги та подано визначення кожного з них. Вказаний закон регулює порядок роботи з окремою групою заяв, результатом якої виступає вчинення юридично значущих дій – адміністративної процедури, що є складовою провадження за зверненнями громадян. У всіх випадках звернення реалізують конституційні права та свободи, а процес забезпечує взаємодію (зв'язок) громадянина та влади. Загальною ознакою виступає необхідність вирішення індивідуальних справ, пов'язаних із застосуванням конституційних і адміністративно-правових норм до конкретних життєвих ситуацій та здійсненням в зв'язку з цим керівних, розпорядчих, координаційних і оперативно-виконавчих дій, та прийняття рішення повноважними органами та посадовими особами та (або) здійснення юридично значущих дій. При цьому не має значення те, чи процесуальна діяльність здійснюється щодо фізичної особи або групи осіб. Єдиним критерієм розмежування служить вид звернення. При надходженні звернення до уповноваженого органу з'ясовується, чи може бути здійснене провадження та в залежності від вирішення цього питання подальша робота ведеться в межах, встановлених Законом України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян». Окремі особливості, встановлені законом, щодо різних типів звернень не зачіпають суті видів процесуальної

діяльності, а наявні відмінності в законодавчому регулюванні є, переважно, штучно виділені, що може бути нівельовано в єдиному акті, а особливості роботи щодо кожного окремого типу може знайти відображення в ньому.

Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян» не містить визначення провадження і адміністративних процедур. У розділі II «Порядок розгляду звернень громадян» адміністративні процедури визначені гоміздко, що не відповідає правилам юридичної техніки та не відображає реальної єдності різних груп заяв як звернень, незважаючи на роздільність правового регулювання цих груп. У розділі законодавець спробував об'єднати всі можливі ознаки, що характеризують адміністративну процедуру: її існування як діяльності, її суб'єктів, підстави, наслідки її здійснення і юридичну форму. Подібне поєднання допустимо для наукових визначень, показуючи зв'язок окремих ознак об'єкта дослідження.

Окрім цього, оскільки звернення – це клопотання про реалізацію об'єктивно закріплених в нормах права прав, свобод і законних інтересів, які набувають характеру суб'єктивних прав і обов'язків на основі їх офіційного встановлення, зміни, припинення тощо, то логічно зазначити, що зацікавлена особа клопоче про це, що слід відобразити у визначенні стосовно звернення, а не до діяльності уповноваженого органу. Юридично значущим наслідком розгляду виступає вчинення адміністративної процедури. Адміністративна процедура є дія юридично значущого характеру, юридичною формою якої виступає певний документ (довідка, рішення, або ін.). Однак до вчинення цієї юридично значущої дії (адміністративної процедури) можуть реалізовуватися організаційні форми, які переважно і описані в Законі України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян». Саме тому поняття «адміністративна процедура» як юридичний наслідок (дія юридично значущого характеру) не вживається в Законі, а порядок роботи уповноваженого органу зводиться до розгляду заяви, винесення та виконання адміністративного рішення (причому, адміністративне рішення встановлює можливість або неможливість здійснення адміністративної процедури).

На наш погляд, провадження за зверненням громадян складається з адміністративних процедур. З погляду на дослідження Ю. Легези, адміністративна процедура – це дія юридично значущого характеру, що здійснюється уповноваженим органом за фактом розгляду окремих, передбачених законодавством, видів звернень про встановлення (надання, посвідчення, підтвердження, реєстрацію, забезпечення), зміну, призупинення, збереження, перехід або припинення прав і (або) обов'язків [224, с. 84]. Здійснення адміністративної процедури оформляється прийняттям рішення, видачею документа (його прийняттям, узгодженням, затвердженням), внесенням офіційних записів.

У 2015 році в Україні прийнято Закон № 577-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції», що значно розширило принцип інформаційної відкритості та прозорості всіх стадій реалізації прав громадян на звернення, в забезпеченні можливості отримання та ознайомлення з документами, які безпосередньо стосуються дотримання прав та інтересів громадянина [225, с. 61]. Онлайн-петиції дозволяють населенню брати активну участь в житті району, міста та країни, що значно розширює можливості демократичної участі [226].

Д. Хуткий пише, що громадяни можуть подати е-петиції на офіційних веб-сайтах: Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, та органів місцевого самоврядування. Щорічний приріст кількості нових сервісів е-петицій складає 38% [227, с. 2]. Проте, як зазначають О. Корнієвський, А. Руденко, спостерігається гальмування процесу запровадження подібних сервісів на місцевому рівні владними структурами [228].

Для впровадження електронного звернення та електронної петиції в електронній формі потрібне створення необхідних умов для організації нової форми взаємодії між громадянином і державою. Якщо провадження за зверненням громадян, ставши частиною правових реалій, визначаються адміністративними процедурами, то електронні звернення та електронні петиції

породжують нову процесуальну конструкцію – електронну форму реалізації адміністративного провадження, що передбачає насиченість інформаційної інфраструктури (інформаційно-комунікаційні технології припускають використання комп'ютерів, мобільних пристроїв на платформах Android і Apple); захист інформації в зазначених системах; нормативно-правове регулювання діяльності інформаційних і комунікаційних систем.

Поняття петиції та процесуальний порядок направлення петиції на розгляд встановлено статтею 23¹ «Електронна петиція, порядок її подання та розгляду» вказаного закону.

Нині вироблений чіткий державний підхід щодо звернень і петицій в електронній формі, згідно з яким при зверненні до органів державної влади або органів місцевого самоврядування через мережу Інтернет громадянин може отримати всю необхідну інформацію про хід розгляду при віддаленому обслуговуванні, а також і при особистому зверненні до органу влади; при направленні пакета документів присвоюється реєстраційний номер, вводячи який на сайті відповідного органу влади, можна отримати інформацію про стан розгляду звернення на конкретний момент часу; хоча в перспективі, з розвитком систем електронного документообігу та поширенням електронного підпису, практика застосування електронного звернення буде поширюватися. Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади передбачає створення та модернізацію систем обробки звернень громадян поданих в електронній формі [229–230].

На думку М. Дітковської у контексті дослідження «Development of the system of processing of citizens' appeals as a component of e-governance» впровадження єдиної електронної системи «звернення громадян», реалізованих різними інструментами, такими як регіональні контактні центри, повинні розглядатися як складова електронного уряду органів виконавчої влади [231, с. 91].

За своєю структурою електронний варіант провадження за зверненнями громадян складається, по-перше, з автоматизованих з використанням єдиної

інформаційно-програмної бази регулювання, окремих управлінських процесів; по-друге, з електронних посадових регламентів, що є автоматизованими робочими місцями; по-третє, нормативних документів, що визначають інформаційну та нормативно-правову бази, стандарти адміністративних дій та взаємодій, порядок координації окремих ділових процесів і підрозділів відомств, систем управління, модернізації та контролю цих процесів.

Необхідно врахувати, що електронний аналог провадження за зверненням громадян це не просто копія адміністративного провадження, яка представлена в електронній формі. Електронна форма реалізації провадження за зверненням громадян забезпечує можливість досягти якісного вдосконалення реалізації принципів закладених у правове регулювання вказаного правового інституту, зменшити тимчасові затримки надання відповідного рішення та гарантувати інформаційну прозорість і відкритість прийняття того чи іншого управлінського рішення.

Сьогодні практично кожен веб-сайт органу державної влади надає громадянину можливість через Інтернет-приймальню відправити свою звернення в електронному вигляді та отримати відповідь у встановлені законодавством строки.

Цей процес містить такі етапи: формування електронного звернення громадянина на сайті органу державної влади; надходження звернення до відповідного структурного підрозділу та його реєстрацію в системі електронного документообігу або в іншій подібній системі; направлення звернень виконавцям і підготовка відповіді на нього; реєстрація відповіді та відправка громадянину, в тому числі в електронному вигляді. Крім проходження вищевказаних етапів, процес електронної взаємодії повинен забезпечити громадянам повну прозорість роботи з їх зверненнями, а також надати можливість стежити за поточним станом виконання. Окрім можливості відправлення електронних звернень громадянами, веб-сайти органів державної влади в обов'язковому порядку повинні надавати довідкову інформацію, яка дозволить користувачам правильно сформулювати своє звернення та направити

його за адресою.

У сфері реалізації громадських ініціатив громадян важливе місце належить петиціям, які можуть подаватися й індивідуально, і об'єднаннями осіб. Зазвичай право на петиції закріплюється в конституціях як суб'єктивне право громадянина, а в деяких країнах надається кожному, включаючи іноземців. Традиційно термін «петиція», який вживається законодавцем і доктриною охоплює такі її різновиди, як звернення, заяву, клопотання, вимогу (скаргу). Всі вони забезпечують певну діяльність державних органів, передусім в галузі захисту прав і свобод людини та громадянина, а також інформують публічну владу про сформоване розуміння будь-якої суспільно значущої проблеми або інтересу. В останньому випадку право подачі петиції стає здійсненням свободи вираження поглядів, які належить кожному.

Порядок розгляду та подання електронної петиції, як процесуальна форма затверджується відповідним органом державної влади. Наприклад, Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 457 [232–233].

Електронне звернення і електронна петиція є не тільки юридичними категоріями, тому їх дослідження необхідно здійснювати на міждисциплінарній основі. У процедурно-процесуальному елементі механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян і петицій у електронній формі спостерігається така комплексна внутрішня структура: особливий предметний характер процесуальних дій і принципи їх здійснення; організаційні дії; матеріально-технічні операції інформаційно-технічного характеру. Специфіка інформаційних відносин у провадженні, що досліджується, обумовлена атрибутивним взаємозв'язком з інформаційною діяльністю, що дозволяє виділити їх в особливий вид проваджень, що має практично єдину природу з системами адміністративно-правового регулювання проваджень у сфері управлінської діяльності. Це свідчить про принципову можливість створення раціонального, однорідного формально-логічного

апарату оцінки ефективності і якості процесу правового регулювання провадження за зверненнями громадян у традиційній і електронній формі. Для гарантування достовірної оцінки ефективності і якості процесу такого регулювання та вироблення обґрунтованих вимог до його організаційно-правового і інформаційно-технічного забезпечення необхідна розробка адекватного правового регулювання, орієнтованого на вивчення поведінки складно-організованих правових об'єктів як систем і розробки системних підходів оскільки правові норми, що регламентують питання захисту персональних даних, охоплюють практично всі галузі законодавства [234, с. 204].

Регламентацію провадження за зверненнями громадян і петиції 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. Але тема дослідження не передбачає аналізу нормативно-правового регулювання зазначених питань, тому ми обмежились тільки висвітленням питань співвідношення провадження у традиційній і електронній формах.

Доцільно звернути увагу на те, що ні Національний інституту стратегічних досліджень при Президенті України у своїх аналітичних матеріалах, ні Кабінет Міністрів України у Плані заходів на 2017 рік щодо реалізації національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, не ставлять питання щодо удосконалення юридичного забезпечення реалізації права громадян на звернення через електронні петиції у контексті удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання, водночас підкреслюють наявність певних проблем технічного характеру, які з позиції інформаційного права можна віднести до процесуальних [235–237].

Розглянувши механізм адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян можна зробити висновки:

– механізм адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян в нових інформаційних умовах, зумовлених європейською інтеграцією України та продовженням агресії Російської Федерації, повинен залишатися гарантом і мірою публічних та приватних інтересів, визнаючи, що це рівнозначні величини. Гарантії від зловживання владою, повинні бути повноцінно закріплені в праві, передусім процесуальному;

– під механізм адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян розуміється система юридичних засобів, за допомогою яких держава надає нормативно-владний вплив на правові відносини з метою контролю, захисту та відновлення прав особи, соціальної груп щодо підтримки правового режиму верховенства права та законності в державі;

– аналіз механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян виявив низку закономірностей (тенденцій), що обумовлюють правове регулювання проваджень: прагнення України вступити в Європейський Союз і НАТО вимагають адаптації законодавства, що сприяє розвитку громадянської ініціативи, гарантує взаємний зв'язок громадян з державними органами та інститутів громадянського суспільства у контексті розширення демократії і впровадження новітніх технологій з орієнтуванням на специфічні національні особливості (в основному визначені розвитком інформаційно-комунікаційної інфраструктури); збільшення обсягів інформаційних технологій у процес спілкування влади та населення, зокрема, це обумовлює необхідність розвитку процесуального права у напрямі зближення традиційних і криптографічних процесуальних механізмів;

– 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.

2.3 Нормотворча функція як основа функціонування виконавчої влади

Виконавча влада виступає широкомасштабним політико-правовим явищем, яка в державотворчому процесі є найбільш задіяною, тому потребує глибокого різностороннього наукового аналізу. Виконавча влада формується на принципах та засадах, що визначаються загалом для всіх гілок влади. Вагомо, що саме виконавча влада втілює діяльнісну складову влади, тобто найбільшим чином визначає вектор спрямованості держави та напрямки її практичної реалізації. Саме вона втілює єдність, сутність та функціональну спрямованість держави. В широкому розумінні виконавча влада забезпечує соціально-економічний розвиток держави, забезпечує функціонування всієї політичної системи суспільства та здійснює вагомий вплив на правову політику в аспекті цілісності держави.

Для визначення сутності виконавчої влади необхідно звернутися до її функцій. Вони виражають характерні показники діяльності та тенденції розвитку будь-якого правового інституту. К. С. Бельський вважає, 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 [238]. Отож, визначивши функції виконавчої влади можна розкрити її правову сутність.

Нормотворча функція детермінується у нормативній діяльності органів державної виконавчої влади. Тому важливо первинно визначитися з розумінням нормотворчості.

В загальнотеоретичній юриспруденції не існує єдиного підходу до визначення поняття нормотворчості. Особливо жваві дискусії проходять щодо розмежування понять нормотворчості та правотворчості. Найпростіше це

сприймати ці поняття тотожними, оскільки шляхом правотворчості створюються норми права, отже здійснюється нормотворчість. Щодо такої позиції проілюструємо дефініції науковців. Так, М. Н. Марченко зазначає, що правотворчість є процесом втілювання волі держави в законі, оформлення її в певних нормативно-правових актах, надання правилам поведінки загальнообов'язкового характеру [239].

Існує інше розуміння, яке на нашу думку є більш обґрунтованим, де нормотворчість визначається підвидом правотворчості, до якої ще додатково належить законотворчість. Отож нормотворчість ототожнюють з підзаконною правотворчістю. А. Рибалкін вважає нормотворчість підвидом правотворчості та пропонує розуміти під нею нормативно впорядковану, офіційну «діяльність компетентних суб'єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, метою якої є конкретизація актів вищої юридичної сили» [240].

Ю. Ведерніков основними функціями правотворчості вважає: 1) «первинне регулювання суспільних відносин» – необхідність нормативного регулювання суспільних відносин, які раніше не були врегульовані, але виникла необхідність в їх регулюванні; 2) «оновлення правового матеріалу» – у разі застарілості та невідповідності існуючих нормативно-правових актів потребам сучасності і розвитку правової системи держави; 3) «заповнення прогалин у праві» – прийняття норм з метою усунення часткової чи повної відсутності необхідних норм права у нормативно-правових актах; 4) «упорядкування нормативно-правового матеріалу» – здійснення заходів щодо систематизації чинного законодавства, його консолідації, кодифікації тощо [241].

О. Скакун виділяє функціями правотворчості наступні функції: 1) первинного регулювання – полягає в розробці та прийнятті нових нормативно-правових актів; 2) «відновлення правового матеріалу» – полягає у скасуванні, зміні, доповненні чинних нормативно-правових актів; 3) усунення прогалин – єдиним способом усунення прогалин є нормотворча діяльність та зазначається, що при стиканні із прогалинами законодавства може бути

застосовано аналогію права, але вона не заповнює прогалину, а лише є способом вирішення окремої конкретної юридичної проблеми; 4) функція упорядкування передбачає кодифікаційну чи систематизаційну правотворчість [242].

Не дивлячись на те, що нормотворчість має підзаконний характер, її значення важко переоцінити, оскільки «нормотворчість органів державної виконавчої влади є прямим показником розвитку демократії та барометром законності, верховенства права і, найголовніше – свідченням стану дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [243].

Серед останніх наукових доробок у сфері нормотворчості виконавчої влади особливу роль відіграють праці за авторством Є. Гетьмана. Цей науковець визначив такі ознаками нормотворчості органів виконавчої влади, 1) державна діяльність, яка реалізується через систему органів виконавчої влади; 2) здійснюється в порядку і процедурі регламентованих чинним законодавством; 3) результатом її є нові чи удосконалені підзаконні нормативно-правові акти [244].

Прийнятним є підхід О. Шевчука, який досліджував риси нормотворчості безпосередньо центральних органів виконавчої влади, але вважаємо, що вони можуть позиціонуватися рівною мірою для всіх органів виконавчої влади: 1) нормотворчість цих органів є елементом механізму адміністративного регулювання, що має підзаконний характер і в процесі якого відбувається формування загальнообов'язкових формально-визначених приписів і правил; 2) є засобом організації та здійснення державного управління, однак при цьому процес нормотворчості сам врегульований правом; 3) є цілеспрямованою діяльністю, що триває в певних часових проміжках, містить внутрішні елементи – стадії нормотворчого процесу, включає сукупність певних дій та процедур [245]. Вважаючи ці позиції науково обґрунтованими, все ж зазначимо, що на нашу думку, ознаки нормотворчості виконавчої влади потрібно розглядати ширше.

На нашу думку, ознаками нормотворчої діяльності виконавчої влади

будуть наступні характеристики.

1. Нормотворчість органів виконавчої влади має підзаконний характер та здійснюється в порядку, що чітко регламентований в законодавстві.

Прийняті нормативні акти органів виконавчої влади створюються для уточнення та чіткішого реалізаційного провадження законодавчих норм. Тобто, вони не можуть входити в колізію з вищестоящими актами, зокрема законодавчими. При такій колізії чинними визнаються законодавчі норми.

В законодавчому порядку визначається форма підзаконного акту, порядок прийняття та введення в дію, повноваження органів на видання таких актів. Зазвичай такі особливості нормотворчого процесу визначені в окремому законі.

Так, закон «Про нормативно-правові акти» Республіки Казахстан до актів підзаконної нормотворчості відносить нормативні постанови Центральної виборчої комісії Республіки Казахстан та Рахункового комітету з контролю за виконанням республіканського бюджету, нормативні правові накази міністрів Республіки Казахстан та інших керівників центральних державних органів, нормативні правові постанови центральних державних органів [246] Законом Республіки Узбекистан «Про нормативно-правові акти» чітко визначено, які нормативно-правові акти є законодавчими, а які підзаконними нормативно-правовими актами. До підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади віднесені постанови Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан, накази та постанови міністерств, державних комітетів та установ, рішення органів державної влади на місцях [247]. Відповідно до ст. 23 ФКЗ «Про Уряд», уряд РФ на підставі та на виконання Конституції РФ, федеральних конституційних законів, федеральних законів, нормативних указів президента РФ видає й забезпечує виконання таких підзаконних нормативно-правових актів як: а) постанови уряду – акти, які мають нормативний характер; б) розпорядження уряду – акти з оперативних та інших поточних питань, тобто, які не мають нормативний характер. Уряд Німеччини видає постанови на виконання законів (з метою конкретизації законодавчих актів, тобто мають підзаконний характер), з ряду питань, встановлених законодавством

Німеччини, уряд видає укази, які мають силу законів (тобто виконують функцію первинного регулювання відносин), та інші адміністративні приписи, які виражаються в таких формах: якщо рішення приймається урядом колегіально – у формі директив; якщо конкретизується певний порядок – у формі інструкцій тощо [248]. В Японії виділено такі види підзаконних нормативно-правових актів: Кабінет Міністрів – урядові укази; міністерства та інші державні установи – накази; органи, створені та діючі при уряді, – правила [249].

Ситуація із прийняттям Закону України «Про нормативно-правові акти» залишається критичною. Відповідні законопроекти були ветовані Президентом України у 2008 і 2009 рр., а законопроект «Про нормативно-правові акти» (реєстр. № 0922 від 12.12.2012 р.), який тривалий час залишався без уваги законодавця, хоча й був включений у порядок денний п'ятої сесії VII скликання восени 2014 р., але так і не потрапив на розгляд Верховної Ради України.

Деякі національні законодавства визначають особливі повноваження виконавчої влади у сфері правотворення. Акти, які приймаються виконавчою владою мають силу закону. У законодавстві Франції визначено процедуру розроблення та прийняття Кабінетом Міністрів нормативно-правових актів, що мають силу закону (*executive orders*). Така особливість полягає у наступному: відповідно до ст.ст. 13, 38 Конституції екстраординарний документ приймається урядом та набуває легітимності лише після контрасигнації президентом республіки. Також варто звернути увагу на регламентарність декотрих документів уряду Франції (декретів), прийняття яких пов'язано із принципом «всі питання, що не врегульовані законом, врегульовуються регламентами». Більш того, якщо парламент республіки прийме законодавчий акт з приводу предмету, що входить до галузі, яку врегульовує уряд то, після складання висновків з цього питання Конституційним судом чи Державною радою такий закон може бути змінений декретом уряду (ст. 37 Конституції) [250, с. 555-563]. Зазвичай такі процесуальні особливості є радше винятками, ніж правилом.

2. Нормативні акти, що видаються органами виконавчої влади можуть затверджуватися і скасовуватися вищестоящими органами.

Підзаконність проявляється не тільки в тому, що вони не суперечать закону, але й в тому, що вони можуть затверджуватися вищестоящими органами. Наприклад в Іспанії, навіть нормотворчість короля має підзаконний характер. Король Іспанії має право створювати та приймати власні нормативно-правові акти (декрети), що направлені на врегулювання ввірених йому конституцією галузей політики держави, на присвоєння цивільних та військових чинів, на нагородження окремих осіб орденами та присвоєння почесних звань у відповідності із чинним законодавством. Декрети короля Іспанії стають легітимними лише після попереднього їх скріплення підписом голови уряду, та за необхідності – компетентним міністром Ради Міністрів.

Щодо затвердження також є показовою державно-правова практика ФРН. Деякі постанови центрального виконавчого органу влади ФРН потребують схвалення Бундесратом, головним чином, правові постанови федерального уряду або федерального міністра про принципи і тарифи при використанні пошти і телекомунікацій, про основні положення про оплату за користування залізницями федерації, про будівництво та експлуатацію залізниць, а також правові постанови, прийняті на підставі таких федеральних законів, які потребують згоди Бундесрату або виконуються землями за дорученням федерації або в порядку їх власної компетенції. Так, Бундесрат може відхилити запропонований урядом проект постанови або схвалити його. Разом із тим, схвалення постанови не означає того, що даний нормативно-правовий акт не можливо відмінити самим Бундесратом. Більш того, на представлений проект постанови федерального уряду, Бундесрат може запропонувати свій проект, для прийняття правового постанови, що направляється для отримання необхідного дозволу [251].

Щодо підконтрольності особливо показовою є практика Республіки Білорусії. Рада Міністрів республіки повноважна скасовувати акти міністерств та інших республіканських органів державного управління, а нормативно-

правові акти Ради, відповідно до п. 15 ст. 84 Конституції РБ, може скасовувати лише президент Білорусії. Поряд з цим, необхідно підкреслити, що нормативно-правові акти уряду РБ можуть бути об'єктами перевірки конституційності в Конституційному Суді Республіки Білорусь.

3. Нормотворчість органів виконавчої влади сприяє законодавчому процесу, тобто розвиває законотворчість.

Першочергово це проявляється через творення проектів нормативних актів. Практично у всіх державах визначається уряд суб'єктом законодавчої ініціативи. п. 4 ч. 1 ст. 13 ФКЗ Російської Федерації «Про Уряд» передбачене право уряду на законодавчу ініціативу, яке, як правило, здійснюється міністерствами або спеціальними робочими групами. На відміну від президента й парламенту, подання проекту закону про федеральний бюджет є виключною прерогативою уряду (п. 2 ч. 1 ст. 15 ФКЗ «Про Уряд»).

4. Стадійність нормотворчого процесу. Нормотворчий процес – це діяльність, яка реалізується в рамках процедури та пов'язує учасників процесу та «спрямованість нормотворчих дій». Йому притаманна «послідовність стадій (етапів), які взаємопов'язані між собою, а також перетворювальні дії на кожній із стадій, які поєднують їх у єдиний процес, якій і забезпечує видання нормативного акту» [252]. Перша стадія – підготовча робота та складання проекту нормативно-правового акта, яка включає проведення експертиз, узгодження з заінтересованими органами, доопрацювання проекту. Друга стадія – прийняття акта органом виконавчої влади, яка включає державну реєстрацію. Третя стадія – оприлюднення нормативно-правових актів.

Нормотворча функція виконавчої влади проявляється через її нормотворчу діяльність, яку слід розуміти як особливий вид правотворчості. Ознаками нормотворчої діяльності є те, що нормативні акти, що видаються за її результатами мають підзаконний характер та регламентуються чіткому законодавчому порядку; можуть затверджуватися і скасовуватися вищестоящими органами; нормотворчість органів виконавчої влади сприяє законодавчому процесу, тобто розвиває законотворчість; стадійність

нормотворчого процесу.

Цілком погоджуючись із викладеним зауваженням В. Я. Малиновського, додамо, що, крім удосконалення врегулювання багатоманітності органів виконавчої влади, потребується також і вдосконалення врегулювання реалізації наданих цим органам повноважень, зокрема в частині нормотворення.

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи проведений у другому розділі аналіз поняття, змісту та функції виконавчої влади як сфери публічної управлінської діяльності можемо зробити такі висновки.

1. Державне управління завжди було й залишається центральною категорією адміністративного права України, адже адміністративне право регулює правовідносини саме у сфері державного управління. Незважаючи на величезну кількість наукових напрацювань вітчизняних вчених стосовно визначення поняття та сутності державного управління, його особливостей, а також суб'єкта й об'єкта державного управління, на сьогодні наука адміністративного права ще не виробила єдиної позиції щодо цих понять

Державне управління у наш час все більше набуває характеру такої діяльності, яка теоретично має випереджати суспільно-історичну практику, відповідати законам об'єктивного світу, визначати межі та можливості управління у зв'язку з тим, що соціальні програми та ідеали, що створюються людьми, можуть приводити не лише до позитивних, але і до негативних наслідків, якщо вони суперечать об'єктивним законам природи і суспільства, потребам та інтересам людей.

2. Характеризуючи сучасну парадигму публічного управління та адміністрування, вітчизняні можна виділяють такі аспекти:

- вплив на систему державного адміністрування та місцевого самоврядування механізмів громадського контролю;
- співвіднесення інтересів загальнодержавних та місцевих, громадських

та особистісних інтересів, та врахування їх впливу під час вироблення управлінських рішень;

– забезпечення здійснення громадської оцінки процесів розробки і виконання управлінських рішень.

Публічне адміністрування є близьким поняттям до публічного управління (врядування) і деякі дослідники їх навіть вживають як синоніми. У публічному адмініструванні суб'єктом виступають публічні адміністрації. Водночас, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що особливо важлива роль у системі публічного управління відводиться органам виконавчої влади усіх рівнів.

3. Слід сказати, що українське суспільство розвивається настільки швидкими темпами, що управляти соціальними процесами необхідно на основі швидкої дії та різноманітності, оскільки форми та методи, які успішно використовувалися вчора, сьогодні можуть вже не принести бажаного результату. Водночас, доводиться констатувати той факт, що науково-дослідні та законопроектні роботи в зазначених напрямках ведуться сьогодні не так інтенсивно, як цього вимагають реалії, з огляду на це існуючі проблеми залишаються невирішеними і вимагають високого рівня осмислення.

Базовим елементом всього процесу регулюючого впливу є управлінські процедури державного управління, оскільки саме вони виражають функції державного управління, спрямовані на впорядкування управлінської діяльності, на захист від свавілля та корупції, від хаосу. Тільки тоді, коли державне управління належно і грамотно оформлено, є підстави говорити про побудову правової держави та входження у європейський економічний і правовий простір, до чого Україна прагне друге десятиліття. Тому сьогодні необхідно розвивати матеріальні основи управлінської діяльності та акцентувати увагу на її процесуальні засади.

Управлінська діяльність регламентується різними документами, які відображають її зміст, призначення та особливості. Основою регламентації управлінської діяльності є регламент, який розглядають як сукупність положень і правил, що визначають і внутрішню організацію, і порядок

діяльності підприємства, державного органу. Одиницею регламентації є організаційна процедура, тобто опис «як» зробити щось конкретне. Регламент в такому випадку розглядається саме як повна, складна, гнучка та взаємопов'язана система процедур. При цьому процедури є наслідком проектної концепції, де концепція є несуперечливим понятійним полем. Однією з основних вимог при розробці будь-якого регламенту є документ, в якому є операційний опис регламентованих дій.

4. 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, 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, складаються з процедур, які охоплюють адміністративні дії, що вчиняються суб'єктами управління, виступаючи організаційно-правовою формою реалізації організаційної функції державного управління.

5. На підставі викладеного вище можемо констатувати, що:

- нормативно-правові засади проваджень у сфері управлінської діяльності, будучи видом адміністративного процесу, регулюють адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів державної та місцевої виконавчої влади і їх посадових осіб щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ безперечного позитивного характеру, спрямованих на реалізацію прав фізичних і юридичних осіб;
- зміст нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської

діяльності включає такі ознаки: предметом є справи позитивного характеру, пов'язані із задоволенням життєвих потреб і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що виникають переважно з ініціативи цих осіб; в ході здійснення адміністративно-процедурної діяльності відсутнє застосування примусових заходів; процедура здійснюється в сфері державного управління, в тому числі у зв'язку з реалізацією виконавчої влади уповноваженими компетентними органами та посадовими особами; процедурний процес регламентований і формалізований має стадійний характер; управлінські адміністративні процедури здійснюються на основі адміністративних процесуальних норм; як правило, при здійсненні процедурної діяльності правова оцінка поведінки учасників адміністративних правовідносин не проводиться, оскільки це є не потрібним;

– провадження у сфері управлінської діяльності дуже різноманітні, мають місце тоді, коли необхідна реалізація компетентними органами або посадовими особами завдань і функцій у сфері державного управління, для отримання юридичного результату;

– існуюча модель нормативно-правової регламентації проваджень у сфері управлінської діяльності доцільно охарактеризувати як фрагментарну, оскільки процедурні правила не мають загального характеру, а формулюються стосовно конкретних управлінських дій тих чи інших органів влади та їх посадових осіб.

6. Аналіз механізму адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян виявив низку закономірностей (тенденцій), що обумовлюють правове регулювання проваджень: прагнення України вступити в Європейський Союз і НАТО вимагають адаптації законодавства, що сприяє розвитку громадянської ініціативи, гарантує взаємний зв'язок громадян з державними органами та інститутів громадянського суспільства у контексті розширення демократії і впровадження новітніх технологій з орієнтуванням на специфічні національні особливості (в основному визначені розвитком інформаційно-комунікаційної інфраструктури); збільшення обсягів інформаційних технологій у процес спілкування влади та населення, зокрема,

це обумовлює необхідність розвитку процесуального права у напрямі зближення традиційних і криптографічних процесуальних механізмів.

7. 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.

8. Нормотворча функція виконавчої влади проявляється через її нормотворчу діяльність, яку слід розуміти як особливий вид правотворчості. Ознаками нормотворчої діяльності є те, що нормативні акти, що видаються за її результатами мають підзаконний характер та регламентуються чіткому законодавчому порядку; можуть затверджуватися і скасовуватися вищестоящими органами; нормотворчість органів виконавчої влади сприяє законодавчому процесу, тобто розвиває законотворчість; стадійність нормотворчого процесу.

РОЗДІЛ 3

СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ЇЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

3.1 Поняття системи виконавчої влади та форм її реалізації в умовах децентралізації

В умовах реформування суспільства загострюються не стільки питання економічного розвитку країни, скільки потреба комплексної відповіді уряду на виклики за допомогою удосконалення системи державного управління та мобілізації із цією метою всіх можливих ресурсів. Держава стала на шлях реформування політичної системи загалом. Головна мета цих перетворень – модернізація державно-управлінських відносин, створення дієвої системи державного забезпечення та захисту конституційних прав і свобод людини, гідних умов її життя, наближення діяльності апарату управління до потреб населення.

Провідним владним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади та їх посадові особи. Саме на них покладається основне навантаження щодо гарантування практичного забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Отже, цілком логічно, що новітня адміністративна реформа почалась із реорганізації центральних органів виконавчої влади.

Оскільки органи виконавчої влади – це найчисленніша, найрізноманітніша і найрозгалуженіша система органів державної влади, тому організація виконавчої влади у державі повинна здійснюватись так, щоб підтримувати баланс інтересів держави, а сама виконавча влада повинна здійснюватися органами, об'єднаними в єдину систему.

Вирішення завдань оптимальної організації і ефективної діяльності системи органів виконавчої влади не може обійтись без вирішення проблеми

відповідальності органів державної влади за стан справ у сферах, за які вони відповідають. Питання їх відповідальності прямо пов'язане з питаннями компетенції і правового статусу органів державної виконавчої влади.

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.

Натомість, у вказаній Концепції, найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні було визначено реформування організаційних структур виконавчої влади.

Однак, доводиться констатувати, що з часу прийняття Концепції адміністративної реформи в Україні органи виконавчої влади піддавались значній кількості змін. Так, у вересні 2001 року була затверджена концепція програми діяльності Кабінету Міністрів України «Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 рр.» [253]. Прийнято Тимчасовий регламент Уряду. Докорінно перебудована організаційна структура урядового апарату. Для підвищення ефективності діяльності Кабінету Міністрів України та координації діяльності центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики утворено п'ять урядових комітетів, які очолювали Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр і віце-прем'єр-міністри. Визначено склад кожного урядового комітету [254]. Утворено Управління підготовки та організаційного проведення засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів. Діяльність урядових комітетів як робочих органів Комітету Міністрів України підвищила ефективність роботи уряду та поліпшила координацію зусиль центральних органів виконавчої влади у формуванні та здійсненні державної політики.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2002 року були розподілені функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого Віце-Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України [255]. Істотно змінилися форми організації Секретаріату. Очолювати Секретаріат став

Державний секретар [256]. У цей період було вирішено питання з уніфікації форм і змісту проектів документів, впроваджено нові стандарти супровідних документів, проектів урядових рішень та інших документів. З метою реалізації громадянами конституційних прав та участі в управлінні державними справами і вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України прийняв Постанову від 4 січня 2002 року «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [257].

Суттєві зміни відбулися й у системі центральних органів виконавчої влади. Указами Президента України 1999 року визначені види центральних органів (міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), їх правове положення, зменшена їхня кількість і уточнена субординація. Центральні органи зосередили свою роботу на аналізі, плануванні і організації соціально-економічного розвитку у сфері діяльності [258].

Ще одним нововведенням було утворення нового інституту державних секретарів міністерств [259].

У складі центральних органів виконавчої влади були утворені урядові органи державного управління. Урядові органи (департаменти, служби, інспекції) брали участь у реалізації державної політики у відповідній галузі або сфері діяльності центрального органу виконавчої влади, здійснювали управління сферою або підгалуззю.

Розпорядженням Президента України були затверджені центральні органи виконавчої влади, що відповідають за здійснення завдань, визначених стратегією інтеграції України до Європейського Союзу [260].

Проте багато питань, ще потребували свого вирішення.

Відповідно до Указу Президента України від 10 вересня 2014 року № 442 [261] з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, «усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення

ефективності державного управління» було розпочато перший етап адміністративної реформи, відповідно до якого поєднаний галузевий і територіальний принципи управління і затверджено відповідну «схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади».

Як відомо, Концепція адміністративної реформи в Україні запропонувала закріпити на законодавчому рівні визначення понять, функціонального призначення та загальних субординаційних зв'язків центральних органів виконавчої влади: міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом.

Виходячи з усього вищенаведеного, можна припустити, що виконавча влада, реалізується у двох напрямках: зовнішньому (умовно цю гілку влади можна визначити як «федеративну»), спрямованому за межі країни, та внутрішньому, спрямованому всередину країни.

Виконавча влада, діяльність якої спрямована всередину країни, також є неоднаковою. Так, виділяють дві форми реалізації виконавчої влади: правову та організаційну.

Правова форма реалізації виконавчої влади втілюється у двох видах діяльності: правотворчість і застосування права. При цьому правотворча діяльність органів виконавчої влади реалізується в рамках так званої регламентарної влади – право уряду та інших органів виконавчої влади регулювати суспільні відносини нормативними актами (регламентами), юридична сила яких є нижчою за закони.

Регламентарна влада, застосування права та організаційна форма є тими напрямками, саме завдяки яким здійснюється поточне управління державними справами. Саме тому, на думку автора, виконавчу владу, діяльність якої спрямована всередину країни, слід визначити як управлінську.

Виходячи з усього вищенаведеного, можна зазначити, що за своїм спрямуванням виконавча влада поділяється на федеративну і управлінську.

Не меншу кількість питань піднімає проблематика організації виконавчої влади, адже на сьогодні відомі дві точки зору на неї [262].

Відомий російський філософ О. Зінов'єв відкидає монархічну форму і виділяє лише дві: президентську та парламентську. При цьому за президентської системи «глава виконавчої влади (президент) обирається загальними виборами, значною мірою є незалежним від законодавчої влади, здійснює контроль над призначенням членів уряду (кабінету), може апелювати прямо до народу (референдум, плебісцит)» [263]. За парламентської ж системи «глава виконавчої влади обирається законодавчими зборами, яке домінує» або «законодавча та виконавча влада зосереджені в руках кабінету, правляча партія вирішує, хто буде главою виконавчої влади» [264]. При цьому філософ виділяє квазіпрезидентський варіант, за якого «виконавча влада також має свій «технічний» апарат з розподілом та ієрархією функцій і посад» [265].

Як ми бачимо, О. Зінов'єв розглядає виконавчу владу виключно в контексті президентської (США), парламентської (Велика Британія та змішаної (Франція) систем правління. При цьому, на нашу думку, питання щодо виборів президента належать до його статусу не стільки як глави виконавчої влади, скільки як глави держави. Проте в контексті реалізації повноважень (залежність чи незалежність від парламенту) така класифікація може бути доречною.

На нашу думку, дійсно можна виділити дві форми організації виконавчої влади: одноосібну та колегіальну.

За одноосібною формою виконавча влада реалізується главою держави (президентом чи монархом), а за колегіальною – колегіальною інституцією (Кабінетом Міністрів). Зрозуміло, що в чистому вигляді означені форми зустрічаються дуже рідко, адже навіть в умовах абсолютних та, почасти, дуалістичних монархій глава держави приймає рішення з питань поточного державного управління після відповідних нарад та консультацій, що означає наявність колегіального елемента в організації виконавчої влади. В умовах колегіальної форми істотну роль відіграє прем'єр-міністр, що дозволяє нам наголошувати на існуванні певного одноосібного елемента при прийнятті рішень. Фактично ми можемо наголошувати на організації виконавчої влади в контексті форми правління. Так, одноосібна форма притаманна абсолютним та

дуалістичним монархіям, президентським та президентсько-парламентським республікам. Колегіальна ж притаманна для парламентсько-президентських і парламентських республік, а також для парламентарних монархій і республік, які називають себе соціалістичними (хоча для останнього це здебільшого є формальним).

У свою чергу, колегіальна форма виконавчої влади може існувати у вигляді двох моделей. Згідно першої моделі рішення приймається главою держави, проте воно набуває чинності лише у випадку затвердження його відповідним підписом прем'єр-міністра або ж міністра, який відповідає за сферу, в якій глава держави прийняв рішення. Означене явище має назву контрасигнування, а тому означену модель колегіальної форми реалізації виконавчої влади можна визначити як контрасигнувальну.

Друга модель передбачає колегіальне прийняття рішення спеціально уповноваженим на те органом. Зазвичай такий орган визначається як кабінет міністрів, а тому означену модель можна визначити як кабінетну.

Таким чином, виконавча влада займається поточним державним управлінням в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах. При цьому всередині країни вона розглядається як управлінська, а за її межами – як федеративна. За своєю організацією вона може бути одноосібною, контрасигнувальною та кабінетною [266].

Так, зовнішній прояв діяльності органу виконавчої влади або його посадової особи, що здійснюється в рамках своєї компетенції, має назву форма управління [267]. Дійсно, форма управлінської діяльності – це зовнішнє оформлення такої діяльності (організаційної чи правової).

Потрібно зазначити, що на сьогодні в юридичній науці немає єдності підходів щодо критеріїв класифікації форм діяльності органів державного управління.

Організаційна діяльність не потребує повного і строгого юридичного оформлення, не пов'язана з виконанням юридично значущих дій, тобто вони не тягнуть за собою правових наслідків.

Наприклад, Міністерством юстиції України підготовлено проекти: Загальної концепції правової реформи в Україні, яка спрямована на розвиток і реформування українського законодавства та системи права; Концепції реформи адміністративного права України; Цивільного процесуального кодексу України.

Остаточо так і не прийняті надзвичайно важливі у цьому контексті закони України «Про закони та законодавчу діяльність», «Про нормативно-правові акти». Виникає нагальна потреба прийняття нормативного акта у вигляді закону, який би створив ієрархію підпорядкованості нормативно-правових актів.

Отже, у перспективі розвиток законодавства повинен здійснюватися з врахуванням таких чинників:

- 1) задоволення найважливіших суспільних потреб за допомогою законів, які готуються на підставі наукового аналізу та прогнозів;
- 2) законодавче забезпечення державних реформ і програм з найвагоміших напрямів економічного і соціального розвитку України [268].

Слід погодитися з В. О. Костюком, який вважає, що правові форми діяльності будь-яких органів державного управління, в тому числі й центральних органів виконавчої влади, характеризується низкою ознак, які відрізняють їх від інших організаційних форм [269]:

Отже, під правовими формами діяльності центральних органів виконавчої влади України слід розуміти сукупність зовнішньо виражених юридично значущих дій, спрямованих на забезпечення законності правових приписів, їх відповідності змісту управлінської політики, а також сприяння досягненню цілей управлінського впливу.

3.2 Уряд України та інші Центральні органи виконавчої влади

Система органів виконавчої влади в Україні складається з вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України (Уряду),

центральных органів виконавчої влади (міністерств та інших центральных органів виконавчої влади), місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій, територіальних органів виконавчої влади). Ефективне функціонування системи органів виконавчої влади залежить від стабільності та прогнозованості відносин між органами. У цих відносинах реалізуються повноваження органів виконавчої влади.

Чіткої системи органів виконавчої влади в Конституції України не прописано. Хоча ця особливість притаманна також конституціям 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. Так, ст. 113 Конституції України містить положення про те, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [12].

Окрім того, конституція України передбачила, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією.

Правову основу діяльності Кабінету Міністрів України сьогодні становлять Конституція України та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України [12].

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних

депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України [12].

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII 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 [270].

Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Центральним (ключовим) елементом конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України є його компетенція. Адже, як справедливо зазначає І. Л. Бачило: «Саме повноваження складають ядро статусу уряду» [271].

В першу чергу, при визначенні компетенції Кабінету Міністрів України, необхідно звернути увагу на статтю 116 Конституції України, де конституційно визначено основне коло повноважень Кабінету Міністрів України, а саме:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і

природокористування;

- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;
- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
- утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;
- призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;
- здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України [12].

Природно, що ст. 116 Конституції України не охоплює і вичерпно не врегульовує всю компетенцію Кабінету Міністрів України, функції і повноваження якого містяться в інших статтях Конституції, законах та підзаконних нормативно-правових актів України. Звичайно ключовим нормативно-правовим актом тут виступає Закон України «Про Кабінет Міністрів України», у розділі IV якого запропоновано повноваження Уряду України відповідно до критерію об'єкту впливу, тобто найважливіших сфер суспільних відносин, а саме:

1) у сфері економіки та фінансів:

– забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку;

– визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання;

– здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; забезпечує розроблення і виконання державних програм приватизації; подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;

– приймає рішення про залучення радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів;

– сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальной спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;

– забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

– забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку;

– забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника;

– забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя;

- визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах); утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання;
- забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави;
- забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України;
- розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України;
- обслуговує державний борг України, приймає рішення про випуск облігацій державних внутрішніх та зовнішніх позик;
- організовує державне страхування;
- забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення;
- забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- організовує та забезпечує здійснення митної справи;
- бере участь у складанні платіжного балансу та організовує роботу із складання зовнішньоторговельного балансу України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів;
- виступає гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями, а в інших випадках – відповідно до

міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

2) у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій:

– забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян;

– виступає стороною соціального діалогу на національному рівні, сприяє його розвитку, відповідно до закону проводить консультації з іншими сторонами соціального діалогу щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин;

– забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій;

– забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших непрацевдатних і малозабезпечених верств населення;

– забезпечує проведення державної політики зайнятості населення, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси, забезпечує виконання положень Генеральної угоди у межах взятих на себе зобов'язань;

– забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів;

– забезпечує проведення державної політики у сферах культури,

етнонаціонального розвитку України і міжнаціональних відносин, охорони історичної та культурної спадщини, всебічного розвитку і функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; створює умови для вільного розвитку мов корінних народів і національних меншин України, сприяє задоволенню національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України;

- забезпечує розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, туристичного та рекреаційного господарства;

- проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України;

- забезпечує проведення науково-технічної політики, розвиток і зміцнення науково-технічного потенціалу України, розроблення і виконання загальнодержавних науково-технічних програм;

- вживає заходів щодо вдосконалення державного регулювання у науково-технічній сфері, стимулювання інноваційної діяльності підприємств, установ та організацій;

- визначає порядок формування та використання фондів для науково-технічної діяльності;

- забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;

- забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм;

- здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів;

- приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та

навколишнього природного середовища;

- координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм;

- забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха;

- засновує премії та стипендії Кабінету Міністрів України за особливі досягнення в різних сферах суспільного життя, визначає їх розмір та порядок призначення;

3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина:

- забезпечує проведення державної правової політики;

- здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;

- вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції;

- здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками;

- створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню;

- здійснює заходи щодо забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги;

- забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів;

- організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей;

- забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції;

4) у сфері зовнішньої політики:

- забезпечує у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляє та затверджує державні програми в цій сфері, погоджує програми перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких входять представники Кабінету Міністрів України, та інші пов'язані з цим документи;

- забезпечує відповідно до закону про міжнародні договори вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів України;

- приймає рішення про придбання за кордоном у власність України нерухомого майна (будівництво, реконструкцію об'єктів) для потреб закордонних дипломатичних установ України;

5) у сфері національної безпеки та обороноздатності:

- здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України;

- здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми з цих питань;

- здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори;

- вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань;

- забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей;

- здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану;

- вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом;

- визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу;

б) у сфері вдосконалення державного управління та державної служби:

- здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади;

- розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління;

- приймає рішення щодо забезпечення представництва інтересів Кабінету Міністрів України під час розгляду справ у Конституційному Суді України;

- вживає в межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності:

- а) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників;

- б) голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади);

- в) інших посадових осіб, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України;

- затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади;

- визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу), поліцейських;

- організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби;

– утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи.

Кабінет Міністрів України здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Окресливши основні групи функцій та повноважень Кабінету Міністрів України відповідно до вказаного вище критерію, можемо зробити висновок про те, що Кабінет Міністрів України – це орган виконавчої влади загальної компетенції, який, вступаючи на пряму у конкретні правовідносини, може набувати ознаки органу виконавчої влади спеціальної компетенції.

Аналізуючи характер конституційного регулювання системи центральних органів виконавчої влади в Україні, І. Б. Коліушко зазначає: «... певна визначеність існує тільки на рівні вищого і місцевих органів виконавчої влади, адже названі їх конкретні представники. Питання «центрального» органів виконавчої влади залишається відкритим, адже в Конституції прямо зазначений тільки один вид цих органів – міністерства» [272]. Особливу цікавість, в даному контексті, викликає констатована провідними українськими вченими потреба утвердження провідної ролі міністерств серед центральних органів виконавчої влади та легального розмежування «міністерств» і «центрального органів виконавчої влади» як нерівнозначних ланок системи органів виконавчої влади [273].

З урахуванням вищенаведеного, цілком логічним і обґрунтованим вбачається визначення поняття «центрального органу виконавчої влади», подане В. Л. Федоренком, І. І. Чипенко та Т. П. Рубан сформульоване наступним чином: «центрального органу виконавчої влади – це утворене Кабінетом Міністрів України міністерство або інший центральний орган виконавчої влади, компетенція якого поширюється на всю територію України, а керівник призначається на посаду та звільняється з посади в порядку визначеному Конституцією України. Центрального органу виконавчої влади відповідальний

перед Кабінетом Міністрів України, підзвітний йому і підконтрольний» [274].

Нормативний зміст указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» свідчить про утвердження в Україні системи центральних органів виконавчої влади, представленої міністерствами, службами, інспекціями, агентствами, та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом [275]. Основна відмінність між цими органами полягає в тому, що міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів законів та актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Служби, інспекції та агентства є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Служби, інспекції та агентства вносять пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечують її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснюють управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до їх відання. Службу, інспекцію та агентство очолює їх голова.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також

призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

В цьому контексті слушною вбачається позиція О. Лавриновича, який підкреслює, що «міністерство – це ключовий орган виконавчої влади, що формує державну політику в межах своєї компетенції, контролює діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у його підпорядкуванні. Головна функція служб – надання державних послуг громадянам та юридичним особам. Інспекція має здійснювати нагляд та контроль за дотриманням і виконанням законодавства. Агентства будуть наділені управлінськими функціями щодо державного майна й надаватимуть послуги юридичним особам, які пов'язані з об'єктами державної власності» [276].

Ключовими тенденціями Указу Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» є скорочення кількості міністерств (із 20 до 16); поєднання посад віцепрем'єр-міністрів із посадами міністрів; реорганізація інших центральних органів виконавчої влади; визначення центральних органів виконавчої влади трьох типів (служби, агентства, інспекції); доручення уряду ліквідувати урядові органи; доручення скоротити чисельність державних службовців не менш ніж на 30 відсотків.

Натомість, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [277] також не містить визначення терміну «центральні органи виконавчої влади», лишень визначає, що система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Вказаний Закон встановлює статус і атрибути міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, закріплюючи такі положення:

1. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади набувають

статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади припиняються як юридичні особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення.

2. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України.

3. На будинках, де розміщуються міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, вивішуються таблички (вивіски) із зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованих органів і піднімається Державний Прапор України.

4. Зразки печаток, бланків і табличок (вивісок) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади затверджуються Кабінетом Міністрів України [277].

Характерним є те, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Члени Кабінету Міністрів України можуть вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття,

поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади.

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Міністерство очолює міністр України (далі – міністр), який є членом Кабінету Міністрів України.

Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України, визначаються Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;
- забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- здійснення інших завдань, визначених законами України [276].

Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Міністр як керівник міністерства:

- очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;
- визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;
 - в межах компетенції організовує та контролює виконання міністерством Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України;
 - забезпечує виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України;
 - вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра;
 - затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства;
 - вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них;
 - затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;
 - утворює, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи;
 - вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції у разі вмотивованої відмови Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і

координується міністром, керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується міністром, про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника;

– утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статути), здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності;

– скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів міністерства;

– порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступників міністра та державного секретаря міністерства;

– порушує в установленому порядку питання щодо присвоєння рангу державного службовця державному секретарю міністерства;

– представляє міністерство у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

– визначає обов'язки першого заступника міністра, заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності;

– залучає державних службовців та працівників територіальних органів міністерства, а за згодою керівників – державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду питань, що належать до компетенції міністерства;

– приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство;

- утворює комісії, робочі та експертні групи;
- скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;
- підписує накази міністерства;
- дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення;
- здійснює інші повноваження відповідно до Конституції України, цього та інших законів [277].

Для належного функціонування міністерства, створюється апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань.

Апарат міністерства очолює державний секретар міністерства. Апарат міністерства складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів. Структуру апарату міністерства затверджує міністр. Вимоги до формування структури апарату міністерства визначаються Кабінетом Міністрів України.

Державні службовці апарату міністерства призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства в порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Працівники апарату міністерства приймаються на роботу та звільняються з роботи державним секретарем міністерства в порядку, передбаченому законодавством про працю.

Звільнення міністра не може бути підставою для звільнення державних службовців та працівників апарату міністерства, крім працівників патронатної служби міністра [277; 278].

3.3 Правовий статус місцевих органів виконавчої влади в контексті децентралізації влади

Існуюча система державного управління в Україні є внутрішньо суперечливою, незавершеною і відірваною від людей. Після декількох спроб її реформування система залишається в цілому неефективною, бо поєднує і старі інститути, що залишились у спадок від радянської доби, і нові інститути, які сформувалися у період незалежності України.

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.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України [279].

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах:

– відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;

– верховенства права;

– законності;

– пріоритетності прав людини;

– гласності;

– поєднання державних і місцевих інтересів [279].

Місцеві державні адміністрації є юридичними особами.

Місцеві державні адміністрації мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України.

Найменування місцевих державних адміністрацій є похідними від назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Зміна назви адміністративно-територіальної одиниці є підставою для перейменування відповідної місцевої державної адміністрації [279].

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Типове положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації та рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України [279].

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних

органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, цим Законом та іншими законами України.

Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим - також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх повноважень [279].

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожен посаду вноситься одна кандидатура.

Президент України може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються

Президентом України у разі:

- 1) порушення ними Конституції України і законів України;
- 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- 3) визнання судом недієздатним;
- 4) виїзду на проживання в іншу країну;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- 6) порушення вимог несумісності;
- 8) висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради;
- 9) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі:

- 1) прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;
- 2) подання Прем'єр-міністра України;
- 3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради;
- 4) з інших підстав, передбачених цим та іншими законами України;
- 5) з ініціативи Президента України [279].

Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань.

Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку (1374-99-п), що визначається Кабінетом Міністрів України.

Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій зі статусом юридичних осіб публічного права здійснюють визначені Законом України «Про державну службу» [280] повноваження керівника державної служби у цих структурних підрозділах.

На посади в місцеві державні адміністрації призначаються громадяни України, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою, регіональними мовами або мовами меншин в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог статті 11 Закону України «Про засади державної мовної політики» [281].

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або суміщати свою службову діяльність з іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку.

Не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку [279].

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; {Пункт 4 частини першої статті 13 із змінами, внесеними згідно із Законом N 2388-VI (2388-17) від 01.07.2010}
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;

9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами.

Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень [279].

В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку.

У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

Місцевим державним адміністраціям забороняється використовувати об'єкти державної власності, власності територіальних громад, що перебувають в їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу, дарування, пожертвування.

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного

повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;

4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;

5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;

6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;

8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та дітей, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;

10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;

11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;

12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;

13) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

14) за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків;

15) виконанням інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших господарських об'єктів, інженерних та транспортних комунікацій;

16) станом захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони).

Досвід розвинутих демократичних країн світу свідчить про те, що саме децентралізована виконавча влада з сильними інститутами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування є найбільш ефективною формою організації державної влади [282–292].

Ключовою проблемою, яка суттєво впливає на розуміння суті місцевого самоврядування і його місця у державі, є необхідність чіткого визначення кола і суті функцій і завдань, які повинні здійснювати на даному етапі розвитку країни органи місцевого самоврядування. Іншими словами, мова йде про те, чи потрібно, щоб органи місцевого самоврядування здійснювали власні повноваження, визначені законом, і одночасно загальнодержавні функції і завдання, або ж вирішували лише свої власні, так звані, питання місцевого значення. Це дискусійне питання вже тривалий час є предметом дебатів відомих науковців, державних діячів та громадськості. Адже, як відомо, зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без одночасної децентралізації функцій і завдань на рівень територіальних органів, яких обирають їх громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Саме за рахунок дотримання цього принципу місцеве самоврядування як реальність, як важлива ознака демократії, функціонує в переважній більшості розвинених країн.

Аналізуючи відповідно до законодавства сучасний стан розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і практику діяльності цих органів, можна стверджувати, що проводився 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.

Упродовж тривалого часу теоретики державного управління намагаються обґрунтувати різницю між державними і місцевими справами. Однак всі ці спроби відзначаються тим, що вони спираються переважно на довільні й недостатньо обґрунтовані міркування та висновки, оскільки межа між першим і другим колом завдань є нестійкою і кожна держава може провести її лише з

урахуванням своїх політичних інтересів, історичних, культурних та інших традицій і особливостей. Яскравим прикладом відсутності таких критеріїв є те, що ті ж питання в одних країнах можуть бути віднесені до відання органів виконавчої влади, а в інших – до відання органів місцевого самоврядування.

Нормативне регулювання організації та діяльності органів місцевого самоврядування здійснюється не тільки за законодавством кожної держави, а й за нормами і положеннями, визначеними відповідними актами міжнародного рівня. У даному разі – це Європейська хартія місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року [293]. Цей документ, обумовлюючи принципи та основні напрями розвитку місцевого самоврядування, водночас окреслює напрями його взаємовідносин з місцевими органами виконавчої влади.

Слід зазначити, що абсолютного розподілу, повного відокремлення державних структур від самоврядних немає і бути не може. Однак тенденції, які визначають основні напрями їхньої діяльності, характер зв'язку між ними встановити варто. Допомогти в цьому можуть основні принципи, визначені у згаданій вище Європейській хартії місцевого самоврядування.

Ураховуючи викладене, можна стверджувати, 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 цих повноважень до територіальних органів центральних органів виконавчої влади та до місцевих державних адміністрацій. Децентралізація – делегування виконання державних повноважень органам місцевого самоврядування.

Деконцентрація повноважень підвищує відповідальність місцевих державних адміністрацій за виконання цих повноважень, а також за координацію діяльності територіальних органів центральних органів

виконавчої влади на місцях з метою досягнення більшої ефективності державного управління соціально-економічними процесами [294].

Що стосується децентралізації, то відповідно до Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади з відповідною передачею бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків, зборів, обов'язкових платежів або їх частки, а також трансфертів з державного бюджету України [12].

Таким чином, повноваження органів виконавчої влади, що передаються державою органам місцевого самоврядування – величина змінна і пов'язана з фінансовими та іншими державними пріоритетами.

На даний час політикумом України визначено такі основні засади, на яких повинна базуватися трансформація системи публічної адміністрації на місцях, що є складовою широкомасштабної адміністративної реформи:

– дотримання принципу *верховенства права* як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Адже в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» такі принципи, як верховенство права, гуманізм, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, взагалі не згадуються;

– забезпечення *повсюдності* місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень, не лише в межах населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях;

– дотримання принципу *субсидіарності* – зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути більш ефективно реалізовані територіальними громадами;

– реформування адміністративно-територіального устрою, головною метою якого має бути створення правових, економічних та організаційних умов

для формування територіальних громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування;

– трансформація місцевих державних адміністрацій від місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції до контрольно-наглядових органів у структурі виконавчої влади – залишення за місцевими державними адміністраціями лише функцій виконавчої влади з питань, що не можуть бути передані органам місцевого самоврядування (громадська безпека, ліквідація наслідків стихійного лиха, боротьба із злочинністю, управління об'єктами державної власності тощо) та передача відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру.

Базуючись на зазначених засадах, законодавчо необхідно:

– чітко визначити, які питання відносяться до відання органів виконавчої влади, а які до органів місцевого самоврядування. При цьому до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, результати виконання яких (у першу чергу – правові, організаційні та соціально-економічні) пов'язані з інтересами населення України в цілому, в той час як повноваження місцевого самоврядування пов'язані із забезпеченням життєдіяльності територіальної громади та з наданням управлінських послуг її членам;

– переглянути статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування первинного рівня. Закон повинен чітко визначити предмет відання та повноваження територіальних громад, у тому числі виключні. Зокрема, для забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування (тобто розповсюдження юрисдикції територіальної громади на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці) необхідно наділити органи місцевого самоврядування функціями, які зараз охоплюються поняттям «державне управління». Тобто органи місцевого самоврядування первинного рівня перетворюються на органи публічної влади з відповідними повноваженнями для надання всього спектра управлінських послуг громадянам

і юридичним особам;

– переглянути повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. Повноваження, як загальні так і виключні, мають бути чітко окреслені та розмежовані за рівнями управління. Обсяг власних повноважень повинен максимально перевищувати обсяг делегованих повноважень.

До повноважень районних і обласних рад та їх виконавчих органів слід віднести лише ті питання, які зачіпають інтереси жителів всього району та області або не можуть бути вирішені на рівні громади. При цьому розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого, ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів.

За підсумками довготривалих пошуків оптимальної моделі регіонального управління було визнано необхідність внесення змін до Конституції України, які б у контексті удосконалення публічної адміністрації на місцях мали відкрити реальний шлях до прийняття пакету законів, спрямованих на удосконалення системи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні.

Як відомо, 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла конституційною більшістю Закон (реєстраційний № 2222) «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» [295], відповідно до якого запроваджено парламентсько-президентську форму державного управління, перерозподілено конституційні повноваження між Президентом, Верховною Радою та Урядом України, змінено порядок формування Уряду. Натомість ефективне функціонування європейської моделі парламентсько-президентської держави неможливе без європейської моделі місцевого самоврядування. У зв'язку з цим значимим фактом є те, що прикінцевими та перехідними положеннями

зазначеного Закону задекларовано необхідність прийняття Закону про внесення змін до Конституції України з питань удосконалення місцевого самоврядування [296, с. 110-116].

3.4 Пріоритетні завдання органів виконавчої влади щодо євроінтеграції України

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, так би мовити, пронизують усю державу і, як наслідок, є максимально наближеними до населення країни, без підтримки якого інтеграційні плани України приречені на невдачу [297].

З огляду на це, актуальним є дослідження місця та особливостей діяльності органів виконавчої влади у сфері євроінтеграції України, що є необхідним кроком у напрямі активізації та підвищення результативності євроінтеграційних процесів. Проте вирішення зазначеного наукового завдання є досить складним, оскільки система органів виконавчої влади є надзвичайно розгалуженою, що зобов'язує нас зосередити свою увагу, передусім, на аналізі участі в забезпеченні євроінтеграційних процесів лише окремих центральних органів виконавчої влади.

На рівні центральних органів виконавчої влади реалізація заходів з питань забезпечення євроінтеграції України, відповідно до Розпорядження Президента України від 27 червня 1999 р. № 151/99-рп «Про Перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань,

визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу» [298], була покладена на: Міністерство економіки України; Міністерство аграрної політики України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство палива та енергетики України; Міністерство праці та соціальної політики України; Міністерство транспорту України; Міністерство фінансів України; Міністерство юстиції України; Державний комітет зв'язку та інформатизації України; Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України; Державний комітет промислової політики України; Антимонопольний комітет України; Державну митну службу України.

Як випливає з викладеного, на рівні центральних органів виконавчої влади сформовано досить розгалужену систему суб'єктів, покликаних забезпечувати реалізацію євроінтеграційної політики української держави. Зазначена система побудована з урахуванням тих зобов'язань, які покладені на Україну міжнародними документами з питань євроінтеграції. Інакше кажучи, кожний із названих вище суб'єктів є відповідальним за реалізацію євроінтеграційної політики у конкретно визначеній сфері [299, с. 155-159]. Так, наприклад, Міністерство економіки України, з огляду на євроінтеграційні плани нашої держави, повинно забезпечити системну ринкову трансформацію, реструктуризацію і відкритість економіки, що має привести до лібералізації економіки, приватизації власності і створення конкурентних умов підприємництва, розбудови ринкової інфраструктури. Така діяльність є необхідною передумовою широкого включення України в інтеграційні процеси торгово-економічної, фінансово-інвестиційної, виробничо-технологічної галузі взагалі, а не тільки до європейської спільноти [300].

Схожі завдання, але у, так би мовити, окремих сферах, покладено і на інші центральні органи виконавчої влади, проте обсяг статті дозволяє нам зосередити свою увагу на аналізі особливостей участі лише деяких центральних органів виконавчої влади у забезпеченні євроінтеграційних процесів.

Ключовими документами, прийнятими для реалізації цього завдання, є схвалена Кабінетом Міністрів України у 1999 р. Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [301], а також Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [302], відповідно до яких визначальна роль у реалізації завдань щодо адаптації законодавства була покладена на Міністерство юстиції України, що, відповідно до покладених на нього обов'язків, має: здійснювати експертизу (готувати висновки) щодо відповідності *acquis communautaire* [303] проектів законів України та інших нормативно-правових актів.

Для реалізації названих завдань у складі Міністерства юстиції України у 2004 р. почав функціонувати Державний департамент з питань адаптації законодавства, який було утворено на базі Центру європейського та порівняльного права й Департаменту міжнародного права Міністерства юстиції України.

Аналіз роботи Міністерства юстиції України у сфері адаптації законодавства, на думку фахівців [304], дозволяє стверджувати, що зазначений процес поступово набирає обертів, у зв'язку з чим можна сподіватися на успішну інтеграцію України до європейського правового простору. Проте для досягнення цієї мети необхідно підвищити ефективність діяльності Міністерства юстиції України у названій сфері, зокрема, шляхом: визначення чіткого порядку проведення Міністерством юстиції України правової експертизи Законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, які розробляються центральними органами виконавчої влади, на предмет їх відповідності основним положенням законодавства ЄС; поліпшення координації діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері адаптації та посилення контролю за цією діяльністю, оскільки на сьогодні саме ці органи не завжди в повному обсязі та на належному рівні виконують плани роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС; збільшення у штатах центральних органів виконавчої влади кількості фахівців, які б на достатньому

рівні володіли іноземними мовами та спеціалізувалися на питаннях європейського права.

Не менш важливим напрямком євроінтеграційної політики є співробітництво України з ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ [305]. Необхідність налагодження дієвої співпраці України з ЄС у названих сферах, на думку науковців [306], прямо впливала з проекту Конституції ЄС, у якому напрями співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ розподілені так: політика щодо перевірок на кордоні; політика з питань біженців та імміграції; судова співпраця в цивільних справах; судова співпраця в кримінальних справах; співпраця органів поліції.

Перераховані напрями співробітництва країн-членів ЄС між собою, а також між іншими європейськими країнами, у тому числі й Україною, відпрацьовані вже досить давно, знайшовши своє закріплення не тільки у проекті Конституції ЄС, а й в інших нормативних актах, зокрема, Програмі дій ЄС у сфері юстиції і внутрішніх справ на 2005-2010 рр., затвердженій на засіданні Європейської Ради 5 листопада 2004 р. у м. Гаага (Гаазька програма). Основними принципами цієї програми є солідарність, пропорційність та повага до різних правових систем держав-членів. Гаазька програма спрямована на врегулювання багатьох питань, що є складовими сфери юстиції та внутрішніх справ (захист фундаментальних прав громадян; надання притулків, міграційна та прикордонна політика; легальна міграція і боротьба з незаконним працевлаштуванням; прикордонний контроль; візова політика; боротьба з тероризмом; поліцейське та митне співробітництво; співробітництво у сфері судочинства тощо) [307].

У Плані дій відображені пріоритетні напрями співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ, зокрема, питання міграції, управління кордонами, боротьба з «відмиванням» коштів, торгівлею людьми та наркотичними засобами, боротьба з організованою злочинністю й корупцією, запобігання та боротьба з сексуальною експлуатацією дітей та дитячою порнографією. Виконання заходів, визначених Планом-графіком (містить 99 цілей і передбачає

виконання 224 спільних заходів), забезпечить створення в Україні умов для входження до спільного європейського простору юстиції, свободи та безпеки і суттєво підвищить рівень взаємодії між Україною, та країнами-членами ЄС у зазначеній сфері.

Активним учасником реалізації заходів, визначених у названому вище плані, є Міністерство внутрішніх справ України, яке в межах своєї компетенції виконує не менш як половину усіх зазначених вище напрямків роботи. Так, на виконання низки Указів Президента України [308-309] щодо державної міграційної політики України та невідкладних заходів щодо підвищення її ефективності 24 червня 2009 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 643 [310] утворено Державну міграційну службу України – окремий центральний орган виконавчої влади з питань міграції, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Зазначений центральний орган виконавчої влади створено на базі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України і Департаменту у справах біженців та притулку Державного комітету у справах національностей та релігій України.

Наведені приклади відображають лише окремі аспекти євроінтеграційної діяльності МВС України, яка здійснюється і в багатьох інших напрямках та формах, зокрема, через:

– адаптацію українського законодавства з питань правоохоронної діяльності до законодавства ЄС. МВС України виконувало два заходи у сфері транспорту зазначеного Плану як співвиконавець, а саме: з метою забезпечення належного державного контролю за технічним станом транспортних засобів розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення державного технічного огляду колісних транспортних засобів». Зазначений проект направлено до Кабінету Міністрів України, який 9 липня 2008 р. прийняв відповідну постанову [311]; з метою адаптації законодавства України до положень Директиви Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу від 6 червня 2000 р. № 2000/30/ЄС про дорожній

технічний контроль придатності до використання на автодорогах транспортних засобів, що використовуються у Співтоваристві за погодженням із зацікавленими центральними органами виконавчої влади, прийнято рішення про розроблення проекту наказу МВС «Про затвердження Порядку проведення контролю технічного стану колісних транспортних засобів під час їх експлуатації», який згодом було затверджено та прийнято [312];

– впровадження європейських стандартів у діяльність органів внутрішніх справ України, що, як слушно наголошується в літературі [313], є необхідним євроінтеграційним кроком українських правоохоронних органів.

Стандартизація діяльності органів внутрішніх справ є, на наш погляд, досить складним завданням, оскільки його вирішення вимагає запровадження значної кількості стандартів (правил), до того ж, у значну кількість сфер, і перш за все у сферу зовнішніх відносин працівників органів внутрішніх справ з населенням.

На рівні ЄС такі стандарти розроблено та зосереджено у ряді документів, зокрема, в Декларації про поліцію, прийнятій Парламентською Асамблеєю Ради Європи 8 травня 1979 р. Положення зазначеного документа використовуються поліцейською владою багатьох країн під час вироблення своїх професійних стандартів. Декларація складається з преамбули і трьох розділів: «Етика», «Статус», «Війна та надзвичайний стан – іноземна окупація».

Розділ «Етика» стосується всіх співробітників і організацій, включаючи такі органи, як секретні служби, військову поліцію, збройні сили чи воєнізовані загони, що виконують функції поліції. Вони зобов'язані захищати закон, розслідувати злочини і підтримувати громадський порядок та державну безпеку. Етика поліцейського передбачає протистояння порушенням закону. Вагомою нормою цього міжнародного акта є те, що поліцейський, який виконує умови декларації, має право на активну моральну та фізичну підтримку з боку суспільства [314].

З огляду на викладене, актуальним і надзвичайно важливим завданням у сфері впровадження європейських стандартів у діяльність органів внутрішніх

справ України є вирішення питання про ратифікацію фундаментальних міжнародних документів з питань стандартів діяльності правоохоронних органів, якими є названа вище «Декларація про поліцію» та «Європейський кодекс поліцейської етики», прийнятий Комітетом міністрів Ради Європи у вересні 2001 р [315], окремі положення яких було «перенесено» до Закону України «Про національну поліцію» [316].

Виконуючи завдання щодо впровадження європейських стандартів у діяльність національної поліції, керівництво МВС України протягом останніх років вжило чимало відповідних заходів.

Отже, наведені приклади свідчать 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. Йдеться про повноправне членство України в ЄС.

Такий процес потребує не тільки детального правового регулювання та чіткого нормативно-правового забезпечення, а й відповідної основи для прийняття та введення в дію цих правових норм. Отже, потрібно прискіпливо вивчити принципи діяльності Європейського Союзу та сформувані основні правові засади євроінтеграційної діяльності і України загалом, і центральних органів виконавчої влади зокрема [317].

Проблемами адаптації законодавства України до законодавства європейського співтовариства вивчало досить багато зарубіжних та вітчизняних вчених, серед яких варто назвати роботи Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійка, В. Г. Афанасьєва, Ю. П. Битяка, А. В. Вишневського, В. Н. Гарашука, І. П. Голосніченка, С. Гошовського, В. К. Колпакова, В. Я. Малиновського, Р. С. Мельника, Т. В. Мотренка, Н. Р. Нижник, О. П. Орлюка, В. М. Селіванова, А. О. Селіванова, В. П. Тимощука, А. М. Цветкова, О. Ю. Ярчука. Проте, не дивлячись на досить значну кількість наукових робіт з цієї проблематики різними органами влади, сьогодні не досить дослідженим залишається саме

участь центральних органів виконавчої влади у цьому процесі.

Здійснюючи характеристику основних засад діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері євроінтеграційної політики, потрібно коротко зупинитися на розгляді принципів міжнародного права [318]. Основні принципи міжнародного права – це керівні правила поведінки його суб'єктів, що виникають як результат суспільної практики; юридично закріплені засади міжнародного права. Вони становлять найбільш загальне вираження і практику поведінки, яка встановилася, і взаємодії суб'єктів на міжнародній арені в рамках міжнародних відносин. Характерною особливістю основних принципів міжнародного права є їх універсальність. Це означає, що вони стосуються всіх суб'єктів міжнародного права і є критерієм законності всієї системи міжнародно-правових норм. Дія принципів розповсюджується навіть на ті сфери відносин суб'єктів, що з якихось причин не врегульовані конкретними нормами. Жоден суб'єкт міжнародного права не може розраховувати на будь-які переваги, що випливають з міжнародного права, не визнаючи при цьому його основних принципів [319].

Л. Томашевський виділяє такі принципи міжнародного права: 1) їх суть складають вихідні, основоположні правові початки, що визначають вектор розвитку норм міжнародного права і впливають на національні правові системи; 2) універсальність дії, що виражається в їх визнанні з боку світової спільноти; 3) первинна фіксація і подальше підтвердження в концентрованому вигляді в статутних документах і деклараціях універсальних міжнародних організацій; 4) імперативність, тобто обов'язковість як норми *jus cogens* через членство держав в міжнародних організаціях; 5) гарантованість їх дотримання за допомогою міжнародно-правових засобів реагування на їх недотримання [320].

Таким чином, при здійсненні євроінтеграційної діяльності центральних органів виконавчої влади суттєву увагу потрібно приділяти принципам міжнародного права, адже саме вони є основоположними при наближенні національного законодавства до вимог Європейського Союзу та слугують

основою та системоутворюючим фактором всієї міжнародної нормативної системи, яка включає політичні та моральні норми, звичаї, норми ввічливості.

Першим принципом, який потребує розгляду, є принцип законності. М. Кудрявцева вважає, що законність можна розглядати як центральний принцип права, що визначає багато інших його базових положень. У найширшому розумінні законність – це загальний принцип організації сучасної демократичної держави, основа забезпечення і захисту прав особи і підтримки правопорядку в країні. Законність – основа нормального функціонування всієї суспільної системи [321]. Ми погоджуємося із тим, що принцип законності є центральним принципом діяльності органів державної влади як у межах національного законодавства, так і у міжнародно-правових відносинах.

Що стосується діяльності центральних органів виконавчої влади, то відповідно до принципу законності вони повинні діяти у межах наданих їм повноважень, не порушуючи законів. Нормативно-правові акти центральних органів влади, що регулюють питання євроінтеграції держави, не повинні суперечити міжнародним або національним законам. Такі акти повинні ухвалюватися на виконання Конституції України, міжнародних договорів, законів України та Європейського Союзу.

Іншим суттєвим принципом діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері євроінтеграційної діяльності є принцип узгодженості. Цей принцип відтворює взаємозалежність і несуперечливість одне одному рішень і дій центральних органів виконавчої влади у євроінтеграційному процесі. Тобто потрібно пам'ятати про те, що тільки спільна діяльність усіх центральних органів виконавчої влади спроможна реально отримати позитивний результат у галузі євроінтеграційної діяльності. Робота кожного окремого міністерства чи відомства тим чи іншим чином переплітається із роботою іншого міністерства та відомства, а тому в цьому процесі важливо здійснювати обдумані та узгоджені дії, що здатні реально прискорити процес адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу.

Важливим принципом євроінтеграційної діяльності вважають принцип

безпосереднього застосування права. Як визначено у азбуці європейської інтеграції, безпосереднє застосування європейського права означає, що норми європейського законодавства діють на території держав-членів відразу, без їх перетворення в норми національного права. Тому судові органи держав-членів зобов'язані застосовувати його як внутрішнє право [322, с. 79]. Таким чином, Україна, переймаючи вимоги європейських співтовариств, зобов'язана у своїй діяльності ставити проголошені правові норми вище національних та безпосередньо виконувати їх на своїй території при здійсненні будь-якої правової діяльності. Використання цього принципу зрівнює держави у правах та обов'язках, сприяє однаковому застосуванню закону на території усіх держав та спрощує процедуру дії норм Європейського Союзу на території держав.

Принцип стабільності виявляється у підтриманні євроінтеграційного процесу України на тому рівні, що дозволяє здійснювати відповідні постійні дії. Стабільність – це постійність у євроінтеграційному процесі, що забезпечується шляхом систематичної підтримки високого рівня співпраці державних органів України з іншими державними органами зарубіжних країн [323].

Цей принцип виявляється при формуванні державно-управлінського впливу. Таким чином, центральні органи виконавчої влади при здійсненні підготовки основних напрямів діяльності у відповідних сферах суспільного життя повинні враховувати не тільки вимоги міжнародно-правових актів, на основі та на виконання яких розробляється євроінтеграційна політика для України, а й можливості самої держави щодо реалізації та повного виконання поставлених вимог. Тобто ми наголошуємо на тому, що потрібно передусім розглядати можливості України щодо виконання передбачених у міжнародних договорах, стратегіях, планах завдань та їх подальшої реалізації.

Принцип ефективності означає спрямованість своєчасного ухвалення центральними органами виконавчої влади рішень, які ґрунтуються на чітко визначених цілях та опираються на оцінювання можливих наслідків або на попередній досвід. Як зазначають О. Ю. Оболенський та С. В. Сьомін, принцип ефективності означає, що політичні рішення повинні бути ефективними та

своєчасними, базуватись на чітко визначених цілях, на оцінці можливих наслідків і, наскільки це можливо, на попередньому досвіді. Ефективність також залежить від пропорційного і однакового виконання рішень ЄС і їх прийняття на належному рівні [324].

Наступним принципом є принцип відкритості. Н. В. Гудима зазначає, що під відкритістю слід розуміти забезпечення органами влади можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень [325, с. 79].

У діяльності центральних органів виконавчої влади принцип відкритості є одним із найважливіших, адже на сьогодні у зв'язку із розвитком громадянського суспільства широкого значення набула суспільна думка щодо здійснення органами влади своєї діяльності, особливо з питань євроінтеграції. Принцип відкритості передбачає безперешкодне ознайомлення громадськості із тими процесами, що відбуваються як у межах держави, так і на міжнародному рівні.

Щодо використання принципу відкритості та прозорості слід зазначити, що державна політика в галузі інформаційних технологій європейських країн включає не лише впровадження інформаційних технологій в управлінську практику, а й налагодження співробітництва між різними органами державної влади з метою розширення національної комп'ютерної мережі й надання інформаційних послуг; удосконалення державної інформаційної мережі; впровадження електронної обробки різноманітних інформаційних потоків (декларацій споживачів, даних щодо експорту-імпорту товарів, інформації щодо ринків та галузей тощо); розвиток інформаційної бази місцевих податкових служб; використання інформаційних технологій для контролю за екологічною ситуацією і природними ресурсами тощо [326].

Не менш важливими є принципи, які впливають із норм міжнародного права, а саме: 1) принцип мирного вирішення спорів, що означає мирне співіснування держав, тобто належить до норм, що лежать в основі міжнародного співтовариства; 2) принцип непорушності кордонів, суть якого

полягає у забороні насильницького захоплення держав або заборони зміни приналежності території іноземних держав, протиправного використання цих територій або завдання їм значних збитків; 3) принцип непорушності кордонів, який означає, що держави зобов'язані розглядати непорушними, недоторканими всі кордони всіх держав і повинні утримуватися як у сучасних міжнародних відносинах, так і в майбутньому від будь-яких зазіхань на ці кордони. Держави також повинні утримуватися від захоплення або узурпації території певних держав або їх частини; 4) принцип незастосування сили, що означає неприпустимість насильницьких дій, що позбавляють народи, які борються за звільнення від колоніального гніту, їхнього права на незалежність. У таких випадках народи вправі використовувати силу, а також просити й отримувати підтримку з боку держав відповідно до цілей і принципів Статуту ООН, у тому числі відповідно до принципу незастосування сили [327].

Таким чином, проаналізувавши основні правові засади євроінтеграційної діяльності центральних органів влади, ми визначили, що під основними засадами (принципами) потрібно розуміти основні, найбільш загальні ідеї, правові начала, вихідні ідеї, що покладені в основу діяльності центральних органів виконавчої влади та на основі яких здійснюється правове та організаційне забезпечення євроінтеграційної діяльності відповідного органу. Інакше кажучи, принципи визначають, на яких саме засадах повинна здійснюватися євроінтеграційна діяльність кожного центрального органу влади у відповідній сфері суспільних відносин.

Слід зазначити, що на сьогодні досить активною є діяльність вищенаведених органів у процесі забезпечення ефективної реалізації визначених міжнародними спільнотами принципів. Державою в цілому та окремими органами центральної влади зокрема виконується ряд дій щодо поступового втілення європейських правових принципів у діяльність національного права. Реальне забезпечення їх виконання в Україні – необхідна умова для визнання нашої держави на міжнародному рівні, досягнення нею одного рівня з високорозвиненими країнами світу.

Висновки до розділу 3

Підсумовуючи проведений у третьому розділі аналіз системи органів виконавчої влади та організаційні аспекти основних напрямів її діяльності у контексті децентралізації влади можемо зробити такі висновки.

1. В умовах реформування суспільства загострюються не стільки питання економічного розвитку країни, скільки потреба комплексної відповіді уряду на виклики за допомогою удосконалення системи державного управління та мобілізації із цією метою всіх можливих ресурсів. Держава стала на шлях реформування політичної системи загалом. Головна мета цих перетворень – модернізація державно-управлінських відносин, створення дієвої системи державного забезпечення та захисту конституційних прав і свобод людини, гідних умов її життя, наближення діяльності апарату управління до потреб населення.

2. Вирішення завдань оптимальної організації і ефективної діяльності системи органів виконавчої влади не може обійтися без вирішення проблеми відповідальності органів державної влади за стан справ у сферах, за які вони відповідають. Питання їх відповідальності прямо пов'язане з питаннями компетенції і правового статусу органів державної виконавчої влади.

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.

3. Система органів виконавчої влади в Україні складається з вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України (Уряду), центральних органів виконавчої влади (міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій, територіальних органів виконавчої влади). Ефективне функціонування системи органів виконавчої влади залежить від стабільності та прогнозованості відносин між органами. У цих відносинах

реалізуються повноваження органів виконавчої влади.

Чіткої системи органів виконавчої влади в Конституції України не прописано. Хоча ця особливість притаманна також конституціям 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.

4. 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, так би мовити, пронизують усю державу і, як наслідок, є максимально наближеними до населення країни, без підтримки якого інтеграційні плани України приречені на невдачу.

5. Підкреслено, що процес євроінтеграції поступово набирає обертів, у зв'язку з чим можна сподіватися на успішну інтеграцію України до європейського правового простору. Проте для досягнення цієї мети необхідно підвищити ефективність діяльності Міністерства юстиції України у названій сфері, зокрема, шляхом: визначення чіткого порядку проведення Міністерством юстиції України правової експертизи Законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, які розробляються центральними органами виконавчої влади, на предмет їх відповідності основним положенням законодавства ЄС; поліпшення координації діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері адаптації та посилення контролю за цією діяльністю, оскільки на сьогодні саме ці органи не завжди в повному обсязі та на належному рівні виконують плани роботи з адаптації законодавства України до

законодавства ЄС; збільшення у штатах центральних органів виконавчої влади кількості фахівців, які б на достатньому рівні володіли іноземними мовами та спеціалізувалися на питаннях європейського права.

6. Встановлено, що не менш важливим напрямом євроінтеграційної політики є співробітництво України з ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ. Необхідність налагодження дієвої співпраці України з ЄС у названих сферах прямо впливала з проекту Конституції ЄС, у якому напрями співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ розподілені так: політика щодо перевірок на кордоні; політика з питань біженців та імміграції; судова співпраця в цивільних справах; судова співпраця в кримінальних справах; співпраця органів поліції.

РОЗДІЛ 4

ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПОБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

4.1 Особливості функціонування органів виконавчої влади в умовах інформаційного суспільства

4.1.1 Загальна характеристика інформаційних ресурсів, що використовуються у сфері виконавчої влади

Інформація, інформаційні технології стають локомотивами розвитку суспільства, оскільки сприяють переведенню управління на наукоємні, ресурсозберігаючі технології, створенню умов наукової організації управління усіма суспільними процесами, формування широким можливостей для творчої самореалізації кожної окремої людини.

В Україні реалізуються концепції електронного уряду та швидко розвивається «електронна демократія», що дозволяє перерозподіляти владні повноваження і управлінські функції на користь суспільства, представленого громадянами, різними громадами, асоціаціями, приватними структурами між державними органами та органами публічного управління [328].

Створення об'ємних інформаційних ресурсів, розвиток комунікаційних мереж збільшує науковий внесок у соціально-правові та духовні 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 публічним управлінням [329].

Успіхи, досягнуті у створенні інформаційних технологій, їх широке впровадження у життєдіяльність людини ведуть до формування особливого світовідчуття. Віртуальна реальність істотно трансформує сучасну дійсність. У

цьому зв'язку дослідження інформаційних ресурсів у публічному управлінні набуває винятково важливого теоретичного та практичного значення.

Комп'ютеризація й інформатизація – неодмінні атрибути публічного управління, мають різні ресурси впливу на управлінські процеси, найважливішим з яких є інформаційні ресурси.

Темпи накопичення ресурсів інформації зараз великі, розвиток каналів зв'язку робить їх доступними. Ці факти, крім безсумнівного позитивного потенціалу (наприклад, за допомогою інформаційних ресурсів мережі Інтернет можна істотно підвищити якість надання публічних (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 інформаційної війни північного сусіда з Україною) [330]. Тому важливо усвідомлено підходити до процесу накопичення та використання інформаційних ресурсів.

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 [331].

Інформаційний ресурс – це представлений у вигляді окремих документів або їх масивів системоутворюючий елемент людської діяльності, який є джерелом інформації або засобом для отримання окремими фізичними особами і організаціями знань, що формуються в результаті діяльності різних структур суспільства. Мінімальна структурна одиниця інформаційного ресурсу – документ. Його ознаки складають:

- нематеріальність змістовної частини; наявність матеріального носія з певними фізичними властивостями;
- присутність в документі реквізитів, що дозволяють ідентифікувати зафіксовану інформацію;
- здатність і призначення фіксованої інформації до передачі в часі і просторі з метою зберігання й суспільного використання;
- можливість сприйняття зафіксованої інформації органами почуттів людини при її записі або вживанні (безпосередньо або за допомогою інструментальних або програмно-апаратних засобів у будь-який момент часу).

Соціальне значення інформаційних ресурсів полягає в тому, що вони є необхідною умовою ефективної діяльності в усіх сферах життя суспільства, мірою його розвитку; негативні наслідки їх неправильного використання великі, тому важливо підійти до можливостей і наслідків, що відкривається, усвідомлено. Публічне управління, як один із аспектів діяльності суспільства, не є винятком з правил. Отже, ефективність публічного управління дедалі більше залежатиме від застосування інформаційних ресурсів як засобу її формування та здійснення. Як елемент структури інформаційного ресурсу виділяються:

- інформація як основа;
- інформаційні технології;
- документи, представлені в документованій формі, в тому числі і електронні, як елементарна одиниця за умови, що вони володіють певними властивостями (потенційність, дискретність, інтенціональність (лат. *intentio* – намір, прагнення), креативність, комутативність, автентичність, ідентифікованість (лат. *identifico* – ототожнювати), мають правову силу та відповідний правовий режим) [332].

Класифікацію інформаційних ресурсів можна проводити за такими підставами:

- змістовної частини (правові, політичні, соціальні, технічні, історичні, фінансові тощо);

- виду матеріального носія (віддруковані (написані) на папері, що зберігаються у зовнішній пам'яті комп'ютера, записані на магнітній стрічці, чи фотоплівці);
- способу організації зберігання та використання (традиційні, електронні);
- способу сприйняття індивідами (сприймаються безпосередньо або за допомогою інструментальних засобів, програмно-апаратних засобів);
- режиму доступу (обмеженого, вільного або частково обмеженого доступу);
- виду власності (державні, приватні, національні, глобальні, що належать організаціям тощо);
- наявності здатності до передачі в часі і просторі (стаціонарні, мобільні).

На нашу думку, таке визначення повною мірою не розкриває юридичного змісту. Терміну «інформаційний ресурс» необхідно дати нормативне визначення і встановити його правовий режим.

Як елемент правового режиму пропонується: виділити документування інформації, включаючи встановлення етапів процесу документування; право власності на інформаційні ресурси як спосіб відокремлення інформації (інтелектуальна власність і власність на матеріальний носій); категорію інформації щодо доступу до неї і в залежності від порядку її надання або розповсюдження; порядок правового захисту інформаційного ресурсу в трьох аспектах (визначення видів загроз для інформаційного ресурсу, наділення власника інформаційного ресурсу обов'язками щодо його захисту, встановлення відповідальності за правопорушення у сфері інформації); визначення суб'єкта права власності або виключного права, його прав і обов'язків [333].

Особливе місце серед інформаційних ресурсів займає інформаційний ресурс у публічному управлінні. Як вже зазначалося, інформаційна діяльність є одним з найважливіших засобів формування та здійснення політики, реалізації публічною адміністрацією своєї влади. Сутність і зміст цієї діяльності

полягають в акумулюванні, аналізі, виробництві та поширенні інформації. Інформація публічного управління – особливий вид інформації, без якої неможливо забезпечити ефективну взаємодію держави і громадянського суспільства, підтримувати безперервний управлінський процес.

В залежності від джерел інформування розрізняють такі типи інформації у публічному управлінні: 1) вищих органів публічного управління; 2) інформація місцевих органів публічного управління; 3) інформація публічних посадових осіб.

На підставі Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів інформаційний ресурс публічного управління входить до система національних ресурсів – організовану за єдиною технологією сукупність національних інформаційних ресурсів, необхідних для розв'язання завдань соціально-економічного розвитку держави, у тому числі у сфері публічного управління [334]. З погляду на дослідження національних інформаційних ресурсів, проведене О. Довгань, Ю. Приймак, поняття інформаційний ресурс у публічному управлінні включає два аспекти [335; 336].

По-перше, необхідно уточнення, які об'єкти відносяться до категорії інформаційного ресурсу у публічному управлінні, на відміну від таких об'єктів, як документ, інформаційно-програмний комплекс, інформаційна система, інформаційний продукт тощо.

По-друге, потрібно уточнити, який саме інформаційний ресурс слід розглядати як ресурс публічного управління.

Що стосується першого аспекту, то як базове поняття, яке становить основний тип інформаційного ресурсу, пропонується прийняти поняття «інформаційний масив, а як його визначення – дефініцію, рекомендовану в словнику «Інформаційні ресурси. Словник законодавчої та стандартизованої термінології», в якому під інформаційним масивом розуміють добірку окремих документів, які певним чином (системно або методично) скомпоновані, і до яких забезпечується індивідуальний доступ на основі електронних або

матеріальних засобів [337].

Інформаційні ресурси, які є об'єктом публічного управління слід тлумачити ширше, аніж загальноприйняте поняття інформаційні ресурси, створені за рахунок бюджету, або ніж поняття інформаційні ресурси, що перебувають у державній власності, а саме в сенсі інформаційні ресурси, створені з участю держави та за рахунок платників податків. На наш погляд, таке визначення найбільш вдало визначить структуру інформаційного ресурсу в публічному управлінні. Державні реєстри, кадастри тощо є найважливішим елементом інформаційного ресурсу в публічному управлінні [338].

Концепція створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів вперше встановила єдиний перелік державних реєстрів і кадастрів [339]. При цьому, незважаючи на те, що інформаційний ресурс у публічному управлінні в значній своїй частині представлений віртуальним інформаційним ресурсом, потреби реальних процесів знаходяться в пріоритетному стані. Інтернет і віртуальне середовище, безумовно, полегшують і спрощують багато управлінських процесів, але не замінюють результати виробництва та продукти життєдіяльності людей.

Інформаційний ресурс у публічному управлінні спрямований на ідентифікацію соціально-економічного стану в країні та створення основ для прийняття рішень. Для досягнення цілей необхідно консолідувати й інформаційний ресурс у публічному управлінні. Роз'єднаність інформації, що використовується для вирішення соціально-економічних завдань, призводить до того, що інформація дублюється, збільшуються невиправдані витрати на інформаційне забезпечення.

Технічну основу консолідованої інформаційної бази може скласти спеціальна інформаційна система, яка забезпечить підтримку прийняття рішень при здійсненні адміністративно-правового регулювання, інформаційне обслуговування і взаємодію органів публічної адміністрації.

Нині активно впроваджуються подібні інформаційно-комунікаційні

системи спеціального призначення. У створених інформаційно-аналітичних центрах формується розподілений інформаційний фонд системи. Розробляється поетапне об'єднання інформаційних фондів державних органів.

Щоб впорядкувати використання інформаційного ресурсу в публічному управлінні, необхідно на законодавчому рівні встановити єдиний класифікатор інформації, визначити співвідношення видів інформації, адміністративно-правові режими доступу, відповідальність за їх порушення, механізм зміни адміністративно-правових режимів доступу до інформації [340].

Поширення суспільно значимої інформації, яка збирається публічними адміністраціями, доволі часто не може здійснюватися самими органами публічного управління в силу традиційної для України тяги до інформаційної закритості.

Проект Доктрини інформаційної безпеки України, як одну із загроз інформаційній безпеці, називає незаконне обмеження доступу до інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, що має відкритий інформаційний ресурс.

Така загроза, крім іншого, перешкоджає розвитку в нашій країні демократичного суспільства та правової держави та не сприяє асоціації України в європейський інформаційний простір [341].

Однією з основних цілей адміністративної реформи в частині управління інформатизацією є ефективний контроль доступу до відкритого інформаційного ресурсу у публічному управлінні.

Правову основу формування інформаційного ресурсу у публічному управлінні становить інститут обов'язкового примірника документа. Закон України від 9 квітня 1999 року № 595-XIV «Про обов'язковий примірник документів» у статті 1, яка визначає терміни, що використовуються у законі встановлює, що виробником документів може бути будь-яка юридична особа і індивідуальний підприємець, якщо вони готують, публікують, випускають, розсилають, передають, доставляють обов'язковий примірник [342]. Це може бути видавець, редакція засобів масової інформації, виробник фонограм,

аудіовізуальної, телевізійної та радіо продукції тощо.

Зі змісту статті 8 Закону України «Про обов'язковий примірник документів» випливає, що законодавець включив у коло виробників, максимально можливий перелік осіб, зробивши виняток для громадян, які не є підприємцями, і для громадських об'єднань до їх державної реєстрації.

З-поміж гарантованих прав встановлених законодавством є право:

- на безкоштовну публікацію бібліографічних відомостей у виданнях державної бібліографії і централізованих каталогах;
- на безкоштовне та постійне зберігання переданих документів в державних фондах;
- на безкоштовне включення бібліографічних відомостей про національні та зарубіжні автоматизовані інформаційні системи;
- на безкоштовне отримання за запитом фактографічних і статистичних даних, про передані на зберігання документи;
- на охорону авторських прав і прав на інтелектуальну власність.

Як зазначають В. Поляков, Т. Устіннікова, основним обов'язком виробника документа є доставка обов'язкового безкоштовного примірника [343, с. 6-9]. Він передається одержувачам безоплатно. Витрати з підготовки (публікації), випуску та розсилки (передачі, доставки) обов'язкових примірників виробники документів мають відносити на собівартість вироблених документів.

Не всі документи публікуються, однак, вони теж повинні розсилатися, наприклад, звіти про науково-дослідні роботи, дисертації в Український інститут науково-технічної експертизи та інформації [344].

На сучасному етапі розвитку використання інформаційних технологій органи публічної адміністрації створюють офіційні веб-портали і веб-сайти не тільки як інформаційний ресурс, а й як засіб, призначений для зворотного зв'язку з громадянами.

До травня 2015 року було відсутнє нормативне визначення веб-сайту органу публічної влади. Поняття «веб-сайт» подано у Положенні про веб-

ресурси Верховної Ради України.

Веб-сайт – це сукупність інформаційних ресурсів (електронних документів), програмних та апаратних засобів, що забезпечують доступ юридичних і фізичних осіб до інформаційних ресурсів та інформаційних послуг певного суб'єкта за унікальною адресою у мережі Інтернет [345].

Інформаційний ресурс у публічному управлінні включає в себе систему офіційних веб-сайтів, серед яких необхідно виділити встановлені на законодавчому рівні:

- Єдиний державний портал адміністративних послуг [346];
- веб-портал Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель [347];
- офіційні веб-сайти органів публічного управління.

З погляду на позицію О. П'ятіної викладену у статті «Інформаційна відкритість органів державної влади як складова формування їх корпоративного іміджу» доцільно виділити декілька причин поділу цих сайтів за функціями, що ними виконуються [348].

У цих випадках використання інформаційних технологій офіційного веб-сайту органів публічного управління передбачає лише попередній етап до здійснення юридично значущих дій.

Отримання фізичними і юридичними особами публічних послуг здійснюється на окремому порталі. Діяльність з розміщення державних і місцевих замовлень носить досить специфічний характер, тому для неї передбачається робота окремого веб-порталу [349].

Необхідно зауважити, що доцільність створення окремих програмних майданчиків для надання публічних послуг в електронному виді та проведення публічних закупівель ґрунтовно висвітлено І. Лопушинським [350].

Згідно з Порядком функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади засоби, що використовуються при створенні та функціонуванні офіційних веб-сайтів органів публічного управління, повинні бути такими, щоб:

- інформація, розміщена на веб-сайті, що була доступна на базі вільного

програмного забезпечення і не вимагала встановлення спеціально створених для цього технічних засобів;

- технічні та програмні можливості веб-сайту дозволяли вести електронні журнали обліку операцій і щоденне копіювання інформації на резервний носій;

- інформація на веб-сайті була захищена від знищення, зміни та блокування доступу й інші аспекти технічного захисту інформації згідно Положення про технічний захист інформації в Україні [351];

- інформація, розміщена на веб-сайті, зберігалася не менше 5 років з дня її першого розміщення;

- інформація розміщувалася на державній мові [352].

Крім того, стосовно інформації, розміщеної на офіційних веб-сайтах органів публічного управління, встановлено таке:

- до цієї інформації повинен бути забезпечений цілодобовий доступ безкоштовно і без інших обмежень;

- програмне забезпечення, за допомогою якого здійснюється доступ до інформації, не повинно вимагати укладення ліцензійної або іншої угоди з правовласником на платній основі;

- доступ до інформації на веб-сайті не повинен бути зашифрований або захищений від доступу, а повинен здійснюватися на основі веб-браузера (програми приєднання до Інтернету) і не вимагати реєстрації, надання персональних даних.

Справляння плати за інформацію, що надається органами публічного управління, може бути обґрунтовано витратами на її створення та передачу [353].

Рекомендації Ради Європи № R (2002)2 від 21 лютого 2002 року «Про доступ до офіційних документів» пропонують державам-членам встановлювати помірну плату, яка не перевищила б фактичних витрат на її створення і передачу.

Водночас, надання платних послуг – це основа економіки телекомунікаційної діяльності, що є предметною сферою цивільного права. На

практиці в телекомунікаційній сфері є приклади (мобільний зв'язок), нездатності або неможливості регулювати послуги цивільними правовими засобами. Варіантом формалізованої участі регулятора в наданні послуг є норми про універсальну послугу, ціна і номенклатура, якої визначається регулятором відносин (державою). Суб'єкти відносин з приводу надання універсальної послуги переважно не мають відношення до держави. Враховуючи такі чинники, стає проблематичним віднесення цього виду відносин виключно до адміністративних або цивільних. Чинне телекомунікаційне законодавство частково вирішує цю проблему, включаючи в предметну сферу відносини з приводу універсальної послуги. Вирішенням питання є формування в законодавстві норм, що регулюють правовий режим всіх телекомунікаційних послуг [354].

Використання інформаційних технологій для забезпечення доступу до інформаційного ресурсу публічного управління зводить організаційні та матеріальні витрати з обробки запиту до мінімуму. Хоча створення та функціонування автоматизованої системи, безумовно, витратні. У цьому випадку такі витрати більшою мірою лягають на платників податків, які, в свою чергу, і є споживачами цієї інформації.

Слід підкреслити, що подібні інформаційні системи забезпечують не тільки обробку запитів, а й ефективність інформаційного забезпечення публічного управління.

Для ліквідації вказаного стану повинна бути розроблена концепція використання інформаційних ресурсів у публічному управлінні, спрямована на конкретні функціональні завдання розвитку регіону, яка передбачатиме:

- єдину систему інформаційних ресурсів регіону, що враховує інформаційні потреби населення та центральних органів влади;
- при організації використання інформаційних ресурсів регіонів (в частині забезпечення доступу до них фізичних і юридичних осіб) можливості інформаційних служб, які функціонують в регіоні (бібліотек, центрів науково-технічної та патентної інформації, інших довідково-інформаційних і

аналітичних служб, незалежно від їх відомчої підпорядкованості), здатних поєднувати різні інформаційні завдання [355].

Концепція використання інформаційних ресурсів у публічному управлінні повинна виключати необхідність створення нових інформаційних служб і не передбачати використання додаткових бюджетних коштів. Єдина система інформаційних ресурсів повинна узагальнювати практичний досвід організації інформаційних ресурсів, який існує у низці регіонів і оптимізувати варіанти його впровадження в публічне управління.

Концепція при цьому, з одного боку, має сприяти інтеграції різних інформаційних ресурсів регіону в єдину систему і чітко позначати основу для цієї інтеграції; з іншого боку, повинна пропонувати типові рішення, напрямні процеси формування інформаційних ресурсів на технологічне сполучення та міжрегіональну інтеграцію створюваних ресурсів, і забезпечувати їм суттєву методичну підтримку.

Єдина система інформаційних ресурсів повинна включати рекомендації щодо складу нормативних актів, які регламентують окремі процеси формування інформаційних ресурсів регіону. Ці акти повинні підтримувати існуючі в регіонах технології управління, для вирішення завдань щодо створення інформаційних ресурсів у публічному управлінні, не повинні вимагати залучення додаткових централізованих бюджетних коштів для зміни цих технологій.

Закон України від 27 січня 1995 року № 32/95-ВР «Про бібліотеки і бібліотечну справу» у статті 1 «Визначення термінів» зазначає, що бібліотека це, передусім, інформаційна установа, яка має організований фонд документів і забезпечує вільний доступ до них, тобто бібліотеки становлять частину національного інформаційного ресурсу [356].

На території України можуть засновуватися і діяти бібліотеки різних видів і форм власності. Для створення особливих умов для збереження та використання культурного надбання народів України деяким бібліотекам надається статус Національної бібліотеки України.

Міністерство культури України здійснює управлінські та контрольні повноваження в галузі бібліотечної справи [357].

Організація зберігання, обліку та використання архівних документів виступає одним з важливих напрямів формування інформаційного ресурсу в публічному управлінні.

Закон України від 24 грудня 1993 року № 3814-XII «Про Національний архівний фонд та архівні установи» є основою архівного законодавства [358].

Національний архівний фонд України – це історично сформована і постійно поновлена сукупність архівних документів, що підлягають постійному зберіганню з огляду на те, що відображають матеріальне та духовне життя і є одним з основних елементів історико-культурної спадщини. Експертиза цінності архівних документів для включення в Національний архівний фонд України здійснюється Центральною експертно-перевірною комісією Державної архівної служби [359].

Архівні фонди – це масив документів, тобто інформаційний ресурс. Надання інформації з архівних фондів – один з основних напрямів їх діяльності, спрямований на забезпечення відкритості державної (публічної) інформації. Для забезпечення відкритості інформаційного ресурсу архівних фондів існують різні режими доступу до інформації та встановлюється порядок переходу даних з одного різновиду доступу в інший.

Існує низка не вирішених питань у сфері встановлення адміністративної відповідальності за збереження інформації у бібліотеках і архівах. Відсутня адміністративна відповідальність за недозволене копіювання документів і неправильне зберігання оригіналів [360]. У зв'язку з цим пропонуємо внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідні зміни.

Архівні документи можуть перебувати у державній, комунальній і приватній власності. Встановлені такі види зберігання:

- постійне зберігання документів (безстрокове);
- тимчасове зберігання до їх передачі на постійне зберігання;
- депозитарне зберігання (органи державної влади і місцевого

самоврядування, академії наук України, крім Національної академії наук України, зберігають у Національному архівному фонді України свої документи тимчасово, на його умовах, тобто кладуть на депозит);

– тимчасове зберігання до їх знищення.

Право вільного пошуку та отримання архівних документів забезпечується користувачам шляхом надання громадянам довідково-пошукових засобів, оригіналів та (або) копій необхідних документів. При цьому державні та комунальні музеї, архіви, бібліотеки, організації Національної академії наук України забезпечують необхідні умови для пошуку та вивчення інформації.

Користувачі архівними документами мають право розпоряджатися інформацією, що міститься у наданих їм архівних документах, використовувати отриману інформацію для створення власного твору, тобто реалізовувати всі свої інформаційні права.

Отже, можна зробити висновок про те, що інформаційні ресурси є багатоаспектним об'єктом правового регулювання, що має особливе значення для формування повноцінного і ефективного публічного управління. Крім того, специфічна роль інформаційного ресурсу при здійсненні публічної діяльності обумовлює його стан як об'єкта публічного управління, а діяльність суб'єктів щодо використання державного інформаційного ресурсу як об'єкта адміністративно-правового регулювання [361].

Доцільно зазначити, 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, які так чи інакше згадують названу

категорію, 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 [362–365].

З погляду дослідження опубліковані в монографії В. Копанєвої «Бібліотека як центр збереження інформаційних ресурсів Інтернету» вказане має суттєве значення, оскільки мережева інформація набуває статусу, за якого її збереження, розвиток і раціональне використання стає проблемою державного значення. Питання зберігання цієї інформації для наступних поколінь належно не вирішено [366].

Як зазначає автор вказаної монографії, у розділі 3 «Архівування мережевих ресурсів в Україні», обробка інформації в архіві Інтернет-ресурсів бібліотек здійснюється відповідно до доступу до ресурсів архівів FTP.

Архів FTP (файловий архів) – це бібліотека, що містять різну інформацію – від програм до картинок, музики, фільмів і просто текстових файлів. Доступ до цих архівів здійснюється спеціальною програмою FTP (File Transfer Program), яка звертається до спеціального серверу, керуючого файловим архівом на віддаленому комп'ютері. Вся інформація зберігається у вигляді файлів, які організовані в директорії. FTP–архів – це частина файлової системи, яка доступна для віддаленого користувача FTP–сервера. Важливою властивістю багатьох FTP–архівів є можливість анонімного доступу [366].

Інформаційний ресурс у публічному управлінні сьогодні розглядається не тільки як чинник соціальної орієнтації, що сприяє отриманню більш високих результатів для окремих напрямів публічного управління, а й як чинник розвитку економічної системи загалом.

Для інформаційних ресурсів у публічному управлінні характерно виконання певних функцій в соціально-економічній системі регіону. Найважливішими функціями інформаційних ресурсів у публічному управлінні виступають:

- креативна функція, яка полягає у створенні нових видів і розвитку

інформаційних ресурсів;

- інноваційна функція, яка виявляється в тому, що за допомогою інформаційних ресурсів створюються передумови для розвитку інформаційного суспільства та його інформаційної (мережевої) економіки, де створенням і обробкою інформації буде зайнято більше людей, аніж обробкою сировини та матеріалів;

- стимулююча функція, проявляється в тому що інформаційні ресурси стимулюють розвиток комерції, ринків, нових видів діяльності тощо;

- комунікативна функція, яка означає, що за допомогою і на основі інформаційних ресурсів здійснюється управління різними процесами соціально-економічної системи.

Доцільно зауважити, що інформаційні ресурси у публічному управлінні формуються в результаті діяльності на інформаційному ринку центрів генераторів і розподілу, інформаційних агентства і служб різної форми власності. Попит на інформаційні ресурси складається внаслідок виникнення потреб у цьому виді ресурсу. До споживачів інформаційних ресурсів у публічному управлінні, окрім органів публічної адміністрації доцільно віднести юридичних і фізичних осіб, які використовують інформаційні ресурси як економічний і управлінський потенціал для ефективного вирішення завдань соціального значення [367].

Головним завданням постачальників інформаційних ресурсів для фахівців публічної адміністрації є доставка необхідної інформації різних галузей науки, промисловості та сільського господарства.

Серед них доцільно виділити такі групи джерел: науково-технічна галузева інформація; патентна інформація; інформація стандартизації, метрології та сертифікації; інформація сфери статистики; юридично-правова інформація. Зазначені аспекти детально описані у монографії Є. Жукова «Держава в добу інформатизації (теоретико-правовий аналіз)» [365].

В сучасних умовах інформаційний ресурс багато в чому визначає ефективність публічного управління. Звідси впливає проблема підвищення

якості інформації, що функціонує в системі органів публічної адміністрації.

Серед напрямів підвищення якості інформації, як ресурсу в публічному управлінні найбільш значущими є:

- правове забезпечення формування та використання інформаційного ресурсу в публічному управлінні;

- застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для створення, обробки, зберігання, поширення інформації;

- протидія загрозам інформаційному компоненту публічного управління.

- розробка теоретичних аспектів інформаційних ресурсів публічного управління з урахуванням мінливих реалій сучасного суспільства (зміна ролі держави у зв'язку з розвитком громадянського суспільства, широке впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності тощо);

- дослідження пріоритетних завдань системи публічного управління в контексті асоціації України і Європейського Союзу, необхідності захисту суверенітету та територіальної цілісності держави, повернення під юрисдикцію України Автономної Республіки Крим і міста Севастополя відповідно до реалій XXI століття, з урахуванням посиленого інформаційного чинника у внутрішній і зовнішній політиці (такими завданнями є функціонування електронного урядування, подолання «цифрової нерівності» в регіонах України, підвищення комп'ютерної грамотності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування тощо) [363; 364];

- розробка загальної теорії інформаційних ресурсів у публічному управлінні, обґрунтування їх системної взаємодії, використання в різних умовах соціально-економічної діяльності;

- аналіз праць зарубіжних авторів і діяльності публічної адміністрації у сфері публічного управління в країнах-членах Європейського Союзу для підвищення компетентності суб'єктів публічного управління.

Рекомендації практичного характеру можна об'єднати в дві основні групи.

Першу групу рекомендацій складають пропозиції, які можуть бути враховані органами публічного управління.

З огляду на те, що рівень розвитку сучасної держави багато в чому визначається кількістю, якістю та доступністю інформаційних ресурсів у публічному управлінні доцільно сформулювати основні напрями діяльності в цій галузі:

- розробка і вдосконалення нормативно-правового забезпечення системи управління інформаційними ресурсами у публічному управлінні та механізмів реалізації наявних правових положень;

- поділ повноважень щодо володіння та розпорядження національними інформаційними ресурсами між центральними органами публічного управління, адміністративно-територіальними одиницями (регіонами) і органами місцевого самоврядування;

- розробка та реалізація організаційних заходів щодо координації діяльності у сфері формування та використання інформаційних ресурсів публічного управління;

- розробка та реалізація фінансово-економічних методів регулювання діяльності щодо формування та використання інформаційних ресурсів у публічному управлінні;

- створення державної системи моніторингу стану використання інформаційних ресурсів у публічному управлінні.

З погляду на дослідження І. Сопілко щодо державної інформаційної політики України [368], першочерговими заходами державної інформаційної політики у сфері формування, розвитку та використання інформаційних ресурсів у публічному управлінні повинні бути:

- аналіз чинного законодавства, що стосується різних аспектів формування, розвитку та використання інформаційних ресурсів з метою вироблення рекомендації з узгодження положень різних законів і визначення необхідних доповнень до законодавства;

- формування громадських консультативно-координаційних рад з різних

напрямів розвитку інформаційних ресурсів у публічному управлінні;

– проведення інвентаризації інформаційних ресурсів, створених за рахунок державного бюджету, що знаходяться у віданні установ і підприємств різних форм власності;

– розробка і реалізація системи управління інформаційними ресурсами у публічному управлінні за окремими категоріями.

4.1.2 Інформаційний обмін та інформаційно-правова взаємодія органів виконавчої влади в Україні

Інформаційні ресурси є необхідною умовою ефективної діяльності в усіх сферах соціального управління. Кількість і якість інформаційних ресурсів, ступінь їх доступності та використання стають одними з визначальних чинників економічного розвитку країни та її інтеграції у європейський соціально-економічний простір.

Інформаційні ресурси України включають бази даних, бібліотечні, архівні, статистичні та інші фонди, реєстри, реєстри, кадастри, класифікатори, довідники та словники, Інтернет-сайти, інші інформаційні об'єкти. Частина цих інформаційних ресурсів є державною, вони створюються і використовуються центральними та місцевими органами влади і організаціями безпосередньо або за їх участю (фінансовому, організаційному, технологічному тощо) [369].

Незважаючи на істотні відмінності в ступені інформатизації різних адміністративно-територіальних одиниць країни, досягнутий рівень технологічного оснащення органів публічного управління в більшості з них дозволяє поетапно переходити до електронної міжвідомчої взаємодії, надання інформаційних ресурсів з допомогою Інтернету. Тим не менше, в умовах сучасного етапу розвитку економіки і суспільства існують негативні явища в регіональній інформатизації. Роботи з інформатизації, що проводяться на місцевому рівні упродовж останнього десятиліття, недостатньо скоординовані. Крім формування централізованих програм інформатизації багато проектів

регіональних інформаційних систем реалізуються у межах окремих програм і недостатньо пов'язані між собою. Процеси інформатизації регіонів все ще мають переважно відомчий характер, тому існуючі інформаційні системи замкнуті на обслуговування завдань у межах окремого органу влади, що відповідає сценарію роз'єднаної інформатизації.

Одним з необхідних умов прийняття ефективних рішень при управлінні складними соціальними об'єктами, є своєчасне забезпечення задіяних на різних рівнях управління достовірною, повною і якісною інформацією про поточний і прогнозований стан об'єкта управління. Це створює основу для вироблення превентивних управлінських рішень на базі прогнозних оцінок стану об'єкта управління [370].

Основні труднощі при вирішенні завдань прогнозування стану соціальних об'єктів обумовлені їх складністю, недостатньою вивченістю процесів, що в них протікають, обмеженими можливостями проведення активних експериментів, складністю і не скоординованістю процесів збору вихідних даних, їх недостатньою доступністю, неадекватністю використовуваних моделей і низкою інших причин.

У той же час різноманітність завдань, для вирішення яких необхідна інформація про ресурси і явища, різноманітність самих описуваних об'єктів, процесів і підходів до відображення інформації про них, не дозволяють говорити про безліч інформаційних ресурсів цієї групи як єдиної системи.

Стосовно до сфери публічного управління С. Телешун, І. Рейтерович визначають характеристики інформації у публічному управлінні, вказуючи на великий обсяг, багаторазовість використання, оновлення та перетворення в процесі використання, різноманіття логічних операцій та математичних розрахунків отримання багатьох видів результатної інформації [371, с. 9].

Неосяжність інформації призводить до того, що конкретним органом публічного управління формується необхідне та достатнє інформаційне середовище – інформаційний ресурс. Виходячи з цього, інформаційним ресурсом у публічному управлінні є частина інформації, що виділяється за

ознакою її суб'єкта-посадової особи публічної адміністрації або за ознакою її походження (створення) і цільового використання.

Уперше в національній науковій літературі термін «інформаційні ресурси» з'явився у праці видатного українського вченого В. Глушкова [372].

Зважаючи на визначення поняття інформаційний ресурс у Законі України від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР «Про Національну програму інформатизації» під інформаційними ресурсами у публічному управлінні розуміється організована сукупність документованої інформації, що включає в себе бази даних, створені, оброблені та накопичені в інформаційних системах органів публічного управління.

Митний кодекс України передбачає, що формування інформаційних ресурсів відбувається в ході обміну та передачі інформації між різними користувачами інформації. Управління в митній сфері держави відноситься до публічного управління. О. Ткачова, розглядаючи напрями вдосконалення державного управління митними органами у сучасному контексті підкреслює їх публічний характер [373].

Отже, можна говорити про процес обміну інформацією в процесі формування різних інформаційних ресурсів. Визначення поняття «обмін інформацією» в законодавчих актах у сфері публічного управління відсутнє.

З огляду на вказане, даючи визначення поняття «обмін інформацією» доцільно виходити з суті поняття «обмін» в економічному розумінні.

Український Економічний словник-довідник термін «обмін» визначає як внутрішній елемент процесу виробництва, фаза суспільного відтворення. Обмін виник у результаті розвитку продуктивних сил і суспільного поділу праці. Як фаза суспільного відтворення, обмін виступає формою економічного зв'язку між виробниками та споживачами товарів і послуг, є суттєвою умовою визначення вартості товарів [374].

Отже, обмін інформацією становить окремий випадок обміну, де як товар використовується інформація. Обмін інформацією можна визначити як економічну операцію, як одну з форм обміну, яка полягає в тому, що одна особа

передає іншій відомості (повідомлення, дані), отримуючи інші відомості (повідомлення, дані).

Незважаючи на те, що в нормативних актах доволі часто використовується термін «обмін інформацією», в них йдеться про інформаційний обмін.

Поняття обмін інформацією або інформаційний обмін, є поширеним у відомчих нормативно-правових актах.

По суті, інформаційний обмін становить взаємовідносини, при яких за інформацію що віддається, як правило, надходить інша інформація, тобто під інформаційним обміном фактично розуміється обмін інформацією [375].

Наприклад, інформаційний обмін – взаємообмін між клієнтами інформаційними матеріалами і програмами, завдяки якому прискорюється процес прийняття економічних, передусім управлінських, рішень [376]. Тобто інформаційний обмін – це обмін відомостями про осіб, предмети, факти, події і процеси незалежно від форми їх подання.

В Енциклопедії кібернетики В. Глушков писав, щодо передавання інформації, відповідно до теорії К.-Е. Шеннона, процес передачі інформації виглядає так: джерело повідомлення (інформації) – передавач – приймач – споживач повідомлення. При конструюванні системи І. п. завжди припускають, що заданими є вимоги, які ставлять до точності відтворення повідомлень, бо коли множина X не є скінченною чи лічбовою, не можна домогтися повного збігу того повідомлення, яке надсилають, і того, яке одержують під час передавання будь-яким «зашумленим» каналом зв'язку [377], під яким в нашому випадку можна розуміти системи захисту інформації.

Об'єктом інформаційного обміну виступає документ. У загальному вигляді правову систему можна визначити як сформовану під впливом об'єктивних закономірностей розвитку суспільства сукупність усіх його правових явищ, які перебувають у стійких зв'язках між собою та з іншими соціальними системами. Нормативна основа правової системи формується за посередництвом видання нормативно-правових актів та інших документах

[378]. Документ – це інформаційний об’єкт, який став системоутворюючим елементом національної правової системи, водночас, виступає одиницею інформаційного ресурсу.

Закон України від 9 квітня 1999 року № 595-XIV «Про обов’язковий примірник документів» під документом розуміє матеріальний носій із зафіксованою на ньому в будь-якій формі інформацією у вигляді тексту, звукозапису, зображення або їх поєднання, який має реквізити, що дозволяють його ідентифікувати, і призначений для передачі в часі і в просторі з метою громадського (суспільного) використання та зберігання [379].

В Україні офіційно прийняті три визначення документа, які зафіксовані в деяких Державних стандартах (ДСТУ):

Узагальнюючи доцільно зробити висновок, що документ – це носій зафіксованої за встановленими формами та правилами інформації, необхідної для реалізації інформаційних процесів.

З появою електронного документа виникла необхідність правового регулювання низки явищ: співвідношення (пріоритет) електронного і паперового документів, юридична сила електронного документа, статус електронного та паперового документів, створення електронної копії паперового документа та його подальше копіювання, поширення, розміщення та доступ до електронного документа через корпоративні мережі та мережі загального користування Інтернет [380].

Правовим закріпленням визначення електронного документа як інформаційного повідомлення можна вважати Конвенцію Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1952 року «Про міжнародне право спростування».

У зв’язку з асоціацією України і Європейського Союзу, що вимагає активного впровадження інформаційних технологій і застосування електронного документа як предмета інформаційного обміну, міжнародні організації і держави, в тому числі й Україна, намагаються врегулювати прогалини в праві, пов’язані з регулюванням електронного документообігу та визначення ключових понять названого процесу.

У системі національного права відсутнє загальноприйняте визначення поняття електронний документ. Однак при розробці нормативних документів кожен центральний орган публічної влади формулює визначення названого поняття з урахуванням своєї специфіки у вузькому сенсі.

Наукове визначення електронного документу доцільно надати на підставі наукових досліджень І. Курташоваї «Електронний документообіг і його особливості», але з урахуванням поглядів авторів навчального посібника «Основи інформаційних технологій і систем» В. Павлиша і Л. Гліненко [381].

Електронний документ – це документ, створений за допомогою електронних цифрових програмних і апаратно-програмних засобів, в якому виділена інформація з реквізитами подана і матеріально зафіксована у формі дискретного або аналогового сигналів у цифровій формі запису кодованого ідентифікованого файлу або ідентифікованого запису у файлі бази даних або інших електронних носіях, доступною для використання, копіювання, пересилання та отримання телекомунікаційних каналах зв'язку і подальшої обробки в інформаційних системах та для відображення або відтворення при візуальному або іншому сприйнятті людиною з допомогою цих засобів.

Електронний документ згадується у багатьох нормативно-правових актах, в тому числі у Законах України від: 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію»; 22 травня 2005 року № 852-ІV «Про електронний цифровий підпис»; 3 вересня 2015 року № 675-VІІІ «Про електронну комерцію»; 5 липня 1994 року № 80/94-ВР «Про захист в інформаційно-телекомунікаційних системах» [382–384].

Одним з видів електронних документів є електронні гроші, яким притаманні властивості і атрибути готівкових і безготівкових грошей. Сутність електронних грошей розкривається через включення у визначення внутрішніх іманентних властивостей, до яких зараховані правові, інфраструктурні і емісійні властивості [385].

За визначенням Т. Г. Омельченко, Н. А. Джанджгава у національному законодавстві в 30 нормативно-правових актах згадується про застосування

електронного документообігу [386].

Узагальнюючи нормативні визначення під електронним документом доцільно розуміти формалізований запис інформації в електронному вигляді, засвідчений електронним цифровим підписом, який відповідає правилам і вимогам документування при здійсненні певних видів діяльності, яка фіксується юридичними засобами.

Суть електронного документообігу полягає в тому, що вся інформація передається у вигляді електронних документів, включаючи всі наступні зміни і доповнення до них, з використанням електронних засобів. Сутність і правовий режим електронного документообігу в органах публічного управління України детально розглянути А. Новицьким і О. Кукаріним [387].

Відносини у сфері електронного документообігу на різних рівнях публічного управління сьогодні регулюються шляхом видання відомчих нормативно-правових актів. Вони регулюють досить широке коло інформаційних відносин, що складаються у правовій сфері публічного управління.

Найзначніші, комплексні інформаційні проблеми знаходять відображення у спеціально присвячених цим питанням нормативно-правових актах, які приймаються органами місцевої влади – обласними та районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в містах.

У порівнянні з іншими документами, електронний документ має низку переваг:

- дає змогу пошуку за ключовими словами;
- не змінюється з часом;
- може містити URL-посилання, що дає змогу швидкого пошуку;
- електронний документ основа систем автоматизації процесів;
- дозволяє працювати в режимі правок і проміжних версій;
- має меншу трудомісткість редагування, тиражування, перекладу.

При обміні електронними документами виникає необхідність ідентифікації цих документів з метою їх подальшого використання.

У реальному житті найчастіше після елементарного обміну інформацією настає період інформаційної взаємодії [388].

Українська енциклопедія визначає взаємодію, як одну з із форм взаємозв'язку між явищами, суть якої полягає у зворотному діянні одного предмету чи явища на інше поняття [389]. Взаємодія в широкому сенсі проявляється як участь у спільній роботі, діяльності, співробітництво.

На думку Я. Лазора, у складних інформаційних системах під інформаційною взаємодією розуміють процес взаємодії двох і більше елементів, основним змістом якого є обмін повідомленнями, що приводить до зміни інформаційного стану або задоволення інформаційних потреб [390].

У національному законодавстві поняття інформаційна взаємодія не розкривається. Беручи до уваги вищевикладене, з погляду на дослідження О. Климентьєва «Інформаційна взаємодія як прояв інформаційної функції», під інформаційною взаємодією доцільно розуміти процес інформаційного обміну між двома і більше суб'єктами публічного управління, при якому відбувається зміна наявної інформації в учасників інформаційної взаємодії [391].

О. Климентьєв визначає інформаційну взаємодію як відносини суб'єктів інформаційних правовідносин, оскільки вони беруть безпосередню участь у формуванні інформаційного суспільства у межах своїх повноважень, які стосуються інформації, оскільки вона є єдиним об'єктом цього виду відносин [391].

Запропоноване визначення інформаційної взаємодії, з погляду на визначення О. Климентьєва щодо інформаційних правовідносин, доцільно прийняти за базове поняття в системі інформаційного обміну суб'єктів різних рівнів публічного управління.

Поняття інформаційної взаємодії дозволяє розкрити сутність поняття міжвідомчої інформаційної взаємодії органів публічного управління, під яким розуміється обмін інформацією в автоматизованому режимі та регламентоване надання доступу до інформаційних ресурсів міжвідомчої інформаційної системи з використанням сучасних засобів ідентифікації і електронного

цифрового підпису, в результаті застосування яких можна однозначно визначити (ідентифікувати) учасників міжвідомчої інформаційної взаємодії, правомочність, дату та час здійснення взаємодії, гарантувати ідентичність інформації, відправленої одним учасником міжвідомчої інформаційної взаємодії та отриманої іншим.

Інформаційна взаємодія здійснюється за допомогою інформаційних технологій і технічних засобів, тобто електронної інформаційної системи. При цьому у національному законодавстві під інформаційною системою розуміється сукупність інформації, що міститься в базах даних, а також інформаційних технологій і технічних засобів, які забезпечують її обробку. Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV «Про телекомунікації» визначає інформаційну систему загального доступу як сукупність телекомунікаційних мереж і засобів для накопичення, обробки, зберігання, передавання даних [391].

Ю. Довгаль визначає інформаційну систему як систему обробки інформації на основі програмного забезпечення, інших засобів автоматизованої обробки й обігу інформації, системи телекомунікацій [392]. З позиції теорії інформаційних технологій і систем, інформаційна система – це технологічна система, що становить сукупність технічних, програмних та інших засобів, об'єднаних структурно і функціонально для забезпечення одного або декількох видів процесів обробки інформації за допомогою наявної, отримання одних інформаційних об'єктів з інших, шляхом виконання певних процедур та її передачі користувачеві. Невід'ємною частиною інформаційної системи є обробка інформації і її передача [393].

У Законі України від 06.07.2011 р. № 3593-VI «Про ратифікацію Угоди про держав-учасниць СНД у створенні, використанні та розвитку міждержавної мережі інформаційно-маркетингових центрів для просування товарів і послуг на національні ринки» подано визначення інформаційної системи, а саме під нею розуміється: сукупність інформації, яка міститься в базах даних та інформаційних технологій і технічних засобів, які забезпечують її обробку.

Водночас, Закон України від 06.07.2011 р. № 3593-VI визначає

інформаційний ресурс як сукупність інформації, що міститься в базі даних інформаційних систем міждержавної мережі інформаційно-маркетингових центрів, для здійснення електронної взаємодії [394].

Тобто інформаційна система – це організаційно впорядкована сукупність інформаційних ресурсів та інформаційних технологій, що реалізують інформаційні процеси з інформаційними ресурсами для здійснення електронної взаємодії.

Це, у свою чергу, становить організаційно впорядковану сукупність документів (масивів документів) й інформаційних технологій і систем з використанням засобів обчислювальної техніки і телекомунікацій, що транспортують інформаційні процеси.

Для обігу інформаційних ресурсів у публічному управлінні доцільно розглядати інформаційну систему Web-орієнтовану на завдання пошуку і інтеграції інформації, яка знаходиться в базах даних і сукупності інформаційних технологій та технічних засобів, що забезпечують обробку інформації, де Web-інтерфейс формується за допомогою метаданих на основі онтології інформаційних ресурсів необхідних для ефективного соціально-економічного управління.

Найбільш комплексне визначення інформаційної системи подано в Положенні про державну інформаційну систему електронних звернень громадян, оскільки таке визначення відображає її комплексний склад.

Доцільно зазначити, що до основних ознак інформаційної системи відносяться:

- виконання однієї або декількох функцій стосовно інформації;
- єдність системи (загальна файлова система, єдині стандарти та протоколи, єдине адміністрування тощо);
- змога композиції та декомпозиції об'єктів системи при виконанні заданої функції;
- сумісність з іншими системами в інформаційному просторі.

Інформаційні системи поділяються на: державні інформаційні системи;

інформаційні системи органів місцевої влади та органів самоврядування; інші інформаційні системи.

Уперше поняття інформаційний простір зустрічається в концепції формування інформаційного простору Співдружності незалежних держав (СНД), розміщеної на офіційному веб-сайті Верховної Ради України з 18 жовтня 1996 року.

Інформаційний простір Співдружності незалежних держав – це сукупність національних інформаційних просторів держав-учасниць Співдружності незалежних держав, що взаємодіють на основі відповідних міждержавних договорів за узгодженими сферами діяльності.

Формування інформаційного простору Співдружності незалежних держав – це сукупність узгоджених на міждержавному рівні заходів і умов з розвитку на взаємовигідній основі міждержавних інформаційних обмінів в інтересах співпраці держав-учасниць Співдружності незалежних держав в узгоджених сферах діяльності і відповідно до міжнародних принципів поширення інформації з метою забезпечення і задоволення інформаційних потреб громадян, підприємств, організацій і органів управління держав Співдружності.

Інформаційна інфраструктура держав-учасниць – це сукупність наявних в державах Співдружності інформаційних ресурсів, засобів теле-, радіо-, телефонного, телефаксного, спеціального, супутникового, поштового, телеграфного зв'язку й умов для їх використання в інтересах співпраці держав-учасниць Співдружності незалежних держав в узгоджених сферах діяльності (прим. переклад з рос. автора) [395].

Розкриваючи питання єдиного інформаційного простору країни О. Косогов визначає його як сукупність інформаційних ресурсів і інформаційної інфраструктури, які дозволяють на основі єдиних принципів і за загальними правилами забезпечити безпечну інформаційну взаємодія держави, інститутів громадянського суспільства, громадян [396].

Водночас, необхідно забезпечити рівний доступу до відкритих інформаційних ресурсів і максимальне задоволення інформаційних потреб при

функціонуванні ефективної інформаційної безпеки балансу та забезпечення національного інформаційного суверенітету. На ці обставини звертають увагу автори Аналітичної записки Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України «Проблеми нормативно-правового забезпечення інформаційного суверенітету в Україні» [397]. Створення глобальних інформаційних мереж і розповсюдження інформаційних комунікацій призвело до якісної зміни таких ознак держави, як:

- прозорість кордонів при міжнародному інформаційному обміні;
- глобалізація інформаційних потоків;
- розширення можливостей безпосереднього контакту;
- відносне зниження ролі силового маневрування та військової сили загалом у здійсненні міжнародних відносин;
- зіткнення національних інформаційних законодавств країн та необхідність їх гармонізації й уніфікації.

Як зазначає В. Іваненко, досліджуючи українізацію інформаційного простору як фактору забезпечення інформаційного суверенітету й посилення інформаційної безпеки України, під час розбудови інформаційного суспільства єдине інформаційне середовище або єдиний інформаційний простір стає одним з найважливіших ознак держави, є умовою збереження інформаційного суверенітету країни і зміцнення державності [398].

Необхідно зауважити, що у проекті Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» автор Л. Лук'яненко визначає національний інформаційний простір України як сферу (об'ємний простір), у якій здійснюються інформаційні процеси і на яку поширюється юрисдикція України.

Держава виступає гарантом цілісності національного інформаційного простору України на основі:

- єдиної державної політики, визначеної законами, обов'язковими для всіх учасників інформаційної діяльності в національному інформаційному просторі України незалежно від форм власності;

– збереження права власності держави на провідні об'єкти національного інформаційного простору, використання нею належної бази та економічних важелів для здійснення регулятивного впливу на суспільні відносини в сфері інформації;

– державної системи професійного навчання і підвищення кваліфікації працівників засобів масової інформації, наукової та експериментальної діяльності;

– економічного забезпечення цільових програм, здійснення відповідних протекціоністських заходів.

Об'єктами національного інформаційного простору є інформаційна продукція в усіх її різновидах, включаючи твори літератури і мистецтва, наукові праці, публічні виступи, які використовуються в інформаційній діяльності, національні інформаційні ресурси, інформаційні послуги, організаційні та майнові функціональні елементи інформаційної інфраструктури [399].

Єдиний інформаційний простір у контексті асоціації України і Європейського Союзу – це сукупність інформаційних ресурсів та інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що дозволяє на основі єдиних принципів і загальних правових правил, забезпечувати безпечну інформаційну взаємодія держав-членів Європейського Союзу, їх органів, організацій і громадян при рівному доступі до відкритих інформаційних ресурсів з метою задоволення інформаційних потреб органів публічної адміністрації, інститутів громадянського суспільства, державних органів і громадян [400].

Основні об'єкти єдиного інформаційного простору держави та Європейського Союзу повністю збігаються в силу того, що вони не залежать від кількості суб'єктів які приймають участь і меж територіального поширення інформаційного простору так, як нормативно-правове регулювання здійснюється на підставі директив, що приймаються на підставі адміністративно-процедурного права Європейського Союзу [401].

Інформаційні ресурси і інформаційні системи в єдиному європейському просторі розвиваються на підставі онтологічної моделі з динамічною корекцією основних напрямів національних державних інформаційних політик, що розробляються на підставі єдиного політичного курсу Європейського Союзу.

З цієї точки зору досвід Європейського Союзу щодо формування політики в інформаційній сфері, досвід використання інформаційного чинника в інтеграційних процесах, аналіз основних проблем у формуванні єдиного інформаційного ринку, а також особливостей інтеграції національних засоби масової інформації в наднаціональний інформаційний простір може виявитися корисним під час розроблення власної національної політики у цій сфері. Трансформація національного інформаційного простору України відбувається під впливом трьох різних факторів:

- європейського інтеграційного процесу;
- становлення інформаційного суспільства та розвитку нових інформаційно-комунікативних технологій;
- історичних політичних і соціокультурних традицій країни [402].

Німецький дослідник Е. Шмідт-Ассманн зазначає: «Відповідальність держави за інформацію має виявлятися скоріше у встановленні рамок для вільної комунікації й в організації компенсаційних механізмів ніж у класичних регуляторних інструментах. Йдеться про юридичну структуризацію нового устрою знань і адекватне визначення адміністративного внеску, потрібного для конститутування на засадах власних законів. Тут також стає зрозумілим, якою мірою інформаційно-адміністративне право повинне залучати пов'язані з інформацією зміни структур і форм вираження права. Зробити інформаційно-адміністративне право новим основоположним складником адміністративного права має своєю метою не просте доповнення, а постійне переформування та зміна розподілу традиційних системних частин. Забезпечення доступу до інформаційної інфраструктури, допомога держави у сфері інформації, захист від неконтрольованого регулювання за допомогою інформації, розбудова механізмів саморегуляції та захист шляхом створення системи – ось його

найважливіші орієнтири та рамкові умови [401].

Дослідження інформаційних технології у публічному управлінні України ставить ряд питань щодо адміністративно-правового аспекту обміну, використання інформаційних ресурсів і єдиного інформаційного простору держави, забезпечивши при цьому інформаційний суверенітет і належний рівень інформаційної безпеки інформацією.

На наш погляд у контексті публічного управління інформаційний обмін і обмін інформацією не мають відмінностей. Вони є давно використовуваними поняттями, але, незважаючи на це їх визначення досить складно знайти в нормативних правових документах. Хоча існує ряд нормативно-правових документів, угод, договорів укладених з метою інформаційного обміну або обміну інформацією, відомчих нормативних документів, що регулюють інформаційний обмін або обмін інформацією, деякі з них дають визначення цього поняття стосовно визначеного об'єкту правового регулювання. У зв'язку з цим обмін інформацією представлений як окремий вид обміну відомому у науці економіка, де в якості об'єкту обміну використовується інформація у документальній формі, у тому числі у вигляді електронного документу [403].

Водночас, доцільно відзначити, що немає єдиного підходу до формування нормативних актів, які закріплюють поняття «електронний документ» і суспільних відносин, пов'язаних з електронним документообігом.

На думку автора, у контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу необхідно в національному законодавстві закріпити визначення поняття електронного документообігу, яке в європейському законодавстві перетерпіло зміни з моменту первинного визначення у директиві Європейського Союзу (Директива Європейського Парламенту та Ради Євросоюзу 1999/93 / ЕС від 13 грудня 1999 року «Про правові основи для Європейського товариства щодо використання електронного підпису» [404]).

В ході подальшого уточнення і конкретизації поняття інформаційний обмін, інформаційна взаємодія, інформаційні ресурси, інформаційний простір

особливо в світлі уваги до цієї проблеми на державному рівні і значного зростання наукових публікацій, позначилися основні напрями їх вивчення, серед яких можуть бути:

– по-перше, це розробка інформаційного законодавства регулюючого проблеми управління інформаційними ресурсами, забезпечення права кожного на вільне отримання інформації із загальнодоступних інформаційних систем, удосконалення інституту інтелектуальної власності на результати творчої діяльності та документовану відкриту інформацію, необхідність удосконалення: відповідних цивільно-правових норм щодо регулювання доступу до інформації, відповідальності суб'єктів правового регулювання за якість і своєчасність надання інформаційних продуктів і послуг і інші.

– по-друге, удосконалення систем взаємодії інтегрованих систем і баз даних публічного значення на рівні держави в цілому та на рівні її адміністративно-територіальних одиниць (областей, міст, районів) ліквідація регіональних і відомчих бар'єрів на шляху поширення інформації, інформатизація управлінських процесів публічного управління влади, впровадження нових методів управління, заснованих на застосуванні сучасних технологій і розробок у технічній і в правовій сфері.

– по-третє, вивчення проблем інтеграції України у європейський і світовий інформаційний простір і міжнародні системи інформаційного обміну, виявлення індикаторів інтеграційних процесів, вивчення інформаційного простору України, включаючи дослідження інформаційних ресурсів україномовної мережі Інтернет, системи цінностей національних користувачів Всесвітньої павутини, проблем нерівномірного розвитку інформаційного суспільства в нашій країні.

– по-четверте, дослідження перспектив інформаційного ринку в Україні у контексті європейських інтеграційних процесів і агресії Російської Федерації щодо України, розробка і обговорення проектів регулюючих норм для управління розвитком підприємницької діяльності в сфері інформаційних послуг.

– по-п’яте, інформаційне забезпечення науково-технічного персоналу, приведення бібліотек і їх інформаційних систем у відповідність зі зростанням вимог щодо задоволення потреб вчених і працівників сфери освіти, розробка дистанційних освітніх технологій, направлених на використання системи гнучкого безперервної освіти, гнучких графіків проведення занять в синхронному і асинхронному режимах.

– по-шосте, технічні проблеми управління доступом до інформаційних ресурсів, створення рівних умов для творців інформаційних продуктів і усунення монополізму окремих структур, розробка єдиних вимог до програмного забезпечення і систем документального забезпечення управління.

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 [405].

4.1.3 Забезпечення органами виконавчої влади інформаційної безпеки в контексті національної безпеки держави

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.

У вітчизняній науці конституційного права зростає інтерес до вивчення теоретичних і практичних проблем функціонування виконавчої влади [406–411]. Однак питання ролі органів виконавчої влади у забезпеченні національної безпеки в конституційно-правовому аспекті ще не отримали належного

наукового висвітлення, що й зумовлює актуальність і необхідність теоретичних розробок у цій царині.

Для визначення ролі виконавчої влади у процесі забезпечення національної безпеки важливе значення має з'ясування специфіки органів виконавчої влади у механізмі забезпечення національної безпеки, їх функцій і повноважень, закріплених у чинному законодавстві, а також певних особливостей взаємодії у цій сфері з деякими вищими органами державної влади [412].

У системі органів виконавчої влади Конституція України [12] розрізняє структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів, органи кожного з яких відповідно до чинного законодавства є суб'єктами забезпечення національної безпеки.

Для розуміння сутності виконавчої влади важливими є узагальнення, запропоновані І. І. Даховою, згідно з якими органи виконавчої влади відрізняються від інших органів влади за: предметом і сферою діяльності; своїм призначенням і змістом діяльності – організовувати реалізацію прийнятих законів; особливістю системи спеціально створених суб'єктів з відповідною компетенцією; специфічними методами своєї діяльності (примус, маніпулювання, переконання, авторитет, традиція) [413].

Деякі науковці схиляються до думки про найважливіше значення у структурі здійснення виконавчої влади політичної функції (політичне управління), та функції адміністративного управління (забезпечення виконання рішень, їх втілення у життя) [414]. Виокремлюють також керівну, регулюючу, розрахунково-аналітичну, організаційну функції органів виконавчої влади [415].

К. С. Бельський вважає, що особливості структури виконавчої влади є такими, що з них випливає наявність двох рівнів у здійсненні її функцій. Перший рівень охоплює основні функції виконавчої влади, які мають вирішальне значення для життя суспільства і випливають із субстанціональної природи цієї влади, яка є першою і від якої відділилися законодавча та судова.

Перша основна функція на цьому рівні – функція охорони громадського порядку та забезпечення національної (державної) безпеки – становить один із основних напрямків у діяльності органів виконавчої влади. Друга істотна функція – регулятивно-управлінська. Ця функція є управлінською за своїм характером, вона здійснюється безперервно, на основі та з метою виконання закону. Проте, державне управління як діяльність органів виконавчої влади є одночасно й розпорядчою діяльністю. Органи виконавчої влади є не пасивними виконавцями закону, волі законодавчого чи вищестоящего по вертикалі органу, а й суб'єктами, що мають владні повноваження, здійснюють управлінські дії з власної ініціативи, реагуючи шляхом прийняття рішень на зміни в управлінській ситуації. До цієї ж групи автор відносить і функцію забезпечення прав і свобод громадян [416].

Другий рівень за К. С. Бельським становлять допоміжні функції (тобто функції, які мають інструментальний характер) – нормотворчості, оперативно-виконавча і юрисдикційна функція, які використовуються як організаційно-технічні засоби реалізації основних функцій виконавчої влади [416, с. 14-21].

На думку В. Б. Авер'янова, органи виконавчої влади повинні більше уваги приділяти здійсненню правозабезпечувальної (пов'язаної із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисної (пов'язаної із захистом порушених прав) функцій. Такий підхід сприятиме радикальній зміні спрямованості функцій виконавчої влади, орієнтуючи її насамперед на потреби та інтереси людини, а не на потреби самого державного апарату, інтереси корпусу державних службовців [417, 238-253].

Аналіз наукової літератури свідчить про багатофункціональність органів виконавчої влади та про наявність достатньої можливості відігравати активну роль у забезпеченні національної безпеки у процесі здійснення як самостійної функції забезпечення національної безпеки, так і інших притаманних органам виконавчої влади функцій [418].

Специфіка національної безпеки пов'язана з наявністю загроз у багатьох сферах життєдіяльності, і у процесі виявлення та нейтралізації цих загроз

можуть брати участь органи державної виконавчої влади різних рівнів та спеціалізації. До того ж, практично усі ці органи відповідно до Закону «Про основи національної безпеки України» є суб'єктами її забезпечення. Тому для забезпечення національної безпеки у першу чергу здається доцільним розділити органи виконавчої влади залежно від обсягу і характеру компетенції на органи загальної та органи спеціальної компетенції [419, с. 73]. Органи загальної компетенції – це органи, які у межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління та координацію всіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів спеціальної компетенції. До них належать Кабінет Міністрів і місцеві державні адміністрації.

Органи спеціальної компетенції забезпечують реалізацію державної політики в досліджуваній сфері й безпосередньо здійснюють притаманними їм методами і способами заходи з попередження чи подолання зовнішніх і внутрішніх загроз основним об'єктам національної безпеки [420].

Аналіз наукової літератури і чинного законодавства свідчить, що забезпечення національної безпеки України здійснюється цілісною системою органів виконавчої влади. При цьому обсяг повноважень, що стосуються питань національної безпеки, які вони здійснюють у межах кожної з функцій, є досить значним і виходить за рамки нашої статті. Тому звернемо увагу тільки на окремі органи та їх повноваження у цій сфері.

У статті 116 Основного Закону визначається зміст діяльності Кабінету Міністрів України, що становить основу його компетенції. Відповідно до п. 7 цієї статті, Кабінет Міністрів здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Істотне значення у цій сфері мають також такі повноваження: забезпечувати державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснювати внутрішню і зовнішню політику держави, виконувати Конституцію і закони України, акти Президента України; розробляти проект закону про Державний бюджет України і забезпечувати виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету

України, подавати Верховній Раді звіт про його виконання.

Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення національної безпеки регламентовані також у чинному законодавстві. Відповідно до ст. 9 Закону «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. [421] уряд має широкі повноваження у сфері оборони та віднесений п. 12 Указу Президента «Про воєнну доктрину» від 15 липня 2004 р. до основних суб'єктів забезпечення воєнної безпеки [422]. Для координації діяльності державних органів виконавчої влади з питань техногенно-екологічної безпеки, надзвичайних ситуацій та з питань безпечної життєдіяльності населення Кабінет Міністрів України утворює відповідні комісії (ради) [423].

Велике, навіть визначальне значення для державно організованого соціуму має питання про те, хто очолює виконавчу владу, хто є центральною політичною фігурою і концентрує у своїх руках найбільше за обсягом владних повноважень. По суті, завоювати владу в сучасній державі – означає очолити її виконавчо-розпорядчі органи [424]. На сучасному етапі для України це питання також є актуальним, оскільки зміни до Конституції розширили повноваження Прем'єр-міністра України, від компетентного керівництва органами виконавчої влади, політичної волі й розважливості якого залежатиме результативність здійснюваної державної політики та створення реальних умов для нормального функціонування й прогресивного розвитку основних об'єктів національної безпеки.

Складною проблемою, яку сьогодні не вирішено на законодавчому рівні і в реальній практиці державотворення, є питання розмежування контролю у сфері забезпечення національної безпеки між Президентом і Кабінетом Міністрів, а також контролю і координації дій органів виконавчої влади, які здійснює Рада національної безпеки та оборони і Кабінет Міністрів. Як правило, у законах, які врегульовують питання у сфері національної безпеки, ці повноваження дублюються. Це призводить до перетягування повноважень і до послаблення відповідальності за результати відповідної діяльності. Зазначена проблема загострилася саме внаслідок внесення змін до Конституції, реалізація

яких на практиці загрожує деформацією виконавчої вертикалі, наявністю конкуренції Президента та Прем'єр-міністра, а історія вітчизняного державотворення також свідчить, що це стосується також посад секретаря РНБО та віце-прем'єр-міністра з питань національної безпеки і оборони [425].

Роль і місце органів державної виконавчої влади у забезпеченні національної безпеки України зумовлена їх місцем у державному механізмі, широкими повноваженнями і здатністю вирішувати конкретні завдання щодо забезпечення національної безпеки у різних сферах життєдіяльності, наявністю розгалуженої системи спеціально для цього створених органів. Виконавча влада, на вершині якої перебуває уряд, концентрує у своїх руках значні, порівняно з іншими гілками влади, фінансові, матеріально-технічні, технологічні, організаційні, людські та інші ресурси. І в силу цього бере активну участь як у створенні належних умов для життєдіяльності та прогресивного розвитку основних об'єктів забезпечення національної безпеки, так і найбільшою мірою пристосована до здійснення оперативних дій щодо протидії та запобігання потенційним і реальним загрозам. Тому необхідно, щоб органи виконавчої влади набули стійкої адаптованості до постійних соціально-політичних змін і завжди діяли єдино і консолідовано [426].

Надійність захисту життєво важливих інтересів України залежить насамперед від створення ефективної системи забезпечення національної безпеки і механізму її реалізації. Діяльність по забезпеченню національної безпеки має розглядатися в широкому і вузькому (власному) розумінні. У першому випадку, як спосіб захисту життєдіяльності і розвитку державності України шляхом своєчасного і адекватного реагування на всілякі загрози внутрішнього і зовнішнього характеру. У другому – як ефективна діяльність державних органів влади, організацій і установ загальної і спеціальної компетенції, а також суспільних структур, діяльність яких здійснюється на професійній основі. Така діяльність виражається у здійсненні законодавчо закріплених функцій із виявлення та оцінки можливих джерел загроз для національних інтересів України, а також їх локалізації і ліквідації [427].

Гарантування безпеки людини і громадянина, держави і суспільства покладається на державу і вирішуються відповідними державними структурами (ст. 3, 17, 18, 19, 106, 113 Конституції України) у певних функціях. Під функцією забезпечення національної безпеки України слід розуміти здійснювану державними органами на підставі загальної і спеціальної концепцій, правоохоронними органами, а також громадськими об'єднаннями і громадянами певну діяльність (виконання обов'язків), що забезпечує збереження, відновлення і розвиток умов для нормальної життєдіяльності об'єктів національної безпеки, захисту їх базових цінностей і матеріального благополуччя від внутрішніх і зовнішніх небезпек [428].

Виходячи з даного визначення, основними функціями системи забезпечення національної безпеки в усіх сферах діяльності є:

а) управління діяльністю системи забезпечення національної безпеки включає вироблення стратегії і планування конкретних заходів щодо гарантування національної безпеки; організація і безпосереднє керівництво системою та її структурними елементами; оцінку результативності дій, витрат на проведення заходів щодо гарантування національної безпеки та їх наслідків;

Відповідно до цього, функції національної безпеки поділяються на внутрішні та зовнішні і можуть відноситися до гласних (відкритих) і негласних (конспіративних), кожна з яких, у свою чергу, поділяється на ряд інших функцій, зміст яких визначається завданнями, що вирішуються системами забезпечення національної безпеки України.

Гласні функції (оціночні, прогностична, інформаційна, комунікативна, контрольна та ін.) здійснюються практично усіма суб'єктами національної безпеки і, отже, в тій чи іншій мірі мають загальний характер.

Негласні функції (оперативно-розшукова функція, перевірки, запобіжна, спостереження, припинення, обліку, захисту таємниць та ін.) виконуються тільки спеціальними службами і правоохоронними органами [429]

У найбільш узагальненому вигляді розв'язання завдань (звернених як назовні, так і всередину) із гарантування національної безпеки України є

функцією відповідних державних і громадських організацій. До головних функцій можна віднести програмно теоретичну, планово аналітичну і організаційно управлінську.

Ефективність проведення заходів щодо захисту державних інтересів зумовлює необхідність визначення завдань органів державної влади як загальної, так і спеціальної компетенції, що розв'язуються у системі державної влади. При цьому під завданням національної безпеки розуміють заздалегідь установлену сукупність існуючих або очікуваних умов, наявність яких має зумовити виконання об'єктом національної безпеки конкретних функціональних обов'язків згідно зі своїм посадовим призначенням [430].

Діяльність органів державної влади в галузі національної безпеки має досить складний та динамічний характер суспільних відносин, які виступають керованою системою. Ці відносини суттєво відрізняються від інших об'єктів галузей державного управління. Саме наявністю особливих об'єктів безпеки: особистість, її права і свободи; суспільства, його матеріальні та духовні цінності; держави, її конституційний устрій, суверенітет і територіальна цілісність, і їх специфічними рисами зумовлена об'єктивна потреба створення єдиної системи гарантування та забезпечення національної безпеки Української держави [431].

Значення терміна «діяльність органів державного управління щодо гарантування національної безпеки» нині має дуже широкий зміст порівняно з тим, що вміщувала сфера управління в галузі гарантування національної безпеки до того, як Україна стала суверенною державою. Після проголошення незалежності України діяльність органів державного управління щодо гарантування національної безпеки надає практичну спрямованість у їх роботі. Цією проблемою почали займатися фактично всі державні органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також об'єднання громадян. Саме цим пояснюється те, що в державі почала формуватися система забезпечення та гарантування її національної безпеки. Загальна структура системи суб'єктів забезпечення та гарантування національної безпеки охоплює:

г) громадські структури – пункти охорони громадського порядку, приватні фірми, які здійснюють повноваження в окремих сферах життєдіяльності країни тощо.

Таким чином, механізм гарантування та забезпечення національної безпеки України зорієнтований на практичну координацію всіх видів діяльності державних органів і громадських інститутів з метою відвернення, виявлення і усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз [432].

Виходячи з цього, доцільно визначити завдання органів виконавчої влади у галузі національної безпеки як загальної, так і спеціальної компетенції, які слід вирішувати в галузі національної безпеки.

У діяльності органів державного управління щодо забезпечення та гарантування національної безпеки, на нашу думку, слід окремо виділити також особливий комплекс завдань щодо гарантування зовнішньополітичної і національної безпеки України на період становлення її державності.

До завдань, що гарантують зовнішньополітичну безпеку і національні інтереси України, слід віднести: підвищення політичного авторитету України у світовому співтоваристві (про що свідчить установа дипломатичних відносин із багатьма країнами); вклад України у формування міжнародного демократичного простору; робота зі створення відповідних політичних умов, що сприяють налагодженню торговельних, фінансових і економічних зв'язків із державами світового співтовариства; виявлення деструктивних тенденцій і осередків кризових ситуацій у міжнародній політиці; вдосконалення системи контролю економічних і територіальних кордонів України; формування воєнної доктрини України, адекватної її життєво важливим інтересам у сфері міждержавних відносин; розбудова власних Збройних Сил та інших військових формувань; конверсія оборонно-промислового комплексу і скорочення виробництва бойової техніки; політико дипломатична робота, спрямована на зняття обмежень на передачу інформації і технологій та інші [433].

До основних завдань, що гарантують національну безпеку народу України, слід, у свою чергу, віднести: активізацію сприяння процесам

відродження і збереження загальнонаціональної злагоди суспільства на основі соціальної справедливості, дотримання прав людини і громадянських свобод, а також захист національних інтересів; відвернення загрози розпаду економіки України, спаду виробництва і масового безробіття; охорону навколишнього середовища, особливо водних ресурсів України, а також відвернення великих аварій і катастроф, епідемій, епізоотій та інших стихійних лих; виявлення деструктивних тенденцій і кризових явищ у внутрішньополітичній, економічній, екологічній, соціокультурній, національно-етнічній, інформаційній та інших сферах життєдіяльності держави і суспільства; розвиток системи громадського контролю як способу політичного керівництва, у тому числі військовою організацією Української держави політико правової відповідальності за прийняття рішень усіма ланками управління щодо забезпечення національної безпеки України; організація протидії злочинності та ін [434].

У діяльності органів виконавчої влади різних рівнів стосовно гарантування безпеки самостійними можуть бути виокремлені ті завдання, що мають і внутрішньополітичне, і зовнішньополітичне значення, зокрема виявлення та аналіз деструктивних тенденцій і кризових явищ у сфері економіки, оцінки ступеня їхньої небезпеки і прийняття адекватних, навіть до вживання надзвичайних заходів із її стабілізації та виведення з кризового стану; глибоке вивчення кон'юнктури міжнародного ринку наукоємких і виробничих технологій; вироблення надійних економічних і правових механізмів, що обмежують вивезення за кордон сировинних матеріалів, технологій, наукових розробок та ін.

Важливою проблемою є розмежування повноважень органів державної влади і управління в системі забезпечення та гарантування національної безпеки. Завдання це складне, оскільки, по перше, національна безпека як соціально правова категорія тільки входить у нашу свідомість та діяльність, по друге, як вже зазначалось, Україна з прийняттям Закону «Про національну безпеку» (2003 р.) та ряду інших законодавчих актів, які регулюють відносини в

сфері забезпечення національної безпеки та мають забезпечити злагоджену взаємодію різних органів державної влади та суспільних інститутів у формуванні та проведенні державної політики в сфері безпеки.

Досліджуючи проблему, що пов'язані з підвищенням ефективності взаємодії органів виконавчої влади усіх рівнів у сфері національної безпеки слід зазначити, що удосконалення системи управління національною безпекою України є життєво важливим для своєчасного та адекватного реагування на сучасні виклики і загрози. Це передбачає вдосконалення міжвідомчої координації діяльності органів виконавчої влади де ключову роль, на наш погляд, мають відігравати Рада національної безпеки і оборони України та Кабінет Міністрів України. Надзвичайно важливим є впровадження у діяльність органів виконавчої влади демократичних принципів управління національною безпекою України, спрямованих на запобігання впливу політичного протистояння та корупції, пов'язаних із боротьбою за владу та ресурси.

Для України надзвичайно важливим завданням постає питання щодо подальшого та ефективного вдосконалення системи управління органами виконавчої влади в умовах кризових ситуацій, а також забезпечення ефективного розподілу завдань та повноважень між суб'єктами сектору безпеки так, щоб запобігти дублюванню їх функцій [435].

Отже, демократичні перетворення у сфері національної безпеки України, що здійснюються в контексті європейської інтеграції та конструктивного партнерства у форматі Ради європейського Альянсу, обумовлюють необхідність ґрунтовного перегляду та уточнення завдань структури і повноважень усіх суб'єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі і органів виконавчої влади з урахуванням прийнятих стандартів та економічних можливостей нашої держави [436, с. 9].

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 цілісності, 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 підтримки умов інформаційної безпеки.

Інформаційна безпека розглядається як стійкий стан інформаційної сфери, що забезпечує цілісність та захист об'єктів при наявності несприятливих внутрішніх і зовнішніх дій на основі усвідомлення людиною своїх цінностей, потреб (життєво важливих інтересів) та цілей розвитку.

Інформаційна безпека являє собою одну з найгостріших соціальних проблем сучасної України, яка у повній мірі охоплює публічне управління як у науковому, так і в управлінському аспекті. Високі швидкості соціальних змін детермінують масштабні зміни в державі, внаслідок чого ризик і невизначеність виходять на перший план.

Доцільно зауважити що питання інформаційної безпеки у публічному управлінні знаходить відображення у науковій літературі [437].

В Росії у 2016 році уперше вийшли у світ – підручник для магістратури та аспірантури «Актуальные проблемы информационного права) де у розділі III «Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі публічного управління» та монографії «Системология правового регулирования информационных отношений в инфосфере» інформаційній безпеці публічного управління приділена значна увага [438; 439].

В Україні зазначені проблеми відображені у монографіях Ю. Половинчака «Сучасне інформаційно-комунікаційне середовище як простір трансформації української національної ідентичності», О. Онищенко, В. Горового, В. Попика «Технології розвитку і захисту національного інформаційного простору», О. Бухтатого, Р. Власенка, Н. Грицяк, Т. Гузенко, В. Гурковського, А. Дуди, І. Жилиєва, І.Клименко, Л. Литвинової, Ю. Нестеряка, О. Радченко, Л. Робакова, Ю. Рубана, С. Полумієнко,

О. Попроцького, Г. Почепцова, А. Семенченко, С. Соловйова «Інформаційна складова державної політики та управління» [440; 441].

У сформованих умовах потрібна максимально швидка і, головне, ефективна реакція наукових і управлінських структур на виникаючі проблеми в соціально-економічній системі і основних соціальних інститутів і підсистемах. Особливо складна ситуація склалася в системі масової комунікації суспільства, чому багато в чому сприяли зміна характеру і спрямованості комунікативних потоків внаслідок зростання соціальної значущості Інтернет-середовища та природного відставання нормативно-правового регулювання комунікаційних процесів від розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

У цих умовах стали виникати загрози інформаційній, і, як наслідок, національній безпеці країни, що наглядно видно у дослідженнях Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України [442; 443].

Водночас, розуміння загроз інформаційної безпеки, ефективна їх профілактика та протидія неможливі без всебічного науково-теоретичного та практичного розуміння змістовної суті поняття «інформаційна безпека», функціональних характеристик інформаційної безпеки, її структурних елементів. Саме тому юридичний аналіз проблемної сфери, пов'язаної з інформаційною безпекою у публічному управлінні, на наш погляд, необхідно починати з детального аналізу змістовної суті даного поняття та приділення уваги особливостям нормативно-правового підходу (на відміну від підходів інших наук про суспільство та природничих наукових дисциплін) до інформаційної безпеки та заходів з її забезпечення.

У публічному управлінні розвиток інформаційно-комп'ютерних технологій детермінує ряд системних соціальних проблем, пов'язаних з ризиками в системі масових комунікацій. Як зазначають дослідники О. Дзьобань, В. Белевцева, О. Гладківська, О. Золотар, В. Настюк, О. Панфілов, В. Пилипчук, М. Стрельбицький, В. Фурашев, Р. Чемчекаленко інформаційна безпека на початку третього тисячоліття впевнено виходить на перше місце в системі національної безпеки [444; 445].

З іншого боку, інформаційна безпека – це порівняно молода, яка швидко розвивається сфера інформаційних технологій, для успішного освоєння якої важливо розробити, погоджений з іншими гілками інформаційних технологій базис – концептуальні основи інформаційної безпеки.

З погляду на національну Стратегію інформаційної безпеки України, сучасний стан інформаційної безпеки істотним чином пов'язано з дією ряду об'єктивних чинників, серед яких провідну роль відіграють стрімко прогресуючі інформаційні технології [446].

Як зазначає Е. Шмідт-Ассманн: «У публічному управлінні регулювання та контроль передбачають потоки інформації. Потрібні інформаційні потоки приходять не лише згори до низу, а й у зворотному напрямі. Крім того, через вертикальні зв'язки в межах державної структурної організації вони виходять назовні й поширюються також на інформаційний обмін між державою і суспільством [447]. Більше того, підвищення важливості інформації в житті суспільства і зростання числа людей, зайнятих у сфері інформаційної індустрії, стають не просто черговим етапом науково-технічного прогресу, а новою ерою в розвитку публічного управління. Мова йде про інтеграцію у європейське співтовариство де становлення інформаційного суспільства, на думку Є. Стефановича, відбувається у темпах спів розмірних із розвитком інформаційних технологій [448].

Багато країн світу почали співвідносити свої державні інтереси з розвитком інформаційної інфраструктури, активною інформаційною взаємодією з громадянським суспільством та засобами масової інформації, що в умовах України знайшло відображення у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки [449; 450].

Однак, у той же час, на державному рівні прийшло розуміння того, що зловживання свободою масової інформації в сучасних умовах може представляти загрозу для національної безпеки країни.

З погляду на Доктрину інформаційної безпеки України поряд з

традиційними показниками національної могутності (територія, кількість і якість населення, досягнутий рівень економічного розвитку, величина і ступінь оснащення армії, науково-технічна база суспільства і держави), глобалізація висуває на перший план нові фактори сили.

Зокрема, виняткова роль сьогодні відводиться інформації, комунікації та інформаційних технологій. У безпосередньому зв'язку з цим виникла проблема забезпечення інформаційної безпеки, яка може розглядатися в різних аспектах і на різних рівнях аналізу – від світової політичної системи до окремого індивіда.

У зв'язку із цими масштабними інформаційно-комунікативними трансформаціями не випадковим виглядає зростання уваги державних управлінських структур до проблеми інформаційної безпеки, породженої ризиками, дезорганізаційними тенденціями в комунікаційній системі публічного управління та суспільства в цілому.

Питання інформаційної безпеки окрім Доктрини інформаційної безпеки України посіли важливе місце у всіх посланнях Президента України за 2014-2016 роки, увійшли в Стратегії національної безпеки та кібербезпеки України та Воєнну доктрину України [451–453].

Торкаючись етимології поняття дослідження, необхідно звернути увагу на наступні моменти. Словосполучення «інформаційна безпека» в різних контекстах може мати різний сенс.

У Доктрині інформаційної безпеки України термін «інформаційна безпека» використовується в широкому сенсі. У даному документі йдеться про стан захищеності національних інтересів в інформаційній сфері, що визначається сукупністю збалансованих інтересів особи, суспільства та держави.

В. Ромака, А. Лагун, Ю. Гарасим, Т. Рак, В. Самотий, М. Рибій автори підручника «Аудит інформаційної безпеки» пропонують розуміти під інформаційною безпекою міждисциплінарну проблему, яка має кілька аспектів, зокрема правовий, управлінський, економічний, психологічний, культурологічний, організаційно-технічний та інший [454].

І. Арістова та Д. Сулацький вказують на те, що інформаційна безпека являє собою складне системне, багаторівневе явище, на стан і перспективи розвитку якого надають безпосередню дію зовнішні і внутрішні фактори [455]. Найбільш важливими з них є: політична обстановка в Європейському регіоні; наявність потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз; стан і рівень інформаційно-комунікаційного розвитку країни; внутрішньополітична обстановка у державі.

Ряд дослідників розглядають з позиції філософії інформаційну безпеку як особливий стан інформаційної сфери, що гарантує ефективний розвиток інформаційно-когнітивних процесів, який створив би соціуму інформаційні умови для виживання і подальшого прогресивного розвитку. Є. Архипова представляє інформаційну безпеку як стан захищеності свідомості, почуттів і практик соціальних суб'єктів від інформаційних загроз, реалізація яких може порушити безпеку інформації або спричинити деструктивний інформаційний вплив на суб'єкта інформаційних відносин [456].

Р. Калюжний і О. Тихомиров у монографії «Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави» зазначають: «Статтею 17 Конституції України забезпечення інформаційної безпеки, поряд із захистом суверенітету і територіальної цілісності, визнається однією з найважливіших функцій держави і справою всього Українського народу. Виходячи з цього, забезпечення інформаційної безпеки доцільно розглядати як цілеспрямовану діяльність, домінуючим, але не єдиним елементом об'єктно-суб'єктного складу якої є держава. Така інтерпретація враховує синергетичні тенденції розвитку сучасного суспільства та субсидіарні особливості його взаємодії з державою й повною мірою відповідає положенням теорії держави і права, згідно з якими функції держави розуміються як напрями, сторони або види державної діяльності» [457, с. 65].

З позиції соціології під інформаційною безпекою розуміють ефективну дію механізмів контролю та соціального управління системою засобів масової комунікації (включаючи глобальну комп'ютерну мережу), внаслідок чого

виникає стан захищеності інформаційно-комунікаційного простору на мікро і макрорівнях, що забезпечує гармонійний розвиток особистості, суспільства та держави в умовах поширення технік агресивного масового комунікативного впливу.

Варто зазначити, що фактично інформаційна безпека означає стан захищеності не тільки власне комунікаційної системи суспільства як інституційної структури, але і всього соціуму в цілому, всіх його основних структурно-функціональних елементів [458].

Торкаючись структурних елементів інформаційної безпеки, необхідно звернути увагу на концепцію доктора філософських наук О. Дзьобаня та доктора політичних наук О. Сосніна. Дослідники виділяють два рівня інформаційної безпеки:

- на мікрорівні – механізм контролю за дотриманням балансу рівноправності та законності між особою, суспільством і державою в інформаційній сфері;

- на макрорівні – комплекс заходів, що забезпечує захист особи, суспільства та держави від інформаційного маніпулювання, що ставить метою встановлення інформаційної переваги та надання тиску шляхом впливу на суспільну свідомість [459, с. 25-26].

З нашої точки зору, структура інформаційної безпеки складається з трьох ключових елементів:

- інформаційно-правового (наявності відповідної нормативної бази, що забезпечує захист інтересів особи, суспільства, держави в інформаційній сфері);

- інформаційно-технічного (захист інформаційної сфери від несанкціонованих впливів за допомогою використання програмно-технічних засобів, наприклад, захист від несанкціонованого доступу, хакерських зломів комп'ютерних мереж і сайтів, логічних бомб, комп'ютерних вірусів і шкідливих програм, несанкціонованого використання частот, радіоелектронних атак тощо);

- інформаційно-психологічного (захист психіки людини від негативного

інформаційного впливу).

Основна проблема при розгляді інформаційної безпеки у контексті публічного управління, на наш погляд, полягає в тому, що часто відбувається змішання підходів природничо-наукових і гуманітарних дисциплін. У результаті, з одного боку, проявляється «техніцизм» при аналізі проблем інформаційної безпеки; з іншого боку, має місце надто абстрактне розуміння досить конкретної соціально-інженерної категорії.

Не ставлячи перед собою завдання детального аналізу технічної сторони дослідження проблематики інформаційної безпеки у публічному управлінні, є доцільним зосередити увагу на юридичному підході до проблеми. Тут виділяються філософський і соціологічний підходи [460].

Однією з істотних методологічних проблем дослідження виступає диференціація філософського та соціологічного підходів до визначення інформаційної безпеки. З точки зору філософії це – основна умова реалізації соціальної інформації і знання; з точки зору соціології – необхідний компонент трансляції інформації та знання в персоніфікованому соціальному середовищі.

Таким чином, юридичний підхід до інформаційної безпеки передбачає вивчення, насамперед, соціальних наслідків інформаційного обміну в суспільстві – як позитивних, так і негативних на підставі дослідження ефективності нормативно-правового регулювання у сфері яка досліджується.

Особливостями нормативно-правового аналізу інформаційної безпеки у публічному управлінні виступають результати аналізу теоретичних і практичних питань у такій послідовності:

– інформація в дослідженні загальних проблем безпеки володіє унікальною особливістю: як об'єкт забезпечення вона взаємодіє із середовищем безпеки, в якій знову ж інформація присутня в позитивному, в нейтральному і в негативному аспекті (наприклад, Доктрина інформаційної безпеки України [461]).

В. Кононович, І. Кононович, С. Стайкуца, О. Цвілій аналізуючи взаємозв'язок інформаційної безпеки з інформаційно-психологічною безпекою

людини, соціальною безпекою суспільства та кібербезпекою інформаційно-комунікаційних мереж, як складових частин національної безпеки, та зважаючи на роль соціально-психологічного (людського) фактору в інцидентах інформаційної безпеки відзначають, що інформаційна безпека пов'язана зі специфікою системи засобів масової комунікації суспільства, роллю різних соціальних інститутів у ній [462].

Більшість визначень поняття інформаційна безпека сконструйовані тоді, коли соціальний вплив Інтернету не був настільки значним, як зараз (дана обставина значно знижує їх евристичний потенціал). Стає очевидним, що в контексті дослідження ключовим є питання не тільки про особливості нормативно-правового підходу до дослідження інформаційної безпеки. Слід відзначити наявні наукові традиції і відповідні теоретико-прикладні надбання, створені у межах галузевої соціологічної теорії – соціології безпеки. У межах даної концептуальної теорії інформаційна безпека позиціонується як один з елементів соціології безпеки.

Інформаційна безпека особистості має два аспекти. Перший з них, технічний, пов'язаний з захистом персональних даних. Цей аспект досить добре розроблений і не буде предметом нашого розгляду. Другий аспект інформаційної безпеки особистості, психологічний, пов'язаний з захищеністю особи від негативних психологічних впливів [463, 190-192].

Інформаційну безпеку особи можна розглядати як стан захищеності її психіки від дії різноманітних інформаційних факторів, що перешкоджають чи ускладнюють формування та функціонування адекватної інформаційно-орієнтовної основи соціальної поведінки людини, адекватної системи його суб'єктивних (особистісних, суб'єктивно-особистісних) відносин до навколишнього світу і самому собі.

У більш загальному вигляді інформаційно психологічна безпека особистості – це стан захищеності особи, що забезпечує її цілісність як активного соціального суб'єкта і можливостей розвитку в умовах інформаційної взаємодії людини з навколишнім середовищем.

У той же час, як зазначає С. Лисенко розглядаючи історію досліджень інформаційної безпеки як об'єкта правовідносин, поняття інформаційної безпеки людини та суспільства, умови існування яких визначаються насамперед їхніми природними правами і обов'язками, стає актуальним лише в контексті розвитку і впровадження ідей природного права, зокрема прав людини, громадянина. Все інше похідне, в тому числі технологічні предметні прояви інформаційних правовідносин [464].

Дослідники інформаційного простору вказують також на такі істотні проблеми, які потребують вирішення, як збільшення розриву між розробниками інформаційних технологій, що лежать в основі інформаційного прискорення, та споживачами цих технологій, посилення проблеми адаптації великої кількості людей до середовища інформаційного суспільства. Тому впровадження відповідних технологій веде як до підвищення ефективності публічного управління, так і до уразливості інформаційної складової для інформаційно-електронного впливу.

В умовах агресії на сході України та в Автономній республіці Крим, однією з істотних загроз інформаційної безпеки є інформаційні війни, які стали звичним атрибутом геополітичної, соціально-політичної і соціально-економічної боротьби. Інформаційна безпека в такому випадку виступає як діяльність, аналогічна процесу політичного управління, яка включає сукупність компонентів гуманітарного характеру.

Агресивний інформаційно-комунікаційний вплив, різновидом якого виступають інформаційні війни, перешкоджають формуванню адекватної інформаційно-орієнтовної основи соціальної поведінки і в цілому життєдіяльності особи, пригнічують її емоційно-вольову сферу. У цьому контексті саме рішення являє собою відношення досягнутого результату інформаційно-політичного впливу до наміченої мети – формування позитивного образу України [465].

О. Зозулі розглядаючи дискурсивне поле дисертаційних досліджень з проблем державного управління інформаційною безпекою України вказує, що

поза увагою дослідників залишилися питання уточнення структури та функцій системи забезпечення інформаційної безпеки, обґрунтування теоретичних та інституційних засад державного управління забезпечення інформаційної безпеки України в умовах інформаційно-психологічного протиборства, що не дає можливості сформулювати системне бачення і розуміння кореляційних зв'язків між елементами системи державного управління інформаційною безпекою [466, с. 17-25].

Це, в свою чергу, робить неможливим формування стійкої системи суб'єктивних відносин, стимулює не прогнозовану рухливість і різкі коливання соціально-політичних орієнтацій, оцінок, установок у деякій частині населення, що посилює нестабільність соціальних і політичних процесів та соціально-політичної ситуації в країні, виступаючи як одна з загроз національної безпеки України в політичній і соціальній сферах.

З погляду на дослідження О. Онищенко, В. Горового, В. Попика [467], в даний час загрози інформаційно-психологічній безпеці особистості визначаються чинниками:

- поширенням психологічних маніпуляцій в інформаційно-комунікативних процесах, ефект дії яких посилюється при застосуванні новітніх інформаційних технологій (наприклад, нейролінгвістичне програмування (англ. Neuro-linguistic programming (NLP) та інші [468]);

- збільшенням кількості суб'єктів маніпуляційного впливу (політичні, релігійні, проросійські, радикальні ліві та праві організації, окремі особи тощо), які мають доступ до засобів поширення інформації;

- відсутністю дієвої системи соціально-психологічного захисту особи так, як традиційні захисні механізми недостатньо адекватні сучасним умовам, а нові тільки формуються (наприклад, матеріали Міністерства інформаційної політики України «Інтернет-ресурси, цінні в умовах інформаційної війни» [469];

Захист інформації – це діяльність, спрямована на запобігання витоку, несанкціонованих і ненавмисних впливів на інформації, що захищається, Забезпечення інформаційної безпеки у публічному управлінні є

найважливішою складовою частиною захисту національних інтересів держави, які включають в себе дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина в інформаційній сфері, інформаційне забезпечення державної політики України, розвиток сучасних інформаційних технологій, національної індустрії інформації.

О. Дзьобань і О. Панфілов, розглядаючи соціокультурні аспекти інформаційної безпеки, вказують, що суспільство як інформаційна система складається з двох основних підсистем:

– базисної і консервативної, що становить його інформаційно-культурне ядро;

– динамічної і творчої, такої, що є справжньою інформаційною індустрією з відповідними галузями, підгалузями тощо. Функціонування і розвиток останньої підсистеми визначає прогресивний розвиток усього сучасного суспільства (але також і численних його інформаційно-культурних проблем) [470, с. 171-176].

Вивчаючи безпеку, насамперед як соціальне явище, англійський філософ Т. Гоббс зв'язав ефективність забезпечення безпеки з формуванням у суспільстві норм поведінки [471, с. 161-167].

Водночас інформаційно-технологічні системи у своєму розвитку набули соціальні якості і сформувалися у вигляді джерела підвищеної небезпеки. Тепер у них людина стає одночасно об'єктом і суб'єктом відносин і першопричиною їх створення. Своїм впливом людина вносить в інформаційні відносини елемент організації, упорядкування, так само як і дезорганізації їх стану. Зазначене протиріччя визначається розвитком і вдосконаленням самих технологій сучасного суспільства, які виключають помилки в інформаційно-технологічній діяльності людини. Бажаний рівень абсолютної, гарантованої безпеки застосування інформаційних технологій неможливий, бо людина залишається носієм загрози.

Теорія інформаційної безпеки сформулювала три базових принципи сучасних систем захисту, які впроваджували в практику:

- цілісність даних – існування інформації в неспотвореному стані;
- конфіденційність інформації – визначається властивість інформації, що передбачає обмеження доступу з метою збереження її у таємниці;
- доступність інформації – здатність системи забезпечити безперешкодний доступ до інформації відповідно до повноважень суб'єктів.

У цілях забезпечення перерахованих властивостей інформації і системи та запобігання небезпекам інформаційного характеру введені заходи протидії загрозам безпеки. Процес захисту інформації передбачає постійний процес модифікації та підтримки оптимальної роботи системи захисту.

З погляду на термінологію Закону України від 5 липня 1994 року № 0/94-ВР «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» під системою захисту інформації передбачають суму спеціальних служб, методів, засобів, заходів щодо забезпечення захисту безпеки системи і циркулюючої в ній інформації [472]. В літературі існує широка класифікація методів і засобів по забезпеченню захисту безпеки в інформаційних системах.

А. Нашинець-Наумова вказує в числі основних способів забезпечення захисту системи заходи організаційного, правового, інженерно-технічного, програмно-апаратного і криптографічного характеру [473, с. 1109-1116].

О. Олійник, посиляючись на Доктрину інформаційної безпеки України, в якості основних заходів по забезпеченню безпеки виділяє правові, організаційно-технічні та економічні [474, с. 59-65].

Р. Марутян серед рівнів забезпечення інформаційної безпеки виділяє законодавчий, адміністративний, процедурний та програмно-технічний. Далі він говорить про те, що політика безпеки адміністративного рівня здійснюється за допомогою адміністративно-організаційних заходів, фізичних та програмно-технічних засобів [475].

Таким чином в якості основних заходів протидії загрозам безпеки можна виділити адміністративні, законодавчі, програмно-технічні і фізичні.

О. Тихомиров розглядаючи класифікацію забезпечення інформаційної безпеки, поділяє всі заходи захисту безпеки інформаційних систем за

способами їх здійснення. У той же час, в число зазначених заходів автор включає морально-етичні методи. Представлена класифікація заходів захисту має наступний вигляд: організаційні (адміністративні), фізичні та технічні (апаратурні та програмні), правові (законодавчі) та морально-етичні [476, с. 165-168].

Л. Дж. Хофман розглядаючи у 1980 році методи захисту інформації до основних методів захисту інформації поряд з правовими, організаційними та програмно-технічними зараховує морально-етичні способи забезпечення безпеки комп'ютерної системи[476, с. 165-168].

З нашої точки зору, морально-етичні заходи протидії в системі інформаційної безпеки вимагають обов'язкового впровадження у практику захисту інформації та належного рівня вивчення, оскільки неухвалене ставлення до цієї групи методів є серйозним упущенням при побудові системи захисту в політиці безпеки. Морально-етичні заходи протидії у певному відношенні універсальні, оскільки принципово застосовуються на всіх рівнях захисту від несанкціонованого доступу до автоматизованої системи та інформації.

З погляду на вище наведене в практиці забезпечення інформаційної безпеки реалізується п'ять основних рівнів заходів захисту: морально-етичні; законодавчі; адміністративні (організаційні); фізичні; технічні.

У контексті забезпечення інформаційної безпеки у публічному управлінні розглянемо основні заходи забезпечення інформаційної безпеки (фізичні, адміністративні, технічні, правові) і виділимо при цьому особливу роль морально-етичних заходів у процесі захисту інформації.

Одні з основних заходів протидії загрозам інформаційної безпеки – фізичні – поряд із заходами передбаченими Законом України від 22 березня 2012 року № 4616-VI «Про охоронну діяльність», являють собою механічні і електромеханічні пристрої і споруди по забезпеченню безпеки, необхідні для створення перешкод потенційним порушникам на шляху до інформації в автоматизованій інформаційній системі, яка захищається [477].

Технічні засоби захисту інформації включають апаратне та програмне

забезпеченні, що входить до складу автоматизованої системи [478].

Організаційні або адміністративні заходи являють собою заходи захисту, що регулюють робочі дії автоматизованої системи обробки інформації, правила використання ресурсів, роботу персоналу. Адміністративні заходи захисту інформації необхідні для забезпечення ефективної підтримки будь-яких інших видів засобів захисту, але забезпечити необхідний рівень безпеки, ґрунтуючись виключно на адміністративні заходи, неможливо через властиві їм недоліки. В першу чергу якщо в організаційній структурі низький рівень дисципліни та правопорядку, то вести мову про ефективне функціонування даного виду заходів безглуздо, крім того, з їх застосуванням пов'язані додаткові незручності роботи з великим обсягом формальної діяльності.

У свою чергу, фізичні та технічні заходи захисту застосовують для згладжування недоліків організаційних заходів методом встановлення бар'єрів на шляху зловмисника та з метою приведення до мінімуму можливі порушення персоналу і користувачів системи, які ненавмисно допущені у наслідок помилок або з недбалості. Основна характеристика фізичних і технічних заходів захисту полягає в тому, що вони будуються на основі апаратних і програмних засобів і засобів зв'язку, формуючи захист автоматизованої системи обробки інформації. Розмір і складність систем захисту інформації на основі програмних засобів знаходиться в залежності з розвитком організації. Технічні засоби, що розвиваються в одному або декількох напрямках, які вимагають певного програмного забезпечення, у відомому сенсі визначають діяльність з технічного захисту даної організації. Нормативно-правове регулювання здійснюється на підставі Закону України від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [472].

З погляду на дослідження О. Юдіна, С. Бучика, які проводили концептуальний аналіз уразливості державних інформаційних ресурсів можливість побудувати ефективну і безперебійно функціонуючу систему на основі одних технічних засобів захисту відсутня [479, с. 301]. Ефективність

функціонування системи захисту інформаційної безпеки залежить від суми об'єктивних і суб'єктивних характеристик, одна з яких – ступінь якості апаратного та програмного забезпечення, закладеного в її основі. Якістю програмного продукту, згідно з визначенням у відповідності зі стандартом ISO 8402:1994, є сукупність характеристик об'єкта, що відносяться до його здатності задовольнити встановлені і передбачувані потреби [480].

У свій час Е. Демінг (William Edwards Deming) сформулював 14 правил, застосування яких позитивно впливає на результат підвищення якості інформаційних технологій [481]. Вчений чітко відповідає на питання підвищення якості інформаційних технологій, визначаючи основні напрями концентрації зусиль з метою отримання оптимального результату.

Технічна сторона питання полягає в повороті до процес-орієнтованого підходу забезпечення якості, що зобов'язує проведення контролю якості та виправлення помилок на кожному етапі розробки програмних засобів.

У цьому процесі основну увагу приділено створенню особливої психологічної атмосфери всередині підприємства: відмова від рейтингової системи оцінок, введення системи «зворотного зв'язку», усунення бар'єрів, що заважають пишатися результатами своєї роботи, підтримання впевненості працівників у завтрашньому дні. Підвищення якості інформаційного продукту зроблена на підвищення рівня освіти персоналу. Згідно теорії Е. Демінга, якість інформаційних технологій прямим чином залежить від людини: від рівня освіти та морально-психологічних характеристик спеціаліста [481].

Ю. Янчук вказує на важливу відмінність програмного забезпечення від інших промислових продуктів яка полягає в сильному впливі людського фактора на виробництво програмного забезпечення, так як дане виробництво це інтелектуальна та творча діяльність [482, с. 107].

Г. Лиско розглядаючи значення людського чинника в програмуванні починаючи від організаційної культури та організації проектів, дисципліни в кодуванні, використанні інструментів і методів програмування, закінчуючи користувачами та інтерфейсами користувачів, є не лише створення якісного та

конкурентноздатного технологічного продукту, але й ефективна організація міжособистісних відносин [483]. Ця широка сфера охоплює особливий проміжний світ, в якому зливаються кордони між технічними та соціальними питаннями.

З погляду на дослідження «Людський фактор в розробці програмного забезпечення: психологічні та математичні аспекти» основним предметом уваги в питаннях технічних заходів захисту інформації і систем є не апаратне (hardware) і програмне (software) забезпечення, а людський фактор в програмуванні (peopleware). Аналізуючи процес прийняття ефективних технологічних рішень, автор приходить до висновку, що на шляху створення та застосування інформаційних технологій, розробка програмного продукту це процес, в якому людський фактор відіграє дуже важливу роль [483].

Якість технічного захисту, утворюючи каркас системи безпеки, залежить від професійних та особистісних характеристик програміста. Помилки та недоліки в комп'ютерних програмах і в апаратних засобах – неминучий супутник інформаційної технології, а підвищення якості – це процес який ніколи не припиняється.

Викладене вище свідчить про необхідність постійної роботи з персоналом організації у цілях підвищення освітнього рівня, формування сприятливої психологічної атмосфери в колективі та виховання певних морально-етичних установок.

Гіпотеза про створення абсолютно надійних технічних і фізичних засобів захисту, що відтинають всяку ймовірність існування відкритого каналу витоку інформації, завжди залишає можливість впливу на працівників організації, що забезпечують безперебійне функціонування системи. Злагоджена ефективна робота фахівців щодо забезпечення коректної роботи технологічних засобів захисту справедливо є основою безпеки всієї системи.

У результаті захист інформації залежить від особистих якостей працівників, їхніх здібностей, формування усвідомленого розуміння дотримання режиму конфіденційності.

Приклади найбільш поширених джерел порушень безпеки доводять особливу роль прийняття нормативно-правових і морально-етичних заходів захисту інформації в процесі побудови системи інформаційної безпеки.

Правові заходи захисту надають діючі національні закони та нормативні акти, що визначають основні правила дій в інформаційному середовищі, відповідальність за правопорушення, тим самим перешкоджають протизаконному застосуванню інформаційних технологій і забезпечують стримуючі умови з метою запобігання девіантної поведінки.

Наприклад, одним з найбільш ефективних механізмів забезпечення цілісності й автентичності інформації в комп'ютерних системах і мережах є стандартизація ключового гешування. 27 грудня 2016 року наказом Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» № 451 «Про прийняття національних нормативних документів, гармонізованих з міжнародними та європейськими нормативними документами, та скасування національних нормативних документів» прийняті з наданням чинності з 1 січня 2018 року відповідні нормативно-правові акти у сфері забезпечення інформаційної безпеки [484].

Морально-етичні заходи захисту інформації складаються з норм поведінки які традиційно склалися в суспільстві, правил поводження з інформацією. Найчастіше зазначені норми носять скоріше рекомендаційний характер, а не обов'язковий на відміну від законодавчо затверджених нормативних актів, водночас їх ігнорування має народжувати осуд у суспільстві, падіння престижу і авторитету організації чи людини. Морально-етичні норми існують, як правило, у вигляді загальновизнаних канонів людської поведінки (патріотизм, чесність тощо), у вигляді прийнятого статуту, скріплення приписів кодексом або, інакше оформлених правил. Морально-етичні заходи задають правила поводження з інформацією і накладають певну ступінь відповідальності за їх недотримання.

Розрізняють два напрями: створення і підтримання в суспільстві негативного ставлення до порушень і порушників по відношенню до

інформаційної безпеки, в тому числі і карального характеру. Другий полягає в координації дій, спрямованих на підвищення рівня освіченості і інформованості суспільства у сфері інформаційної безпеки.

Необхідно зауважити, що морально-етичні та правові заходи протидії в деякому сенсі є універсальними заходами на всіх етапах будови системи захисту. В одних випадках вони є єдиним способом захисту інформації від неправомірних дій: зловживання службовим становищем при роботі з інформацією. В інших випадках люди не вчиняють протиправних дій не тому, що це технічно складно або неможливо, а тому, що подібні дії виходять за межі допустимих норм у суспільстві, вони засуджуються і, більш того, караються.

Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері, на перший погляд, здається одним з ефективних способів регулювання суспільних відносин. Але реальність така, що на правовому рівні питання цивільно-правової відповідальності за порушення інформаційної безпеки не знаходять свого відображення, розвиток законодавства в цій галузі дуже відстає від темпів росту технологій і числа злочинів у інформаційному середовищі [485, с. 1-10]. Крім того, ситуація, що склалася у сфері застосування інформаційних технологій вимагає узгодження нормативно-правової бази держави з міжнародною практикою.

Для України це стосується, насамперед, у впровадженні у інформаційну сферу положень Законів України від 5 червня 2014 року № 1315-VII «Про стандартизацію» та від 15 січня 2015 року № 124-VIII «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» та внесення змін і доповнень у нормативно-правові акти інформаційної спрямованості (інформація про роботу Комітету з питань інформатизації та зв'язку Верховної Ради України) [486; 487]; адаптації національних стандартів і сертифікаційних нормативів до європейського рівня у сферах інформаційної безпеки і інформаційних технологій в цілому відповідно до з Програми робіт з національної стандартизації на 2017 і наступні роки [488].

Перша причина, чому необхідно докладати зусилля в даному напрямку, –

це висока потреба в захищеній взаємодії із зарубіжними партнерами, друга – пріоритетне переважання на ринку інформаційних технологій апаратно-програмних засобів російського виробництва [489, с. 3].

Наступна причина стосується координації характеру наряду розробки і застосування законодавчих заходів. Нова сфера діяльності, як інформаційна безпека, вимагає застосування заходів скоріше не карального характеру, а, в першу чергу, роз'яснювального. У подібній ситуації важливо навчити, надати допомогу, ніж заборонити та покарати. Сьогодні суспільство має ясно усвідомити всю важливість проблеми, побачити та зрозуміти можливі шляхи вирішення поставлених завдань. У цьому зв'язку необхідно скоординувати зусилля наукового, навчального та виробничого плану. Від держави зокрема і суспільства в цілому, перш за все, потрібні інтелектуальні вкладення, направлені на формування морально-етичних установок функціонування в інформаційному середовищі які повинні формуватися на підставі Конституції України, міжнародних договорів України у сфері міжнародної інформаційної безпеки та інших документах.

Слід зазначити, 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.

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.

В першу чергу, міцність системи безпеки визначається стійкістю і професіоналізмом персоналу, а підвищення її рівня відбувається за рахунок кадрових, законодавчих і морально-етичних заходів. При цьому важливо відзначити, що найдосконаліші закони та надзвичайно ефективна кадрова політика не є достатніми для кінцевого вирішення проблем захисту.

Морально-етичні принципи і відповідальність кожного, засновані на прийнятих правилах поведінки, більш того, підкріплені заходами законодавчого характеру, виступають вирішальним фактором регулювання діяльності людини в процесі забезпечення інформаційної безпеки. Подібний підхід, заснований на пріоритеті морально-етичних заходів у процесі забезпечення інформаційної безпеки дозволить знайти нові напрями підвищення ефективності системи захисту.

У цьому ключі успіх процесу забезпечення інформаційної безпеки суспільства залежить від захисту та збереження моральних, етичних, інтелектуальних і естетичних засад соціального життя. У цьому зв'язку формування нової складової культури – інформаційної культури суспільства – розглядають як один з шляхів вирішення проблем забезпечення інформаційної безпеки.

Інформаційна безпека – складне системне, багаторівневе явище сучасного соціуму, комплексна соціально-управлінська категорія, стан і перспективи динаміки якого визначає безпосередній вплив зовнішніх і внутрішніх факторів соціально-економічного середовища. З соціокультурної точки зору, інформаційна безпека являє собою стабільне, рівномірне існування інформаційно-комунікаційної підсистеми суспільства, що виражається у відсутності чинників які дезорганізують її функціонування.

Таким чином, проблематика інформаційної безпеки виходить на перший план у сучасному суспільстві [333, с. 69-72].

4.2 Електронне урядування: теоретичні та практичні шляхи реалізації

4.2.1 Суть та передумови впровадження електронного урядування в Україні

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 законодавчі акти. Ефекту від впровадження електронного урядування, принаймні на рівні декларацій та заяв, очікують в різних сферах – від зростання ефективності документообігу до поліпшення роботи зі зверненнями громадян [490, с. 123].

«E-government» – це електронний уряд або електронне урядування. Відомі дослідники П. Клімушкін та А. Серенок так пояснюють ці категорії. Електронний уряд визначається як система взаємодії органів державної влади з населенням, заснована на широкому використанні сучасних інформаційних технологій (ІТ), у тому числі мережі Інтернет, для підвищення доступності та якості державних послуг, скорочення термінів їх надання, а також ліквідації адміністративного навантаження на громадян і організації, пов'язаного з їх отриманням [491, с. 4].

Згідно з концепцією Д.В. Дубова, електронне урядування – це комплекс державних інформаційних систем, інформаційно-технологічної інфраструктури їх взаємодії між собою та інфраструктури доступу до них населення, які забезпечують новий рівень відкритості, результативності та ефективності діяльності органів державної влади для найповнішого задоволення прав громадян [492].

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 державноуправлінських послуг та скорочує терміни 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 факторами, 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 Європейського Союзу [492].

Наслідками цього є недооцінка важливості ІКТ відносно інших секторів економіки, вкрай низькі інвестиції в галузь, несумісність інформаційних систем різних відомств і організацій між собою, фактична ізоляція (самоізоляції) країни від міжнародного інформаційного співтовариства через невідповідність міжнародним та європейським стандартам.

Е-урядування не є механічним поєднанням ІКТ з публічним адмініструванням. Тому для реального втілення його в життя необхідні конкретні об'єктивні взаємопов'язані передумови, які забезпечуються в межах єдиної державної політики:

економічні – спроможність держави забезпечити заходи із створення, впровадження та існування е-урядування як комплексної системи;

науково-технічні та технологічні – наявність високорозвинутої науково-технічної бази галузі ІКТ, інфраструктури телекомунікаційних систем, створення інтегрованого інформаційно-телекомунікаційного середовища урядових структур, їх технічного забезпечення та супроводження;

організаційні – чітко структурована та організована система державної влади, прозоро визначені функції органів усіх рівнів та гілок влади, дієва система стандартизації в системі інформаційних ресурсів, проведення адміністративної реформи з урахуванням результатів систематизації інформаційних потоків.

Отже, до обов'язкових умов створення системи е-урядування в країні слід віднести:

- розроблення загальнодержавної концепції створення «Електронного урядування» на чітко визначений період;
- планування бюджету, що забезпечує необхідні витрати на реалізацію заходів е-урядування із залученням державних та недержавних джерел;
- наявність наукових шкіл та потужних підприємств у галузі ІКТ, розгалуженої інформаційно-технологічної інфраструктури;

Але це питання на наш погляд скоріше відноситься до сфери політичної волі керівників державних органів та їх суб'єктивного усвідомлення цінності інформації в інформаційному суспільстві [493, с. 32].

Отже, 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, в державному управлінні на національному та регіональному рівнях [494, с. 420].

На державному рівні для прискорення запровадження системи

електронного урядування необхідно:

- сформуувати єдину політику щодо запровадження електронного урядування;
- визначити стратегічні пріоритети розвитку інформаційно-комунікаційних технологій;
- забезпечити інтеперабельність наявних державних програмних комплексів між собою та із запроваджуваною системою е-урядування;
- передбачити у бюджеті часткове фінансування регіональних програм електронного урядування за умови паритетного фінансування з місцевими бюджетами;
- запровадити єдині стандарти створення цифрового підпису;
- налагодити співпрацю та взаєморозуміння між Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації і Державним агентством з питань електронного урядування України [495, с. 144-150].

У сучасному світі спільним для багатьох країн є брак довіри: громадян до влади і влади до громадян. Саме впровадження електронного урядування покликане вирішити цю проблему. Довіра зміцнює владу, надає їй легітимності. Довіра також покращує бізнес клімат: заохочує більше іноземних інвестицій, спонукає підприємців брати на себе більше ризиків і більше інвестувати, зміцнює впевненість у своєму майбутньому у громадян і споживачів.

Запровадження електронного урядування є практичним втіленням переваг інформаційних комунікацій. Стратегічними завданнями впровадження електронного урядування є подолання інформаційної нерівності, перебудова відносин з громадянами, вдосконалення технології державного управління задля забезпечення прозорості, доступності та зручності отримання громадянами публічних послуг. Електронне урядування традиційно розуміється як розширення сфери публічного управління шляхом включення участі громадян у процес управління [496, с. 45].

Отже, дотримуючись відповідно до визначення ОЕСР електронного уряду, електронне урядування можна визначити як використання ІКТ в якості

інструменту для досягнення ефективнішого управління. На сьогодні немає однозначного трактування сутності, функцій і завдань, що виконує електронний уряд.

Сьогодні, в Україні спостерігається активний розвиток насамперед електронного уряду, зокрема запровадження більш досконалих систем електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, надання послуг громадянам і бізнесу за допомогою Центрів надання адміністративних послуг, системи «єдиного вікна» тощо. Проведена адміністративна реформа сприяла активізації цих процесів.

Потужними темпами також розвивається галузеве електронне урядування: електронна медицина (її важлива складова – телемедицина), електронна освіта (насамперед – дистанційна освіта), електронна комерція, електронний банкінг, використання технологій електронного урядування в транспортній сфері, в органах поліції, фіскальній службі, митниці, в судах тощо.

Однак, чим потужніші темпи розвитку електронного уряду, чим більше говориться першими особами держави про важливість і необхідність впровадження електронного урядування, тим більша відповідальність полягає на кожного з тих, хто причетний до цих процесів.

Слід відзначити, що останнім часом у контексті міжнародного досвіду розвитку електронного урядування як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях, спостерігається тенденція замість слова «електронне» вживати слово «розумне». Так, при вході на портал уряду, штатів та мерій міст Австралії, висвітлюється словосполучення «Smart Service» (розумні послуги). Більшість країн світу впевнено впроваджують електронне урядування і наразі не має потреби, як ще 10 років тому, підкреслювати ці процеси додаванням слова «електронна». З офіційних порталів багатьох міст позникали позначки «е».

Електронне урядування – не є майбутнім, до якого прагнуть, а стало реальністю, яку удосконалюють і наближують до громадян. Однак все ще залишаються проблеми, які потребують свого вирішення, особливо в

Україні [497, с. 89-93].

Отже, при впровадженні електронного урядування як на державному так і на місцевому рівні, слід враховувати проблеми, які є актуальними й для загальнодержавного рівня, а саме [498]:

Залишається досі актуальною проблема сумісності – всі різноманітні технології електронного урядування, що впроваджуються як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування, обов'язково мають бути сумісними одна з одною. Без вирішення цієї проблеми не можлива ефективна взаємодія як між місцевими, так і центральними органами влади; між органами влади і органами місцевого самоврядування.

Проблема національної безпеки – чим більш прозорою і відкритою стає діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, завдяки сучасним системам електронного документообігу та їх взаємодіям з іншими системами, тим більша ймовірність використання цієї інформації на шкоду суверенітету нашої країни.

Окремої уваги заслуговують різноманітні кіберзлочини, зокрема хакерські атаки на сайти органів влади і місцевого самоврядування, вірус-шпигуни, які зчитують і передають інформацію зацікавленим особам з інших країн, ведення інформаційних війн за допомогою сучасних ІКТ тощо. Особливо ця проблема проявила себе в умовах протистояння з Росією: доступ до багатьох баз даних став можливим і був використаний на шкоду інтересам України, збій в енергетичній системі, «зависання» важливих систем життєзабезпечення тощо.

Проблема захисту приватності – ця проблема заслуговує на окрему увагу і дослідження. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах розвитку розумних міст. Не вирішення цієї проблеми може призвести до приходу оруелівського «1984», де громадяни втрачають право на приватне життя і стають гвинтиками тоталітарної держави. Формування різноманітних баз даних органами державної влади і органами місцевого самоврядування, без чіткого визначення умов доступу до цієї інформації та її використання, неминуче призведе до втрати довіри громадян до цих органів і не сприйняття будь-яких

нововведень в сфері електронного урядування. Особливо ця проблема є актуальною в контексті розвитку «розумного міста», як його розуміють великі ІТ-компанії: масова автоматизація, збір даних, можливість тотального стеження, відслідковування настроїв і думок людей – все це легко можна використати за певних обставин проти людини на користь тоталітарного режиму.

Потребує уваги також проблема посилення відповідальності за збереження і захист інформації персонального характеру – більшість працівників як органів державної влади і місцевого самоврядування, так і сфери обслуговування не несуть відповідальності про надання доступу зацікавленим організаціям і громадянам інформації про персональні дані інших громадян. Особливо це стає очевидним під час проведення виборчої та рекламної кампаній тощо [498].

Також не втратила своєї актуальності проблема «форс-мажорних» обставин – переведення всієї документації в електронний формат без резервної копії, а також перехід на навчання фахівців за допомогою сучасних ІКТ з різних галузей знань, під дією форс-мажорних обставин може призвести до повного державного колапсу.

Навіть зараз, коли частина процесу спілкування і надання послуг громадянам органами державної влади і місцевого самоврядування переведена в електронний режим, збій обладнання (відключення електрики, "зависання" системи електронного документообігу, електронної черги, е-реєстрації тощо) призводить до паралічу всієї роботи цих органів. Саме тому, слід бути дуже обережним при переведенні в 100% електронний режим надання найбільш важливих послуг громадян, захист національної безпеки, безпеки життєдіяльності тощо. Найбільш оптимальним співвідношенням має бути в залежності від їх важливості 70-80% електронного режиму, решта в звичайному [497].

Отже, доходимо до висновку, що в Україні переважно активно застосовуються технології електронного урядування спрямовані на розвиток

електронного уряду. Для максимально ефективного використання переваг від електронного урядування слід звести до мінімуму ризику від його впровадження. З цією метою слід налагодити активний діалог влади і громадян з метою подальшого розвитку електронної демократії, координацію зусиль органів державної влади і місцевого самоврядування щодо напрацювання механізмів розв'язання окреслених проблем і запобігання виникнення їх в майбутньому.

Результативність запровадження е-врядування в державному управлінні України, повинен базуватись на врахуванні таких обставин щодо:

- ліквідації цифрової нерівності в частині забезпечення для всіх громадян однакових рівнів володіння персональними комп'ютерами та однакових можливостей доступу до публічної інформації;

- усвідомленого розуміння громадянського суспільства, місця і ролі громадянина в управлінні державою, так як за умов запровадження електронної демократії на громадянина поширюється відповідальність за прийняті за його участю колективні рішення;

- формування у громадян довіри до електронних форм комунікацій, до електронної інформації управлінського характеру в частині інформаційної безпеки та гарантованості недоторканості персональних даних;

- запровадження в державному управлінні такої важливої та забутої складової, як планування, що дозволить громадянам приймати участь в обговоренні плану розвитку на майбутнє як інструменту стабільності економічного розвитку [499, с. 175-179].

Загалом е-врядування покликане підвищити ефективність, відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а його запровадження повинно забезпечити новий рівень реалізації інтересів громадян і задоволення їхніх потреб, тим самим сприяти редукції державного управління в публічне [496, с. 45].

4.2.2 Електронне урядування на місцевому рівні: зміст, принципи та передумови

Сьогодні одним із пріоритетів розвитку України як незалежної, демократичної, соціальної та правової держави є розвиток інформаційного суспільства, в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними. Значне місце в формуванні інформаційного суспільства займає впровадження електронного урядування яке власне і є інструментом його розвитку та сприяє створенню умов для відкритого і прозорого державного управління.

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, 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.

Окрім того, без ефективного розвитку електронного урядування на місцевому рівні, не може бути його ефективного впровадження на загальнодержавному рівні. Саме про це свідчить досвід розвитку електронного урядування в Україні [497, с. 89-93].

При цьому слід врахувати, що упровадження системи електронного урядування як нової форми взаємодії влади і суспільства для підвищення якості публічно-управлінських послуг має відбуватися на всіх рівнях ієрархії влади. Особливої уваги заслуговує місцевий рівень організації публічного управління на основі технологій електронного урядування, адже його належне функціонування забезпечує децентралізацію влади, розширення можливостей

участі громадян в управлінні державою, реалізацію права населення окремої території самостійно вирішувати питання місцевого значення [500, с. 148-156].

Електронне урядування є не просто технологічним рішенням, а інноваційною концепцією управління державою, важелем масштабного перетворення суспільства.

Основою відповідних перетворень є готовність держави, громадян використовувати можливості інформаційних технологій, оцінити їх переваги, знаходити їх нові сфери застосування безпосередньо для свого життя, бізнесу, громадської та наукової діяльності, навчання тощо. Цей процес має ініціюватися спільно трьома секторами – державним, громадським і бізнесовим [501, с. 31].

Згідно порталу електронного урядування України, електронне урядування – спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [502]. Стратегії електронного уряду визначаються як «зайнятість Інтернету і світовою павутиною для надання інформації та послуг уряду для громадян» [503, с. 122].

Електронний уряд, по суті, відноситься до «використання інформаційних технологій (ІТ), ІКТ, а також інших веб-телекомунікаційних технологій для поліпшення і/або підвищення ефективності надання послуг в державному секторі». Електронний уряд робить акцент на:

- 1) застосуванні ІКТ, і зокрема Інтернету, як інструменту для досягнення кращого уряду;
- 2) використанні інформаційних і комунікаційних технологій у всіх аспектах діяльності державної організації;
- 3) безперервній оптимізації надання послуг, участі території (міста, громади або ін.) та управління шляхом перетворення внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технологій Інтернету та нових засобів масової

інформації [496, с. 45].

Сутність електронного урядування полягає не лише в тому, що воно являє собою модернізацію системи державного управління, адаптацію її до потреб інформаційного суспільства, а передбачає насамперед взаємодію громадян з владою за допомогою сучасних ІКТ. Отже, важливою складовою електронного урядування є електронна демократія, головною метою якої є задоволення потреб громадян, досягнення суспільних цінностей шляхом використання переваг інформаційного суспільства, подолання таких негативних явищ як корупція, бюрократизація та формалізація сучасного управлінського процесу, надання послуг громадян згідно їх потреб тощо.

Інтеграція українського державного управління до європейського адміністративного простору в умовах розвитку інформаційного суспільства сьогодні поставила нові вимоги до діяльності органів державної влади.

Електронне урядування як форма організації публічного управління є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, що забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування [504], дієвість якого підтверджується успішним досвідом країн – лідерів із реалізації механізмів електронного урядування. Цей спосіб організації державного управління дозволяє громадянам, бізнесу та некомерційним організаціям звертатися до органів публічної влади у віддалений спосіб та в режимі реального часу, отже суттєво спрощує та підвищує ефективність процесу комунікації між даними суб'єктами.

Визначення сутності «електронного урядування» формулюється фахівцями, виходячи з різних позицій [505], зокрема дослідження змін у суспільстві й окремих його державних структурах, дослідження інструментів реалізації, дослідження технологічних рішень і специфічних програмних продуктів, дослідження економічної ефективності.

Власне термін «електронний уряд» (з англ. E-goverment) почав активно вживатися наприкінці ХХ ст., через появу нової парадигми використання

інформаційно-комп'ютерних технологій (ІКТ) для підвищення ефективності публічного управління.

Існує багато трактувань цього терміна. Зокрема, деякі автори [506] акцентують увагу на конкретних діях, таких як використання державного зв'язку для перегляду вакансій при пошуку роботи, надання заяв про пільги через веб-сайт або створення загальних баз даних для декількох відомств. Інші дають більш загальне визначення, відповідно до якого електронний уряд – це автоматизація процесу надання державних послуг [507].

Згідно з визначенням, прийнятим в Європейському Союзі, електронний уряд є застосуванням інформаційних і комунікаційних технологій у державному управлінні в поєднанні з організаційними змінами і новими навичками з метою підвищення якості державних послуг і демократичних процесів, зміцнення підтримки політики держави [500, 148-156].

Водночас існує певна неоднозначність у сприйнятті на рівні місцевих органів публічної влади сутності поняття та й самої концепції електронного урядування. Як правило, виникає асоціація лише з державним управлінням, проте електронне урядування покликане включати в себе і місцеву владу. Електронне урядування передбачає функціонування всіх рівнів як єдиної системи під час їхньої електронної взаємодії. Електронна взаємодія органів публічної влади з громадянами, представниками секторів бізнесу та некомерційних організацій здійснюється саме через інформаційні представництва, що покликані реєструвати звернення громадян і організацій та надавати необхідну інформацію для вирішення перед суспільством і конкретними громадянами певних питань [500, с. 148-156].

Функціонування такої системи електронного урядування на місцевому рівні значною мірою залежить від організації інформаційних представництв, можливості взаємодії їх із різними інформаційними структурами суспільства і безпосередньо з конкретними громадянами. Адже від повноти взаємодії всіх суспільних структур, громадян і влади, зрештою, залежить оптимальність прийнятих рішень, а отже, й ефективність їхньої реалізації.

Розглядаючи «електронне урядування» як ідею, науковці звертають увагу на її певну суперечливість [508], що зумовлена наявністю двох протилежних точок зору. Перша з них полягає в тому, що широке застосування комп'ютерних технологій може спричинити зменшення ролі органів влади у процесі прийняття управлінських рішень, бо в цих умовах забезпечується можливість участі у прийнятті управлінських рішень широким верствам населення. Друга, навпаки, засвідчує що запровадження онлайн-технологій може призвести до збільшення ролі органів публічної влади, підвищення результативності їхньої діяльності й відповідного збільшення значущості. Обидві позиції мають право на існування, однак друга є більш реальною, враховуючи наявність у відповідних державних структурах функції адміністрування, з одного боку, та переважну пасивність громадян – з іншого. З метою визначення, чи застосовують місцеві органи публічної влади методи електронного урядування, можна використати певні критерії-етапи:

1. Інформування громадян про діяльність місцевих органів публічної влади через інформаційні технології [506].
2. Організація електронного документообігу в органах влади і місцевого самоврядування.
3. Забезпечення можливості онлайн-звернення громадян до органів публічної влади через Інтернет.
4. Надання адміністративних послуг через мережу [509, с. 125].

До того ж необхідно відрізнити урядування, що обладнане електронним інтерфейсом (уряд on-line), від електронного уряду, бо прозорість структур публічного управління не досягається простим підключенням до мережі Інтернет або створенням інформаційного web-сайту. Онлайн-інтерфейс є обов'язковим елементом електронного уряду, проте далеко не завжди онлайн-уряд буде вважатися електронним. Останній потребує глибшої перебудови традиційних форм функціонування, характеризується прозорістю управління, моніторингом, контролем над виконавчою дисципліною, прийнятими рішеннями тощо.

Одним із завдань електронного урядування в умовах демократичного суспільства має виступати забезпечення доступу широких верств населення до інформації про діяльність органів влади, участь громадян у процесі прийняття управлінських рішень [510].

Тож, як будь-яка система, включаючи й електронне урядування, має свої переваги та недоліки, що пов'язані зі специфічними особливостями функціонування. Якщо переваги електронного урядування є цілком наочними і зрозумілими, то недоліки цієї системи в літературі описано мало. До переваг цієї системи належать:

- оптимізація механізмів публічного адміністрування за рахунок поступового упровадження функціональних складових електронного урядування G2G, G2B та G2C, підвищення ефективності публічної адміністрації у внутрішній організації своєї діяльності, підвищення якості адміністративних послуг;

- економія матеріальних та часових ресурсів, ефективніше використання бюджетних коштів, скорочення витрат на утримання державного апарату;

- забезпечення умов для розвитку електронної демократії, створення умов для прозорості та відкритості публічної адміністрації, прийняття прозорих рішень (завдяки цьому громадяни мають можливість отримувати достовірну, точну та оперативну інформацію про діяльність органів влади, отже і брати участь у прийнятті ними відповідних рішень) [511];

- зменшення корупції в органах влади.

Недоліки ж походять від слабких місць даної системи, які за умови гіпотетичного використання у злочинних цілях або банального зловживання службовим становищем з боку зацікавлених осіб можуть заподіяти шкоди інтересам держави або громадян. До подібних недоліків можна віднести:

- слабку захищеність від нового класу соціальних злочинів, що ґрунтуються на використанні сучасних інформаційних технологій (махінації з електронними грошима, комп'ютерне хуліганство та ін.);

- можливість здійснювати електронний контроль за життям, настроями,

планами громадян, політичних організацій;

- можливість використання нових інформаційних технологій з політичною метою;

- використання як інформаційної зброї для впливу на психіку та свідомість людей.

Водночас, електронне урядування не є механічним поєднанням ІКТ з публічним адмініструванням. Ефективне упровадження технологій електронного урядування можливо забезпечити тільки в умовах комплексного реформування на сучасних засадах всієї системи органів публічної влади та органів місцевого самоврядування [512, с. 87]. Тому для реального втілення його в життя необхідні конкретні об'єктивні взаємопов'язані передумови [500, с. 148-156].

Упровадження електронного уряду на місцевому рівні здійснюється на базі певних принципів:

- прозорості й підзвітності (робота місцевих органів влади є публічною, кожен громадян має право отримати потрібну йому інформацію про їхню роботу, суспільство здійснює жорсткий контроль за діяльністю влади, влада регулярно надає громадськості звіти та іншу необхідну інформацію);

- системної організації інформаційно-технологічного середовища (інформаційно-технологічне середовище повинне забезпечити всі процеси зберігання, оброблення, захисту і подання достовірної, повної та вчасної інформації, а також сумісність програмно-технічних засобів);

- орієнтації на громадян (громадяни є не тільки споживачами його послуг, а й тими, хто формує публічну владу, визначає політику і напрям розвитку місцевої громади) [500, с. 148-156];

- ефективності (ефективність електронного урядування на місцевому рівні повинна проявлятися у здатності швидко і з найменшими витратами обслужити найбільшу кількість громадян, забезпечуючи при цьому найвищу якість послуг);

- керівництва та координації процесів інформатизації (керівництво

розробленням та упровадженням процесів інформатизації повинне виконуватися з єдиного центру, що забезпечує формування необхідних програм та проектів інформатизації міста, координує розроблення, забезпечує концентрацію фінансових ресурсів та їхнє ефективне використання);

– зручності та простоти використання (усі електронні програми мають на меті полегшити громадянам користування системою, збільшивши швидкість обслуговування запитів і скоротивши термін очікування);

– безпеки (електронні додатки повинні повністю відповідати загальній архітектурі систем безпеки, ідентифікації електронних платежів, а також загальному дизайну користувацького інтерфейсу системи);

– масштабності рішень (електронні додатки повинні забезпечувати взаємодію між різними структурами і органами, що складають систему, і повну взаємну сумісність) [500, с. 148-156].

Ця система принципів має бути обов'язково доповнена принципом першої особи, згідно з яким отримання позитивних результатів у розв'язанні будь-якої проблеми можливе тільки за умови, що перша особа (особа, яка приймає рішення) особисто опікується цією проблемою, справляє свій владний вплив на інших суб'єктів [509, с. 125]. На місцевому рівні це означає, що успішність процесів упровадження електронного урядування в місті залежить від зацікавленості та дієвого керівництва голови місцевої громади.

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.

Упроваджуючи електронне урядування на місцевому рівні, необхідно враховувати переваги для ключових суб'єктів цих відносин – громадян, суб'єктів секторів бізнесу й некомерційних організацій та публічних органів влади. Усі вони повинні взаємодіяти між собою, а модель електронного урядування повинно бути спрямовано на досягнення й задоволення інтересів

кожного з них. Зокрема, такими перевагами є:

- для громадян – мати доступ до публічної інформації та отримувати адміністративні послуги через мережу, брати участь у формуванні й реалізації публічної політики;

- для бізнесу та некомерційних організацій – через мережу мати спрощений доступ до місцевих органів публічної влади та співпрацювати з ними;

- для місцевих органів публічної влади – підвищити оперативність, ефективність своєї діяльності, якість надання адміністративних послуг та залучити громадян до вирішення питань місцевого значення [500, с. 148-156].

Підсумовуючи викладене вище вважаємо, 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, в державному управлінні на національному та регіональному рівнях.

На місцевому рівні для прискорення запровадження системи електронного урядування необхідно:

- розробити програми інформатизації області, районів та міст на 2018–2019 роки;

- у обласному, районних та міських бюджетах передбачити фінансування даних програми та заходів з впровадження електронного урядування;

- забезпечити поступову відмову від паперового документообігу та повністю перейти на автоматизовану систему електронного документообігу;

- запровадити систему додаткових стимулів для працівників, зайнятих у сфері обслуговування держаних інформаційних ресурсів, з метою збереження існуючих та залучення нових спеціалістів з інформаційно-телекомунікаційних технологій [513, с. 149-153].

4.2.3 Нормативно-правове забезпечення електронного урядування в Україні

Протягом останнього десятиліття спостерігається стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та широке застосування їх у державному управлінні, але нерозв'язаною залишається проблема недосконалості нормативно-правової бази, що ускладнює впровадження складових електронного урядування та самого електронного урядування загалом в життєдіяльність суспільства, держави та суб'єктів підприємництва [514, с. 134].

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.

Досконала нормативна правова база дасть змогу усунути відставання законодавства в цій сфері від потреб суспільства і характеру громадських відносин, а також створити цілісну правову систему, гармонізовану із загальноновизнаними нормами і принципами міжнародного права [512, с. 87].

Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Головною складовою електронного урядування є електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади

та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання [515].

Електронне урядування (е-урядування) – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Головною складовою е-урядування є електронний уряд (е-уряд) – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання. Упровадження е-урядування передбачає реалізацію комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг користувачам з одночасним їх усуненням від безпосереднього контакту з державними службовцями.

Е-урядування – є одним з визначальних факторів та каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з користувачами та власними структурами.

«E-government» – це електронний уряд або електронне урядування. Відомі дослідники П. Клімушкін та А. Серенок так пояснюють ці категорії. Електронний уряд визначається як система взаємодії органів державної влади з населенням, заснована на широкому використанні сучасних інформаційних технологій (ІТ), у тому числі мережі Інтернет, для підвищення доступності та якості державних послуг, скорочення термінів їх надання, а також ліквідації адміністративного навантаження на громадян і організації, пов'язаного з їх отриманням (зменшення кількості вимушених очних звернень, зниження кількості документів, що надаються, тощо) [516, с. 4].

Електронне урядування є більш широкою категорією, адже, на думку авторів, це форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого

самоврядування між собою, суспільством, людиною та громадянином, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій [516, с.4].

В.В. Єганов електронне урядування трактує як спосіб організації державної влади за допомогою локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [510].

Згідно з концепцією Д.В. Дубова, електронне урядування – це комплекс державних інформаційних систем, інформаційно-технологічної інфраструктури їх взаємодії між собою та інфраструктури доступу до них населення, які забезпечують новий рівень відкритості, результативності та ефективності діяльності органів державної влади для найповнішого задоволення прав громадян [492].

Р.А. Коваль зазначає, що е-уряд – це адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку, яка включає в себе і безпосередньо послуги, які надають органи державної влади та місцевого самоврядування своїм громадянам, і інтерактивну взаємодію між ними, зокрема, завдяки підтримці та впровадженню системи зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій [517, с. 81-84].

Під електронним урядуванням В.І. Мицишин розуміє форму організації державного управління, яка, широко застосовуючи новітні інформаційно-комунікаційні технології, забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу державних послуг для всіх категорій громадян та суб'єктів господарювання [518, с. 164-175].

М.С. Міхровська стверджує, що становлення електронного урядування як невід'ємної частини здійснення державної влади суттєво наблизить Україну до демократичних стандартів публічної адміністрації, сприятиме підвищенню прозорості виконавчої влади, покращить ефективність її діяльності, і, як наслідок, сприятиме кращому забезпеченню в Україні прав і свобод людини і громадянина [519, с. 298-304].

Метою впровадження е-урядування в Україні є досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, відкритості та прозорості влади для людини та громадянина, громадських організацій, бізнесу. При цьому йдеться не про тривіальну інформатизацію наявної системи державного управління, а про використання можливостей ІКТ для переходу до держави, орієнтованої на задоволення потреб людини та громадянина, що передбачає:

- підвищення якості та доступності державних послуг, спрощення процедур при скороченні адміністративних витрат;
- поліпшення якості адміністративних та управлінських процесів, забезпечення контролю за результативністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з одночасним забезпеченням належного рівня інформаційної безпеки;
- забезпечення відкритості інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі людини і громадянина та інститутів громадянського суспільства в процесі підготовки та експертизи проектів рішень, які приймаються на всіх рівнях державного управління [512, с. 87].

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 такі основні нормативно-правові акти.

Отже, з метою вивчення процесів становлення й розвитку електронного урядування в Україні вважаємо за доцільне розглянути поетапно, що саме здійснювалось у цій сфері від початку 1990-х рр. і донині. Умовно, враховуючи основні віхи інформатизаційних процесів у державі, увесь розглядуваний період можна поділити на такі етапи:

- 1) початок 1990-х рр. – 1998 р. (прийняття інформатизаційних законів, схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні);
- 2) 1998–2007 рр. (прийняття Закону України «Про Основні засади

розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»);

3) 2007–2010 рр. (схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні);

4) 2011 р. (прийняття Плану заходів щодо реалізації розвитку електронного урядування в Україні) – 2013 р. (схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, Плану заходів щодо реалізації концепції розвитку електронного урядування в Україні в новій редакції);

5) 2014 р. (утворення Державного агентства з питань електронного урядування України) – 2016 р. (схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки);

6) 2016 р. – донині.

На сайті Верховної Ради України є нормативно-правові акти щодо інформатизації (з 1993 р.). У лютому 1998 р., як відомо, було прийнято Закон України «Про Національну програму інформатизації» [520] та Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» [521].

Серед нормативних документів, прийнятих до цієї дати, варто вказати на Указ Президента України «Про державну політику інформатизації України» від 31 травня 1993 р. № 186/93 [522], Указ Президента України «Про утворення Національного агентства з питань інформатизації» від 13 березня 1995 р. № 206/95 [523], Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення діяльності Національного агентства з питань інформатизації» від 27 травня 1995 р. № 390/95 [524], Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет зв'язку України» від 11 грудня 1997 р. № 1352/97 [525], а також Постанову Кабінету Міністрів України «Питання інформатизації» від 31 серпня 1994 р. № 605 [526], Постанову Кабінету Міністрів України «Про Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України» від 10 липня 1995 р. № 505 [527].

Отже, у питаннях державної політики інформатизації спостерігається керівна, організуюча роль Президента України. Уряд на виконання вищезазначених указів опікувався реалізацією політики інформатизації [528,

с. 123]. У Концепції Національної програми інформатизації словосполучення «електронне урядування» не застосовується, проте з її тексту можна побачити, які конкретні кроки законодавець мав на увазі в сенсі розвитку електронного урядування в Україні. Наприклад, у Розділі IV Концепції Національної програми інформатизації зазначено, що Національна програма інформатизації спрямована на вирішення таких основних завдань:

- формування системи національних інформаційних ресурсів;
- створення загальнодержавних систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- формування й підтримку ринку інформаційних продуктів і послуг тощо [521].

Власне, перше згадування терміна «електронне урядування» у вітчизняному законодавстві міститься в документах Уряду, а саме в розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів» від 5 травня 2003 р. № 259-р та в Доповіді Кабінету Міністрів України Верховній Раді України про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2003 рік (одним із напрямів розвитку нормативно-правової бази сфери інформатизації в 2003 р. було визначено запровадження технологій електронного урядування).

Як вказується в Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів, останні є важливою складовою частиною стратегічних ресурсів держави, значення якої зростає з розвитком інформаційних технологій і їх використанням у всіх сферах суспільного життя. Ефективне державне управління національними ресурсами є важливою умовою забезпечення інформаційної безпеки держави та реалізації державної політики у сфері інформатизації [529].

На початку 2007 р. було прийнято Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [530]. Згодом розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р.

№ 653-р [531] було затверджено план заходів із виконання завдань, передбачених цим законом.

У Розділі III Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» вказується, що Національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні передбачає такі напрями:

1) *перехід до пріоритетного науково-технічного та інноваційного розвитку*, що потребує, зокрема, упровадження інформацій-но-комунікаційних технологій у всі сфери життєдіяльності суспільства й держави; створення електронних інформаційних ресурсів, які повинні використовуватись в інформаційному обміні; упровадження механізмів надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам інформаційних послуг із використанням мережі Інтернет тощо;

2) *сприяння збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг*, для чого необхідно також визначити статус і перелік обов'язкових електронних послуг, які повинні надаватись органами державної влади й органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам, забезпечити реалізацію принципу «єдиного вікна»;

3) *забезпечення створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів*, що має сприяти демократичним перетворенням у суспільстві шляхом забезпечення доступу населення до інформаційних ресурсів і систем надання інформаційних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування із застосуванням мережі Інтернет [530].

З метою впровадження в діяльність органів публічної адміністрації системи електронної взаємодії органів виконавчої влади в 2011–2012 рр. Кабінетом Міністрів України прийнято Розпорядження «Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 28 грудня 2011 р. № 1363-р [532] та Постанову «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 18 липня 2012 р. № 670 [533].

У 2012 р. Урядом України схвалено Концепцію створення та

функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, яка мала стати головною складовою частиною електронного урядування [534]. Пізніше, 11 липня 2013 р., розпорядженням Кабінету Міністрів України № 517-р [535] було затверджено план заходів щодо її реалізації, а вже в 2016 р. – положення про зазначену систему.

15 травня 2013 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 386-р була схвалена Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, розрахована до 2020 р. [536] Тут, електронне урядування визначається як один з основних напрямів її реалізації [528, с. 123]. Основними засадами розвитку електронного урядування, відповідно до Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», Закону України «Про Національну програму інформатизації» та Концепції розвитку електронного урядування в Україні, у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні вказано такі:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення;
- розроблення та впровадження концептуальних засад інтегрованої системи «Електронний Уряд»;
- забезпечення ефективності та якості адміністративних послуг населенню й бізнесу, що надаються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;
- створення системи електронної взаємодії державних органів;
- створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг для забезпечення надання органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування адміністративних послуг громадянам та організаціям тощо [536].

У серпні 2013 р. схвалено Концепцію створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» [534]. План заходів щодо її реалізації було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 809-р. [537] При цьому варто

зазначити, що бюджетні кошти виділялись на її розбудову ще з 2011 р.

Сьогодні відбувається поступова реалізація положень (у тому числі щодо розвитку електронного урядування) Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. [538] Також необхідно вказати на важливість такого документа, як План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р. [539] Крім того, на стадії обговорення перебуває Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року, у якому в окремому підрозділі наведено заходи щодо подальшого розвитку електронного урядування в Україні [528, с. 123].

У країнах Європейського Союзу нормативно-правова база формування електронного уряду координується Європейською Комісією, яка приймає відповідні директиви та рішення. Зокрема, були прийняті Плани дій програми «Електронна Європа 2002», «Електронна Європа 2005» та Програма «2010 – європейське інформаційне суспільство для росту та зайнятості».

На основі аналізу систем е-урядування в різних країнах слід визначити сфери нормативно-правового регулювання, що їх забезпечують. Обов'язковою є наявність концепції або програми загальнодержавної стратегії створення та розвитку електронного урядування в країні на чітко визначений період. Така концепція приймається окремим законом, указом глави держави або урядом і включає:

- проблеми, на розв'язання яких вона спрямована;
- мету, принципи і завдання;
- очікувані результати від її реалізації;
- основні пріоритети і напрями формування електронного урядування;
- основні напрями та механізми реалізації завдань;
- засади управління реалізацією концепції та формуванням електронного урядування;
- оцінку соціально-економічної ефективності запровадження

електронного урядування;

– необхідні ресурси та джерела фінансування тощо.

У деяких країнах приймається окремий закон про електронний уряд, наприклад у США (2002 р.) та в Республіці Австрія (2004 р.).

Велике значення має регулювання доступу до інформації. Для цього, як правило, приймаються окремі закони про доступ до інформації, свободу інформації, про повторне використання інформації державного сектора тощо.

Такий закон визначає порядок здійснення та права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес. При цьому забезпечується необмежене законне право для кожного члена суспільства звертатися з проханням надати доступ до інформації, що зберігається в структурах усього державного сектора. Основними нормами Закону є:

– право доступу до інформації, що зберігається в органах державної влади у рамках здійснення ними публічних функцій, що забезпечують певні умови і секретність;

– наявність державних структур, що мають фактичні можливості та повноваження для забезпечення дотримання цього права;

– обов'язок органів державної влади прийняти план публікації інформації [512, с. 87]. Законами регулюються відносини, що пов'язані з упровадженням і вдосконаленням в органах державної влади систем електронного документування, електронного документообігу, електронних архівів на основі єдиних принципів і правил. Це може бути визначено в окремому законі про електронний документ та документообіг або в більш загальному законі. Обидва підходи мають певні переваги та недоліки.

На рівні урядових документів вирішуються питання відкритих стандартів форматів електронних документів, а також створення та експлуатації державних інформаційних систем, забезпечення їх технологічної і семантичної сумісності і встановленням вимог до інформаційної безпеки.

Велике значення надається забезпеченню використання електронного цифрового підпису (ЕЦП) у відносинах усіх суб'єктів електронної взаємодії в державі – фізичних та юридичних осіб, гармонізованого з державними та міжнародними правовими актами. Для цього приймається низка документів, включаючи закон та урядові регулюючі рішення. Не у всіх країнах це реалізовано, але експерти вважають важливою підготовку системи нормативних правових актів, що регламентують питання інформаційної взаємодії органів державної влади в процесі виконання закріплених за ними функцій. При цьому вирішуються питання ідентифікації учасників електронної взаємодії, діяльності уповноважених органів державної влади в електронному інформаційному обміні тощо [512, с. 87].

Сьогодні в Україні спостерігається низка проблем: відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем, а також державних інформаційних ресурсів, адаптованих до міжнародних; недосконалість нормативно-правової і методологічної бази, що не дає змоги органам державної влади та органам місцевого самоврядування, громадянам і суб'єктам господарювання функціонувати в умовах інформаційного суспільства; неврегульованість на законодавчому рівні питань надання адміністративних послуг і звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування через Інтернет; відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування; обмеженість доступу громадян та суб'єктів господарювання до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Для розв'язання цих проблем необхідно здійснити комплекс організаційно-технологічних заходів, чітко розмежувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації політики в інформаційній сфері та здійснювати координацію їх діяльності на всіх рівнях [514, с. 139].

Дослідження нормативно-правової бази електронного документообігу,

інформаційної взаємодії державних органів уможлиблює 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.

Отже, можемо констатувати, що електронне урядування в Україні планомірно розвивається відповідно до нормативно-правових установлень Президента України, парламенту та Кабінету Міністрів України. Проведений аналіз чинної нормативно-правової бази у сфері електронного урядування виявив низку проблемних питань і визначив необхідність її вдосконалення, насамперед у напрямі систематизації, конкретизації та деталізації, а також її розширення шляхом прийняття Закону України «Про електронне урядування». Для забезпечення ефективного регулювання внутрішнього електронного урядування в державних органах, інформаційної взаємодії державних органів необхідно розробити відповідні типові нормативно-правові акти. При цьому потрібно врахувати неминучий перехідний етап одночасного функціонування і документів з паперовими носіями, і електронних документів [540, с. 71-75].

4.3 Використання інформаційних технологій органами виконавчої влади: зарубіжний досвід

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. На думку Управлінський процес повинен здійснюватися м'якими формами державного управління без жорсткого адміністрування, суворої ієрархії та централізації, які показали свою вичерпаність і неефективність.

Німецький вчений Е. Шмідт-Ассманн зазначає: «Публічне управління ґрунтується на двох елементах: на обов'язковості посилення на волю народу, які слід трактувати радше в кількісному плані, та на відповідальності, яка вказує на певну якість управлінських рішень. Обидва елементи, згідно з традиційною думкою, позначені перш за все ієрархічними уявленнями. Чітка відповідальність, обов'язковість і гарантія однакового виконання адміністративних рішень є позитивними ефектами бюрократично-ієрархічних структур прийняття рішень, від якого не можна буде відмовитися й у майбутньому. Однак реалістичне вчення не повинно ґрунтуватися лише на цьому. Воно має утримувати і полі зору також надзвичайно велику кількість слабких сторін, ієрархічних відношень уже під час одержання й обробки потрібної для регулювання інформації та залучати форми корпоративного пошуку рішень. У межах цього взаємозв'язку діють різноманітні механізми посередництва, які називаються предметно-змістовною та кадрово-інформаційною легітимізацією публічного управління» [447].

Починаючи з 60 років ХХ століття в країнах Європейського Союзу почався новий етап розвитку державного управління, відбулася зміна парадигми державного управління, заснована на новій моделі «New Public management», в якій роль держави трансформується з виробника суспільних благ і послуг у регулятор соціально-економічних процесів [541, с. 53-63].

Основою реалізації даної моделі є дотримання принципів

транспарентності, прозорості, інноваційності, децентралізації, м'яке поєднання ринкового й адміністративного механізму регулювання, індивідуальної свободи і нових форм особистої та колективної відповідальності. Це зумовлює відхід держави від функцій опікуна. Основним завданням стає реалізація соціально орієнтованої економічної політики, що відповідає національним інтересам, потребам соціуму. У такій моделі громадяни стають активними суб'єктами системи публічного управління, які беруть участь у розробленні та реалізації державної політики національного розвитку системи.

Інноваційний характер моделі публічного управління полягає у підвищенні прозорості дій владних структур, створення технологій взаємовигідної партнерської співпраці держави, бізнесу і суспільства, що в кінцевому підсумку може призвести до зростання соціально-економічного добробуту країни.

Реформування державного управління в більшості країн Європи і Північної Америки (окрім країн соціалістичного табору) обумовлено прагненням скоротити бюджетні витрати, істотно підвищити ефективність прийнятих управлінських рішень та їх реалізацію, удосконалити процедури надання адміністративних послуг, їх доступність та відкритість, тобто підвищення якості адміністративних послуг.

Напрямами публічного управління у країнах Європи і Північної Америки стали:

- реформування системи надання адміністративних (державних) послуг;
- підвищення ефективності державного управління;
- зниження державних витрат;
- демократизація;
- транспарентність державного управління; децентралізація;
- розвиток державно-приватного та державно-волонтерського партнерства;
- зміцнення довіри до влади з боку приватного сектора та суспільства;
- формування відповідальності за результати;

- моніторинг задоволеності державної послугою споживача;
- розвиток програм підготовки кадрів публічного управління, орієнтовані на взаємодію з споживачами.

Реформування системи державного управління у країнах Європи і Північної Америки почалося зі зміни пріоритетів в системі надання адміністративних (державних) послуг.

На думку К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова, Т. Луцан, В. Кузнєцов, А. Зелений, Т. Савостенко, В. Голік, О. Авраменко авторів методичних матеріалів «Кращі практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід» Канада стала однією з перших країн у міжнародній практиці по впровадженню інформаційних технологій в управлінні системою адміністративних послуг [542]. У 1994 році проект отримав умовну назву «e-government».

За п'ять років Канада реалізувала цей проект. У даний час система «e-government» містить потужну інформаційну базу для взаємодії з населенням і об'єднує 500 сайтів. Портал електронного уряду Канади www.snb.ca містить понад 500 державних електронних послуг. На сайті досить повно відображена інформація про нове законодавство та інформація про надання адміністративних послуг в залежності від життєвої ситуації. Керівництво програмою здійснює Міністр людських ресурсів і соціального розвитку. Принцип «одного вікна» в Канаді реалізується з 2005 року.

Проект Services Canada – це універсальний інструмент надання адміністративних послуг, головною метою якого є орієнтація на потреби заявників, у яких є вибір способу отримання адміністративних послуг: звернутися особисто, за допомогою інформаційних кіосків, телефонного центру (call-центру) або через портал електронного уряду. Services Canada включає в себе більше 300 пунктів надання адміністративних послуг. У межах проекту існує коледж Services Canada і програма сертифікації адміністративних послуг.

Система управління якістю адміністративних послуг Канади включає: інститут послуг, місією якого є підтримка організацій державного сектору

економіки і досягнення високого рівня задоволеності громадян і бізнесу основними завданнями в 2016 році стали:

- надання найбільш повної інформації щодо адміністративних послуг;
- більш ефективний зворотний зв'язок з конкретних питань;
- дослідження з найбільш затребуваних послуг;
- моніторинг громадської думки щодо якості адміністративних послуг;
- рада керуючих із усіх рівнів влади; громадські організації.

Канада є одним з лідерів в інноваціях за створення «електронного уряду». Надання адміністративних послуг в Канаді здійснюється двома мовами англійською і французькою. Заявники адміністративних послуг мають право вибору способу їх отримання. Органи влади прагнуть до того, щоб обслуговування через Інтернет було не менше 70%, цей факт свідчить про високий рівень інформатизації суспільства та органів державної влади, сумісності баз даних, апаратних комплексів і програмного забезпечення використовуваних різними відомствами [542].

Аналогічна практика, заснована на досвіді Канади, на думку С. Чукута та М. Шуляка, має місце в Об'єднаних арабських еміратах [543].

Світовими лідерами у галузі впровадження інформаційних технологій у публічне управління є Сінгапур і США [544, с. 9].

Сінгапур став першою країною світу, де в 1999 р. був створений великий урядовий портал «Електронний громадянин» eCitizen Centre, який фактично в виконує функції електронного уряду та забезпечує інформаційну базу для аналітичної функції прогнозування за основними напрямками забезпечення життєдіяльності держави взаємодіючи з інститутами громадянського суспільства. На даному порталі громадяни Сінгапуру можуть отримати інформацію про адміністративні послуги та безпосередньо державні електронні послуг завдяки засобам електронного цифрового підпису внесеного до безконтактного електронного носія, що міститься в паспорті громадянина Сінгапуру, та надання послуг електронного цифрового підпису з використанням паспорта громадянина Сінгапуру з імплантованим

безконтактним електронним носієм.

Громадські організації і громадяни мають можливість подавати електронні петиції та звернення.

У 2015 році в Сінгапурі в межах державної програми з розвитку електронного уряду країни до 2020 року, удосконалено два сервіси електронного уряду, запущених у 2011 році, це інформаційний портал data.gov.sg та мобільний сервіс адміністративних послуг mGov@sg які доповнено пошуковими інформаційними системами. Он-лайн-портал надасть доступ до матеріалів всіх державних установ Сінгапуру.

На вказаному порталі є інформація побутового та місцевого характеру, наприклад, про дорожні корки або погоду у певному адміністративно-територіальному окрузі. На сайті розміщуються технологічні додатки для використання цих матеріалів, і даються рекомендації щодо розробки таких програм. Мобільний сайт містить більше 40 Інтернет SMS-сервісів, користувачам доступні всі розділи електронного уряду.

Така система взаємодії громадян і органів влади є ефективною, оскільки на кожного жителя Сінгапуру припадає близько 1,5 мобільних телефонів, три чверті з них – смартфони [542].

Доцільно зауважити, що Канада і Сінгапур проектували системи електронного уряду відповідно до концепції архітектури відкритих систем за єдиними протоколами взявши за основу модель OSI (Open System Interconnection (стандарти ISO 7498 і X.200) [446].

Однією з країн-лідерів у сфері використання інформаційних технологій у публічному управлінні, через надання послуг в електронному вигляді є США.

Реалізація проекту усієї системи публічного управління почалася в 2000 році зі створення порталу інформаційних і адміністративних послуг на федеральному рівні і у всіх штатах за єдиною схемою побудови системи на підставі концепції архітектури систем відкрити завдання порталу електронного уряду входило об'єднання близько 20 тисяч існуючих державних Інтернет сторінок, загальна кількість представлених на ньому організацій це близько

30 тисяч. (Використовувались стандарти ISO 7498/AD3, ISO TR 8509 і X.210).

У даний час портал електронного уряду США www.usa.gov це інструмент, для здійснення інтеграції зростаючого числа он-лайн-представництв органів влади. На даному порталі представлено єдиний перелік адміністративних послуг. З 2007 року введена функція моніторингу списку адміністративних послуг. Інформація про послуги представлена у вигляді рубрикатора життєвих ситуацій. Всього на порталі у 2016 році представлено 288 адміністративних послуг, що становить, за експертними оцінками до 62% федеральних послуг, порядку 44% послуг місцевої влади (штатів, графств).

Електронний уряд відповідно до концепції архітектури відкритих систем виступає як інноваційної технології, що надає розширені можливості взаємодії представників публічного управління з населенням за допомогою застосування комунікаційних засобів зв'язку, в тому числі мережі Інтернет. Основна мета задоволення соціальних потреб, підвищення громадської ініціативи і контролю. У США виділяють п'ять основних типів напрямів внутрішніх і зовнішніх взаємодій в електронному уряді:

- 1 – (G2G) горизонтальне і вертикальне взаємодія державних структур;
- 2 – (G2E) забезпечення взаємодії державних службовців;
- 3 – (G2C) взаємодія державних органів з громадянами;
- 4 – (G2B) взаємодія державних органів та бізнес-структур;
- 5 – (G2N) взаємодія державних органів і некомерційних організацій.

Однією з важливих цілей використання інформаційних технологій у публічному управлінні є розширення участі громадян у вирішенні суспільно значущих завдань, задоволення потреб населення за допомогою доступу до інформації за всіма напрямками життєдіяльності суспільства і діяльності федеральних державних органів і органів місцевого управління на рівні штатів і їхніх адміністративно-територіальних одиниць [542].

У Великобританії, США та Канаді існує практика угоди про надання адміністративних послуг, як договірної форми, принципів та механізмів контрактних відносин, в яких з одного боку виступають державні органи, а з

іншого – приватні організації [544].

У Німеччині ідея про те, що сфера управління повинна мати обслуговуючий характер, отримала поширення в 30-х роках ХХ століття і получила суттєвий розвиток з 70 років ХХ століття.

Е. Форстхофф і Е. Шмідт-Ассман розглядали органи державної влади як суб'єкти, що надають послуги населенню [545, с. 543-570].

У Німеччині на місцевому рівні адміністративні послуги характеризуються як «питання місцевого значення», які є складовою частиною права на самоврядування, у відповідності з Основним законом Федеративної республіки Німеччина. Суб'єктом надання послуг виступає громада, яка надає добровільні та обов'язкові види послуг [542].

Посадові особи державних установ федерального і земельного рівня несуть відповідальність перед споживачами за якість наданих державних (адміністративних) послуг.

На федеральному рівні в Німеччині існує близько 400 послуг федерального уряду, що класифікуються за змістом на вісім типів, причому 73% загальної кількості послуг відносяться до трьом з них:

- збору, обробки і надання загальної та спеціалізованої інформації;
- обробки заяв, що надходять у державні органи;
- надання допомоги і сприяння (надання різних форм фінансової допомоги, грантів тощо) [546, с. 122].

З 2005 року в Німеччині діє програма «BandOnline 2005» (електронний уряд), за допомогою якої федеральним урядом надається 200 видів послуг [542].

Пріоритетними напрямками адміністративне регулювання підприємницької діяльності, наприклад, прискорення та спрощення процедур реєстрації підприємств малого і середнього бізнесу.

На порталі адміністративних послуг Бонна, викладені дев'яносто вісім електронних анкет від усіх офіційних організацій міста, які надають адміністративні послуги, для отримання яких необхідно заповнити анкету і

чекати відповіді, у разі виникнення проблем, є можливість особисто звернутися до керівника або записатися на он-лайн прийом. У більшості випадків особисте відвідування не потрібно.

У Німеччині функціонує портал адміністративних послуг для людей з обмеженими можливостями. З 2009 року функціонує загальнонаціональна телефонна служба з'єднання з органами влади всіх рівнів. Основна мета служби – забезпечити з'єднання споживача адміністративної послуги з необхідним йому відомством, назва якого, як правило, він не знає.

У Німеччині, віддалені райони, які не мають зв'язку з Багатофункціональним центром надання адміністративних послуг, використовують мобільні фронт-офіси (це частина установи, яка безпосередньо взаємодіє з одержувачем послуги). Мобільні офіси мають різну технологічну конструкцію. Найбільш поширеним є автомобільний варіант на базі легкового автомобілів або мікроавтобуса обладнаного засобами мобільного зв'язку та багатоканального радіозв'язку для з'єднання з Багатофункціональним центром. Розклад прибуття мобільного офісу встановлюється місцевим органом влади і не змінюється. Жителям заздалегідь надають розклад з датою, часом і місцем стоянки (найчастіше, де велике скупчення людей) мобільних офісів в районі. Зазначена інформація є у мережі Інтернет на веб-сайтах місцевих органів влади, найближчого відділення Багатофункціонального центру надання адміністративних послуг. За дотриманням графіка прибуття мобільного офісу слідкують органи місцевої влади та відділення Багатофункціонального центру надання адміністративних послуг. Однак основним критерієм діяльності мобільного офісу є оцінка зі сторони населення для обслуговування якого призначено конкретний мобільний офіс.

При великому розмірі району діє один мобільний офісний центр, водночас в різних точках населеного пункту організовані стаціонарні фронт-офіси, для забезпечення територіальної доступності адміністративних послуг.

Для фронт-офісів використовуються будівлі в загальнодоступних місцях (бібліотеки, поштові відділення та ін.). При необхідності надання

адміністративних послуг великого адміністративного району створюється мережа мобільних офісних центрів, кожен з яких доповнюється мережею фронт-офісів розміщених у приміщеннях федеральних і земельних установ.

У місцях компактного проживання де відсутні фронт-офіси, а населення має низький рівень знань у галузі інформаційних технологій, або якщо невелика кількість звернень за державними послугами, залучаються службовці – представники місцевих органів влади, які пройшли відповідну підготовку або державні службовці представники Багатофункціонального центру, які мають портативні мобільні фронт-офісом у вигляді валізки.

Мобільний фронт-офісом має зчитувач електронних ідентифікаторів особи завдяки засобам електронного цифрового підпису внесеного до безконтактного електронного носія, пристрій друку і модем прийому передачі даних по радіо або телефонному каналу зв'язку з основним офісом. Службовець за розкладом розгортає свій фронт-офіс у місцях масового скупчення людей (в основному в магазинах, що заохочується органами місцевої влади у вигляді певних пільг) де бажаним надається можливість поєднання усного звернення та подання електронного запиту на адміністративну (державних) послугу.

Вибір способу організації мобільного фронт-центру, у тому числі кількість приладів прийому споживачів адміністративних (адміністративних послуг), параметри фронт-офісу та основного офісу, виробляється з допомогою технічних розрахунків на основі теорії масового обслуговування, імітаційного моделюванні та системи масового обслуговування [547].

У 2016 році на веб-сайтів з надання адміністративних послуг запропоновано 104 послуги. У вказаному році відбулося понад 18 мільйонів відвідувань. Позитивні відгуки становлять 95 % [548].

У Великобританії в системі публічного управління кардинальні зміни спостерігаються останні двадцять років за рахунок використання інформаційних технологій, інформатизації усіх сфер життєдіяльності суспільства, введення викладання інформаційних технологій (комп'ютерної

грамотності) з дошкільних навчальних закладах.

У 1991 році у Великій Британії була прийнята Програма під назвою «Хартія громадянина», яка отримала назву «Біла книга» і задекларувала принципи надання державою публічних послуг, дотримання яких уряд бажав би бачити у всіх державних службах [549, с. 43-50].

Відносно невеликі розміри країни дали можливість забезпечити доступ до мережі Інтернет практично у всі населені пункти держави. Починаючи з 2000 року у контексті реформування державного управління відбувається передача ряду державних функцій з надання державних (адміністративних) послуг громадським організаціям і приватним підприємствам, що призвело до формування змішаної системи надання державних соціальних послуг. Таку систему можна назвати ринком адміністративних послуг, дії цього ринку підкріплені законодавством на федеральному і регіональному рівні, нормативно-правовим забезпеченням на місцевому рівні, що регулюють процедури конкурсного відбору підрядників у сфері надання адміністративних послуг.

Необхідно відзначити, що у Великобританії частина адміністративних послуг надається державними установами, які традиційно надавали їх до впровадження інформаційно-комунікаційних технологій. Надання інших послуг здійснюється шляхом розміщення замовлень на конкурсній основі, основною умовою яких є наявність технологічної бази для надання адміністративних послуг через мережу Інтернет.

Функції по закупівлі соціальних послуг виконують спеціально створені урядом органи, їх завданнями є прийняття рішень про замовлення певних послуг, організація конкурсів, укладання контрактів і здійснення моніторингу за виконанням послуг, їх відповідністю потребам і очікуванням споживачів і національним стандартам.

У Великобританії налічується понад 35000 організацій недержавного сектору, які надають адміністративні послуги. Національний стандарт надання державних (адміністративних) послуг переглядається і удосконалюється на

підставі пропозицій провідних виробників програмного і технологічного обладнання у сфері інформаційно-комунікаційних технологій.

Аналогічні стандарти існують в Канаді, США, Німеччині, Сінгапурі. Особливістю нормативно-технічної стандартизації є єдиний підхід до програмного забезпечення що дає змогу громадянам цих країн користуватися системою надання адміністративних послуг під час перебування на території однієї із вказаних країн [542]. Стандартизація техніко-технологічної складової у системі надання адміністративних послуг в електронному вигляді ведеться в Європейському Союзі у Співдружності націй (Британській співдружності націй). Єдність апаратно-програмного забезпечення призведе, на думку провідних спеціалістів США і Європейського Союзу до нормативно-правової уніфікації у галузі використанні інформаційних технологій у публічному управлінні, що придасть управлінню інноваційний характер.

У 2014 році портали Gov.uk і Epetitions.direct.gov.uk. поповнено 25 новими послугами. Серед них:

- реєстрація виборців;
- отримання допомоги по безробіттю;
- продовження патентів;
- отримання освітніх кредитів;
- дані для автовласників (інформація про власника, що значаться автомобілях, штрафи і тощо)

З метою контролю якості послуг використовується моніторинг виконання підрядником договірних зобов'язань, що включає звіти підрядників про виконані послуги, включаючи інформацію: обсяг наданих послуг, ступінь задоволеності споживачів адміністративних послуг, методи навчання персоналу та ін.

У Великобританії використовується «активний моніторинг» – це перевірки підрядника державними установами з питань планування соціального обслуговування, звітності, підвищення кваліфікації персоналу, зворотного зв'язку підрядника з споживачами послуг. Ще один вид моніторингу

підрядників державних установ у Великобританії є «реактивний моніторинг» підрядник збирає і обробляє інформацію, що надходить з державних установ, для усунення дублюючих функцій і підвищення ефективності надання послуг.

Постійний обмін інформацією, який організований у формі форумів, ділових нарад, анкетування, опитувань, семінарів, днів відкритих дверей організацій, зайнятих у наданні державних соціальних послуг. Підрядники дають можливість споживачам брати участь у розвитку та вдосконаленні адміністративних послуг.

Основними показниками, що визначають стан системи управління державними послугами у Великій Британії, є:

- попит на послуги;
- участь інститутів громадянського суспільства та приватних бізнес-структур у наданні послуги;
- конкурси і аукціонах на розміщення державних замовлень на адміністративні послуги.

Передача державних функцій громадським об'єднанням і приватним організаціям сприяє економії засобів і підвищенню якості та ефективності адміністративних послуг, так як серед недержавних установ і високий рівень конкуренції, що зумовлює прискорення впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій у надання адміністративних послуг за рахунок внутрішніх і зовнішніх інвестицій, у тому числі закордонних, а внутрішній корпоративний контроль сприяє запобіганню корупції у сфері надання адміністративних послуг.

У Великобританії в 2012 році прийнято Закон Великобританії «Про адміністративні послуги (їх значення для суспільства)», який покликаний регулювати питання, пов'язані з наданням адміністративних послуг органами влади. У тому числі зазначений Закон встановлює обов'язок органів влади та посадових осіб враховувати соціальні наслідки прийнятих ними рішень у системі адміністративних послуг.

Великобританії успішно впроваджена платформа www.publicservice.co.uk,

завдяки якій ведеться постійний моніторинг якості наданих адміністративних послуг. Завдяки цій платформі можна не тільки дати оцінку державній послугі, а залишити свої пропозиції та побажання щодо роботи в сфері надання адміністративних послуг.

Крім того, у Великобританії Законом «Про споживачів, агентства з нерухомості та відшкодування збитків» 2007 року (The Consumers, Estate Agents and Redress (CEAR) Act 2007) була створена державна організація Consumer Focus, робота якої спрямована на виявлення порушень законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Робота Consumer Focus зводиться не тільки до виявлення даних порушень, але й передбачає ініціації вживання конкретних дій і розробці регуляторних документів. За результатами виявлених порушень розробляються рекомендації для Департаменту бізнесу, інновацій і компетенцій (Department for Business Innovation and Skills (BIS)) (www.consumerfocus.org.uk) [550].

У Великобританії система оцінки якості надання адміністративних послуг визначається Citizen's Charter, який включає в себе безліч показників та індикаторів якості виконання місцевими органами влади своїх функцій по обслуговування клієнтів. Встановлено принципи, які повинні лежати в основі діяльності державних установ та організацій, що надають послуги населенню та зобов'язання уряду в цій сфері:

- чіткі стандарти послуг; відкритість і повнота інформації;
- надання консультацій населенню і можливість вибору послуг;
- корисність і ефективність та ін.

За даними наведеними у дисертаційному дослідженні Я. Михайлюк «Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект)» станом на 2016 рік у Великій Британії надається 807 адміністративних послуг в електронному виді (на веб-сайтах), де щорічно реєструється 70 мільйонів відвідувань. Позитивні відгуки від 89 % до 98 % [548].

Сучасна британська система публічного управління це відкрита

плюралістична структура, яка постійно обмінюється ресурсами та практиками з навколишнім середовищем, широко, але з урахуванням своєї специфіки запозичує досвід обслуговування громадян у приватному секторі і зробила задоволення споживачів своїх послуг головним реальним пріоритетом своєї діяльності.

Запозичення досвіду Великої Британії передбачено статтею 15 Договір про принципи відносин і співробітництво між Україною і Сполученим Королівством Великобританії та Північної Ірландії [551].

Представляє інтерес досвід розвитку системи публічного управління у сфері надання адміністративних послуг в Бразилії та Греції.

У Бразилії з 1999 року реалізується Програма суспільства з розвиненими інформаційними технологіями поряд з впровадженням цифрових технологій в системі публічного управління. У Бразилії портал електронного уряду носить назву Citizen.SP, на якому послуги представлені за подіями у житті людини (народження, оформлення документів для школи, робота, вихід на пенсію, смерть).

Слід зазначити, що незважаючи на те, що Бразилія не є лідером у галузі розвитку електронного уряду, розвиток багатофункціональних центрів вважається однією з найкращих світових практик. У Бразилії програма підвищення якості надання державних та муніципальних послуг отримала назву – *Рoupatempo*, що в перекладі означає «заощаджуй час». Реалізація програми розпочалась з 1997 році та мала на меті скорочення витрат на утримання адміністративного персоналу муніципальних служб. Перший стаціонарний центр надання адміністративних послуг р. в Сан-Пауло. На базі типового стаціонарного центру надається близько 500 державних та муніципальних послуг і послуг, що надаються окремими приватними компаніями. Більшість послуг надається у момент звернення заявника.

Окремі послуги вимагають повторного звернення за результатом. У цьому випадку заявник при здачі документів отримує вичерпну пам'ятку про те, коли і куди він повинен звернутися за результатом.

Діяльність центрів та їх взаємодія з органами виконавчої влади чітко регламентована. Послуги, в залежності від специфіки, безпосередньо можуть надаватися співробітниками Рouratempo, державними службовцями та волонтерами. Управління якістю послуг здійснює керівництво Рouratempo, забезпечуючи обробку звернень заявників через портал електронного уряду «e-Rouratempo» та call-центрів, за допомогою мобільних телефонів, в тому числі з допомогою SMS-повідомлень.

Ключовою ланкою реформування державного управління в Грецькій Республіці є інформатизація надання адміністративних послуг що здійснюється в мережі центрів обслуговування громадян. Початок реалізації програми надання адміністративних послуг на базі центрів обслуговування громадян почалася в 2001 році.

У 2007 році система надання адміністративних послуг на базі центрів обслуговування громадян була визнана найкращою в Європейському Союзі.

За результатами незалежних соціологічних досліджень, близько 96% громадян задоволені якістю послуг, що надаються центрами обслуговування громадян.

Основними принципами управління системою адміністративних послуг в Греції є:

- принцип «рухаються документи – не громадяни»;
- вдосконалення якості; принцип одного вікна;
- оптимізація процедур у державному управлінні.

Станом на 2016 рік діє 1083 центрів обслуговування громадян, причому в кожному муніципалітеті країни організований як мінімум один центр обслуговування.

Міністерством внутрішніх справ Грецької Республіки спільно з іншими державними органами, які надають адміністративні послуги розроблені адміністративні регламенти за всіма видами адміністративних послуг.

Підготовку кадрів для центрів обслуговування громадян здійснює Інститут державного управління і адміністрації при Міністерством внутрішніх

справ Грецької Республіки.

Особливістю надання адміністративних послуг в Греції є надсилання заявникові SMS-повідомлення про готовність документів. У 2014 році сталися кардинальні зміни в управлінні системою адміністративних послуг. Було забезпечено прямий доступ центрів обслуговування громадян до баз даних цих органів публічної адміністрації [552].

Веб-сайт IT-formidler.dk спрямованих на поліпшення навичок у сфері інформаційних технологій. Boligejer.dk портал нерухомого майна, що містить нормативно-правові акти у вказаній сфері. «NemLog-In» – сервіс єдиного входу, створений під егідою громадського управління для користувачів адміністративних послуг.

Електронні платежі «NemHandel»- електронне виставлення рахунку за стандартами NemHandel. Всі громадяни та представники бізнесу в Данії повинні мати акант NemKoto («Easy Account» – з англ. «легкий акаунт») [553].

Директива Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу від 12 грудня 2006 року № 206/123/ЄС про послуги на внутрішньому ринку передбачають уніфікацію надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу [554, с. 122].

Узагальнюючи досвід використання інформаційних технологій у публічному управлінні країн з найбільш розвинутою інформаційно-комунікаційної системою та інформатизацією публічного управління доцільно визначити основні напрями.

З позиції аналізу міжнародного досвіду використання інформаційних технологій у публічному управлінні доцільно запропонувати напрями використання інформаційно-комунікаційних технологій, у першу чергу щодо надання адміністративних (державних) послуг, що охоплюють:

- 1) європейську практику угод про надання адміністративних послуг. Наданням адміністративних послуг займаються приватні організації на підставі угоди про надання адміністративних послуг з державними органами. Надання публічних послуг покладається на децентралізовані установи, які,

використовуючи ринкові механізми, більш ефективно, ніж традиційні державні структури, працюють із споживачами послуг – громадянами і юридичними особами, що зумовлено високим рівнем конкуренції на ринку та інноваційним впровадженням інформаційних технологій і систем. Надання адміністративних послуг здійснює корпорація, якою керує держава шляхом видачі дозволів, грантів і субсидій. У Німеччині і Франції законодавство регулює в якості особливої форми контрактних відносин з надання послуг договір оплатного надання послуг. Фінансування організацій, що безпосередньо надають громадські послуги, залишається переважно бюджетним. Акціоновані підприємства з надання послуг діють на контрактній основі з профільними міністерствами та відомствами, мають право акумулювати в своїх фондах значні кошти, одержані від оплати послуг, які призначаються для компенсації наданих державою субсидій та бюджетної залежності. У більшості країн Європейського Союзу є тенденція щодо передачі надання адміністративних послуг приватному сектору з посилення державного та громадського контролю за якістю послуг.

2) європейську практику визначення принципів державної політики у сфері адміністративних послуг. Великобританія для надання адміністративних послуг керується Білою Книгою «Модернізація Уряду» 1999 року, яка включає в себе наступні принципи державної політики у сфері адміністративних послуг, що стали загальними для усіх країн Європейського Союзу:

- принцип реформування державного управління, що стосується забезпечення надання адміністративних послуг через Інтернет, цифрове телебачення та мобільний зв'язок;

- принцип найменшої дії, як максимальне спрощення організації надання адміністративних послуг;

- принцип зворотного зв'язку з одержувачем, як гарантія визначення якості надання адміністративних послуг;

- принцип поінформованості одержувачів, забезпечує споживача можливістю вибору адміністративних послуг, місця отримання і постачальника;

- принцип зацікавленості виконавця для підвищення цілеспрямованості та відповідальності посадових осіб;

- принцип ведення адміністративних послуг з гідністю;

- принцип рівного доступу до державної служби;

3) європейську практику отримання адміністративної послуги через представника фізичних осіб. Адміністративні послуги надаються не тільки одержувачу державної послуги як фізична особа, але і його представнику на підставі довіреності.

4) європейську практика проведення реєстру адміністративних послуг. Експертиза списку адміністративних послуг є важливим елементом у сфері адміністративних послуг, і проводиться безпосередньо державою.

5) європейська практика критеріїв оцінки адміністративних послуг включає наступні критерії:

- 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, як державі, так 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, у цілому;

б) європейську практика досудового вирішення скарг. Одержувач адміністративної послуги має право особисто або через свого представника брати участь у процесі розгляду, що дає більш тісну співпрацю і безпосередню участь одержувача державної послуги.

Основною особливістю нового етапу удосконаленні публічного

управління на підставі використання інформаційних технологій є запровадження хмарних технологій у аналітично-інформаційну діяльність органів публічної адміністрації усіх рівнів.

У даний час Україна переймає і впроваджує досвід у країн-лідерів зі створенню електронного уряду, створення багатофункціональних центрів і покращення діяльності Кол-центр (англ. Call-center). Створено передумови для подальшого розвитку зворотного зв'язку з суспільством, інформаційної відкритості, розвитку електронної міжвідомчої взаємодії та громадських інститутів захисту прав та врахування думок одержувачів адміністративних послуг. Міжнародна Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» впроваджується в Україні з 2011 року. У межах Ініціативи країни-учасниці розробляють спільно з інститутами громадянського суспільства дворічні плани дій. Кабінетом Міністрів України 30 листопада 2016 року затверджено План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016-2018 роках». Даний план є третім планом дій з реалізації Ініціативи в Україні. За даними звіту «Індекс Відкритого Уряду» World Justice Project за 2015 рік у групі «Країни Східної Європи та Центральної Азії» Україна посіла 4 позицію [555].

Кабінетом Міністрів України 11 лютого 2016 року схвалено Концепцію створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» що сприятиме покращенню інформованості населення про використання бюджетних коштів та більш ефективному залученні інститутів громадянського суспільства до процесу суспільного контролю у сфері бюджету [556].

На наш погляд, вивчення шляхів підвищення ефективності публічного управління у Великій Британії із використанням інформаційних технологій, представляє інтерес у контексті реформування державного управління в Україні. Договір про принципи відносин і співробітництво між Україною і Сполученим Королівством Великобританії та Північної Ірландії і Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з

іншої сторони, дозволяє вивчити всі можливості, у тому числі аутсорсинг (англ. outsourcing) у сфері адміністративних послуг, включаючи IT- outsourcing.

Досвід Німеччини у сфері надання адміністративних послуг є перспективним для України. Розвиток мережі мобільних фронт-центрів з можливістю організації фронт-офісів у гірських районах країни повинно бути інновацією для України.

Для України представляє інтерес Сінгапурський мобільний сервіс адміністративних послуг, які містить Інтернет SMS-сервіси.

Запозичення досвіду Греції у частині надання адміністративних послуг за допомогою прямого доступу універсальних фахівців багатофункціональних центрів до баз даних органів державної влади та надсилання SMS-повідомлення заявникові про готовність документів значно підвищить ефективність надання адміністративних послуг і відповідно ефективність публічного управління.

Реформування публічного управління в Європі і інших країнах проходить під впливом теорії інноваційного управління [557, с. 15].

У системі інноваційного публічного управління державна (адміністративна послуга) займає важливе місце. Відповідно до моделі інноваційного управління Р. Барраса (Richard Barras), інформаційним послугам відповідає модель зворотного продуктового циклу «reverse innovation cycle» змальовує еволюцію послуг у зворотному порядку: процесна інновація передуює продуктивній [558, 5-6].

Узагальнюючи досвід використання інформаційних технологій у публічному управлінні країн-членів Європейського Союзу і інших країн-лідерів у впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій і систем спостерігається загальносвітова тенденція переходу до інноваційного управління що веде до:

- підвищення ефективності системи публічного управління у першу чергу через підвищення якості, доступності адміністративних послуг;
- розбудови ефективного зворотного зв'язку з громадянами і інститутами громадянського суспільства;

- моніторингу громадської думки та створення ефективних систем врахування громадської думки при прийнятті управлінських рішень на усіх рівнях публічного управління;

- розвитку громадських організацій як основи громадянського суспільства.

Практика країн Європейського Союзу підтверджує необхідність створення такої внутрішньої організації, яка забезпечує гнучку інтеграцію нових пріоритетних напрямів використання інформаційно-комунікаційних технологій в різні системи інноваційного публічного управління. В інноваційному публічному управлінні переважають не ресурси і матеріальні цінності, а інтелект персоналу і його сприйнятливість до нововведень [559, с. 12].

Нові моделі інноваційного управління та їх впровадження в публічне управління базуються на визнанні в якості інноваційного процесу створення такого інноваційного клімату, який зумовлюють ефективно використання творчого потенціалу всіх працівників. Основою створення нової моделі інноваційного публічного управління становить організаційна структура публічного управління, яка визначається становлення нової економіки. Організацію інноваційного управління визначає три фактори:

- регулювання інноваційної сфери;
- рівновага внутрішнього середовища системи;
- особливість інноваційного управління.

Європейська модель публічного управління носить відкритий інноваційний характер, що дає змогу аналізувати не ефективні підходи до вирішення соціально-економічних питань під час впровадження інформаційних технологій у національну систему публічного управління. Ідея полягає в можливості розширення використання громадського людського капіталу в розробці і прийнятті управлінських рішень при одночасному підвищенні їх економічної ефективності за рахунок того, що частина технології комплексного менеджменту орієнтована в першу чергу 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 розробки впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у публічне управління.

Висновки до розділу 4

Підсумовуючи проведений у четвертому розділі аналіз функціонування виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства можемо зробити такі висновки.

1. Інформація, інформаційні технології стають локомотивами розвитку суспільства, оскільки сприяють переведенню управління на наукоємні, ресурсозберігаючі технології, створенню умов наукової організації управління усіма суспільними процесами, формування широким можливостей для творчої самореалізації кожної окремої людини.

В Україні реалізуються концепції електронного уряду та швидко розвивається «електронна демократія», що дозволяє перерозподіляти владні повноваження і управлінські функції на користь суспільства, представленого громадянами, різними громадами, асоціаціями, приватними структурами між державними органами та органами публічного управління.

Створення об'ємних інформаційних ресурсів, розвиток комунікаційних мереж збільшує науковий внесок у соціально-правові та духовні 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 публічним управлінням.

2. 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 прозоришою та зрозумілішою людині, що є головним аспектом європейського публічного управління.

Інформаційний ресурс – це представлений у вигляді окремих документів або їх масивів системоутворюючий елемент людської діяльності, який є джерелом інформації або засобом для отримання окремими фізичними особами і організаціями знань, що формуються в результаті діяльності різних структур суспільства. Мінімальна структурна одиниця інформаційного ресурсу – документ. Його ознаки складають:

- нематеріальність змістовної частини; наявність матеріального носія з певними фізичними властивостями;
- присутність в документі реквізитів, що дозволяють ідентифікувати зафіксовану інформацію;
- здатність і призначення фіксованої інформації до передачі в часі і просторі з метою зберігання й суспільного використання;
- можливість сприйняття зафіксованої інформації органами почуттів людини при її записі або вживанні (безпосередньо або за допомогою інструментальних або програмно-апаратних засобів у будь-який момент часу).

3. Особливе місце серед інформаційних ресурсів займає інформаційний ресурс у публічному управлінні. Інформаційна діяльність є одним з найважливіших засобів формування та здійснення політики, реалізації публічною адміністрацією своєї влади. Сутність і зміст цієї діяльності полягають в акумулюванні, аналізі, виробництві та поширенні інформації. Інформація публічного управління – особливий вид інформації, без якої

неможливо забезпечити ефективну взаємодію держави і громадянського суспільства, підтримувати безперервний управлінський процес.

В залежності від джерел інформування розрізняють такі типи інформації у публічному управлінні: 1) вищих органів публічного управління; 2) інформація місцевих органів публічного управління; 3) інформація публічних посадових осіб.

4. Щоб впорядкувати використання інформаційного ресурсу в публічному управлінні, необхідно на законодавчому рівні встановити єдиний класифікатор інформації, визначити співвідношення видів інформації, адміністративно-правові режими доступу, відповідальність за їх порушення, механізм зміни адміністративно-правових режимів доступу до інформації. Поширення суспільно значимої інформації, яка збирається публічними адміністраціями, доволі часто не може здійснюватися самими органами публічного управління в силу традиційної для України тяги до інформаційної закритості.

5. Суть електронного документообігу полягає в тому, що вся інформація передається у вигляді електронних документів, включаючи всі наступні зміни і доповнення до них, з використанням електронних засобів. Відносини у сфері електронного документообігу на різних рівнях публічного управління сьогодні регулюються шляхом видання відомчих нормативно-правових актів. Вони регулюють досить широке коло інформаційних відносин, що складаються у правовій сфері публічного управління.

У порівнянні з іншими документами, електронний документ має низку переваг:

- дає змогу пошуку за ключовими словами;
- не змінюється з часом;
- може містити URL-посилання, що дає змогу швидкого пошуку;
- електронний документ основа систем автоматизації процесів;
- дозволяє працювати в режимі правок і проміжних версій;
- має меншу трудомісткість редагування, тиражування, перекладу.

При обміні електронними документами виникає необхідність

ідентифікації цих документів з метою їх подальшого використання. У реальному житті найчастіше після елементарного обміну інформацією настає період інформаційної взаємодії.

6. Складною проблемою, яку сьогодні не вирішено на законодавчому рівні і в реальній практиці державотворення, є питання розмежування контролю у сфері забезпечення національної безпеки між Президентом і Кабінетом Міністрів, а також контролю і координації дій органів виконавчої влади, які здійснює Рада національної безпеки та оборони і Кабінет Міністрів. Як правило, у законах, які врегульовують питання у сфері національної безпеки, ці повноваження дублюються. Це призводить до перетягування повноважень і до послаблення відповідальності за результати відповідної діяльності. Зазначена проблема загострилася саме внаслідок внесення змін до Конституції, реалізація яких на практиці загрожує деформацією виконавчої вертикалі, наявністю конкуренції Президента та Прем'єр-міністра, а історія вітчизняного державотворення також свідчить, що це стосується також посад секретаря РНБО та віце-прем'єр-міністра з питань національної безпеки і оборони.

Роль і місце органів державної виконавчої влади у забезпеченні національної безпеки України зумовлена їх місцем у державному механізмі, широкими повноваженнями і здатністю вирішувати конкретні завдання щодо забезпечення національної безпеки у різних сферах життєдіяльності, наявністю розгалуженої системи спеціально для цього створених органів. Виконавча влада, на вершині якої перебуває уряд, концентрує у своїх руках значні, порівняно з іншими гілками влади, фінансові, матеріально-технічні, технологічні, організаційні, людські та інші ресурси. І в силу цього бере активну участь як у створенні належних умов для життєдіяльності та прогресивного розвитку основних об'єктів забезпечення національної безпеки, так і найбільшою мірою пристосована до здійснення оперативних дій щодо протидії та запобігання потенційним і реальним загрозам. Тому необхідно, щоб органи виконавчої влади набули стійкої адаптованості до постійних соціально-політичних змін і завжди діяли єдино і консолідовано.

7. Основними факторами, 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 Європейського Союзу.

8. Результативність запровадження е-врядування в державному управлінні України, повинен базуватись на врахуванні таких обставин щодо:

- ліквідації цифрової нерівності в частині забезпечення для всіх громадян однакових рівнів володіння персональними комп'ютерами та однакових можливостей доступу до публічної інформації;
- усвідомленого розуміння громадянського суспільства, місця і ролі громадянина в управлінні державою, так як за умов запровадження електронної демократії на громадянина поширюється відповідальність за прийняті за його участю колективні рішення;
- формування у громадян довіри до електронних форм комунікацій, до електронної інформації управлінського характеру в частині інформаційної безпеки та гарантованості недоторканості персональних даних;
- запровадження в державному управлінні такої важливої та забутої складової, як планування, що дозволить громадянам приймати участь в обговоренні плану розвитку на майбутнє як інструменту стабільності економічного розвитку.

9. 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. Досконала нормативна правова база дасть змогу усунути відставання законодавства в цій сфері від потреб суспільства і характеру громадських відносин, а також створити цілісну правову систему, гармонізовану із загальноновизнаними нормами і принципами міжнародного права.

11. На місцевому рівні для прискорення запровадження системи електронного урядування необхідно:

- розробити програми інформатизації області, районів та міст на 2018–2019 роки;
- у обласному, районних та міських бюджетах передбачити фінансування даних програми та заходів з впровадження електронного урядування;
- забезпечити поступову відмову від паперового документообігу та повністю перейти на автоматизовану систему електронного документообігу;
- запровадити систему додаткових стимулів для працівників, зайнятих у сфері обслуговування держаних інформаційних ресурсів, з метою збереження існуючих та залучення нових спеціалістів з інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Дослідження нормативно-правової бази електронного документообігу, інформаційної взаємодії державних органів уможливило 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.

12. Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє констатувати, що напрямами публічного управління у розвинутих зарубіжних країнах стали:

– реформування системи надання адміністративних (державних) послуг;

– підвищення ефективності державного управління;

– зниження державних витрат;

– демократизація;

– транспарентність державного управління; децентралізація;

– розвиток державно-приватного та державно-волонтерського партнерства;

– зміцнення довіри до влади з боку приватного сектора та суспільства;

– формування відповідальності за результати;

– моніторинг задоволеності державної послугою споживача;

– розвиток програм підготовки кадрів публічного управління, орієнтовані на взаємодію зі споживачами.

РОЗДІЛ 5

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

5.1 Концептуальні засади організації виконавчої влади України

5.1.1 Вдосконалення діяльності органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («good governance»)

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.

Важливим чинником виступає також незавершеність триваючої адміністративної реформи, концепція якої, втім, зараз потребує певного оновлення. Все це значно актуалізує пошук шляхів і засобів розв'язання проблем, що накопичуються у сфері виконавчої влади.

Врахування теоретичного та методологічного доробку Ради Європи (РЄ) та Європейського Союзу (ЄС) вкрай важливе для приведення організації та діяльності органів виконавчої влади України у відповідність до Копенгагенських та Мадридських критеріїв, виконання яких, в свою чергу, є обов'язковим для країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Концепція належного урядування сформувалася в європейській правовій доктрині на основі та за умови дотримання двох основоположних принципів побудови правових систем провідних західноєвропейських країн – демократії та верховенства права.

Серед зазначених принципів, зміст яких загалом вже дискутується у вітчизняній юридичній літературі, вважаємо доцільним уточнити, що під останнім принципом – відповідністю або узгодженістю (англ. – coherence) розуміється необхідність узгодження та зрозумілості політик, що впроваджуються різними органами на різних рівнях управління з метою найбільш ефективної їх реалізації. Крім цього, зазначений принцип презюмує відповідальність органів управління різних рівнів за ефективне впровадження доручених їм завдань в контексті реалізації комплексних програм розвитку та відповідних політик ЄС.

Принцип належного управління визнається одним з важливих елементів європейської концепції належного урядування. Його дотримання гарантується ст. 41 Хартії фундаментальних прав ЄС, Європейським кодексом належного управління (або належної адміністрації) та ін.

Принцип «good administration» вимагає належного дотримання адміністрацією прав індивідів під час надання якісних адміністративних послуг завдяки використанню чітких управлінських методів. У той же час адміністрація зобов'язана діяти у такий спосіб, що відповідає законним та розумним очікуванням тих, кому вона «служить», що власне і підтверджує «належність» такої адміністрації.

Концепція належного управління застосовується не тільки до органів виконавчої влади, але й до державних діячів та державних службовців, які реалізують повноваження держави. При цьому застосовуються стандарти, які в першу чергу визначають зовнішні взаємовідносини між адміністрацією та індивідами.

Стандарти належного управління закріплені у багатьох рекомендаціях та резолюціях РЄ, а також у окремих елементах «acquis communautaire». У березні 2005 року у Страсбурзі відбулося 17-те засідання Проектної групи з адміністративного права, що створена при Генеральному Директораті Ради Європи, на якому було визначено 4 класифікаційні групи, до яких належать 23 стандарти належного управління. А саме, йдеться про стандарти, що

застосовуються до законності; стандарти, що застосовуються до участі індивідів; стандарти, що застосовуються до виконання; а також до прозорості та контролю.

Також доцільно відмітити, що необхідними складовими елементами ЄАП виступають: а) принципи; б) правові норми; в) стандарти; г) національні адміністративні традиції; д) спільні соціальні та культурні цінності національних держав та е) спеціальні методи міжнародного співробітництва у сфері діяльності публічних адміністрацій. При цьому національні публічні адміністрації (є) виступають суб'єктами, в результаті реалізації повноважень яких власне і відбувається практична реалізація програм та планів міжнародного та міжурядового співробітництва (сфері ЄАП), та, одночасно – останнім необхідним елементом ЄАП [560, с. 38-44].

На цей час вітчизняними вченими зроблено лише перші кроки з аналізу окремих аспектів формування та функціонування ЄАП. Зокрема, серед сучасних дослідників цієї проблематики слід відмітити наукові праці В.Б. Авер'янова [561], І.А. Грицяка [562], А.А. Пухтецької [560, с. 38-44] та ін.

Натомість в європейських країнах вже проведено комплексні науково-практичні дослідження та розроблені методичні рекомендації щодо входження до ЄАП. Зокрема, це праці таких провідних вчених проблематики конвергенційних адміністративно-правових процесів, в тому числі формування ЄАП, як Ж. Булуа, Р.-М. Шевальє, К. Демке, К. д'Орта, Ж. Фурньє, Г. Граббе, Ж. Гессе, К. Нілл, К. Ніццо, Й.П. Олсен, Ж. Зіллер тощо. Поглиблене вивчення і використання досягнутих теоретичних і прикладних результатів згаданих досліджень становить особливий інтерес, зокрема, для подальших зусиль у напрямках проведення конституційної та адміністративної реформи в Україні.

Слід додати також, що в європейській адміністративно-правовій доктрині категорія ЄАП включає в себе низку елементів, якісні характеристики яких обумовлені покладеними на них специфічними функціями та завданнями в системі європейського адміністративного права [563].

В узагальнюючому вигляді перелічені принципи створюють

концептуальну основу для проведення перетворень у механізмі виконавчої влади України, які б, з одного боку, посилювали демократичну спрямованість цього механізму, а з іншого – сприяли б подальшій раціоналізації внутрішньої організації системи органів виконавчої влади.

Зокрема, у межах першого із згаданих напрямків першорядного значення нині набуває всебічне *запровадження у сфері виконавчої влади принципу верховенства права*, який виступає базовим у сукупності принципів належного управління. І це не випадково, оскільки виконавча влада – це найбільш наближена до населення гілка влади, з якою у людини відбуваються найчастіші контакти з приводу задоволення її різноманітних суб'єктивних прав і законних інтересів.

Сама ж виконавча влада у дійсності - це державний апарат управління, а фактично – його державні службовці (чиновники). Відтак проблема забезпечення верховенства права може бути реально розв'язана лише через налагодження повсякденних взаємостосунків (відносин) людини з посадовими особами органів виконавчої влади.

Як відомо, провідною галуззю у цій сфері регулювання є адміністративне право. Тому фактично існуючий режим адміністративно-правового регулювання згаданих взаємостосунків – *це реальний показник рівня забезпечення верховенства права в державі і суспільстві*. Сьогодні зазначений режим має далеко не європейський вигляд. І головним чином через те, що у нас досі зберігається стара радянська (а точніше, «неорадянська») ідеологія державної, в тому числі і виконавчої, влади, за якою людина позиціонується не як суб'єкт, інтересам якого повинна «служити» держава, а як підвладний об'єкт, щодо якого панують інтереси держави, зокрема, державного апарату управління. В цьому знаходить вияв так звана «державоцентристська» ідеологія виконавчої влади.

Радикальній зміні застарілої ідеології виконавчої влади має сприяти, насамперед, посилення її орієнтації на діяльність з надання адміністративних (або управлінських) послуг, що повніше відповідає новій ідеології «служіння

держави» інтересам людини. Нагадаємо, що ця, поки що нетрадиційна для вітчизняного досвіду, функція держави – надання адміністративних (управлінських) послуг – була вперше передбачена Концепцією адміністративної реформи в Україні (1998 р.). Однак вітчизняні вчені та практики досі не мають загальноприйнятої і офіційно сприйнятої позиції щодо інституту адміністративних послуг. Відтак цей термін поки що використовується як свого роду ідеологема – подібно до поширених в практиці дефініцій «губернатор», «мер» і т.д.

Для усвідомлення «людиноцентристського» призначення згаданого інституту важлива саме дефініція «послуги». Саме така позиція стосовно поняття адміністративних послуг відображена у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України. Поряд з Кодексом, комплексно врегулювати інститут адміністративних послуг мав би, на наш погляд, спеціальний закон з регулювання даного інституту [564].

З точки зору реалізації у сфері виконавчої влади принципу верховенства права, найбільш складним залишається завдання подолання існуючої у багатьох фахівців недооцінки ролі процедур в діяльності органів виконавчої влади, насамперед, в частині їх взаємостосунків з громадянами. Як відомо, у чинному законодавстві як раз процедурна частина (за винятком традиційного регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень) є найменш об'ємною і розвинутою.

Сама ж по собі складність для сприйняття пересічними громадянами усього розмаїття ретельно регламентованих адміністративних процедур – це не привід для відмови, як дехто припускає, від подібної правової регламентації.

З одного боку, має бути забезпечена доступність і простота звернення до суб'єкта державо-владних повноважень з певною вимогою або за певною послугою, а з другого – громадяни мають розраховувати на оперативне (вчасне) отримання відповіді по результатах справедливого, об'єктивного і законного розгляду поданої заяви чи скарги.

Саме з урахуванням такого підходу проектом вже згаданого

Адміністративно-процедурного кодексу України передбачено докладну регламентацію таких адміністративних процедур, як розгляд за зверненнями фізичних і юридичних осіб індивідуальних адміністративних справ, а також оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань реалізації прав і законних інтересів зазначених осіб.

Говорячи же в цілому про роль українського адміністративного права у реалізації принципу верховенства права у сфері виконавчої влади, слід наголосити на необхідності глибокого реформування даної правової галузі. Це зумовлено тим, що у нас дотепер переважають колишні радянські стереотипи, які не сприяють європейському розумінню адміністративного права в якості провідної галузі правового забезпечення пріоритету прав людини у сфері виконавчої влади. Зрештою, тільки в результаті трансформації адміністративного права на засадах «людиноцентристської» ідеології ця галузь зможе стати *основним засобом гармонізації відносин між публічною адміністрацією і людиною*.

У багатьох конкретних випадках дії норм адміністративного права ця стара традиція має абсолютно недемократичний (точніше сказати – антидемократичний) вияв. Але за багато років життя в колишній партійно-бюро-кратичній державі ми так до цього звикли, що навіть не помічаємо ганебності подібного становища. Тому зазначену традицію треба рішуче змінювати, оскільки вона за своєю суттю не відповідає проголошеному Конституцією України пріоритету прав людини у відносинах з державою, її органами і посадовими особами [565, с. 97-100].

Переходячи до другого напрямку впливу європейських стандартів належного урядування, пов'язаного з подальшою раціоналізацією внутрішньої організації системи органів виконавчої влади, вбачається доцільним звернутися до актуальних проблем правового регулювання управлінських відносин, що складаються між згаданими органами.

Адже для запровадження у практиці діяльності органів виконавчої влади

України стандартів належного урядування необхідно забезпечити їх відображення у законодавчо визначених засадах перебування органів виконавчої влади в субординаційних, координаційних та реординаційних відносинах.

Важливо зазначити, що в основі управлінських відносин лежить категорія «підпорядкування». На жаль, *в українському законодавстві відсутнє тлумачення поняття «підпорядкування»*, а без чіткого визначення його меж можливий надмірний управлінський вплив з боку одного органа виконавчої влади щодо іншого, або ж, навпаки, надто слабкий управлінський вплив у ситуації, що вимагає більш посиленого впливу. Тому компетенційні (статусні) акти про органи виконавчої влади повинні містити визначення «підпорядкування». Особливості підпорядкування пов'язуються, зокрема, із залежністю керованого органа виконавчої влади від керуючого органа виконавчої влади щодо установчих та кадрових питань, щодо здійснення окремих повноважень, щодо підконтрольності, підзвітності.

Без належного впорядкування управлінських відносин не можна вести мову і про відповідність (узгодженість) діяльності органів виконавчої влади. Цей принцип має лежати в основі координаційних управлінських відносин. Їх специфіка в системі органів виконавчої влади полягає в тому, що ці відносини можуть існувати як за наявності підпорядкування між органами (коли один орган виконавчої влади підпорядковується іншому), так і за його відсутності (наприклад, коли органи виконавчої влади спільно здійснюють управління сферами суспільного життя) [566, с. 185-200]. Саме з цим видом управлінських відносин пов'язаний принцип відповідності (узгодженості), адже, на нашу думку, завдяки існуванню координаційних відносин органи виконавчої влади мають можливість здійснювати діяльність взаємно, узгоджено, з метою найбільш ефективної реалізації політики.

Запровадженню принципів належного урядування сприяє і виокремлення серед управлінських відносин такого їх виду, як реординаційні управлінські відносини [567, с. 18-22]. Новаційність цього підходу полягає в тому, що

подібні відносини розглядаються відмінно від субординаційних, і координаційних відносин. Адже специфіка «реординації» вбачається у здійсненні зворотного впливу, що є правом або обов'язком керованого органа по відношенню до керуючого органа, який, в свою чергу, зобов'язаний відреагувати на такий вплив. Наприклад, нижчестоящий орган виконавчої влади звертається до вищестоящого органа виконавчої влади з пропозиціями, рекомендаціями, вимогами тощо, а обов'язком останнього виступає розгляд і прийняття відповідного рішення.

Незважаючи на фактичне існування зазначених взаємозв'язків, правова регламентація реординаційних відносин відсутня. При цьому необхідно врахувати, що один і той же орган виконавчої влади в управлінських відносинах може виступати як керованим об'єктом, так і керуючим суб'єктом, що, відповідно, впливатиме на особливості реалізації ним своїх повноважень.

У згаданому розділі має бути врегульовано, щонайменше, такий перелік питань:

- повноваження органу виконавчої влади, пов'язані з реординаційними відносинами, коли він є керованим об'єктом, і коли він є керуючим суб'єктом (наприклад, коли орган виконавчої влади виступає керованим об'єктом, він подає звернення іншому органу виконавчої влади, а коли керуючим суб'єктом – розглядає звернення, що надійшли від інших органів виконавчої влади, приймає по них рішення. Відповідно, і обсяг повноважень у різних випадках буде різним);

- порядок подачі звернень, можливість чи обов'язок надання яких передбачений законодавством;

- порядок, строки розгляду та надання відповідей;

- здійснення контролю за дотриманням цього порядку;

- адміністративно-правові гарантії дотримання такого порядку.

Використання реординаційних відносин у системі органів виконавчої влади сприятиме ефективності організації та результативності діяльності цих органів. Нормативно-правове закріплення особливостей здійснення

реординаційних повноважень органами виконавчої влади сприятиме запровадженню принципів належного урядування у вітчизняному законодавстві, зокрема таких як належне законодавство, ефективність, відповідність (узгодженість).

Слід вказати й на те, що важливе місце у запровадженні принципів належного урядування посідає *принцип доступу до інформації*. Реалізація цього принципу відіграє вагомую роль не тільки у відносинах «громадянин – орган», але й у відносинах «орган виконавчої влади – орган виконавчої влади».

Прозорості та ефективності діяльності публічної адміністрації повинно сприяти так зване «електронне урядування», поняття якого вже не є цілком невідомим і новим та розглядається у вітчизняній літературі [568, с. 32-35]. Однією із складових «електронного урядування» є внутрішня урядова інформаційна інфраструктура. Також зауважимо, що в українському законодавстві вже здійснено перші кроки щодо нормативно-правового закріплення загальних засад «електронного урядування» та створення «електронного уряду» [569–574].

Підсумовуючи розглянуті основні теоретичні та практичні аспекти запровадження у вітчизняному законодавстві окремих європейських стандартів належного урядування, слід відмітити, 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 даний час юридичні дослідження не можуть дати необхідного наукового рівня достовірності без системного теоретичного обґрунтування з позиції соціології права. Актуальність цього положення зростає у зв'язку з динамікою правових явищ зумовлених адаптацією національного законодавства до вимог Європейського Союзу. Корінні зміни, що відбуваються в економіці, політиці і соціальній сфері зумовлюють суспільства-об'єктивно фактори, що

детермінують принципову значимість методологічних і теоретичних досліджень.

Головним інтересом респондентів, які прийняли участь у соціологічному дослідженні доцільно відзначити правовий інтерес. Із запропонованих 165 анкет було повернуто для опрацювання 160 що становить 97%.

Водночас, на основі наукового сприйняття соціальних явищ та їх оцінки з позиції теорії права, зокрема, правосвідомості, правової установки та правової поведінки особи із загальної кількості поставлених питань відповіді надано 157 відповіді «так», 228 «ні», 217 «інше».

Виявлені закономірності визначають співвідношення між математико-логічними операціями та значеннями контрольних показників, які встановлено у ході теоретичних досліджень використовуючи новітні методи дослідження соціально-правових явищ.

У ході соціологічного дослідження із 96 питань поставлених у анкеті соціологічного дослідження відповіді отримані за 90 показниками, що становить 93,75 %.

Це відповідає науковим підходам щодо застосування вибіркового методу для вивчення правових явищ. Основною метою статистики є виявлення на основі даних спостереження тієї ймовірнісної моделі, яка найкраще узгоджується з даними спостереження. У зв'язку з цим, основним об'єктом дослідження є статистичний математичний показник.

Формалізації постановки питання про те, який з імовірнісних показників найкраще узгоджується з даними спостереженнями, яка «якість» прийнятого рішення щодо досліджуваної теми, зумовлена кількістю наукових напрямів що характеризують виконавчу владу з позиції непараметричних методів математичної статистики Це зумовлено тим, що при конструюванні показників, що відображають якісно-кількісну сторону діяльності виконавчої влади, правова статистика спирається на вироблені адміністративним правом поняття, категорії, що розкривають сутність і процес реалізації заходів соціального контролю.

Перехід від понять і категорій виконавчої влад до системи показників правової статистики через механізм соціологічного дослідження є складний взаємопов'язаний процес теоретичного та емпіричного пізнання. Визначальними в цьому процесі є поняття та категорії адміністративного права які визначають сутність і відмінні риси правовідносин та виражати їх розвиток за допомогою статистичних показників. У зазначених умовах перетворення одного показника в оціночний обумовлює односторонню орієнтацію на шкоду кінцевим цілям дослідження.

Особливості сучасної теоретико-методологічної ситуації у сфері досліджень виконавчої влади в адміністративному праві України є визнанням категорії «виконавча влада» в якості фундаментальної категорії загальної теорії адміністративного права, здатної охопити комплекс всіх взаємопов'язаних правових явищ і процесів, що розвиваються та становлять правову сферу суспільства, представляючи її як органічно єдине ціле.

Але категорія адміністративного права «виконавча влада» охоплює цілий ряд напрямів дослідження відображених під час розгляду: вихідних методологічних основ дослідження в системі державної влади України; взаємодії виконавчої влади та громадянського суспільства; провадження у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади; адміністративно-правового регулювання проваджень за зверненнями громадян, нормотворчої функції як основа функціонування виконавчої влади; системи виконавчої влади, функціонування виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства, електронного урядування.

Зазначене дозволяє дати найбільш точну теоретико-методологічну характеристику сучасного розуміння виконавчої влади як інститутів суспільства в цілому.

Визнання людини найвищою соціальною цінністю принципово змінює сутність діяльності виконавчої влади, вносить ряд нових рис, властивостей, невідомих колишній правовій системі, заснованим на соціальних симпатіях і антипатіях законодавця (до прийняття діючої Конституції України).

У числі цих нових рис потрібно відзначити, зокрема:

- зміна сутності електронної взаємодії органів державної влади (п.1.3 – 17, 4 %);
- підвищення ролі принципу компетентності в якості ведучої ознаки формування органів виконавчої влади (п.1.6 – 20 %);
- посилення контроль за відповідністю законів та інших нормативно-правових актів у сфері виконавчої влади, що зумовлено, на нашу думку, доцільністю доповнення посадових обов'язків в підрозділах з питань реформування питаннями електронної взаємодії органів державної влади у контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу (п. 1.7 – 20 %);

Сучасні особливості розуміння виконавчої влади, зміна її сутнісних характеристик отримують розвиток і конкретизацію в доцільно внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів з питань електронної взаємодії органів державної влади, що розглядалася респондентами у контексті розумінні підходів які формували Стратегію реформування державного управління на період 2017–2020 роки (п. 1.5). На нашу думку, такий підхід до праворозуміння зумовлений внутрішнім взаємозв'язком трьох типів поняття виконавчої влади: генетичного, описового та системно-змістовного, що проявляється ставленням представників різних соціальних груп (за категоріями: за місцем проживання; за освітнім рівнем та віковим рівнем табл. 2,3,5).

Водночас системно-генетичний підхід до розуміння виконавчої влади, який включає метод пізнання головної детермінуючої ланки права; внутрішніх джерел саморозвитку права (метод взаємодії); цілісної системи різноманітних взаємозв'язків і взаємообумовленості в правовому просторі, що обумовлює доцільність внесення змін у законодавчі акти щодо електронної взаємодії органів виконавчої влади (п. 1.4 20%) та створення державної інформаційної системи обробки звернень громадян (п. 4.1 – 6,3 %).

Водночас відсутність відповідей на більшість питань окремими категоріями респондентів зумовлено, на наш погляд, відомою недооцінкою ролі методологічних проблем правової науки та проявом правового нігілізму, обґрунтованим незначною актуальністю досліджень для даної категорії респондентів, що унеможлиблює проведення поглибленого теоретичного аналізу сучасних політико-правових явищ, пізнання дійсних закономірностей, їх функціонування та розвитку, а також підготовки науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення політико-правової практики діяльності органів виконавчої влади в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Ураховуючи, що соціологія охоплює систематичне знання про соціальні образи, їх складі, структуру, функції та ін. Водночас, виконавча влада – нормативна система, що забезпечує стійкість суспільного простору цілісність якого є похідною величиною від правової системи де право це угода про свободу, обтяжену обов'язком, що охороняється владою державного примусу.

Пункти 3 «Чи достатньо врегульована процедура розгляду звернень громадян оскарження постанови про притягнення до виконавчої влади», 3.1 «Чи відповідає вимогам сьогодення порядок контролю за розглядом звернень громадян» слід розглядати з позиції сутності права: пропозиція права, попит на права та правові очікування.

Зазначена проблема лежить у сфері адміністративної деліктності та ґрунтуються на теоретико-методологічних підходах розроблених українськими вченими. Указані вище аспекти характеризуються з кількісної сторони так, як соціологічне дослідження включає весь арсенал необхідних методологічних прийомів кількісних і якісних, використання яких спрямоване на максимально повний і точний опис предмета дослідження. О. І. Остапенко довів єдність логіки дослідницького процесу в дослідженнях адміністративної деліктності, незалежно від їх предметної спрямованості.

Якісно-кількісна спосіб логічного поділу класу на підкласи (дихотомія) є аналітичним прийомом класифікації методів дослідження виконавчої влади.

Відповіді на питання передбачені п. 3.2 щодо доцільності внесення змін до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян та п.3.3. щодо змін зміст поняття звернення громадян доцільно розглядати виходячи з позиції що критерієм соціальної ефективності права є концепція правової рівноваги, заснована на досягненні правового комфорту.

Правовий комфорт – це справедливість, укладена в праві і відбита соціальністю. Розглядаючи дані питання з позиції філософії, право, будучи засобом закріплення соціальної нерівності, у силу послідовності генезису стаючи «позитивним державним правопорядком» з часом втрачає революційний (у контексті розвитку) характер і набуває ефективну соціальну форму, коли захист права не вимагає зайвих витрат соціальної енергії, і змінюється ефективними механізмами реалізації та захисту права. Цей феномен пояснюється еволюційною національного права у контексті соціальних перетворень в Україні та прагненням європейської інтеграції, необхідність захисту суверенітету та територіальної цілісності в умовах агресії Російської Федерації на Донбасі та окупації Криму.

Соціальна технологія нормотворчості передбачає відповідність позитивної волі законодавця соціальному інтересу, її недотримання веде до підвищення конфліктогенності суспільства, що відбувається у контексті закономірності генезису права – необхідності права.

Послідовність, еволюційність і необхідність права – це три загальні закономірності генезису права, на яких базується рівновага правової системи суспільства від вивчення яких залежить ефективність правового регулювання виконавчої влади, що відображає на не достатній рівень правового регулювання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади п. 1.8 (5,6 %).

Оптимальна схема процедури надання адміністративних послуг (п. 1.8) включає: правові очікування, правову норму, суспільні відносини, на які вона впливає, негативні явища та позитивні фактори, що впливають на дані суспільні

відносини, на саму норму і негативні явища та позитивні фактори, правовий комфорт. Зазначений комплекс правових явищ був в основному оцінений респондентами з високим рівнем юридичних знань (12,6 %).

Суспільні відносини забезпечують баланс між необмеженою внутрішньою і обмеженою зовнішньою свободою, що служить своєрідним критерієм ефективності діяльності органів виконавчої влади, включають правові відносини, як правовий різновид нормативних відносин, правові інтеракції, як соціальну безпосередню міжособистісну взаємодію, що має своїм джерелом внутрішню свободу суб'єкта формалізовану правом.

Респонденти розглядаючи пропозиції щодо розробки стратегії інформаційного забезпечення функціонування виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства не показали високого рівня доцільності (п. 6. – 5,6 %), У другому випадку суспільна свідомість створює попит на права та на правову динаміку в суспільстві, а оцінка права породжує право на основі існуючої пропозиції права та правового комфорту, що можна пояснити доцільністю розробки концепції інформаційного забезпечення функціонування виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства. (п. 6.1 – 10,6 %).

5.1.2 Основні напрями вдосконалення законодавства, спрямованого на використання інформаційних технологій у публічному управлінні

У зазначеному аспекті 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.

Подібний підхід до описання чинної нормативно-правової бази використання інформаційних технологій у публічному управлінні свідчить про наявність поряд з позитивними тенденціями негативних моментів у процесі розвитку системи національного законодавства та адаптації існуючої нормативної бази до вимог Європейського Союзу у контексті асоціації України і Європейського Союзу.

Хід правового розвитку регулювання використання інформаційних технологій у публічному управлінні характеризується тим, що спочатку законодавець намагається усунути протиріччя, що випливають з безпосереднього переведення інформаційних відносин в юридичні принципи, і встановити гармонійну правову систему, а потім вплив і примусова сила подальшого розвитку інформаційних технологій і систем деформують цю систему та втягують її в нові протиріччя.

Таким чином, досягнутий у певний визначений час баланс в системі правових норм регулюючих інформаційні відносини, у тому числі при використанні інформаційних технологій у публічному управлінні, не є абсолютним. Засоби, в тому числі правові, завжди обмежені рівнем суспільного розвитку, цілі визначаються законодавцем є ідеальними в своїй суті і не завжди узгоджуються з рівнем розвитку, впровадження та використання інформаційних технологій і систем. Це призводить до невідповідності у відносинах поставлених цілей та обраних для їх досягнення засобів.

Активізація процесу законотворчості з питань регулювання правовідносин в інформаційній сфері значно ускладнена відсутністю стрункої системи регламентації правових відносин і стрімким розвитком цього сегмента законодавства. За визначенням О. Баранова, у статті «Напрями перспективних досліджень у галузі інформаційного права», це можна спостерігати при прийнятті кожного нового законопроекту з окремим понятійним апаратом і використанням різноманіття існуючих дефініцій [575, с. 29-30].

Згідно із матеріалами Комітету з питань інформатизації та зв'язку Верховної Ради України восьмого скликання за період з вересня 2016 по січень 2017 року розглянуто 14 законопроектів [576].

З початку діяльності Комітету з питань інформатизації та зв'язку протягом п'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання розглянуто 129 законопроектів (станом на 9 березня 2016 року) [577].

Таким чином, одним з найважливіших напрямків діяльності законодавця є робота по поєднанню існуючих проблем правотворчої діяльності і систематизацією законодавства.

Необхідно зауважити, що питанню розвитку інформаційного законодавства тільки за 2016 рік присвятили свої наукові дослідження І. Арістова, О. Баранов, В. Белєвцева, Д. Біленська, Н. Бортник, В. Брижко, В. Ліпкан і інші науковці [578].

З огляду на те, як зазначає О. Баранов, інформаційні відносини є як самостійними і автономними, так і супутніми для переважної більшості інших суспільних відносин в різних сферах людської діяльності, широта інформаційних відносин у законодавстві призвела до пропозиції поділити їх на два блоки [575, с. 29-30]:

- питання, що регулюються безпосередньо сферою інформації, інформаційно-комунікаційних технологій і систем;
- питання, які в значній мірі (або повністю) становлять предмет регулювання інших сфер, але які тим не менш мають принципове значення для розвитку правового забезпечення сфери інформації, інформаційно-комунікаційних технологій і систем.

Водночас закони в інформаційній сфері часто приймаються без особливої системи, спрямовані на вирішення конкретної проблеми.

В одних випадках набір можливих засобів за своїм розвитком випереджає визначення орієнтирів, як це було при прийнятті Закону України від 22 травня 2005 року № 852-IV «Про електронний цифровий підпис», тобто постановку цілей. Це призводить до неповного або неоптимального використання наявного

інструментального потенціалу, що потягнуло у подальшому внесення змін і доповнень до вказаного нормативного акту.

Цей варіант є набагато більш поширеним, ніж перший, і проявляється в тих ситуаціях, коли законодавець ставить кілька, або навіть одну мету, яка не має реального механізму реалізації.

Інформаційне законодавство найчастіше включається у вже діючі нормативно-правові акти шляхом внесення «інформаційно-комунікаційних або електронних» змін, наприклад, Закон України від 6 жовтня 2016 року № 1666-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» [579].

Все це не сприяє оформленню галузі інформаційного законодавства за типом, наприклад, цивільного. При цьому існує та навіть зростає кількість чинників, що свідчать про необхідність регулювання, наприклад, Інтернету в цілому, розглядаючи питання інформаційної безпеки, доступу до інформації та її збереження і інші проблеми які мають місце в інформаційній сфері, у тому числі при використанні інформаційних технологій в публічному управлінні.

Вирішення цієї проблеми видається, зокрема, шляхом послідовного впровадження таких принципів, як правова визначеність, пропорційність на основі оптимального балансу нормативно-правового регулювання соціально-правових конфліктів між учасниками публічно-правових і приватноправових відносин у сфері використання інформаційних технологій, у тому числі у публічному управлінні.

Як будь-яке негативне явище, недоліки у нормативно-правовому регулюванні інформаційної сфери, породжує прагнення до усунення або хоча б мінімізації масштабів. Проте зробити це в силу об'єктивних причин складно. Справа в тому, що домінуючою причиною законодавчого дисбалансу в інформаційній сфері у самому загальному плані можна назвати невідповідність в цілому системи нормативно-правових актів і норм які містяться в них, що склалася на певному історичному етапі, відповідному рівню та стану розвитку

суспільних відносин.

З цієї точки зору недосконалість інформаційного законодавства явище багато в чому неминуче, оскільки суспільне життя, яке лежить в основі права і системи законодавства, сама несе в собі цілий ряд суперечностей, а нормативно-правова матерія, що відображає її, намагається постати у вигляді несуперечливої системи. Не сприяють досягненню балансу інформаційного законодавства процеси безперервної зміни і розвитку суспільних відносин, що відбуваються у науково-технічній і соціально-економічній системі суспільства в процесі формування інформаційного суспільства.

У цьому контексті, указує І. Мукомеля, адаптація права до нових умов суспільних відносин має відбуватися комплексно, усіма галузями права на основі досліджень загальної теорії держави та права [580, с. 14].

Удосконалення інформаційного законодавства може вестись на двох принципово різних рівнях: або шляхом переважання підзаконних нормативних актів над законами в конкретній сфері правового регулювання громадських відносин що виступає важливим, водночас негативним у плані реалізації регулятивного потенціалу права, проявом, або в процесі законодавчої нормотворчості з адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу.

Співвідношення законів і підзаконних нормативно-правових актів в інформаційному законодавстві не слід трактувати односторонньо – тільки і виключно як абсолютний пріоритет перших по відношенню до других, що ґрунтується на визнанні безумовної значущості як законів, так і підзаконної нормотворчості, яка спрямована на вирішення більш приватних, але не менш (а іноді навіть більше) насущних завдань. Підзаконні нормативно-правові акти в системі інформаційного права можуть і повинні доповнювати, конкретизувати, «наповнювати життям» закони.

Р. Чорнолуцький зазначає, що значення та масштаби відомчої нормотворчості вимагають серйозного аналізу, а не тільки критичних оцінок, з чим можна погодитися, оскільки у підзаконних нормативних актів є свої,

найважливіші цілі, реалізація яких забезпечує нормальне функціонування окремих сфер життєдіяльності суспільства [581, с. 68].

Якщо на будь-якій ділянці суспільних відносин відсутнє правове регулювання, але воно необхідно, що обумовлюється, по-перше, достатньою зрілістю даних суспільних відносин; по-друге, наявністю об'єктивної потреби такого врегулювання (не тільки з позиції законодавця, але і на підставі вивчення громадської думки); по-третє, відповідністю загальним принципам національного права, з погляду на адаптацію національного законодавства до вимог Європейського Союзу, то тільки в цьому випадку можна говорити про прогалину у законодавстві.

Дослідники інформаційних технологій відзначають, що формування електронних бібліотек – необхідний і соціально значущий процес. На етапі проектування інформаційної системи (у нашому випадку – електронної бібліотеки), як правило, з'являються сутності, що описують різні процеси в межах однієї предметної сфери, але мають однакові фрагменти у своїх структурах. На їх основі формуються колекції даних, які створюють або витягаються зі сховища даних за певними правилами й об'єднуються за різними умовами.

Крім того, формування правових основ єдиного інформаційно-комунікаційного простору Україні тісно пов'язане з міжнародним і закордонним досвідом, повинно здійснюватися на основі принципу системності та збалансованості правових норм з урахуванням загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права.

Ми поділяємо думку про те, що на певному етапі інформаційні відносини вважалися різновидом відповідних традиційних (адміністративних, цивільних, трудових тощо) правовідносин і тому могли регулюватися не спеціальними джерелами, хоча це було вірно лише частково і стосовно до підходу, згідно з яким предметом цієї галузі є відносини щодо обігу інформації різних видів.

Розвиток інформаційних технологій і систем змінив ситуацію. Всі традиційні гуманітарні та економічні суспільні відносини, які реалізуються з

використанням нових інформаційних технологій і систем в інформаційному середовищі мережі Інтернет, якісно змінюються (зокрема, характеризуються зміною своєї структури). У цьому зв'язку виникає питання про регулювання Інтернету, яке не може бути вирішене лише на національному рівні, без урахування міжнародних аспектів. Зазначена удавана «частковість» інформаційного законодавства має своє пояснення. Це є відображення особливостей предмета інформаційного права.

Законодавство взагалі відрізняється тісним зв'язком своїх галузей з огляду на те, що джерела переплетені – практично не знайти «чисто» цивільно-правового або екологічного закону. Тому всі галузі законодавства взаємозалежні і взаємодіють. Але особливу роль у цій взаємодії відіграє інформаційне законодавство.

Розвиваючи позицію О. Баранова [575, с. 29-30] щодо двох блоках інформаційного законодавства, вважаємо можливим розрізнити в структурі інформаційного законодавства дві складові частини.

По-перше, власне інформаційне законодавство, де предмет та інститути інформаційного права виявляють себе у повній мірі.

По-друге, міжгалузевий інформаційний «блок» («об'єднуючий» інформаційні блоки, які неминуче присутні або повинні бути в кожній галузі законодавства).

Тим самим інформаційне законодавство виконує свого роду універсальну сполучну роль у забезпеченні системності законодавства, оскільки прагне до уніфікації і єдності регулювання інформаційних процесів у всіх сферах державного та суспільного життя.

Потрібно відзначити, що міжгалузевої блок значно перевищує за обсягом власне інформаційне законодавство. Стосовно до сфери публічного управління елементами цього інформаційного блоку є:

- нормативна характеристика інформаційної компоненти компетенції (інформаційно-правовий статус) кожного суб'єкта державного управління;
- інформаційна складова взаємин у системі централізації, децентралізації

і деконцентрації управлінських функцій, що дозволяє гнучко регулювати інформаційні потоки у всіх ланках публічного управління;

– правове регулювання інформаційних систем;

– правове регулювання режимів інформації в публічному управлінні.

Використання інформаційних технологій і систем у функціонуванні органів влади за визначенням Е. Талапиної «розчинено». Такий підхід, думається, реалістично відображає складність і комплексність інформаційного законодавства, виділяючи його системну сполучну роль у законодавстві в цілому [582, с. 380].

З погляду на дослідження І. Панової «Правотворення в інформаційній сфері», законодавцеві при складанні і прийнятті нового нормативно-правового акта досить складно враховувати всі напрацювання законодавчої бази з питань, складових змісту і сутності нового законодавчого акта. Завдання ускладнюється тим, що чинні законодавчі акти, які регламентують відносини, що виникають в інформаційній сфері, як правило, знаходяться в правових актах різних галузей законодавства [583, с. 34-40].

За своєю сутністю система інформаційного права є систематизованою, однак далеко не досконалим масивом інформаційно-правових норм, в силу чого поняття «норма інформаційного права» та «джерело інформаційного права» не збігаються і не тотожні. За своєю структурою систему інформаційного права можна розділити на дві частини – загальну і особливу. Загальна частина містить в собі норми, які встановлюють основоположні поняття, принципи, термінологію, методи та механізми регулювання суспільних відносин, що виникають в інформаційній сфері. Особлива частина містить у собі окремі інститути інформаційного права, в яких у свою чергу входять близькі за смисловим навантаженням і змістом правові інформаційні норми.

На підставі поглядів Р. Галюка [584], В. Ліпкана, М. Дімчогло, В. Залізняка, К. Череповського [585–587] доцільно зауважити, що процес систематизації інформаційного законодавства становить безперервну форму розвитку та впорядкування існуючої системи права.

За визначенням Е. Шмідта та Д. Коена, авторів наукового видання «Новий цифровий світ. Як технології змінюють державу, бізнес і наше життя», закон Мура, емпіричне правило в галузі технологій, каже, що чіпи процесорів – маленькі монтажні плати, що утворюють кістяк обчислювального пристрою – стають у двічі швидкодійніші кожних вісімнадцять місяців. Ще один закон передбачення, що кількість даних, яка проходить оптоволоконними кабелями – найшвидшою формою передачі даних, подвоюється кожні дев'ять місяців [588, с. 11].

Тобто процес систематизації інформаційного законодавства об'єктивно обумовлений детермінованим рівнем і умовами суспільного розвитку, іманентно притаманний динамічний процес, що зумовлений або неузгодженістю, невідповідністю елементів (підсистем) які утворюють його структуру та зміст або нерівнозначністю використовуваних правових інструментів і диспропорцією між тенденціями до стійкості законодавства та прагненням до стабільності, спеціалізацією і уніфікацією нормативно-правової матерії. У кожному з перерахованих випадків невідповідності створюються перешкоди у правовому врегулюванні суспільних відносин, що в сукупності при досягненні критичних значень не рівноваги у законодавстві істотно знижує потенціал поступального розвитку всієї правової системи інформаційного права, у тому числі у сфері використання інформаційних технологій у публічному управлінні.

Систематизація законодавства – процес досить трудомісткий і включає в себе набір обов'язкових дій: групування правових актів за певною конкретизованою схемою, аналіз і вивчення існуючих нормативно-правових актів, створення і формування злагодженої системи правових актів, – все це в сукупності є необхідною умовою для ефективної правотворчої діяльності законодавця та усунення прогалин і суперечностей в інформаційному праві. Ще однією важливою метою систематизації інформаційного законодавства є перевірка існуючих масивів нормативно-правових актів, ліквідація суперечностей національного і європейського законодавства.

Доцільно погодитися з поглядами П. Кіндрата, який вказує, що враховуючи особливості інформаційної сфери та наявні погляди щодо питань систематизації інформаційного права, можна виокремити сім груп інформаційних відносин, які формують систему інформаційного права [589, с. 138]. Систематизація права забезпечує реалізацію права, дозволяє з достатньою простотою орієнтуватися в масивах законодавства та безперешкодно тлумачити правові норми.

Ідея систематизації та кодифікації інформаційного законодавства була запропонована більше двадцяти років тому Національним агентством з питань інформатизації при Президентові України (1995 рік), на офіційному урядовому рівні у Проект Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин, що передбачав створення Інформаційного кодексу (01.07.2005 року) [590; 591].

По своїй суті, Інформаційний кодекс повинен стати базовим системним кодифікованим нормативно-правовим актом, що містить правові норми і інститути, які є фундаментальною базою для всебічного розвитку законодавства в інформаційній сфері з урахуванням динамічного процесу становлення інформаційного суспільства при взаємодії з іншими складовими правової системи України.

На думку Л. Мудрак, Інформаційний кодекс України чітко визначить суб'єктів, максимально врахує їх права та законні інтереси, забезпечить єдині підходи та принципи до регламентації відносин в інформаційному просторі, а також надасть визначення низці термінів в інформаційній сфері [592, с. 96].

Процес кодифікації законодавства в інформаційній сфері може опосередкувати виникнення нового масиву нормативно-правових актів і норм, що регулюють суспільні відносини в даному сегменті, що в свою чергу, може бути базисом для подальшого формування інформаційного суспільства в Україні. Видається, що, як і в будь-якому нормативно-правовому акті, норми Інформаційного кодексу повинні бути засновані на положеннях Конституції України, та не суперечити їм. Положення Основного закону держави

встановлюють основоположні норми та принципи, що визначають спектр прав і свобод людини і громадянина, стосуються також і інформаційної сфери.

Водночас розробка та прийняття Інформаційного кодексу України як ідея, розрахована на перспективу та підлягає подальшому детальному обговоренню. Це зумовлено рядом проблем теоретичного і практичного характеру.

Перша проблема – комплексність інформаційного права. Кодифікація комплексної галузі складна, оскільки остаточний варіант кодексу повинен уникнути повторень. Однак причинно-наслідковий зв'язок у цьому випадку має двосторонній, різноспрямований характер. У свою чергу дефекти, що накопичуються в системі нормативно-правового акту, за ланцюговою реакцією можуть вивести проблему розбалансованості законодавства на більш складний рівень, трансформуючи, наприклад, з внутрішньогалузевого в міжгалузевий.

Проведений попередній короткий аналіз свідчить, на наш погляд, про необхідність більш пильної уваги до зазначеної проблеми з боку дослідників. На даний момент в юридичній літературі ми можемо знайти лише окремі вислови або невеликі замальовки до проблеми. Вона ж не настільки проста, особливо зважаючи неослаблені у своїй інтенсивності темпи трансформації національного законодавства, його неналежного рівня системності в окремих частинах і підсистемах, може бути вирішена лише завдяки ряду комплексних спеціальних досліджень.

Друга проблема – молодість галузі та її динамічний розвиток. Інформаційна сфера має достатню кількість нормативних актів, але сам предмет регулювання змінюється та доповнюється настільки стрімко, що законодавче і навіть підзаконне регулювання за ним не встигають. М. Кайку автор наукового видання «Фізика майбутнього» пише: «Найвідчутніше можуть змінитися експертні системи – комп'ютерні програми, в яких закодована мудрість і досвід людини» [593, с. 98].

Швидка зміна інформаційних технологій і систем, розвиток Інтернету впливають на відносно стабільні галузі права, видозмінюючи їх норми та інститути – електронну комерцію, електронні документи тощо З точки зору

правозастосування на даній стадії доцільно вносити зміни в окремі закони, ніж створити кодекс, зміст, структуру якого здатний змінити новий технологічний процес. У даний час окремі недоліки, зв'язані з відсутністю нормативного регулювання інформаційного законодавства компенсуються надмірністю корпоративних нормативно-правових приписів, що у деякій мірі не властиво державному управлінню, яке трансформується у публічне.

Але у зв'язку з реформування державного управління набагато більш актуальним видається питання про систематизацію адміністративного законодавства та вплив його на використання інформаційних технологій у публічному управлінні де не тільки відносини з організації діяльності органів управління, але і стосунки, які у зв'язку з цим виникають у органів публічного управління з громадянами та інститутами громадянського суспільства потребують врегулювання. Це ставить на порядок денний питання про адміністративний кодекс з розділами: порядок утворення і види органів публічного управління; основні види та форми діяльності органів публічного управління; акти публічного управління; забезпечення законності в публічному управлінні; інформаційна безпека органів публічного управління та громадян, які користуються послугами органів публічного управління і іншими. Окремо стоїть питання про адміністративно-правові способи охорони особистих прав громадян у контексті використання інформаційних технологій у різних галузях життєдіяльності людини, які регламентуються адміністративним і інформаційним законодавством і знаходяться у компетенційному полі органів публічного управління у контексті контролю та нагляду [594, с.10].

Сьогодні питання, присвячені правовому регулюванню процесу публічного управління, розосереджені в нормативних правових актах різного рівня. У той же час на підзаконному рівні вже формується новий контур публічного управління. Наприклад, тлумачення Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України 24 червня 2016 року № 474-р дозволяє зробити висновки:

– по-перше, про розуміння державного управління як процесу, що включає і процедури (адміністративних послуг, адміністративні процедури), і питання державної служби, та інституційні питання (управління людськими ресурсами, стратегічне планування, формування і координація політики);

– по-друге, державне управління у даній трактовці є, по суті, публічне управління, що включає центральний і місцевий рівень (формування державної політики);

– по-третє, в публічному управлінні передбачається висока частка громадської участі (підзвітність, прозорість, нагляд);

– по-четверте, пріоритетне використання інформаційних технологій (електронне урядування) [595].

Однак Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, в силу своєї специфіки, не дає повного уявлення про публічне управління та його цикли. Одночасно в результаті реформи запропоновано інструменти «якісного державного управління», такі як антикорупційна експертиза, оцінка регулюючого впливу в державному управлінні, оцінка результативності і ефективності управління, моніторинг, відкритість і прозорість органів виконавчої влади, протидію корупції [595].

Недостатня системність правового регулювання публічного управління може бути виправлена прийняттям закону України «Про основи публічного управління» який би разом з Законами України: від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»; від 9 квітня 1999 року № 586-XIV «Про місцеві держані адміністрації», від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» би визначив основні положення публічного управління як процесу, виділив необхідні стадії, класифікував функції публічного управління, інструменти, що забезпечують якість публічного управління, визначив основні засади використання інформаційних технологій в публічному управлінні, у тому числі щодо передачі державних повноважень суб'єктам підприємницької діяльності або інститутам громадянського суспільства у сфері надання адміністративних послуг і окремих

функцій електронного урядування [596]. Це дозволить закону бути не тільки системним, але системоутворюючим у сфері публічного управління.

У контексті інформаційного законодавства, закон України «Про основи публічного управління» доповнить міжгалузевий інформаційний блок, оскільки його зміст буде багато в чому визначатися досягненнями інформаційного права. Мова йде про інформаційно-правові норми щодо прозорості діяльності органів публічного управління, право на соціально значиму інформацію, електронному міжвідомчій взаємодії, інтеграцію державних і недержавних інформаційних систем у зв'язку із здійсненням публічного управління, використанні інформаційних технологій і систем у механізмах прямого та зворотного зв'язку з громадянами і інститутами громадянського суспільства.

На цьому етапі у цілях найкращого правозастосування досить з'єднати питання організації процесу публічного управління із застосуванням інформаційних технологій і систем, при акцентуванні особливої уваги на нові пріоритети і завдання визначені Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки:

- децентралізація базових адміністративних послуг;
- надання адміністративних послуг в електронному вигляді;
- оптимізація та підвищення ефективності роботи шляхом впровадження електронної міжвідомчої взаємодії та електронного документообігу [595].

Інформаційне право як комплексна галузь права стимулюють відомчу та корпоративну правотворчість, залучаючи інститути громадянського суспільства та громадян [597, с. 29]. Водночас, це має негативний аспект в інформаційному законодавстві. Зайва множинність нормативних правових актів що регулюють конкретну, часом дуже вузьку сферу суспільних відносин спрямованих на юридичне упорядкування соціальних зв'язків, які об'єктивно потребують правового впливу, здійснюється шляхом надмірної спеціалізації законодавства.

Як наслідок, ускладнення процесів управління та правового регулювання суспільних відносин обумовлюють потребу визначення перспектив і тенденцій розвитку інформаційно-правової дійсності, стратегічних шляхів найбільш

ймовірного досягнення цілей суспільного і державного розвитку.

Дослідження питань прогнозування розвитку інформаційного законодавства набуває особливої актуальності з огляду на розширення практики використання програмно-цільових методів, методів стратегічного планування та прогнозування (переважно щодо соціально-економічного розвитку) в публічному управлінні. Одним з прикладів є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», яка є актом стратегічного характеру, що визначає основні загальнодержавні напрямки соціально-економічного розвитку.

Незважаючи на те, що реалізація актів стратегічного характеру передбачає застосування методів соціально-економічного прогнозування та планування, це слугує передумовою для розвитку прогнозування законодавства. Більшість економічних прогнозів передбачає розробку прогнозів розвитку законодавства.

Вибір певного напрямку соціально-економічного розвитку держави, а це асоціація з Європейським Союзом і відповідно адаптація національного законодавства, вимагає коректування і оновлення інформаційного законодавства з урахуванням поставлених цілей і завдань.

Розвиток законодавства – складний процес, що проходить під впливом безлічі різнорідних факторів. Відсутність наукового передбачення, поспішність у підготовці актів, помилки в розрахунках, брак аналітичної інформації, не урахування різних факторів соціального характеру знижують якість правових актів.

Як зазначалось раніше стан діючого національного інформаційного законодавства характеризується недостатньою системною збалансованістю, суперечливістю та наявністю прогалин.

Підкреслимо, що перелік законодавчих актів у сфері оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів влади є досить широким, проте під час розробки законів із позицій специфічного характеру відносин, що виникають, відповідні можливості не реалізуються в повному обсязі. Наявність значної кількості правових норм у цьому разі ускладнює ситуацію, за якої

порушення законів не завжди зумовлює настання юридичної відповідальності, а недостатня визначеність механізмів забезпечення доступу до відкритої інформації органів влади створює умови для обмеження прав і свобод людини й громадянина. Водночас в Україні спостерігається позитивна тенденція забезпечення реалізації прав громадян на доступ до інформації про діяльність органів влади. Однак, як показує досвід країн Європейського Союзу, для того щоб влада на всіх рівнях працювала ефективно, вирішуючи соціальні проблеми, необхідна єдина, стандартно встановлена система документування діяльності органів державної влади та доведення інформації до населення [598].

Електронні комунікації та зв'язані з ними об'єкти, різновидом яких є мережа Інтернет, являють собою інфраструктуру обігу інформації відкритого доступу. Серед основних правових проблем, викликаних еволюцією інформаційних технологій у сфері електронних комунікацій і зв'язаних з ними об'єктах, найважливішими є поява нових учасників правових процесів, які з'являються у процесах самоорганізації учасників універсального обслуговування та користувачів інформаційної індустрії. Що стосується послуг і мереж електронних комунікацій та зв'язаних з ними об'єктів то відкриті інформаційні системи у контексті глобальної концепції розвитку інформаційних технологій і систем дають можливість поширення інформаційного продукту розмиваючи межі між змістом інформації і засобом зв'язку. У зазначених умовах суттєво змінюється склад і особливості правового статусу учасників відносин у сфері поширення інформації у мережі електронних комунікацій та зв'язаних з ними об'єктах, що вимагає нових підходів до правового регулювання поширення інформаційного продукту в мережах електронних комунікацій, у тому числі із використанням інтелектуальних інформаційних технологій (knowledge-based systems) [599, с. 61; 600, с. 194].

Низка особливостей розміщення інформації в Інтернеті (можливість використання мережових псевдонімів, збереження контенту на Інтернет-сайтах упродовж тривалого часу після їх розміщення, стихійне формування контенту

багатьох Інтернет-ресурсів користувачами тощо) унеможлиблюють застосування до відносин в Інтернеті обмежень, пов'язаних з агітацією певних напрямів політичної діяльності. Але це положення не стосується обмежень щодо забезпечення національної безпеки, що повинно бути відображено у чинному законодавстві, як це, наприклад, здійснено у виборчих законах щодо агітації [601, с. 163]. Особливо це стосується протидії використанню інформаційної складової тероризму. Тому необхідно виробити: правові механізми захисту інформаційного простору від поширення терористичної ідеології, пропаганди насильства, сепаратизму та тероризму, радикалізації та рекрутування населення; систему правових заходів щодо захисту громадян від негативного інформаційного простору, і найперше молоді, яка є майбутнім будь-якої держави і найбільш вразлива перед пропагандою терору і насильства; правові критерії визначення «шкідливості» інформації, віднесення її до сепаратистської та терористичної ідеології [602, с. 113-114].

Існуючі предметні особливості нормативно-правових актів щодо обміну інформацією, захист персональних даних, використання інформаційних технологій та телекомунікаційних мереж визначають наявність самостійних правових інститутів, які виникли в результаті інформаційно-технологічного впливу на всі сфери людської діяльності, що і є головним об'єктом інформаційного законодавства. Визначення завдань та основних принципів телекомунікаційного права як складової частини інформаційного законодавства України дають можливість визначити методологію прогнозно-аналітичних досліджень у інформаційній сфері [602, с. 113-114].

У зв'язку з цим актуальним є дослідження потенціалу прогнозування динаміки інформаційного законодавства, у тому числі щодо сфери використання інформаційних технологій у публічному управлінні, як одного з превентивних засобів запобігання помилок при прийнятті нормативних актів і управлінських рішень, попередження можливих негативних соціальних наслідків.

Таким чином, закономірності і тенденції сучасного етапу суспільного та

державного розвитку, потреби практики публічного управління і одного з його елементів – нормотворчої діяльності, це нагальні завдання, що стоять перед правовою наукою, актуалізують проблематику юридичного прогнозування і зумовлюють постановку акценту на питаннях технології прогнозування законодавства в інформаційній сфері.

З погляду на дослідження В. Андріюка «Теоретико-методологічні основи юридичного прогнозування» [603] і А. Гатилової «К вопросу о технологии правового прогнозирования» (Щодо питання про технологію правового прогнозування, переклад з рос. – автора) до методів правового прогнозування інформаційної сфери відносять:

- фактографічні методи для яких характерно базування на фактично наявному матеріалі про об'єкт прогнозування, інформації про його минулий розвиток;

- метод екстраполяції, який полягає в перенесенні характеристики минулого і сьогодення стану досліджуваного об'єкта на його майбутній стан;

- метод порівняльного правознавства, який рекомендують використовувати для визначення динаміки регулювання суспільних відносин на національному рівні з урахуванням відповідних практик зарубіжних держав в тому випадку, якщо предмет прогнозування має там розвинуте правове регулювання;

- методи математичного моделювання (побудова математичної моделі розвитку об'єкта прогнозування на основі виявлених математичних і фактичних даних). Їх застосування багато в чому обумовлено різко збільшується обсягом інформації, ускладненням логічних ланцюгів, підвищенням чіткості висновків і надійності прогнозу, прогнозуванням розвитку складних систем та іншими факторами;

- метод експертних оцінок. Стосовно до юридичної прогнозування можна говорити про три види експертиз: залучення фахівців експертів до вирішення питань, що виникають на стадії складання прогнозу; соціальна і економічна експертна оцінка підсумків прогнозування; правова експертиза законодавчих

рішень, пропонуваніх авторами прогнозу, на наявність прогалин у правовому регулюванні та інших корупціогенних чинників [604, с. 31-36].

Технологія правового прогнозування є системним утворенням, структурні елементи якої підпорядковані та знаходяться в різних варіантах функціонального взаємозв'язку. Відтак, як зазначає М. Граб, активізація імплікації інформатизованого світобачення у сфері діяльності людини, соціально-економічні процеси, формування громадянського суспільства впливає на правотворення. У такому аспекті актуалізується власно кажучи математичне обґрунтування правових систем, феноменів, явищ і процесів, особливо що стосується правової ментальності та правової культури юриста [605, с. 10].

На нашу думку, з погляду на дослідження М. Граб, В. Разумова та В. Сізікова, серед методів правового прогнозування математичне моделювання відображає характер інформаційного законодавства як динамічної інформаційної системи [606].

Безперечно, інші методи прогнозування мають значення, але особливість впровадження інформаційних технологій значно відрізняється від інших соціальних процесів, які регулюються правовими засобами, технологічним відставанням. Автор статті «На шляху до 5G, чи буде чергова революція у сотовому зв'язку» С. Латін пише, що Україна зможе перейти до 5G, нового стандарту мобільного зв'язку який розгортається компанією Nokia в Європі у 2017 році, тільки у 2025 році [607]. Упровадження даного стандарту прямо впливає на надання адміністративних послуг через мобільні портали та вносить зміни в організацію електронного урядування у контексті комунікаційних технологій, що передбачено Середньостроковими пріоритетними напрями інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2017 – 2021 роки щодо розвитку сучасних інформаційних, комунікаційних технологій, робототехніки [608].

Доцільно зауважити, що подібних поглядів дотримується К. Агаміров у розділі «Прогнозне формування законодавства в інформаційній сфері»

монографії «Проблемы юридического прогнозирования: методология, теория, практика» (Проблеми юридичного прогнозування: методологія, теорія, практика, переклад з рос. автора) [609, с. 332].

Безперечно, така думка має право на існування, хоча, враховуючи інформаційну складову, нормативно-правове регулювання діяльності в інформаційній сфері має описуватися з позиції теорії інформаційних технологій і систем на підставі висновків, зроблених з позиції аналітичної юриспруденції та аналітичної деліктології (О. Ольков, О. Остапенко, В. Колпаков) [610–612].

Аналітична деліктологія, з погляду на адміністративну деліктацію, яка поки що базується тільки на монографіях О. Остапенка, В. Колпакова та дослідженнях Є. Додіна, не має власного об'єктно-орієнтованого програмного забезпечення інформаційних технологій, які порівняно з реляційними системами забезпечують адекватне моделювання сутностей реального світу з позиції адміністративного і інформаційного права та дозволяють наочно уявляти складні структури об'єктів, але праці Є. Додіна, О. Остапенка, В. Колпакова розкривають сутність математичних залежностей формування функцій змінних (як з позиції філософії права так і з позиції адміністративного права, а з урахуванням єдності методу правового регулювання адміністративного і інформаційного права) щодо нашого дослідження, інформаційно-правових явищ, зв'язаних з впровадженням інформаційних технологій і систем [610; 612; 613].

Таке уявлення предметної сфери інформаційного права дозволить подолати обмеження реляційної моделі, пов'язаної з правовими відносинами в інформаційній сфері.

З погляду на режими інформації, де об'єктом права виступає інформація, а у випадку інформаційного забезпечення органів публічного управління також режими інформації у мережі Інтернеті, вибірку даних з об'єктів різних класів за заданим атрибутом зробити важко, що об'єднує сфери використання інформаційних технологій у різних напрямках діяльності людини з однієї позиції – інформації як правового та математичного явища [446; 614, с. 12-14].

На нашу думку, методи математичного моделювання правового прогнозування у сфері інформаційного права доцільно розглядати з позиції теореми математика Б. Рімана та ріманового простору (рімановий простір – це простір, в яких відстань між двома точками різноманіття визначається безвідносно до простору, в якому воно розташоване. Це внутрішнє визначення відстані і задає метрику на різноманітті) [615].

Зазначений підхід щодо використання методології Ріманової геометрії як методології математичного моделювання в системі об'єктів, з приводу яких виникають правовідносини під час використання інформаційно-комунікаційних технологій у тому числі з використанням мережі Інтернет, є: програмно-технічні комплекси, інформаційні системи, інформаційно-телекомунікаційні технології як засіб формування інформаційної інфраструктури, засоби зв'язку і телекомунікацій; інформаційні послуги; доменні імена; інформаційні ресурси і ін.

Даний підхід щодо правового прогнозування було опубліковано у статті «Адміністративно-правові аспекти захисту прав інтелектуальної власності. Адміністративне право і процес (2014 рік).

По-перше, за всього різноманіття об'єктів правових відносин в інформаційній сфері основним об'єктом є інформація (філософський погляд).

По-друге, інформація з позиції використання у діяльності органів публічного управління існує у зв'язку з інформаційним об'єктом (фізичне розуміння віртуального простору).

По-третє, інформаційний об'єкт реалізується через технічні засоби, які охоплюють спеціалізовані пристрої (технічний підхід).

По-четверте, простір Б. Рімана в різних координатах має різне визначення математичної форми, однак її величина при перетворенні координат має залишитися незмінною. У разі дискретного різноманіття принцип метричних відносин міститься вже в самому понятті різноманіття, тоді як у разі безперервного різноманіття його слід шукати десь в іншому місці. Звідси випливає, що або щось реальне, що створює ідею простору, утворює дискретне

різноманіття, або ж потрібно намагатися пояснити виникнення метричних відносин у разі безперервного різноманіття чимось вищим – силами зв'язку, що діють на це реальне. Це може лягти в основу моделювання (аспект програмування) [615].

По-п'яте, спеціалізовані пристрої відбивають інформаційний об'єкт в інформаційному просторі (віртуальному просторі) через спеціалізовану інформаційну структуру – сайт (Інтернет-сайт, веб-сайт, інші інформаційні технології і системи – системи побудовані за архітектурою відкритих систем, технології мультимедіа, геоінформаційні технології, інтелектуальні інформаційні технології і інші [446, с. 496]), який за своєю юридичною природою є об'єктом комплексного регулювання інформаційного і адміністративного права (юридичне бачення).

По-шосте, за визначенням Е. Шмідта і Дж. Коена мережа Інтернет з часом матиме національні характеристики, зумовлені впливом держави на територіально розміщену інфраструктуру та нормативним регулюванням. Зазвичай уряд встановлює фільтри на мережі шлюзів через які Інтернет потрапляє в країну, і на DNS-сервери (domain name system – система доменних імен (мережевий аспект правового програмування) [588, с. 91-92]. Щодо останнього аспекту то питання захисту доменних імен та інформаційних ресурсів, що розташовуються під відповідними доменними іменами, поки що не стало актуальним для України, однак зауважимо, що розвинуті держави Європейського Союзу обрали метою захист національних інформаційних ресурсів, що дозволяє досягти зменшення кількості загроз національній безпеці, залучити громадян до всіх благ інформаційного суспільства.

По-сьоме, за визначенням О. Дзьобаня, О. Панфілова, у контексті кібернетичні залежності (наприклад закон необхідної різноманітності Ешбі), у кібернетичних системах існує регулятор, суть, якого полягає в блокуванні збурень зовнішнього середовища, в забезпеченні інформаційної інваріантності кібернетичної системи щодо перетворень. Основний закон кібернетики Ешбі можна сформулювати так: тільки різноманітність може знищити

різноманітність. Тільки різноманітність регулятора може знищити різноманітність збурень, що прагнуть зруйнувати кібернетичну систему, тобто забезпечення безпеки системи досягається захистом від викликів і загроз. Закон Ешбі свідчить про необхідність збільшення різноманітності регулятора залежно від зростання різноманітності збурень (загроз), але не говорить, яким же чином система збільшує його. Це обмеження закону необхідної різноманітності свідчить про те, що він входить складовою частиною в якийсь більш загальний закон опису кібернетичної системи [470, с. 172].

Доцільно зауважити, зазначає Л. Чистоклетов у монографії «Безпека суб'єктів господарювання і Україні: теорія і практика адміністративно-правового забезпечення», наукова обґрунтованість тих чи інших пропозицій і проектів визначається не лише методами отримання покладеної в основу цих пропозицій і проектів прогнозної інформації, але й іншими моментами, приміром якістю вихідної інформації, логікою побудови прогнозів [616, с. 171].

Узагальнюючи доцільно відзначити, що з погляду на математичну модель правового прогнозування у поєднанні з методологією порівняльного правознавства, щодо інформаційного законодавства країн Європейського Союзу, розвиток національного інформаційного законодавства буде відбуватися за рахунок збільшення частки відомчих і корпоративних нормативно-правових актів, які будуть доповнювати базові інформаційні закони та за рахунок внесення змін у чинні нормативно-правові акти інформаційно-комунікаційної складової, яка регулює інформаційні відносини у певній галузі суспільних відносин.

Висування нових теорій в сфері вивчення інформаційних процесів і регулювання суспільних відносин, які виникають при їхньому впровадженні та використанні, найчастіше пов'язано з отриманням нових емпіричних результатів функціонування діючих інформаційних технологій і їх нормативно-правового регулювання як аналога для новітніх інформаційних технологій і систем, що впроваджуються, і відповідного нормативно-правового регулювання суспільних процесів які пов'язані з їх використанням. До основних тенденцій

розвитку правового регулювання сучасних інформаційних процесів відносяться: збільшення кількості нормативно-правових актів, ускладнення їх змісту, вихід правового регулювання інформаційних процесів за межі одної галузі права; вибір форми правового регулювання обумовлений безліччю факторів, серед яких важливу роль грають стан економіки та техніко-технологічні аспекти інформатизації суспільства зумовлені соціальними чинниками.

Світова практика свідчить, що ефективне регулювання відносин в інформаційній сфері, забезпечує потужне стимулювання творчого процесу у всіх сферах життєдіяльності людини, у цьому зв'язку подальші наукові розробки у сфері нормативних засобів використання інформаційних технологій у публічному управлінні є необхідними та перспективними на підставі розробки методів і програмних засобів, що реалізують зовнішні зв'язки між об'єктами багатовимірної моделі даних для зменшення складності алгоритму їх використання та, відповідно, установа правових режимів захисту інформації у віртуальному середовищі Інтернету.

Доцільно відзначити, що автор не ставить за мету опис моделі прогнозування удосконалення інформаційного законодавства з позиції математики, а тільки акцентує увагу на теоретичних засадах методології, оскільки основний обсяг завдань з реалізації прийнятих законів покладено на органи публічного управління, за доцільне розглянути зазначені питання з погляду на використання інформаційних технологій у публічному управлінні. Об'єкт правового прогнозування визначається за допомогою ідентифікації його предмета, яким виступатимуть явища і процеси, характерні для юридичної складової суспільних відносин і повинен включати в себе саму ідею юридичного нововведення, перелік нормативних актів, з якими законопроект розробляється, що імовірно буде взаємодіяти. У філософському аспекті запропоновані підходи співпадають з позицією провідних науковців О. Дзьобаня, З. Баумана та Л. Донскіса [617].

Водночас, методологічна практика здійснення правового прогнозування є сферою наукових інтересів багатьох фахівців, оскільки являє собою високу

практичну значимість для формування ефективного законодавства. Прогнозування удосконалення інформаційного законодавства, з погляду на думки О. Селезньової, що інформаційні права особи виявляють себе як принципово нові можливості людини, спрямовані на забезпечення вищого рівня життя в умовах інформаційного суспільства, і тому їх справедливо називають правами четвертого покоління. Кожна група інформаційних прав потребує спеціалізованого вивчення та регулювання, оскільки з розвитком інформаційно-комунікативних технологій та у зв'язку з нестабільною політичною ситуацією й неодноразовими загрозами інформаційній безпеці України, все частіше постає питання охорони та захисту інформаційних прав. У такій ситуації головну роль відіграє інформаційне право, з допомогою якого можна досягти належної правової регламентації як інформаційних прав, так і більшості інформаційних відносин, забезпечити відповідне науково-теоретичне підґрунтя юридичного впливу на інформаційну сферу, а також підготувати фахівців, що володіють необхідним обсягом знань інформаційно-правового спрямування [618, с. 30].

Неодмінними умовами розвитку правового регулювання інформаційної сфери України виступають забезпеченість територіальної цілісності та недоторканість державної території, реалізація суверенітету України на всій її території. Передача частини повноважень України міжнародним організаціям, у контексті асоціації України і Європейського Союзу в інформаційній сфері, повинна сприяти якісному зростанню ефективності нормативно-правового регулювання інформаційної сфери і не може бути витлумачена як обмеження прав суверенної держави або порушення цілісності її суверенітету.

5.2 Зовнішній державний контроль щодо органів виконавчої влади як елемент правового забезпечення режиму законності

Легальність як принцип влади співвідноситься з поняттям законності. І. Жаровська щодо поняття легальності вказує, що вона «фіксує винятково відповідність державної влади чинним законам та передбаченим ними процедурам» [139]. Критерії відповідності легальності виходять із нормативного регулювання. Органи виконавчої влади як сукупність органів державної влади із законодавчо регламентованою схемою організації та взаємодії, з Кабінетом Міністрів на чолі, які реалізують повноваження з організації виконання законів і вчинення управлінської діяльності в державі взагалі, запроваджені з урахуванням адміністративно-територіального розподілу країни, з метою забезпечення потреб громадян з усіх питань забезпечення життєдіяльності та захисту їхніх прав, свобод і законних інтересів [619]. Отож структура та повноваження виконавчої влади передбачені у законодавстві, тому легальними є всі органи, які визначені правовими нормами.

Вагомо, щоб вказані норми відповідали ієрархії структури, тобто приймалися нормо творцем відповідного рівня. Для прикладу, структура, повноваження, особливості формування вищих органів виконавчої влади визначаються не ними особисто, а передбачаються законодавчим органом.

Легітимність вказує на обов'язковості дотримання принципу верховенства права, тобто всі повноваження, що вказані в законі мають відповідати засадам правової та демократичної держави. «Як правовий принцип, сформований під впливом глобалізаційних, міжнародних та європейських інтеграційних процесів, що за своїм змістом становить поєднання низки критеріїв (вимог), які хоча й різняться за своєю формою нормативно-правового опосередкування в національному законодавстві, але покликані забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина в суспільстві, у тому числі й у стосунках із органами публічної влади всіх рівнів, а також рівність усіх суб'єктів права перед законом,

верховенство закону в системі актів законодавства країни, передбачуваність законів і дій органів державної влади та низки інших принципів (вимог) [560].

1. Органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження відповідно до законно встановлених повноважень, виключно в правових межах та діють за принципом «дозволено те, що прямо передбачено в законі».

Третім елементом легальності, на нашу думку, слід визначити законність рішень органів виконавчої влади. Рішення має бути обґрунтованим, об'єктивним, не суперечливим, правомірним, конкретним і своєчасним і при цьому “реальним, містити механізм реалізації, готуватися в реальному масштабі часу, бути реалізованим і гнучким, передбачати можливість верифікації і контроль за виконанням” [620, 117]. Тут принцип легальності визначається подвійною природою: з одного боку легальність у створенні та визначенні повноважень, з іншого безпосередні рішення органів виконавчої влади повинні відповідати стандартам законності. Оскільки рішення органів виконавчої влади встановлюють правила поведінки для правореалізуючих суб'єктів, всі правові норми, що виходять від виконавчої влади націлені на захист прав та свобод громадян, їх законних інтересів.

На противагу легальності, принцип легітимності не зводить діяльність виключно до законних правових меж. Легітимність набагато ширший критерій. Легітимність державної влади – це одна з фундаментальних властивостей публічної влади у правовій демократичній державі, яка проявляється у визнанні більшості громадян порядку конституювання та функціонування чинної влади справедливим, законним та доцільним, що має своїм результатом готовність громадян діяти відповідно до встановлених державою норм та приписів [621, с. 249]. Легальність є одним з критеріїв для визнання влади легітимною, без якого заперечується вся система функціонування виконавчої гілки влади, проте далеко не єдиним.

Легітимність характеризує довіру народу до виконавчої влади чи її окремого органу. Класично державна влада легітимується через виборчий процес. Коли говоримо про виконавчу владу, то вона легітимується через

кредит довіри, що наданий виборним органам. Важливо, щоб окрім дотримання процедури законного призначення, воно у свідомості людей було справедливим. Проте легітимація відбувається постійно, та не вичерпується виключно на початковій стадії.

Легітимуються кожне рішення органу виконавчої влади шляхом встановлення відповідності з моральними, ментальними, правовими, культурними та іншими інтенціями особи, народу та громади. Д. Хелд розуміє під легітимністю те, що «люди дотримуються правил і законів, оскільки вони дійсно вважають їх правомірними та достойними поваги» [622, с. 238].

Вимогою легітимності є прийняття консенсусного рішення. Виконавча влада не може виражати інтереси певної незначної групи осіб в супереч загальносоціальних інтересів. Суспільство в онтологічній основі свого функціонування має соціально-конфліктну детермінанту. «До ознак конфлікту у діяльності органів виконавчої влади слід віднести наявність суб'єкта конфлікту із правовим статусом. Такими суб'єктами можуть бути будь-які суб'єкти у сфері виконавчої влади – як, власне, система органів виконавчої влади, так і їх посадові особи. Ще однією ознакою конфлікту в діяльності органів виконавчої влади є ознака вирішення у межах певної правової процедури, визначеної адміністративно-правовими нормами. До таких процедур слід віднести не тільки процедури, які здійснюються у межах судового адміністративного процесу, а й процедури позасудового оскарження, а також опротестування» [623, с. 63].

Як бачимо, сфера конфлікту виконавчої влади дуже широка. Безумовно, що задовольнити інтереси всіх членів суспільства виконавча влада не в силі. Однак знайти взаємопорозуміння, виступати свого роду «медіатором» суспільних інтересів – це її основне завдання. Ще Г. Гегель визначав, що державна влада, щоб бути визнаною, легітимною, повинна сутнісно виражати загальну думку, бути загальною волею, реалізовувати загальне благо і відмовлятися від репрезентації індивідуальності [624, с. 270-271].

В.М. Амелін вважає, що легітимація – це «ствердження правомірності

існування цієї соціальної інституції, справедливості вимог і цілей, які вона висуває», вона є «умовою формування суспільного консенсусу, у межах якого усі учасники соціально-політичного процесу приймають певні вимоги й правила гри», «способом надання владним відносинам... загальнозначимої форми» [625, с. 6]. Через легітимацію визнається справедливість існування держави і права загалом, інститутів виконавчої влади та виданих ними нормативно-правових приписів, тобто створюється феномен право поваги членів громадянського суспільства, як наслідок підвищення рівня правової культури суспільства.

Суспільство легітимізує владу через сприйняття її достатньо значимою, щоб їй підкорятися. «У сучасних умовах розвитку української державності, подальшої модернізації та демократизації політичної системи України дуже важливим є не лише прийняття політичних рішень, а їх своєчасна реалізація, що неможливо без легітимності, забезпечення якої, здебільшого, визначається ефективністю технологій легітимації» [626, с. 267]. Це вимагає від виконавчої влади реалізації цілої низки вимог. На нашу думку основними серед них є такі:

- 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 та законних інтересів громадян;
- рішення органів влади є ефективними, актуальними та схвалюються народом;
- непопулярні, однак необхідні рішення містять елементи компромісу та роз'ясненні, доведено до відома виконавців мотиви їх прийняття.

Наостанок звернемо увагу ще на особливість легітимізації виконавчої

влади в українському суспільстві.

Смисловий зміст концепту «легітимність», а також його теоретико-методологічні функції вироблені в контексті західноєвропейської цивілізації. Тому в багатьох випадках західні теоретичні викладки по «теорії легітимації» при перенесенні в іншу соціокультурну площину не «вловлюють» специфіки тих чи інших культурних універсумів, що в значній мірі збіднює дослідницькі результати. Наприклад, існує величезна прірва між західною теорією легітимності, заснованої на юридико-раціональних, цільових та електоральних презумпціях, і вітчизняної (*в даному випадку російської – виділено нами – О.Д.*), що базується на традиційно-ідеократичних постулатах (вірі в «ідею-правительку», святість народних традицій, духовно-моральний вимір природи державної влади). Так, якщо для російського політичного мислення державна еліта, несанкціонована морально-духовним ідеалом, ідеалом справедливості, не є легітимною (виправданою) в очах населення, то, навпаки, для західного мислення політична еліта, що отримала електоральна більшість, автоматично стає виразником потреб та інтересів всього населення [627, с. 219].

Видається, що для українського суспільства така позиція також є притаманною. Вимір влади, в тому числі виконавчої, проходить за критерієм справедливості. Демократичні процедури, наприклад вибори, не настільки легітимізують владу є визнання рішень моральними та справедливими.

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 наступних 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 та законних інтересів громадян; рішення органів влади є ефективними, актуальними та схвалюються народом; непопулярні, однак необхідні рішення містять елементи компромісу та роз'ясненні, доведено до відома виконавців мотиви їх прийняття [564].

5.3 Запобігання корупції в органах виконавчої влади: аналіз та проблеми реалізації

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 найбільш 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.

Слід зазначити, що неформальні практики виконавчої влади носять далеко не однозначний характер і диференціюються залежно від їх суспільної корисності або деструктивності. Згідно з цим критерієм у політико-правовій взаємодії виділяють нелегалізовані методи і засоби адміністративного управління, які носять конструктивний характер. Така неофіційна діяльність органів і посадових осіб виконавчої влади може бути викликана, по-перше,

формуванням нових видів владної взаємодії при одночасній відсутності їх юридичної інституціоналізації, а по-друге, існуванням неефективних або малоефективних легальних методів, засобів адміністративного управління та об'єктивної потреби у виробленні дієвих владних механізмів. Водночас, незалежно від причин свого походження, конструктивні неформальні практики перекривають законодавчі прогалини, замінюють суперечливі або малоефективні публічні інститути, їх окремі елементи. При цьому позитивні неформальні практики слугують джерелом інституційного розвитку виконавчої влади, виступаючи процесами самоорганізації не тільки суспільства, але й держави. З цієї позиції неформальні практики оцінюються як де-факто позитивне явище, що сприяє коригуванню чинного законодавства і прискорює процес оптимізації виконавчої влади. Так, неформальні практики, вироблені в процесі правозастосовної діяльності та управлінської взаємодії суб'єктів виконавчої влади, найадекватніші поточній соціальній реальності, є пристосованішими до трансформування суспільних відносин (оскільки інституційно не оформлені, а, отже, змістовно змінювані в обхід законотворчої процедури), володіють значною оперативністю і якіснішим виконанням з огляду на зацікавленості тих осіб, що їх застосовують. Окрім того, необхідно зазначити, що конструктивна неформальна практика має не менший інституційний захист, аніж офіційно оформлені адміністративні методи управління. Ґрунтується такий захист не на формально-декларативних нормах закону, зміст яких може суперечити соціальним потребам конкретного суспільства, а на публічному інтересі, корпоративній культурі, духовності та інших соціальних регуляторах, заснованих не на силі юридичних санкцій. Фактично конструктивні неформальні практики повторюють контури ідеальної, гетерогенної правової норми, виконання якої гарантується згодою суб'єкта управлінського впливу з неформальним алгоритмом поведінки (у нашому випадку адміністративним).

Дещо інша ситуація виникає з тіньовими практиками, котрі становлять антиправову діяльність посадових осіб, які входять в структури виконавчої

влади, та пов'язаних з ними олігархічних кланів і організованої злочинності щодо присвоєння публічних благ, відтворюваних суспільством, вирішенню певних ситуацій на їх користь. У цьому випадку тіньові відносини, хоча і забезпечують більш високий рівень успішності окремих соціальних груп і індивідуумів, є вкрай руйнівними для публічного інтересу, реалізація якого можлива лише в умовах дотримання принципу соціальної справедливості.

Не менш небезпечними тіньові відносини є і для самої державності, оскільки на відміну від конструктивних неформальних практик тіньові стани публічних інститутів сприяють роз'єднанню суспільства та державної влади, відокремлюючи найбільш здатну і культурно оформлену частину населення від політики. Якщо ж говорити конкретно про виконавчу владу, то її тінізація, насамперед, нівелює цінність законів, які виступають основою соціальної впорядкованості. Поширення корупції, телефонного права тощо знищує головний соціальний елемент законодавства – соціальну справедливість, доводить суспільству необхідність вирішення соціальних конфліктів у тіньовій, а не легальній формі [628]. На основі подібних практик виникає феномен бюрократизації права і системи державного управління, підпорядковуючи діяльність держави інтересам бюрократичної еліти. У цьому сенсі цілком обґрунтованим є той факт, що саме тіньові неформальні практики відтворюють систему бюрократичного свавілля. Прикладом таких деструктивних явищ можна назвати звільнення вищестоящими посадовими особами державних службовців, що не вписуються в загальну корупційну систему того чи іншого державного органу; витребування від співробітників, що вперше прийшли на роботу, заяви про звільнення без дати; використання правових санкцій з метою чинення тиску на суб'єктів ринкових відносин (створення привілейованих умов для певних суб'єктів ринкових відносин, які здійснили оплату відповідної корупційної послуги); застосування вимог закону так, щоб створити найбільшу кількість перешкод для легального вирішення питання громадянином або юридичною особою тощо.

Узагальнюючи причини формування і розвитку тіньових відносин у

структурі виконавчої влади, посилаючись на низку наукових досліджень необхідно зазначити, що спільними чинниками виникнення негативних форм неформальних практик слід визнати кризовість сучасного українського суспільства і неефективну діяльність державних органів у забезпеченні своєчасності і повноцінності розподілу суспільних благ, а також публічного захисту. Окрім того значним чинником криміналізації органів виконавчої влади виступили неконтрольована приватизація національного майна, політико-ідеологічна і культурна кризи початку 90-х років минулого століття, що зруйнували аксіологічні обмежування адміністративної бюрократії, закріпивши в її середовищі кримінальну свідомість.

Очевидно, що настільки тотальна поширеність тіньових практик у державному, зокрема адміністративному управлінні починає становити загрозу для нормального функціонування держави, соціальної еволюції та економічного розвитку України. При цьому загрозою національній безпеці виступає навіть не сама кримінальна сутність тіньових відносин, а їх властивість делігітимувати офіційні інститути публічного управління, створюючи негативний ореол навколо легальних структур державної влади. Звідси виникає ситуація, в якій процеси тінізації, спочатку носять стихійний характер, а потім набувають інституційної форми деструкції правового, політичного та адміністративного порядку. Така самоорганізація тіньових відносин, обумовлена формуванням стійких союзів між кримінальним світом і виконавчою гілкою, протиставляє державну владу українському суспільству, нівелюючи принцип легітимної єдності соціального, політичного та правового простору держави.

Причини виникнення тіньових відносин у структурах виконавчої влади носять комплексний характер, зокрема з-поміж них виділяють:

1. Перехід від командно-розподільчої системи економіки до ринкових відносин. Причому, на думку багатьох вчених і політиків, цей процес супроводжувався стихійним, неконтрольованим характером. Ринкові відносини поставили в умови виживання не тільки суспільство, але й середні, а також

нижчі верстви адміністративної бюрократії, що при одночасному фактичному скасуванні захисних функцій держави призвели до пошуку альтернативних джерел економічного, соціального та політичного захисту. Отже, не отримуючи належного від державної системи, розрізнена бюрократія почала виживати за рахунок реалізації публічних послуг нелегальним шляхом [629, с. 228-231].

2. Інституційні трансформації та спотворення аксіологічного виміру політичної, судової та адміністративної бюрократії, відмова вищої політичної еліти від державного згуртування через механізми політичної ідеології. Звідси зникнення ідеологічних і моральних обмежень і, як наслідок, відсутність духовної культури спричинили за собою розвиток егоцентрично-раціонального бюрократичного мислення, який виправдовує неправомірну поведінку посадових осіб (тіньова корпоративна культура);

3. Управлінський хаос, що послабив внутрішньовідомчий, урядовий і президентський контроль, а також корумпованість судової влади. В умовах політичної і правової безконтрольності, відсутності розвинених автономних механізмів моніторингу адміністративної бюрократії існуючі тіньові відносини отримали режим найбільшого сприяння.

4. Вагомою причиною, на думку багатьох вчених-адміністративістів та теоретиків права такого стану речей стало неефективне правове регулювання, яке засноване не на традиціях, життєвому укладі, а на лібералізованих шаблонах, нерідко чужих українській свідомості, зокрема й бюрократичних.

5. Вкрай низький рівень професіоналізму адміністративного кадрового ресурсу також обумовлює нездатність чиновників до адекватного правозастосування, що змушує споживачів публічних послуг (громадян і юридичних осіб) звертатися до тіньових схем реалізації своїх потреб.

Тіньові відносини мають низку якісних властивостей, що визначають їх інституційно системний розвиток: по-перше, слід визнати, що тіньові відносини дозволяють реалізувати особисті потреби їх учасників з допомогою узгодження цілей і способів їх досягнення (тобто тіньовим відносинам апріорно притаманний зворотний зв'язок); по-друге, тіньові практики дозволяють

найефективніше (насамперед, у тимчасовому і просторовому вимірі) досягати поставлених учасниками цілей; по-третє, неправомірні тіньові відносини мають ефект втягування їх учасників у протистояння з офіційними державними структурами, що призводить до зміцнення тіньових спілок.

Настільки ж специфічна і сама динаміка розвитку тіньових відносин. На початковому етапі характерною особливістю тіньових практик є короткостроковість їх існування. Наприклад, приватна особа може вдатися до тіньових каналів адміністративної комунікації з метою досягнення однієї конкретної мети. Однак низька ефективність офіційних інститутів виконавчої влади, антисоціальність закону, а також відсутність дієвих правових і легальних політичних засобів впливу на чиновницький апарат змушують особу знову вступати в неформально-протиправні відносини. Така систематична взаємодія учасників адміністративно-протиправних відносин формує між ними стійкі зв'язки, обумовлені становленням тіньової свідомості, виробленням системи взаємних залежностей. В результаті цього тіньові відносини переходять на якісно новий системний рівень, починаючи загрожувати існуванню держави, і в кінцевому підсумку, самим учасникам тіньових відносин.

Отже, неформальні відносини можуть і сприяти процесу оптимізації виконавчої гілки влади, і виступати чинником її дезорганізації і хаотизації. У той же час розмежування негативних і позитивних форм неформальних практик становить досить складний процес, пов'язаний з тим, що тіньові відносини знаходяться в тісному, інтегративному взаємозв'язку з іншими неформальними практиками. Тому в рамках адміністративної реформи вкрай важливим є створення методології ідентифікації суспільної користі неформальних практик, технологій юридико-політичної інституціоналізації їх конструктивних форм, а також технологій протидії тіньовим практикам у виконавчій гілці влади.

Аналізуючи чинне законодавство щодо протидії тіньовим практикам, слід зазначити, що в нашій державі розпочалося створення певної законодавчої бази з метою вирішення вказаної проблеми. З-поміж таких законодавчих актів слід назвати Закони України «Про засади запобігання і протидії корупції»

від 7 квітня 2011 року, «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року та «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року [630].

Однак, ця робота перебуває лише на початковому етапі, а тому в подальшому є очевидною необхідність продовження цього процесу та розробка і законодавче закріплення таких політико-правових технологій протидії тіньовим відносинам, як:

1. *Технологія адміністративної прозорості*, що дозволяє протидіяти тіньових відносин, природа яких носить прихований характер. Тому цілком закономірним є висвітлення структур виконавчої влади, надання їх діяльності максимальної публічності. Реалізацію цього завдання слід покладати не стільки на внутрішньокорпоративні підрозділи, як а на інститути громадянського суспільства, з-поміж яких можна виділити різноманітні громадські організації, профспілки тощо, законодавчо закріпивши механізми їх взаємодії між собою та ЗМІ. Необхідно розуміти, що тіньові відносини, як правило, суперечать не лише закону, але й суспільній моралі, і їх розголос забезпечує не лише правове, але й громадське переслідування.

2. *Технологія абстрагованого державного контролю*, що полягає у створенні окремої контрольної гілки влади, підпорядкованої безпосередньо Президентові, і яка не має точок дотику, за винятком наглядових, з міністерствами, відомствами та іншими елементами структури виконавчої влади. У цьому контексті слід зауважити, що сьогодні в державі розпочато таку роботу шляхом прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року [630].

Відповідно до ст. 3 вищевказаного Закону основними принципами діяльності Національного антикорупційного бюро є: 1) верховенство права; 2) повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; 3) законність; 4) безсторонність та справедливість; 5) незалежність Національного бюро та його працівників; 6) підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; 7) відкритість для демократичного цивільного контролю; 8) політична нейтральність і позапартійність; 9) взаємодія з іншими

державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями [630].

Незалежність Національного бюро у його діяльності гарантується:

- 1) особливим порядком конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені вказаним Законом; 2) конкурсними засадами відбору інших працівників Національного бюро, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці; 3) установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро; 4) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро, їх близьких родичів, майна; 5) іншими засобами, визначеними Законом.

Використання Національного бюро в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Діяльність політичних партій у Національному бюро забороняється. Окрім того, Законом забороняється незаконне втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність Національного бюро [630].

3. *Технологія політико-правового ідеологічного орієнтування адміністративної бюрократії* дозволяє за допомогою політичної ідеології, правової політики та політики неформальних практик відтворити раніше втрачені цінності, принципи здійснення державної влади. В її основу може бути покладена філософія раціонального, духовного і соціального начал, побудована на послідовній адміністративній політиці влади. В рамках цієї технології конструктивні неформальні практики повинні відігравати ключову роль, оскільки їх природна інтеграція в систему адміністративної бюрократії дозволяє здійснювати найповніший політичний вплив на чиновницький апарат.

4. *Технологія поєднання економічного стимулювання та посилення санкцій.* Необхідно зазначити, що суб'єкти тіньових відносин перед тим, як вступити у таку взаємодію співвідносять очікувані вигоди і негативні наслідки

(зокрема й правового характеру). Отже, система оплати державного службовця, що дозволяє гідно існувати, з одного боку, і колосальна втрата пільг, високої зарплати, соціального статусу тощо, з іншого боку, будуть природною перешкодою для найпоширеніших тіньових транзакцій, вигода від здійснення яких не перекриває собою потенційні втрати.

5. *Технологія владної економії*, яка ґрунтується на мінімізації адміністративного розсуду, що дає посадовій особі змогу суб'єктивних оцінок, фактів, що мають юридичне значення. Адміністративний розсуд слід зводити до мінімальних величин, закриваючи правовий зазор для тіньової практики, що ґрунтується на оціночних одноосібних судженнях посадової особи. Окрім того, надзвичайно значущою складовою цієї технології є владна визначеність, що встановлює чіткість компетенцій структурних елементів виконавчої влади, а це, у свою чергу, забезпечує оптимальну швидкість вирішення правозастосовних проблем громадян, громадських організацій і юридичних осіб.

6. *Технологія поетапного реформування та модернізації*, що передбачає послідовне проведення структурного, кадрового, технологічного та іншого удосконалення окремих елементів виконавчої влади. Таке блочне реформування адміністративної гілки державної влади має забезпечити коректну політико-правову «чистку» конкретних міністерств, відомств тощо. Очевидно, що тільки повне висвітлення публічних структур не дозволить тіньовим відносинам відтворюватися знову й знову.

7. *Технологія мінімізації владного втручання*, що виводить саморегуляційні суспільні відносини, а також ті відносини, успішне регулювання яких можливе поза межами правових заборон і дозволів або за допомогою публічних процедур (наприклад, в суді) з-під адміністративного контролю та розсуду. Оскільки первинною основою тіньових відносин в органах виконавчої влади є владне повноваження, в рамках якого адміністративний тіньовий суб'єкт нав'язує тіньові алгоритми адміністративної взаємодії споживачеві публічних послуг, їх обґрунтована мінімізація здатна значно скоротити тіньові практики.

Узагальнюючи викладене вище можемо констатувати, що тіньові відносини у сфері державного управління слід розглядати як ключову проблему в забезпеченні національної безпеки України. З огляду на це, доцільним є теоретичний і практичний пошук ефективних технологій протидії тінзації державної влади загалом та виконавчої зокрема, надання їй максимально можливого легального характеру. Лише такий системний підхід до вирішення проблеми державного і суспільного розвитку, на нашу думку, сприятиме реальному поліпшенню правового, політичного, духовно-культурного та економічного становища нашої держави [631].

Висновки до розділу 5

Визначення напрямів вдосконалення діяльності виконавчої влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів можемо підсумувати таким.

1. Реформи, які отримали розвиток після Революції гідності охопили всі сфери життєдіяльності суспільства, передусім систему державної влади, складовою якої є виконавча влада, спрямовані на асоціацію нашої держави з Європейським Союзом. Комплексний чинник асоціації активізує всі передумови для трансформації державного управління, на основі перевірених на практиці соціальних технологій, включаючи правові. Будучи цивілізованим, демократичним, відкритим і соціальним Європейське Співтовариство вимагає нового організованого державного управління, яке вже не можна розуміти винятково як вертикально організований процес.

2. Використання інформаційних технологій сприяли реформуванню системи управління. Державне управління трансформується в публічне. Горизонтальні зв'язки населення з органами публічного управління, засновані на інформаційних технологіях, значно підвищують ефективність, управління, знижуючи при цьому соціальну напругу та підвищуючи рівень життя.

Збагачення права на інформацію правом на доступ до публічної інформації і відкритих даних, у тому числі у мережі Інтернет, значне

розширення доступу до правової інформації, сприяли створенню правового режиму прозорості в сфері виконавчої влади.

3. Реформування державного управління в публічне виступає як якісна переоцінка та розбудова інституту публічного управління, трансформація якого завдяки активному використанню інформаційних технологій у функціонуванні органів виконавчої влади та механізмів прямого і зворотного зв'язку виражається в: розширенні складу суб'єктів публічного управління та ускладненні режимів їх взаємодії; гарантії участі громадян, інститутів громадянського суспільства та бізнес-структур у прийнятті управлінських рішень і здійсненні контролю за владою; поглиблення інформаційної відкритості та прозорості публічного управління, впровадження універсального принципу транспарентності.

На основі концептуальної моделі європейського публічного управління поставлено завдання удосконалення правового регулювання діяльності органів виконавчої влади, зокрема, шляхом участі у регулюванні моделі нового публічного управління в частині електронного урядування, оновлення інституту права на інформацію в механізмі забезпечення інформаційної відкритості, створення нормативної бази для закріплення правового принципу прозорості публічного управління тощо.

4. Порівняльно-правовий підхід переконує в необхідності правової уніфікації у цій сфері на підставі адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу.

Поєднання децентралізації управління, реформування адміністративно-територіального устрою, публічних фінансів і державного управління з використанням інформаційних технологій відповідно до Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» виразилося, передусім, в акценті підвищення ефективності публічного управління у сфері надання адміністративних послуг із використання інформаційних технологій. Незважаючи на невирішеність багатьох теоретичних проблем (поняття та співвідношення державних функцій і адміністративних

послуг, делегування повноважень) у чинне законодавство вносяться зміни, що стосуються участі недержавних суб'єктів у наданні адміністративних послуг, що з одного боку має позитивний характер і відображає європейські тенденції, з іншого – потребує детального наукового дослідження з метою ефективного правового регулювання.

5. Поширення статусу суб'єктів публічного управління на громадян (в окремих випадках), інститути громадянського суспільства та бізнес-структури чітко структурує відносини в процесі публічного управління, розкриваючи творчий потенціал за рахунок механізму відкритого уряду, який дозволяє запустити систему контролю за владою, що ще недостатньо використовується інститутами громадянського суспільства.

Електронний уряд в аспекті внутрішньої організації діяльності органів виконавчої влади можна розглядати як першу стадію процесу перетворення державного управління в публічне. Якщо електронний уряд концентрується в основному на використанні інформаційних технологій і систем у діяльності органів публічного управління, то створення правового режиму прозорості з метою громадського контролю за владою є завданням відкритого уряду.

Відповідно, друга стадія реформування державного управління у публічне управління пов'язана з розкриттям потенціалу правового режиму транспарентності.

6. Ефективне публічне управління в усіх сферах життєдіяльності має бути засноване на єдиному спільному визначенні мети та вектору розвитку держави, громадянського суспільства з урахуванням інтересів окремих громадян на основі правопорядку, встановленого переважно за допомогою правових норм, і універсального принципу прозорості державного управління.

Підвищення ефективності публічного управління вимагає встановлення правового режиму транспарентності, під яким розуміється достовірність і доступність соціально значущої інформації і контроль публічної діяльності з боку суспільства. Правовий режим транспарентності публічного управління має ґрунтуватися на нормативному визнанні механізму реалізації відповідного

загального принципу. Європейський досвід нормативно-правового закріплення прозорості у всіх сферах публічної діяльності переконливо доводить доцільність впровадження у національну правову практику законодавчого, відомчого та корпоративного (на національному і міжнародному рівні) правового регулювання.

7. 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.

Важливим чинником виступає також незавершеність триваючої адміністративної реформи, концепція якої, втім, зараз потребує певного оновлення. Все це значно актуалізує пошук шляхів і засобів розв'язання проблем, що накопичуються у сфері виконавчої влади.

Врахування теоретичного та методологічного доробку Ради Європи (РЄ) та Європейського Союзу (ЄС) вкрай важливе для приведення організації та діяльності органів виконавчої влади України у відповідність до Копенгагенських та Мадридських критеріїв, виконання яких, в свою чергу, є обов'язковим для країн-кандидатів на вступ до ЄС.

8. Найважливішими завданнями у контексті використання законодавства, спрямованого на використання інформаційних технологій у публічному управлінні 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.

Подібний підхід до описання чинної нормативно-правової бази використання інформаційних технологій у публічному управлінні свідчить про наявність поряд з позитивними тенденціями негативних моментів у процесі розвитку системи національного законодавства та адаптації існуючої нормативної бази до вимог Європейського Союзу у контексті асоціації України і Європейського Союзу.

Хід правового розвитку регулювання використання інформаційних технологій у публічному управлінні характеризується тим, що спочатку законодавець намагається усунути протиріччя, що випливають з безпосереднього переведення інформаційних відносин в юридичні принципи, і встановити гармонійну правову систему, а потім вплив і примусова сила подальшого розвитку інформаційних технологій і систем деформують цю систему та втягують її в нові протиріччя.

9. Удосконалення інформаційного законодавства може вестись на двох принципово різних рівнях: або шляхом переважання підзаконних нормативних актів над законами в конкретній сфері правового регулювання громадських відносин що виступає важливим, водночас негативним у плані реалізації регулятивного потенціалу права, проявом, або в процесі законодавчої нормотворчості з адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу.

Співвідношення законів і підзаконних нормативно-правових актів в інформаційному законодавстві не слід трактувати односторонньо – тільки і виключно як абсолютний пріоритет перших по відношенню до других, що ґрунтується на визнанні безумовної значущості як законів, так і підзаконної нормотворчості, яка спрямована на вирішення більш приватних, але не менш (а іноді навіть більше) насущних завдань. Підзаконні нормативно-правові акти в системі інформаційного права можуть і повинні доповнювати, конкретизувати, «наповнювати життям» закони.

10. Формування правових основ єдиного інформаційно-комунікаційного

простору Україні тісно пов'язане з міжнародним і закордонним досвідом, повинно здійснюватися на основі принципу системності та збалансованості правових норм з урахуванням загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права.

Натомість, неодмінними умовами розвитку правового регулювання інформаційної сфери України виступають забезпеченість територіальної цілісності та недоторканість державної території, реалізація суверенітету України на всій її території. Передача частини повноважень України міжнародним організаціям, у контексті асоціації України і Європейського Союзу в інформаційній сфері, повинна сприяти якісному зростанню ефективності нормативно-правового регулювання інформаційної сфери і не може бути витлумачена як обмеження прав суверенної держави або порушення цілісності її суверенітету.

11. Тіньові відносини у сфері державного управління слід розглядати як ключову проблему в забезпеченні національної безпеки України. З огляду на це, доцільним є теоретичний і практичний пошук ефективних технологій протидії тінзації державної влади загалом та виконавчої зокрема, надання їй максимально можливого легального характеру. Лише такий системний підхід до вирішення проблеми державного і суспільного розвитку, на нашу думку, сприятиме реальному поліпшенню правового, політичного, духовно-культурного та економічного становища нашої держави.

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 вагової 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, під-коряючи 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, 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, 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 сприйнятливність 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. Часопис Київського університету права. 2009. № 2. С. 110–116.
2. Нижник Н.Р., Кульчій І.О., Муза О.В. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи. Полтава: ПУЕТ, 2012. 144 с.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 943.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 2. Ст. 154.
5. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 512 с.
6. Сучасна українська політика. Аналітичні доповіді Інституту політичних і етно-національних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2009. 448 с.
7. Валевський О.Л. Методологічні засади аналізу державної політики. Філософська думка. 2000. № 5. С. 59–81.
8. Мартинюк Р. Парламентська відповідальність уряду в зарубіжній та вітчизняній практиці: компаративний аналіз. Вибори та демократія. 2010. №1. С. 54–62.
9. Невинский В. В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Вестник Тюменск. гос. ун-та. № 2. С. 55–59.
10. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. К.: Юрінком Інтер, 2004. 80 с.

11. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
12. Конституції України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
13. Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. С. 18–20.
14. Коваленко А. А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні: автореф. дис. канд. докт. політ. наук: 23.00.02. Чернівець. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. К, 2003. 28 с.
15. Адміністративне право: підруч.: [У двох томах]: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
16. Стеценко С. Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. Юридична наука і практика. 2011. № 2. С. 67–72.
17. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект). Право України. 2002. № 12. С. 26.
18. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. автор, кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Х.: Право. 624 с.
19. Макаренко О. Щодо співвідношення понять «орган виконавчої влади» та «орган державної управи». Право України. № 6. 2000. С. 23–26.
20. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання. Х.: Право, 2009. С. 329.
21. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. К.: Знання, 2008. С. 13.
22. Реснянская С. О. Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в системе разделения властей. Известия Алтайск. гос. ун-та. 2009. № 4–1. С. 280–283.
23. Скорик В. О. Основні питання визначення адміністративно-правового

- статусу органів виконавчої влади. Держава та регіони. Серія: Право. 2012. № 3. С. 71–74.
24. Вавженчук С. Я. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Х., 2008. 21 с.
25. Мальцева Є. В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої влади. Ученые записки Тавричesk. нац. ун-та им. В. П. Вернадского. Сер. «Юридические науки». 2012. Т. 25 (64). № 2. С. 80–87.
26. Фрицький Ю. О. Проблеми правового регулювання виконавчої влади та системи її органів в Україні. Науковий вісник Дніпропетровськ, держ. ун-ту внутр. справ. 2010. № 3. С. 69–78.
27. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. К.: Юрінком Інтер. 1998. 432 с.
28. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У 2 томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.; Адміністративне право: підручник. Ю. П. Битяк (кер. автор, кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Х.: Право. 624 с.
29. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. С. 15.
30. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. К. : Юрінком Інтер, 2004. 183 с.
31. Административное право: учебник. За заг. ред. Ю. М. Козлова. М.: Юристь, 1999. 320 с.
32. Лазарев Б. М. Государственная служба. М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. С. 65.
33. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. Учебник. 3-е издание, пересмотренное и дополненное. М.: Норма, 2008.

- 816 с.
34. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Монографія. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. 172 с.; Benigar J. R. Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1986. 493 p.
35. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. М.: БЕК, 1995. 496 с.; Wurman R. S. Information Anxiety. N. Y. : Doubleday, 1989. P. 294.
36. Ковачёв Д. А. Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. (отв. ред. Д. А. Ковачев). М.: Волтерс Клувер, 2005. 320 с.
37. Гулягин А. Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции. М.: Юрист, 2009. 200 с.
38. Венгерское административное право. Под ред. Б. М. Лазарева. М.: Прогресс, 1990. 482 с.
39. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР и развитие республиканского законодательства» / Н. В. Постовой, К. Ф. Шеремет, И. А. Азовкин и др. Советское государство и право. 1990. № 9.
40. Лазарев Б. М. Государственная служба. М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. С. 65.
41. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. М.: Белые альвы, 1996. 400 с.; Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2003. 622 с.; Ковачёв Д. А. Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. (отв. ред. Д. А. Ковачев). М.: Волтерс Клувер, 2005. 320 с.
42. Ямпольская Ц. А.. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях. Сб.: Вопросы советского государственного права. Изд. АН СССР, 1959, С. 149–152.; Habermas J. The Structural Transformation of the

- Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge Massachusetts: The MIT Press, 305 p.
43. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М.: БЕК, 1995. 496 с.
 44. Бачило И. Л. Правовые вопросы документирования в условиях информатизации. Проблемы законодательства в сфере информатизации: Тезисы доклада Седьмой Всероссийской Конференции. ВНИИМИ. М., 1999.
 45. Бачило И. Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. Наука, 1984. 236 с.
 46. Дніпров О. С. Теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 55–60.
 47. Федоренко В. Л., Чипенко І. І., Рубан Т. П. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2008. № 11–12 (85–86). С. 47–62.
 48. Авер'янов В., Дерещ В., Пухтецька А. Організація виконавчої влади потребує реформування. Право України. 2009. № 12. С. 39–46.
 49. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: [монографія]. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 180 с.
 50. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: збірник наукових праць / кол. авт. ; наук. кер. Н. Р. Нижник. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 224 с.
 51. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави. Право України. 2003. № 11. С. 17–23.
 52. Лазарев Б. М. Государственная служба. М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. С. 65.
 53. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в

- Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98/print>.
- 54.Скрипнюк В. Політико-правові принципи організації та функціонування державної влади в Україні. Право України. 2002. № 5. С. 3–8.
- 55.Щедровицкий Г. П. Проблемы методологии системного исследования. М., 1964. 48 с.
- 56.Див. наприклад: Попов Г. Х. Проблемы теории управления. М., 1970. С. 5–6.; Почепцов Г. Теорія комунікації. К.: Видавничий центр «Київський університет», 1999. 308 с.; Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиск и решения. М.: Издательство НОРМА, 2001. 752 с.; Философский энциклопедический словарь. М. : Сов. Энциклопедия, 1983. 840 с.
- 57.Гишинский Я. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». [2-е изд., испр. и доп.]. СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический цент Пресс», 2007. 280 с.
- 58.Крусян А. Методологія сучасного українського конституціоналізму. Юридический вестник. 2012. № 2. С. 4–13.
- 59.Петренко С. Методи наукового дослідження у сфері права інтелектуальної власності. URL: ndiiv.org.ua/ua/library/view-metody-naukovoho-doslidzhennja-v-sferi-prava-intelektualnoji-vlasnosti.html.
- 60.Сергієнко В. В Філософські проблеми наукового пізнання. Кременчук, 2011. 103 с.
- 61.Сурмін Ю. П. Майстерня вченого: підруч. для науковця. К.: Навч.-метод. центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. 302 с.
- 62.Актуальні проблеми теорії держави та права. Частина 1. Актуальні проблеми теорії держави: [навч. посібник] / [С. Тимченко, С. Бостан, С. Легуша, Н. Пархоменко, Т. Пікуля, Н. Пронюк]. К.: КНТ, 2007. 315 с.
- 63.Рабінович П. Методологія юридичної науки. Юридична енциклопедія: в 6 т.; редкол.: Ю. Шешученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.»

2001. Т. 3: К-М. С. 618–619.
- 64.Крупчан О.Д. Органи виконавчої влади: питання компетенції. Монографія. К.: КНЕУ, 2012. 255 с.
- 65.Органи державної влади в Україні: структура, функції і тенденції розвитку. К.: НІЧЛАВА, 2003. 288 с.
- 66.Ладиченко В. В. Аксіологічна природа організації державної влади. Часопис Київського університету права. 2006. № 1. С. 9–15.
- 67.Байтин М. И. О принципах и функциях права: новые моменты. Правоведение. 2000. № 3. С. 12.
- 68.Гегель Г.В.Ф. Энциклопедия философских наук. [в 3 т.]. М.: Мысль, 1997. Т. 3. Философия духа. Отв. ред. Е. П. Ситковский; ред. коллегия: Б. М. Кедров и др. 471 с.
- 69.Керимов Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. [4-е изд.]. М. : Изд-во СГУ, 2008. 521 с.
- 70.Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень. Тернопіль, 2005. С. 19–20.
- 71.Кохановский В. П., Жаров Л. В., Яковлев В. П. Философия. Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. 224 с.
- 72.Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник; [пер. з рос.]. Харків: Консум, 2001. 656 с.
- 73.Філософія права : [навчальний посібник] / [О. О. Бандура, С. А. Бублик, М. Л. Заінчковський та ін.] ; за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. К. : Юрінком Інтер, 2000. 336 с.
- 74.Філософія: [навч. посіб.]. [Л. Б. Губерський, І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко та ін.]; за ред. І. Ф. Надольного ; [5-те вид., стер.]. К. : Вікар, 2005. 516 с.
- 75.Афанасьев В. Г. Системность и общество. М. : Политиздат, 1980. 368 с.
- 76.Дерець В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: монографія. К.: Юридична думка, 2007. С. 29–31.
- 77.Федоренко В. Методологія сучасних конституційно-правових досліджень

- в Україні: наукова доповідь. НАПрН України, Київський регіональний центр. К.: Видавництво Ліра-К, 2015. 64 с.
78. Шагиев Б. Юридическая деятельность и ее система: проблемы теории и практики: монографія. М.: Юрлитинформ, 2014. 365 с.
79. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 26.09.2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Том 1. Ст. 2125.
80. Бостан С. Методологічний інструментарій конституційно-правового дослідження. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2010. № 3. С. 19–25.
81. Онупрієнко А. Місцева влада в системі вертикального поділу влади: загальнотеоретичні аспекти. Підприємництво, господарство і право. 2010. № 3. С. 27–30.
82. Ладиченко В. В. Аксіологічна природа організації державної влади. Часопис Київського університету права. 2006. № 1. С. 9–15.
83. Монтескьє Ш.Л. Персидские письма: [роман: пер. с фр.]; [вступ. ст. С. Д. Артамонова]. Элиста: Калм. кн. изд-во, 1988. 302 с.
84. Жуган М., Марченко В. Принцип поділу влади: сучасні інтерпретації. Право України. № 2. 2011. С. 193–200., С. 193–194.
85. Авер'янов В. Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. Право України. № 5. 2009. С. 30–35.; Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. К. : Юрінком Інтер. 1998. 432 с.
86. Ладиченко В. Конституційні основи єдності державної влади. Юридична Україна. № 5. 2011. С. 20–25.
87. Краснов Б.И. Власть как явление общественной жизни. Социально-политический журнал. 1991. № 11. С. 27–35.
88. Lasswell G. Propaganda, technique in the world war. L.; N.Y., 1927. 251 p.
89. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 804 с.

90. Parsons T. On the Concept of Political Power. Proceedings of the American Philosophical Society, 1963. P. 24–29.
91. Дегтярев А. А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения. Полис, 1996. № 3. С. 108–120.
92. Жаровська І. М. Генезис принципу легітимності державної влади та проблеми його впровадження у сучасному суспільстві. *Європейські перспективи*. 2012. № 4(1). С. 19–23.
93. Соловьёв В. С. Сочинения; [в 2 т]. М., 1990. Т. 1. 723 с.
94. Политология. Под ред. Г. Е. Полуниной. М.: ИЦ «Акалис», 1996. 277 с.
95. Див.: Roland Barthes Essais critiques, Editions du Seuil. Paris, 1981.
96. Победоносцев К. П. Исторические исследования и статьи. СПб., 1976. 363 с.
97. Ромашов Р. А. Античный полис как форма социального устройства и государственного управления. Правоведение, 1999. № 2. С. 29–33.
98. История первобытного общества. Общие вопросы. Проблемы антропосоциогенеза. [А. И. Першиц, В. А. Шнирельман, Л. Е. Куббель. и др.]. М.: Наука, 1983. 432 с.
99. Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. М.: Норма, 1997. 497 с.
100. Андреевский И. Е. Полицейское право. [2-е изд.]. СПб., 1874. Т. 1. 648 с.
101. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. 477 с.
102. Энгельс Ф., Маркс К. Анти-Дюринг. [соч.]. М., 1961. Т. 20. 573 с.
103. Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития законодательства. Журнал российского права. 1999. № 1. С. 13; 374; 398.
104. Нерсисянц В. С. Ценность права как триединства свободы, равенства и справедливости. Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление. М.: Ин-т государства и права РАН, 1996. С. 72–79.
105. Ильин И. А. Собрание починений. [в 10 т]. Т. 4. М.: Русская книга,

1994. 527 с., С. 112.
106. Зонненфельс И. Начальные основания полиции или благочиния. М., 1787. 367 с.
107. Овсянников Ю. Н. «Полицейское право» в истории правовой мысли Западной Европы и России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. 20 с.
108. Курашвили Б.П. О системе функций государства. Проблемы государства и права (труды научных сотрудников и аспирантов). М., 1974. Вып. 9. С. 25–35.
109. Вебер М. Избранные произведения. [Пер. с нем.]. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
110. Теорія держави і права: навч. посіб. / За заг. ред. С. Л. Лисенкова., В. В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
111. Фадеев В. И. Основы государства и права. М.: Юристъ, 1997. 342 с.
112. Коваленко А. И. Теория государства и права (В вопросах и ответах): Учебник для студ. юрид. вуз. и фак. М.: Знание, 1994. 150 с.
113. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб.: Изд. юрид. кн. маг. Н. К. Мартынова, 1914. 360 с.
114. Байтин М. И. Сущность права. (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М.: Издательский Дом «Право и государство», 2005. С. 148.
115. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. за спец. 12.00.01. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 201 с.
116. Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М.: Изд. М. и С. Сабашниковых, 1916. 688 с.
117. Борко А. Л. Поняття державної влади як основи в розумінні судової влади. URL: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_5/PB-5/PB-5_4.pdf.

118. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: автореф. дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія держави і права; історія політичних і правових учень». URL: <http://www.nbuu.gov.ua/ard/2005/05hovppo.zip>.
119. Фрицький Ю. О. Теоретичні засади державної влади в Україні: автореф. дис.... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». URL: <http://www.nbuu.gov.ua/ard/2009/09fyodvu.zip>.
120. Юридична енциклопедія: в 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: [//leksika.com.ua/legal](http://leksika.com.ua/legal).
121. Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. Т. 1. М.: Юрид. лит. 1981. 361 с.
122. Органи державної влади України: монографія. За ред. В. Ф. Погорілка. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. 592 с.
123. Авер'янов В. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. Право України. 2009. № 5. С. 30–35.
124. Малютін І. Природний феномен державної влади. URL: <http://www.viche.info/jour-shi/3216/>.
125. Гетьман Є. Поняття «державна влада» та її співвідношення з виконавчою владою. Публічне право. 2012. № 4(8). С. 70–76.
126. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
127. Стахура І. Б. Управлінські рішення в органах виконавчої влади. Митна справа. 2014. № 2(2.1). С. 165–169.
128. Огаренко Т. О. Стабільність правової системи та соціально-правових відносин: умови та принципи. Європейські перспективи. 2013. № 5. С. 5–10.

129. Борко А. Л. Поняття державної влади як основи в розумінні судової влади. URL: www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_5/PB-5/PB-5_4.pdf.
130. Фрицький Ю. О. Теоретичні засади державної влади в Україні: автореф. дис.... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» URL: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2009/09fyodvu.zip>.
131. Юридична енциклопедія : в 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998 URL: [//leksika.com.ua/legal](http://leksika.com.ua/legal).
132. Бахрах Д. Н. Административное право: [учеб. для вузов]. М.: Изд-во БЕК, 1999. 368 с.
133. Дніпров О. Компетенція як елемент правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2017. № 861. С. 257–262.
134. Войтович Р. Філософсько-методологічні засади системи державного управління. *Вісник УАДУ*. 1999. № 3. С. 294–306.
135. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 3-тє вид., переробл. та допов. К.: Атіка, 2009. 608 с.
136. Гетьман Є. Поняття «державна влада» та її співвідношення з виконавчою владою. *Публічне право*. 2012. № 4(8). С. 70–76.
137. Бабич О. М. Виконавча влада та її місце в системі державної влади. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 302–309.
138. Жаровська І. Публічні та приватні інтереси у механізмі сучасної державної влади. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2010. Випуск 525. Правознавство. С. 33–36.
139. Жаровська І. М. Генезис ідеї відкритості влади. *Форум права*. 2009. № 3. С. 242–246; Жаровська І. М. Правова природа державної влади: теоретико-правове дослідження: монографія. Львів : Сполом, 2013. 536 с.
140. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону: монографія. М.В. Афанасьєв, Л.Г. Шемаєва, Л.Й. Аведян, Л.Ю. Гордієнко, А.Г. Кабанець, А.М. Григоренко,

- В.В. Ушкальов, К. С. Безгін, В.М. Гатеж, В.Ю. Жукарєв, Н.В. Коваль, А.С. Чістяков, К.С. Вацьковські, М.С. Банька; За заг. ред.. канд.. екон. наук, доцента Л.Г. Шемаєвої. Харків: Вид. ХНЕУ, 2008. 472 с.
141. Dniprovo.O.S. Executive Authority and «civil «society: Aspects of Interaction Журнал східноєвропейського права. 2018. № 47. С. 40–45.
142. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
143. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
144. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
145. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3. *Офіційний вісник України*. 2002. № 2. Ст. 57.
146. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1302. *Офіційний вісник України*. 2002. № 36. Ст. 1700.
147. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/243788058>
148. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. N 976. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>
149. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.
150. Астахова Т. В. Конституційно-правовий аналіз діяльності політичних партій в сучасній Україні: до постановки доктринальних

- проблем. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 63. С. 64–73, С. 69.
151. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
152. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.
153. Тупиця О. Л. Політична активність профспілок на рівні місцевих громад: напрямки розширення соціальної відповідальності. *Політологічні записки*. 2011. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_4.
154. Див.: Про затвердження Положення про громадську раду при Державному комітеті телебачення і радіомовлення України: наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 23.01.2018 № 35 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0035603-18>
155. Жаровська І. М. Політико-правовий аналіз меж здійснення державної влади як один із факторів стабільності держави. *Підприємництво, господарство і право*: [щомісяч. наук.-практ. господар.-прав. журн.]. К., 2010. Вип. 2. С. 3–5.
156. Дніпров О. С. Діалог органів державної виконавчої влади та громадянського суспільства *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2015. № 825. С. 26–30.
157. Бобровник С. В. Компроміс і конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу: моногр. К.: Вид-во «Юридична думка», 2011. 384 с.
158. Zharovska I. Theoretical and law measuring of knowledge as the resource of power in the mechanism of state imperious relations. *Nauka i studia*. 2012. № 12 (57). S. 100–104.
159. Почепцов С. Нові комунікативні можливості у сфері державного управління. URL: [\[http://osvita.](http://osvita)

- [mediasapiens.ua/ethics/manipulation/novi komunikativni mozhlivosti u sferi _derzhavnogo upravlinnya/](http://mediasapiens.ua/ethics/manipulation/novi_komunikativni_mozhливosti_u_sferi_derzhavnogo_upravlinnya/)].
160. Віхляєв М. Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 36–43.
 161. Коваль Р. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів влади [Текст]: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2008. 24 с.
 162. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»: Розпорядження КМУ від 18 липня 2012 р. № 514-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80>.
 163. Лиллекер Д. Дж. Политическая коммуникация. Ключевые концепты. Х.: Гуманитарный Центр, 2010. 297 с.
 164. Сищук О. А. Проблемні аспекти комунікаційної діяльності органів виконавчої влади. Держава та регіони. Соціальні комунікації. 2013. № 1. С. 29–33.; Ткачук В.В. Інформатизація освіти як чинник формування інноваційно-інформаційного суспільства в Україні (філософський аналіз): автореф. дис. ... канд. філософ. наук : 09.00.10; АПН України, Ін-т вищ. освіти. К., 2010. 18 с.
 165. Dniprovo.O.S. Executive Authority and «civil «society: Aspects of Interaction *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 47. С. 40–45.
 166. Бондаренко К. Щодо питання визначення об'єкта державного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 62–66.
 167. Философия управления (социально-гуманитарные проблемы): монографія. В. В. Алехин, Л. В. Алехина, В. В. Бурева, С. Ф. Поважный; под. общ. ред. В. В. Алехина. Донецк: ДонГАУ, 1999. 294 с.
 168. Діденко Н. Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики: монографія. Донецьк: Східний

- видавничий дім, 2007. 404 с.
169. Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Управління в органах виконавчої влади України: навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2008. 296 с.
170. Административное право: учебник. Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2000. 726 с.
171. Гоббс Т. Основы философии: Сочинения в 2 т. М.: Мысл., 1989. Т. 1. Ч. 3. С. 227.
172. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Наукова Думка, 2007. С. 3.
173. Державне управління: теорія і практика. За ред. В. Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер. С. 117.
174. Сало І. В. Фінансово-кредитна система України та перспективи її розвитку [Текст] : монографія. К.: Наукова думка, 1995. 178 с.
175. Административное право: учебник. Под ред. Ю. М. Козлова, Л. П. Попова. М.: Юристъ. С. 28.
176. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. За заг. ред. В. Б. Авер'янов. К.: Факт. 2003. С. 31.
177. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: Теорія і практика. Монографія. К.: Ун-т. держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. С. 17–43.
178. Бондаренко К. Щодо питання визначення об'єкта державного управління. Юридичний вісник 2014. № 6. С. 62–66.
179. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія [Текст] / В. Д. Бакуменко та ін. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
180. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.
181. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України

- до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» / Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2684/>.
182. Литвиненко Є. Ю. Актуальні проблеми кодифікації адміністративного законодавства в Європейських країнах. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. Ч. 2. С. 130–135.
183. Цвіркун Ю. І. Значення адміністративних процедур при вирішенні публічно-правових спорів із колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 3 (18). С. 101–105.
184. Астахов Д. С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: автореф.. дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2011. 20 с.
185. Мельник Р. С. Інститут адміністративної процедури: деякі пропозиції щодо його змісту. Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку». К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 119–128.
186. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права. Харків: Бурун Книга, 2010. С. 170–180.
187. Стеценко С. Г. Адміністративний процес в контексті розвитку адміністративно-правової науки. *Зб. наук. праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»*. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 69–74.
188. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. К.: Конус-Ю, 2010. С. 59–82.
189. Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична*. 2014. Вип. 59. С. 185–193.
190. Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П. Проблеми організаційно-

- правового забезпечення державного управління в Україні. *Право України*. 2014. № 5. С. 115–125.
191. Свидрук І. І., Миронов Ю. Б. Психологія управління та конфліктологія: підруч. Львів: Вид-во Львів. торг.-економ. ун-ту, 2017. 320 с.
192. Басараб Р. Нормативно-правова регламентація діяльності генерального прокурора України. *Наук часопис Нац. акад. прокуратури України*. 2014. № 1. С. 6–12.
193. Тупіцин В. М. Регламент місцевої ради як організаційна основа діяльності колегіального органу місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2011_1_31.
194. Ващенко А. Г. Процесний підхід до управління як передумова підвищення конкурентоспроможності промислового підприємства. *Фінансовий простір*. 2015. № 2 (18). С. 390–395.
195. Білей М. Соціальний характер організаційної функції державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 4 (68). С. 55–59.
196. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158.
197. Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 12. Ст. 155
198. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами: постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 р. № 446. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/446-2016-%D0%BF>.
199. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31–32. Ст. 263.
200. Наказ Міністерства юстиції України від 09.02.2016 р. № 359/5 «Про

- затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16>.
201. Про споживче кредитування: Закон України від 15.11.2016 № 1734-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 1. Ст. 2.
202. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF>
203. Про пенсії за особливі заслуги перед Україною: Закон України від 01.06.2000 р. № 1767-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 35. Ст. 289.
204. Карпенко О. В. Механізм формування сервісно-орієнтованої державної політики в Україні: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец.: 25.00.02. К.: Нац. акад. держ. управління при Президентові України, 2016. 466 с.
205. Демський, Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
206. Джафарова М. В. Щодо питання розуміння адміністративного провадження як частини адміністративного процесу. *Молодий вчений*. 2016. № 12 (39). С. 571–574.
207. Луциків І. В., Сороківська О. А., Котовська І. В. Дослідження особливостей інноваційного розвитку системи публічного управління в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 12. С. 124–128.
208. Законодавство про адміністративні процедури. Центр політико-правових реформ. 23 березня 2017 року. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872055-2.3.3.-zakonodavstvo-pro-administrativni-protseduri>.
209. Петков С. В., Золотарьова М. К. Щодо окремих питань визначення

- адміністративних процедур у контексті проекту Закону України «Про адміністративну процедуру». *Форум права*. 2015. № 3. С. 173–177.
210. Дубенко С. Д., Кудлай Т. П., Мельниченко В. І., Плахотнюк Н. Г. *Право в державному управлінні: навч. посіб.* К.: НАДУ, 2016. 376 с.
211. Цимбалюк В. І., Кісілевич К. О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1 (45.1). С. 149–154.
212. Коротюк М. Г., Коротюк О. В., Лисенко С. М. Про звернення громадян: Закон України: наук.-практ. коментар, судова практика, зразки документів. К.: ОВК, 2017. 398 с.
213. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
214. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.; Марченко А.А. Поняття судового прецеденту та його місце у правовій системі України. *Митна справа*. 2013. № 5 Ч. 2 Кн. 1. С. 26-32. URL: <http://kaas.gov.ua/law-library/articles/m/665-prenezentnij-kharakter-rishen-evopejskogo-sudu-z-prav-lyudini-v-pravovij-sistemi-ukrajini.html>.
215. Бринцев О.В. Кваліфікуючі ознаки поняття способу захисту права у контексті судової реформи. *Право України*. 2017. № 9. URL: <https://hr.arbitr.gov.ua/sud5023/pres-centr/publications/405021>.
216. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 01.07.2003 № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3–4. Ст. 21.
217. Закірова С. Електронні петиції в Україні: досягнення і проблеми дворічного досвіду. Веб-сайт Центр дослідження соціальної комунікації НБУВ. 2017. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:

- elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=3
218. Тупицький О., Шостенко О. Правосуб'єктність особи щодо права на конституційне звернення: теоретичний та практичний аспекти. *Вісник Конституційного Суду України*. 2014. № 5. С. 51–50.
219. Чуприна Ю. Ю. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Харків, Харківський нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна, 2016. 216 с.
220. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ Міністерства юстиції України від 15.02.2017 р. № 388/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0229-17>.
221. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: Наказ МВС України від 15.11.2017 № 930. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17>.
222. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 20.12.2017 № 357 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0065-18>.
223. Про перевірку скарг і звернень громадян, що надійшли до Міністерства освіти і науки України щодо функціонування Національного авіаційного університету: Наказ МОН України від 06.05.2016 р. № 487 URL: <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5516->.
224. Легеза Ю. О. Сутність та види адміністративних проваджень у сфері використання природних ресурсів. *Юрид. електрон. наук. журнал*. 2017. № 2. С. 83–86.

225. Пасічник А. В. Проблеми впровадження місцевих електронних петицій. *Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту. Серія: Право.* 2017. Вип. 44. Т. 2. С. 61–64.
226. Технології е-урядування. URL: <http://moodle.ipu.kpi.ua/moodle/mod/resource/view.php?id=3774>.
227. Хуткий Д. Е-петиції в Україні: формування народного порядку денного. Аналітична записка. К., Fulbright, 2017. 8 с.
228. Корнієвський О.А., Руденко А.Ф. Основні форми та напрями взаємодії органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в Україні на регіональному рівні. Аналітична записка. Нац. ін-т стратегічних досліджень при Президенті України. Листопад 2017 року. С. 21. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2896/>.
229. Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 № 589-р. URL <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/589-2011-%D1%80>
230. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
231. Ditkovska M. Development of the system of processing of citizens' appeals as a component of e-governance. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток. 2016. № 1. С. 86–91.
232. Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 457. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/48-2016-%D0%BF/para%209#n9Громадян>.
233. Як працює сервіс електронних петицій. Електронні петиції. Офіційне Інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/about.>; Верховна Рада України. Електронний кабінет громадянина. URL: <https://itd.rada.gov.ua/idsrvnet>.

234. Єсімов С. С. Захист персональних даних у контексті розвитку динамічних інформаційних систем. Наук. вісник Львівського державного ун-ту внутрішніх справ. Серія: Юридична. 2013. Вип. 3. С. 198–208.
235. Розвиток інформаційного суспільства в Україні в 2016 році: основні тенденції, фактори впливу та стан ІТ-індустрії. Аналітична записка // Нац. ін-т стратегічних досліджень при Президенті України. Травень 2017 року. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2594/>.
236. Основні тенденції та проблеми реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. Аналітична записка // Нац. ін-т стратегічних досліджень при Президенті України. Грудень 2016 року. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2474>.
237. Про затвердження плану заходів на 2017 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки: розпорядження Кабінету міністрів України від 11.05.2017 № 296-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249972001>.
238. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти. Государство и право. 1997. № 3. С. 15–16.
239. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. М.: Зерцало, 1997. 475 с.
240. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): автореф. дис. на здоб. наукового ступеня кандидата юр. наук: спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Х. 2005. 19 с.
241. Ведерніков Ю. А., Папіна А. В. Теорія держави і права: навч. посібник. К.: Знання, 2008. 333 с. / URL: [http://pidruchniki.ws/15840720/pravo/teoriya_derzhavi_i_prava_-_vedyernikov_yua].
242. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
243. Харчук Р. С. Правове регулювання нормативної діяльності

- виконавчої влади РБ та РФ. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 24. С. 502–510.
244. Гетьман Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади: поняття, сутність, основні ознаки. *Європейські перспективи*. 2013. № 6. С. 42–47.
245. Шевчук О. А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 117. С. 239–249.
246. О нормативных правовых актах : Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-І. URL : [http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108].
247. О нормативно-правовых актах : Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 года № 1611 (с изменениями) URL : [<http://www.lex.uz/pages/getact.aspx?lact id=2105726>]
248. Егорова М. О., Ялбулганов А. А. Правовые основы деятельности Правительства ФРГ. *Правоведение*. 2006. № 5. С. 205–215.
249. Административное право зарубежных стран. Под. ред. проф. Козырина А. Н. М.: Издательство «СПАРК», 1996. 229 с.
250. Харчук Р. С. Окремі питання правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади у Франції. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 555–563.
251. Шевчук О. А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 117. С. 239–249.
252. Петрова І. П. Нормотворчість в діяльності МВС України. *Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС до 10-ти річчя незалежності України*. 2004. Частина 4. С. 162–166.
253. Концепція Програми діяльності Кабінету Міністрів України від 19.10.2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 40. Ст. 1812.
254. Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від

- 17 лютого 2000 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 року № 461. *Офіційний вісник України*. 2004. № 15. Ст. 1038.
255. Про функціональні повноваження Прем'єр-Міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2002 року № 1904. *Урядовий кур'єр*. 2002. 20 грудня.
256. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи: Указ Президента України від 29 травня 2001 року № 345. *Урядовий кур'єр*. 2001. 31 травня.
257. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3. *Офіційний вісник України*. 2002. № 2. Ст. 57.
258. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99/print>; Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573/99. *Урядовий кур'єр*. 1999. 17 грудня.
259. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573/99. *Урядовий кур'єр*. 1999. 17 грудня.
260. Про перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу: Розпорядження Президента України від 27 червня 1999 р № 151/99-рп. *Офіційний вісник України*. 1999. № 27. Ст. 1323.
261. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10 вересня 2014 року № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.
262. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-

- морфологического обзора. СПб.: Типография Альтшулера, 1907. 252 с.
263. Зиновьев А. А. На пути к сверхобществу. М. : Центрполиграф, 2000. 638 с.
264. Зиновьев А. А. Логическая социология. М.: Социум, 2002. 260 с.
265. Зиновьев А. А. Фактор понимания. М. : Алгоритм, Эксмо, 2006. 528 с.
266. Виконавча влада: поняття і форми організації. URL: https://otherreferats.allbest.ru/law/00782187_0.html
267. Овсянко Д. М. Административное право: [учеб. пособ. для студ. юрид. факультетов и институтов]. М.: Юристъ, 1995. 304 с.
268. Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства. [изд. 2-е, перераб. и доп.]. М.: изд. Института зак-ва и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1995. 220 с.
269. Костюк В. О. Техніко-економічний аналіз діяльності підприємств міського господарства. Харків: Харк. нац. акад. міськ. госп-ва, 2010. 245 с.
270. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
271. Бачило И. Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. *Наука*, 1984. 236 с.
272. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. К.: Факт, 2002. С. 39.
273. Проблеми удосконалення організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні / За заг. ред. В. Б. Авер'янова: *Наукова доповідь*. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2006. С. 10–11.
274. Федоренко В. Л., Чипенко І. І., Рубан Т. П. Проблеми визначення та класифікація центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. *Бюлетень Міністерства*

- юстиції України. 2008. № 11–12. С. 57.
275. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10 вересня 2014 року № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.
276. Лавринович О. «Побачите самі, як зміняться Адміністрація Президента, РНБОУ, яка випаде доля центральним органам виконавчої влади...». *Дзеркало тижня*. 2010. 11 грудня № 46 (826). С. 3.
277. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
278. Курс лекцій з навчальної дисципліни «Адміністративного право». URL: https://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/app/lectures/admin-pravo/kurs_leks.doc.
279. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.
280. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
281. Про засади державної мовної політики: Закон України від 3 липня 2012 року № 5029-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 61. Ст. 2471.
282. Бюлетень ООН. Організація Об'єднаних Націй в Україні. Серпень-вересень 2005 [Електронний ресурс]. URL: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/4394.htm>
283. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.
284. EUROPARL. Presidency conclusions of the Copenhagen European Council (21–22 June 1993). Part 7. Relations with the countries of Central and Eastern Europe. Sub-paragraph A. The Associated Countries. URL: www.europa.eu.int/enlargement/ec.
285. Європейський Союз: словник-довідник / ред. М. Марченко. К.:

- К.І.С., 2005. С. 80.
286. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space / SIGMA Papers. Paris, 1998. No. 23. 191 p. URL: www.oecd.org.
287. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999. URL : www.eupan.org
288. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління у контексті впливу на державне управління в Україні URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-2/txts/philo/05giaduu.pdf>.
289. Оржель О. Ю. Джерела формування європейського адміністративного простору. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2011_2/Orzchel.htm
290. Шереметьєва Л. А., Беца І. І. Зарубіжний досвід здійснення адміністративних реформ і можливості його використання в Україні. *Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики*: тези наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 26 трав. 2011 р. К.: НАДУ, 2011. Т. 1. С. 532–534.
291. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юрид. Україна*. 2006. № 8. С. 41–45.
292. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 URL: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>
293. Європейська хартія про місцеве самоврядування 15 жовтня 1985 р. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. 1994. Вип. 1/2. С. 70–74.
294. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers #23. URL : www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf
295. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 2. Ст. 44.
296. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої

- влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.
297. Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні / В. І. Луговий, Н. Р. Нижник, В. М. Князєв, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. *Державне управління: теорія та практика*. 2005. № 1. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-1/>
298. Про Перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу: Розпорядження Президента України від 27 черв. 1999 р. № 151/99-рп. *Офіційний вісник України*. 1999. № 27. С. 121.
299. Кінаш Б. С. Аспекти інтеграції у Європейське Співтовариство інституцій України. *Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ України*. 2002. № 5. С. 155–159.
300. Міжнародні інтеграційні процеси сучасності: моногр. [А. С. Філіпенко (кер. авт. кол.), С. Будкін, М. А. Дудченко та ін.]. К.: Знання України, 2004. 304 с.
301. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серп. 1999 р. № 1496 // *Офіційний вісник України*. 1999. № 33. С. 168.
302. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-ІУ // *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.
303. *Acquis communautaire* (acquis) – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ.
304. Мармазов В. Є. Міжнародна правова діяльність Міністерства юстиції: здобутки та перспективи. *Бюлетень Міністерства юстиції*

- України. 2004. № 2–3. С. 185–189.
305. Курко М. Н. Діяльність міністерства внутрішніх справ України щодо європейської інтеграції: організаційно-правові засади: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Х., 2004. 229 с.
306. Передерієв Є. Розвиток співробітництва у сфері юстиції. Вісник прокуратури. 2006. № 8. С. 123–128.
307. Кубійда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: монографія. К.: Атіка, 2004. 288 с.
308. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 7 листоп. 2008 р. «Про виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 р. «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності»: Указ Президента України від 15 груд. 2008 р. № 1163/2008. *Офіційний вісник Президента України*. 2008. № 47. Ст. 1424.
309. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 черв. 2007 р. «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності»: Указ Президента України від 20 лип. 2007 р. № 657/2007. *Офіційний вісник Президента України*. 2007. № 21. Ст. 427.
310. Про утворення Державної міграційної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2009 р. № 643. *Офіційний вісник України*. 2009. № 50. Ст. 1670.
311. Про затвердження Порядку проведення державного технічного огляду колісних транспортних засобів: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лип. 2008 р. № 606. *Офіційний вісник України*. 2008. № 51. Ст. 1682.
312. Про затвердження Порядку здійснення контролю за технічним станом колісних транспортних засобів під час їх експлуатації: Наказ МВС України від 13 жовт. 2008 р. № 534. *Офіційний вісник України*. 2008.

- № 89. Ст. 2997.
313. Касараба Ю. Я. Впровадження міжнародних стандартів у діяльність правоохоронних органів в Україні. *Держава і право*. 2005. Вип. 32. С. 211–216.
314. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07. Х., 2004. 477 с.
315. Мартиненко О. Державна превенція злочинності в системі органів внутрішніх справ. *Право України*. 2005. № 6. С. 58–60.
316. Про національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63, Ст. 2075.
317. Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence. – Budapest : Central European University Press, 2001. С. 17.
318. Шумилов В. М. Международное право и Глобальная правовая система. *Моск. журн. междунар. права*. 2002. № 4 (48). С. 7–8.
319. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу. К.: Знання, 2002. С. 133.
320. Томашевский К. Л. Общеизвестные принципы международного права в сфере труда: актуальные проблемы. *Российский ежегодник трудового права*. 2010. № 6. С. 376–395.
321. Кудрявцев Ю. А. Законность и демократия. *Правовой режим законности: вопросы теории и истории*: материалы межвуз. науч.-теорет. конф. СПб., 2001. С. 119–121.
322. Яковюк І. В., Трагнюк Л., Меделяєв В. Азбука європейської інтеграції: навч.-метод. посібник. Х., 2006. 165 с.
323. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права *Право України*. 2006. № 10. С. 15–19.
324. Європейський досвід державного управління: курс лекцій / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса та ін. К., 2007. 76 с.

325. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України. *Вісник НАДУ*. 2005. № 3. С. 77–83.
326. Popovich M. G. Creating High-performance Government Organization. *A Public Guid for Public Manager*. San-Francisco, 1998. 260 p.
327. Правовые системы стран мира: энцикл. справочник / отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Я. Сухарев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во НОРМА, 2003. 976 с.
328. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
329. Агапов А. Б. Организационно-правовые проблемы информационного обеспечения государственных органов: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право». М., 1995. URL: <http://www.dissercat.com/content/organizatsionno-pravovye-problemy-informatsionnogo-obespecheniya-gosudarstvennykh-organov#ixzz4TsiQw9tV>
330. Горбань Ю. О. Інформаційна війна проти України та засоби її ведення. *Вісник Нац. акад. держ. управління при Президентіві України*. 2015. № 1. С. 136–141; Бортник Н. П., Петков С. В. Загрози інформаційному ресурсу держави в контексті інформаційної та національної безпеки. *ІТ право: проблеми і перспективи розвитку в Україні*. Збірник матеріалів науково-практичної конференції (м. Львів, 18 листопада 2016 р). Львів, Національний університет «Львівська політехніка», 2016. С. 34–36; Калюжний Р.А., Швець М.Я. Інформаційна Україна потребує інформаційного законодавства. Формування інформаційного суспільства. *Бюлетень*. 2001/7. С. 55–60.; Костицький В.В. Інформаційна війна проти України – виклик світовому порядку. URL: [<http://www.oksamyt.org/publik/zhit-krain/882-0202201511>].
331. Інформатизація управління соціальними системами: Організаційно-

- правові питання теорії і практики: Навч. посіб. / В. Д. Гавловський, Р. А. Калюжний, В. С. Цимбалюк, Ю. В. Ящуринський, М. В. Гуцалюк. К.: Міжрегіон. акад. упр. персоналом 2003. 332 с.; Маруженко О.П. Інформаційне забезпечення законодавчого процесу в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олексій Петрович Маруженко; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2009.; Єсімов С.С. Окремі аспекти адаптації інформаційного законодавства Європейського Союзу до національної правової системи України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2016. № 4. С. 87–93.
332. Гурковський В. І. Державне управління розбудовою інформаційного суспільства в Україні (історія, теорія, практика). К., 2010. 396 с.; Шкарупа В. Застосування положень права щодо формування основ теорії інформаційного права. *Правова інформатика*. 2006. №3 (11). С. 51.
333. 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.
334. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.05.2003 № 259-р «Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/259-2003-%D1%80>.
335. Довгань О. Д. Інформаційні ресурси: національні та державні, зміст, поняття. *Інформація і право*. 2015. № 3(15). С. 85–91.; Пожуєв В.І. Формування інформаційного суспільства в умовах глобалізації. *Гуманітарний вісник ЗДА*. 2009. Вип. 36. С. 4–11; Masuda Y. *The Information Society as Postindustrial Society* Washington : Word Future Soc., 1983. 523 р..
336. Приймак Ю. Ю. Національні інформаційні ресурси – джерело

- державних інформаційних продуктів та послуг. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 2. С.1–9.; Латинін М. Стратегічні пріоритети розбудови інформаційного суспільства в Україні / М. Латинін // *Держава і суспільство*. – С. 185–191. URL: [<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/5/01.pdf>].;
- Селезньова О. М. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України як інтегрованої категорії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2015. 40 с.
337. Інформаційні ресурси. Словник законодавчої та стандартизованої термінології / Нац. акад. пед. наук України, Держ. наук.-пед. б-ка України ім. В. О. Сухомлинського; [уклад.: П. І. Рогова, Я. О. Чепуренко, С. М. Зозуля, І. Г. Лобановська]. К.: [Нілан-ЛТД], 2012. 283 с.
338. Біла книга. Реформа публічної адміністрації в Україні // Білі книги. Підготовлені учасниками груп аналізу політики. К., 2006. Верес. С. 90–134.; Тихомиров О. О. Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави. Київ: Видавництво НА СБ України, 2014. 196 с.; Ткаченко В. В. Адаптація інформаційного законодавства України до міжнародних правових стандартів в умовах розвитку інформаційного суспільства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2014. 22 с.
339. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 № 634-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-%D1%80>
340. Іванов В. Г., Іванов С. М., Карасюк В. В. Сучасні інформаційні системи і технології: *конспект лекцій*. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2014. 347 с.

341. Europe at the Forefront of the Global Information Society: Rolling Action Plan URL : http://www.epractice.eu/files /media/ media_441.pdf.
342. Про обов'язковий примірник документів: Закон України від 09.04.1999 № 595-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 199.
343. Поляков В., Устіннікова Т. Законодавча база системи обов'язкового примірника документів України: історія та сучасність. *Вісник Книжкової палати*. 2011. № 2. С. 6–9.
344. Державна наукова установа «Український інститут науково-технічної експертизи та інформації». Офіційний веб-сайт. URL: <http://www.uintei.kiev.ua/main.php>
345. Розпорядження Голови Верховної Ради України від 19.05.2015 № 699 «Про веб-ресурси Верховної Ради України». Офіційний веб-сайт Верховної ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/699/15-%D1%80%D0%B3>
346. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <https://poslugy.gov.ua/>
347. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18.03.2016 № 477 «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0447-16/paran11#n11>
348. П'ятіна О. Інформаційна відкритість органів державної влади як складова формування їх корпоративного іміджу. [www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02\(9\)/11pasfki.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02(9)/11pasfki.pdf)
349. Ткачук Т. Ю. Теоретичний дискурс пошуку основних складових системи інформаційної безпеки держави. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. № 2. С. 45-47.
350. Лопушинський І. П. Електронні закупівлі як складова електронного урядування в Україні. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/Lop_s.pdf
351. Указ Президента України від 27.09.1999 № 1229/99 «Про

- Положення про технічний захист інформації в Україні». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1229/99>
352. Наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.02.2015 № 24/26 «Про затвердження змін до Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0240-15>
353. Гончар С. Ф., Леоненко Г. П., Юдін О. Ю. Теоретико-методологічний аспект забезпечення інформаційної безпеки об'єктів критичної інфраструктури. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2014. № 806. С. 34–39.
354. Єсімов С. С. Телекомунікаційні системи – правовий аспект. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2013. № 10. С. 171–174.
355. Ніщименко О. А. Інформаційна безпека України на сучасному етапі розвитку держави і суспільства. *Наше право*. 2016. № 1. С. 17–23.
356. Про бібліотеки і бібліотечну справу» Закон України від 27.01.1995 № 32/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 7. Ст. 45.
357. Гончар С. Ф., Леоненко Г. П., Юдін О. Ю. Теоретико-методологічний аспект забезпечення інформаційної безпеки об'єктів критичної інфраструктури. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2014. № 806. С. 34–39.
358. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24.12.1993 № 3814-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 15. Ст. 86.
359. Мороз Н. С. Сутність інформації в контексті загальних принципів інформаційної безпеки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 137–142.
360. Кіндрат П. В. Проблеми структуризації інформаційного права. *Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту, серія: Право*. 2016. Вип. 39. Т. 1.

- С. 136–139.
361. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис... кандидата юрид. наук: 12.00.01. К., 2004. 208 с.
362. Наказ Міністерства юстиції України від 19.06.2013 № 1228/5 «Про затвердження Типового положення про експертно-перевірну комісію Державного архіву в Автономній Республіці Крим, державного архіву області, міст Києва і Севастополя». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1063-13>
363. Доступ к ресурсам архивов FTP / Cit Forum URL: http://citforum.ru/internet/servers/glava3_2_1.shtml
364. Постанова Верховної Ради України від 22.09.2016 № 1602-VIII «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи». Відомості Верховної Ради України. 2016. № 44. Ст. 753.
365. Жуков Є. В. Держава в добу інформатизації (теоретико-правовий аналіз). Одеса : ХГСУ, 2014. 211 с.; Информационные вызовы национальной и международной безопасности: монография / И.Ю. Алексеева, И.В. Авчаров, А.В. Бедрицкий и др. Под общ. ред. А.В. Федорова и В.Н. Цыгичко. М.: ПИР-Центр полит, исслед., 2001.
366. Копанєва В. Бібліотека як центр збереження інформаційних ресурсів Інтернету / НАН України; Нац. бібліотека України ім. В. І. Вернадського. К., 2009. 198 с.
367. Тарасенко Р.Б. Інформаційне право: Навчально-методичний посібник / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 512 с.
368. Сопілко І. М. Державна інформаційна політика України: стан та шляхи реалізації. К.: Леся, 2014. 423 с.

369. Гончар С. Ф., Леоненко Г. П., Юдін О. Ю. Теоретико-методологічний аспект забезпечення інформаційної безпеки об'єктів критичної інфраструктури. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2014. № 806. С. 34–39.
370. Беляков К.И. Управление и право в период информатизации. К., КВІЦ, 2001. 308 с.; Баранов О. А. Правове забезпечення інформаційної сфери: теорія, методологія і практика. Київ: Едельвейс, 2014. 497 с.
371. Телешун С. О., Рейтерович І. В. Моніторинг джерел інформації в системі державного управління: навч. посіб.; за заг. С. О. Телешуна. К.: НАДУ, 2009. 34 с.
372. Глушков В. М. Про кибернетику как наука. Кибернетика, мышление, жизнь. М. 1964. С. 53.
373. Ткачова О. К. Напрями вдосконалення державного управління митними органами. URL: irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?
374. Обмін. Економічний словник-довідник. URL: <http://subject.com.ua/economic/dict/569.html>
375. Біленська Д. О. Адміністративно-правове регулювання інформаційних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2016. 23 с.; Гурковський В. І. Державне управління розбудовою інформаційного суспільства в Україні (історія, теорія, практика). Київ, 2010. 396 с.
376. Економічна енциклопедія: У 3 томах. Т. 1. / Ред. кол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. К.: Вид-во «Академія», 2000. 864 с. URL: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/entsiklopediya/55-i/1017-informatsijnij-obmin.html>
377. Енциклопедія кібернетики / Відпов. ред. Глушков В.М. Т.1 (А-Л). К.: Головна редакція української радянської енциклопедії, 1973. 584 с.
378. Сендецька Т. В. Визначення поняття правовий акт у правовій

- системі України. *Форум права*. 2011. № 3. С.708–711 URL: file:///C:/Users/User/Downloads/FP_index.htm_2011_3_119.pdf
379. Про обов'язковий примірник документів: Закон України від 09.04.1999 № 595-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 199.
380. Селезньова О. М. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України як інтегрованої категорії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2015. 40 с.; Кулиев И.О. Информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления (муниципалитетов) в сфере правопорядка. М., 2002. С. 26–27.
381. Павлиш В. А., Глиненко О. К. Основи інформаційних технологій і систем: навч. посіб. Львів, Вид-во Львівської політехніки, 2013. 500 с.
382. Про захист інформації в інформаційно телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 31. Ст. 286.
383. Про електронну комерцію: Закон України від 03.09.2015 № 675-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 45. Ст. 410.
384. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2005. р. № 852-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 276.
385. Єсімов С. С. Інформаційно-правові засади регулювання обігу електронних грошей у контексті розширення застосування. *Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка»* Юрид. науки. Львів: Вид-во Львівської політехніки. 2014. № 810. С. 22–28.
386. Омельченко Т. Г., Джанджгава Н. А. Нормативно-правова база електронного документообігу URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/ITZN/em4/content/07otgcde.htm.
387. Новицький А. М. Електронний документообіг як елемент забезпечення правового регулювання становлення інститутів інформаційного суспільства. *Наук. вісник Нац. ун-ту ДПС України*

- (економіка, право). 2013 № 4 (63). С. 11–20; Кукорін О. Б. Електронний документообіг та захист інформації: навч. посіб. За заг. ред. Н. В. Грицяк. К.: НАДУ, 2015. 82 с.
388. Емельянов Г.В. Стрельцов А.А. Информационное общество и проблемы обеспечения информационной безопасности государственных участников содружества независимых государств. Глобальная информатизация и безопасность России. Глобальная информатизация и социально-гуманитарные проблемы человека, культуры, общества: материалы круглого стола (МГУ, октябрь 2000 г.). Под ред. профессора В.И. Добренькова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001. С. 34–41.
389. Взаємодія. Українська радянська енциклопедія. Т.2 «Б-Г». К.: Вид-во УРЕ, 1978. 542 с.
390. Лазор Я. Поняття та види інформаційних систем. *IT-право: проблеми і перспективи розвитку в Україні*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Львів, 18 листопада 2016 р.). Львів. Нац. ун-т «Львівська політехніка». 2016. URL: <http://aphd.ua/publication-52/>
391. Климентьев О. П. Інформаційна взаємодія як прояв інформаційної функції. Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер. Право. 2014. Вип. 25. С. 154–158.
392. Довгаль Ю.С. Класифікація інформаційних систем. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 2. С. 128–130.
393. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики. М., 2001. 352 с.; Павлиш В. А., Глиненко О. К. Основи інформаційних технологій і систем: навч. посіб. Львів, Вид-во Львівської політехніки, 2013. 500 с.
394. Про ратифікацію Угоди про держав-учасниць СНД у створенні, використанні та розвитку міждержавної мережі інформаційно-маркетингових центрів для просування товарів і послуг на національні ринки: Закон України від 06.07.2011 № 3593-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 5. Ст. 41.

395. Концепция формирования информационного пространства Содружества Независимых Государств / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Міжнародний документ від 18.10.1996. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/997_185.
396. Косогов О. М. інформаційний простір як об'єкт управління в системі державної інформаційної політики. *Зб. наук. праць Харківського ун-ту Повітряних Сил*, 2016, вип. 3 (48). С. 54–56.
397. Проблеми нормативно-правового забезпечення інформаційного суверенітету в Україні. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1466/>.
398. Іваненко В. Г. Українізація інформаційного простору як фактор забезпечення інформаційного суверенітету й посилення інформаційної безпеки України. *IT-право: проблеми і перспективи розвитку в Україні: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Львів, 18 листопада 2016 р.)*. Львів, Нац. ун-т «Львівська політехніка». 2016. С. 69–74.
399. Проект Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» автор Л. Лук'яненко. URL: <http://uacm.kharkov.ua/ukr/index.shtml?ulaws/usuветr.htm>.
400. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи / за ред. Н. Р. Нижник та Н. Т. Гончарук. К.: Моноліт, 2009. С. 10.; Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження: монографія. К.: НАДУ, 2008. 296 с.
401. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. 2-ге вид. перероб. і допов. [Пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; від. ред. О. Сироїд. К.: К.І.С., 2009. 552 с.
402. Єсімов С. С. Правові аспекти процесу інтеграції національних засобів масової інформації в інформаційний простір Європейського

- Союзу. *Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка»*. 2014. № 807. Львів: Вид-во Львівської політехніки. С. 220–226.
403. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення права громадян на інформацію: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Держ. НДІ МВС України. К., 2010. 20 с.
404. Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31999L0093>.
405. Гурковський В. Взаємовідносини органів державної влади у сфері забезпечення інформаційної безпеки України: організаційно-правові питання. *Вісник УАДУ: науковий журнал*. 2002. № 3. С. 27–32.
406. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». К., 2003. 16 с.
407. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. К.: Юрінком Інтер, 2004. 80 с.
408. Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах : [монографія] Х.: Фінн, 2008. 200 с.
409. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». К., 2008. 22 с.
410. Вавженчук С. В. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Х., 2008. 21 с.
411. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Х., 2008. 19 с.
412. Кормич Б. А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи :

- навч. посібник. К.: Кондор, 2004. 384 с.; Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2002. 39 с.; Конах В.К. Забезпечення інформаційної безпеки держави як складової системи національної безпеки (приклад США): автореф. дис... канд. політ. наук: 21.01.01; Нац. ін-т стратег. дослідж. К., 2005. 20 с.
413. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект). *Право України*. 2002. № 12. С. 23–27.
414. Основи демократії : навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів / авт. кол. : М. Бессонова, О. Бірюков, С. Боднарук та ін. ; за заг. ред. А. Колодій. К.: Ай Бі, 2002. 684 с.
415. Исполнительная власть в Российской Федерации / под ред. А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова. М.: Изд-во БЕК, 1996. 269 с.
416. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти. *Государство и право*. 1997. № 3. С. 14–21.
417. Авер'янов В. Б. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2–3 (33–34). С. 238–253.
418. Марченко В.В. Щодо сутності виконавчої влади. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО»*. 2012. Випуск 19. С. 21–29.
419. Адміністративне право України: [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
420. Система забезпечення інформаційної безпеки України. *Національна безпека і оборона*. 2001. № 1. С. 28.; Емельянов Г.В. Стрельцов А.А. Информационное общество и проблемы обеспечения информационной безопасности государств-участников содружества независимых

- государств. Глобальная информатизация и безопасность России. Глобальная информатизация и социально-гуманитарные проблемы человека, культуры, общества: материалы круглого стола (МГУ, октябрь 2000 г.). Под ред. профессора В.И. Добренькова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001. С. 34–41; Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти. Університет внутрішніх справ. Х.: УВС, 2000. 368 с.
421. Про оборону України: закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-ХП. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.
422. Про Воєнну доктрину: указ Президента України від 15 лип. 2004 р. № 800/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 30. Ч. 1. Ст. 2005.
423. Логінов О.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. акад. внутр. справ України. К., 2005. 20 с.; Семенюк О. Баланс життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави в інформаційній сфері. *Юридична Україна*. 2015. № 10–12. С. 65–69.
424. Керимов А. Д. Исполнительная власть в системе разделения властей. *Гражданин и право*. 2001. № 9–10. С. 5–14.
425. Нашинець-Наумова А. Ю. Інформаційна безпека: питання правового регулювання. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 168 с.; Яцко М. Г., Ткачук Т. Ю. Стан інформаційної безпеки України та основні завдання недержавних суб'єктів по її забезпеченню. *Інтернаука*. 2017 № 1 (23). 1 т. С. 41–43.
426. Мальцева Є.В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої влади. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского*. Серия «Юридические науки». Том 25 (64). 2012. № 2. С. 80–87.
427. Коваленко А. А., Кресіна І. О., Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти. К.: Ін Юре, 2003. 496 с.; Авер'янов В. Б., Крупчан О. Д.

- Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. Харків, 2001.
428. Махмадов П. А. Информационная безопасность в системе политической коммуникации: состояние и приоритеты обеспечения (на материалах государств Центральной Азии): дисс. ... д-ра политических наук: спец.: 23.00.04. Душанбе, Институт философии, политологии и права имени А. Баховаддинова, 2018, 323 с. URL. http://ifppanrt.tj/dissertatsii_polit/Dissertatsiya_Parviz.pdf
429. Данільян О.Г., Дзьобан О.П., Панов М.І. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: Навчальний посібник. Харків: Фоліо, 2002. 285 с.; Коминар Н.М. Законодавче забезпечення державної політики інформаційної безпеки. *Митна справа*. 2010. № 2. Ч. 2. С. 51–57.
430. Галамба М. М. Інформаційна безпека України: поняття, сутність та загрози. *Юрид. журнал «Юстиніан»*. № 12. 2006.; Борець Л. В., Нашинець-Наумова А. Ю. Основи інформаційного права: Навчальний посібник. Київ, Видавництво «Сталь», 2015. 178 с.; Системний аналіз інформаційних процесів: Навч. посіб. В. М. Варенко, І. В. Братусь, В. С. Дорошенко, Ю. Б. Смольніков, В. О. Юрченко. Київ: Університет «Україна», 2013. 203 с.
431. Василенко С.Д. Україна: геополітичні виміри в загальноєвропейському процесі. О.: ОДМА, 2000. 206 с.; Андрущенко С.В. Україна в сучасному геополітичному середовищі. К.: Логос, 2005. 286 с.; National Institute of Standards and Technology, 2001. FIPS PUB 140-2 Security Requirements for Cryptographic Modules. [online] Available at: <http://csrc.nist.gov/publications/fips/fips140-2/fips1402.pdf> [Accessed 28 October 2013]; Іванов В. Г., Іванов С. М., Карасюк В. В. Сучасні інформаційні системи і технології: конспект лекцій. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2014. 347 с.
432. Коминар Н.М. Інформаційна безпека у контексті правового

- регулювання її забезпечення. Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. Зб. наук. праць з економічних та юридичних наук. 2018. Вип. 20. – С. 167–170.; European Commission, 2012. Unleashing the Potential of Cloud Computing in Europe (COM(2012) 529 final). Brussels: European Commission. [online] [Accessed 17 November 2013]. Available at: ec.europa.eu/information_society/activities/cloudcomputing/docs/com/com_cloud.pdf.
433. Костецька Т.А. Інформаційне право України; навчальний посібник. Київ: Київський національний торгово-економічний університет, 2009. 170 с.; Харитонов Є.О., Харитонов Є.І. ІТ-право та інформаційна безпека. Київ: Фенікс, 2017. 176 с.
434. International Organization for Standardization, 2005. ISO/IEC 27001 Information technology. Security techniques. Information security management systems. Requirements. [online] Available at: http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=42103 [Accessed 28 October 2013].
435. Тарасенко Н. Доктрина інформаційної безпеки України в оцінках експертів. Резонанс. 2017. № 18. С. 3–14. URL. <http://nbuviap.gov.ua/images/rezonans/2017/rez18.pdf>; Бахрах Д. Н. Административная власть как вид государственной власти. Государство и право. 2000. № 3.; Заярний О. А. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 700 с.
436. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика: Навч. посіб. / За заг. ред. Г.П. Ситника. Хмельницький; К.: Кондор, 2007. С. 209.
437. Tavani H.T. Informational Privacy: Concepts, Theories, and Controversy. New Jersey: John Wiley & Sons, 2008. P. 131–165.
438. Ловцов Д. А. Системология правового регулирования информационных отношений в инфосфере. М.: РГУП, 2016. 316 с.

439. Актуальные проблемы информационного права : учеб. / Под ред. И. Л. Бачило, М. А. Лапиной. М.: Юстиция, 2016. 534 с.
440. Половинчак Ю.М. Сучасне інформаційно-комунікаційне середовище як простір трансформації української національної ідентичності. К.: Нац. б-ка України ім. В. І. Вернадського, 2016. 295 с.
441. Інформаційна складова державної політики та управління / Соловйов С. Г. і ін.; Заг. ред. Грицяк Н. В. К. : К.І.С., 2015. 320 с.
442. Аналітична доповідь до Щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». К. : НІСД, 2016. 688 с; «Стратегічний наратив»: до проблеми реалізації сутнісної складової стратегічних комунікацій в Україні. Аналітична записка. / Національний інститут стратегічного при Президенті України. Жовтень 2016 року. URL: <http://www.niss.gov.ua/catalogue/9/>.
443. Щодо актуалізації використання кіберпростору як інструменту геополітичного суперництва. Аналітична записка. / Д.В. Дубов // Національний інститут стратегічних досліджень. Вересень 2016 року. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2336/>
444. Пилипчук В. Г., Дзьобань О. Д. Глобальні виклики і загрози національній безпеці в інформаційній сфері *Вісник Нац. академії правових наук України*. Харків: «Право», 2014, № 3 (78). С. 43–52.
445. Золотар О. О. Загрози інформаційній безпеці людини. *Правова інформатика*. 2014. № 2 (42). С. 70–80.
446. Павлиш В. А., Глиненко О. К. Основи інформаційних технологій і систем: навч. посіб. Львів, Вид-во Львівської політехніки, 2013. 500 с.; Лазор Я. Поняття та види інформаційних систем. *ІТ право: проблеми і перспективи розвитку в Україні*: збірник матеріалів науково-практичної конференції (м. Львів, 18 листопада 2016 р.) Львів: Національний університет «Львівська політехніка», 2016. URL. <http://aphd.ua/publication-146/>; Lewis, J. (2003). *Cyber terror: Missing in action*. Knowledge,

- Technology & Policy, 16 (2), 34-41.
447. National Institute of Standards and Technology (NIST). (1992). Computer System Security and Privacy Advisory Board, 1991 Annual Report, 18.; Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. 2-ге вид. перероб. і допов. [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; від. ред. О. Сироїд. К.: К.І.С., 2009. 552 с.
448. Стефанович Є. E-UKRAINE Innovation platform for Reforms». 22 квітня 2016 року. URL: <http://uba.ua/documents/presentation/22-04-2016/Stefanovych.pdf>.
449. Указ Президента України від від 12.01.2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>; Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
450. Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
451. Указ Президента України від 15.03.2016 № 96/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>.
452. Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.
453. Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України». URL:

- <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/47/2017>
454. Аудит інформаційної безпеки: підруч. / В. А. Ромака, А. Е. Лагун, Ю. Р. Гарасим та ін. Львів: Сполом, 2015. 363 с.
455. Арістова В. І., Сулацький Д. В. Інформаційна безпека людини як споживача телекомунікаційних послуг. К.: Право України; Харків: Право, 2013. 184 с.
456. Архипова Є. О. Інформаційна безпека: соціально-філософський вимір: автореф. дис. ... канд. філософ. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». К., 2012. 16 с. URL: <https://mydisser.com/en/catalog/view/315/324/14801.html>
457. Тихомиров О. О. Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави. Заг. ред. Р. А. Калюжний. К.: Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. 196 с.
458. Кормич Б.А. Правові методи попередження та ліквідації загроз інформаційній безпеці людини. *Митна справа*. Науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. № 5 (вересень – жовтень). 2002. С. 75–89.; Кузнецов П. У. Основы информационного права: учебник. 2 издание. Москва: Проспект, 2018. 340 с.; Пилипчук В. Г., Доронін І. М. Право національної безпеки та військове право: теоретичні та прикладні засади становлення і розвитку в Україні. *Інформація і право*. 2018. № 2 (25). С. 62–72.
459. Дзьобань О. П. Інформаційна безпека: нові виміри загроз, пов'язаних з інформаційно-комунікаційною сферою. Дзьобань О. П., Соснін О. В. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2015. № 60. С. 24–34.
460. Политология / Отв. ред. В.Д. Перевалов. М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА, 1999. С. 61–62.
461. Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/47/2017>.

462. Кононович В. Г., Кононович І. В., Стайкуца С. В., Цвілій О. О. Визначення ідентичності об'єктів у системі соціальної та інформаційної безпеки. *Сучасний захист інформації*. 2015. № 1. С. 19–27.
463. Єсімов С. С. Психолого-правові особливості забезпечення інформаційно-психологічної безпеки особистості працівника міліції. *Наук. вісник Льв. держ. ун-ту внутрішніх справ*. Серія психологічна. 2013. № 2. С. 189–193.
464. Лисенко С. О. Історія досліджень інформаційної безпеки як об'єкта правовідносин. *Міжнарод. науч. журнал «Верховенство права»*. Август 18, 2016. URL: <http://sd-vp.info/2016/istoriya-doslidzhen-informatsijnoi-bezpeki-yak-ob-yekta-pravovidnosin/>
465. Политология. Под ред. М.Н. Марченко. 2-е изд. М., 1997. С. 281.; Чубко О. П. Тенденції розвитку сучасного права, обумовлені глобалізаційними процесами. *Митна справа*. 2013. № 1. Ч.1., Кн. 2. С. 26–33.
466. Зозуля О. С. Дискурсивне поле дисертаційних досліджень з проблем державного управління інформаційною безпекою України. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 1–2 (27–28). С. 17–25.
467. Технології розвитку і захисту національного інформаційного простору / О. Онищенко, В. Горовий, В. Попик та ін. К.: Нац. б-ка України ім. В. І. Вернадського, 2015. 296 с.
468. Сугестивні технології маніпулятивного впливу: навч. посіб. / [В. М. Петрик, М. М. Присяжнюк, Л. Ф. Компанцева, Є. Д. Скулиш, О. Д. Бойко, В. В. Остроухов]; за заг. ред. Є. Д. Скулиша. 2-ге вид. К.: ЗАТ «Віпол», 2011. 248 с.
469. Міністерство інформаційної політики України. Матеріали «Інтернет-ресурси, цінні в умовах інформаційної війни». URL: <http://mip.gov.ua/content/informaciyna-viyna.html>
470. Дзьобань О. П., Панфілов О. Ю. Соціокультурні аспекти інформаційної безпеки. *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*.

2013. № 2. С. 171–176.
471. Дзьобань О. П. Проблеми безпеки у договірній концепції Томаса Гоббса: аксіологічний аспект. Стратегічні пріоритети. 2008. №1 (6). С. 161–167.
472. Про захист інформації в інформаційно телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 31. Ст. 286.
473. Нашинець-Наумова А. Організація системи захисту інформації суб'єктів господарювання. *Підприємництво, господарство, право*. 2016. № 2. С. 109–116.
474. Олійник О. В. Стан забезпечення інформаційної безпеки в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 2 (31). С. 59–65.
475. Марутян Р. Р. Рекомендації щодо вдосконалення політики забезпечення інформаційної безпеки України. Асоціація розвитку та безпеки України. 13 серпня 2014. URL: http://dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=198:2014-08-13-12-55-48&catid=66:2010-12-13-08-48-53&Itemid=90&lang=uk
476. Хоффман Л. Дж. Современные методы защиты информации: пер. с англ. М.: Советское Радио, 1980. 264 с. URL: <http://www.tnu.in.ua/study/books/entry-1782831.html>
477. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 2. Ст. 8.
478. Рибальський О. В. Основи інформаційної безпеки та технічного захисту інформації: посіб. / Рибальський О. В., Хахановський В. Г., Кудінов В. А. К.: Вид-во Нац. акад. внутріш. справ, 2012. 104 с.
479. Юдін О. К., Бучик С. С. Концептуальний аналіз уразливості державних інформаційних ресурсів. *Наукоємні технології*, 2013. № 3 (19). С. 299–304.
480. ISO 8402:1994. Quality management and quality assurance. URL: http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=20115

481. Системи якості та 14 принципів управління Демінга. URL: <http://www.harmony.com.ua/text/3325.html>
482. Янчук Ю. Авторсько-правова охорона програмного забезпечення в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 9. С. 105–108.
483. Людський фактор в розробці програмного забезпечення: психологічні та математичні аспекти. ІТ–українською. 12 лютого 2014 року. URL: <http://it-ua.info/news/2014/12/02/lyudskiy-faktor-v-rozrobce-programnogo-zabezpechennya-psihologichn-ta-matematichn-aspekti.html>
484. Наказ Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 27.12.2016 № 451 «Про прийняття національних нормативних документів, гармонізованих з міжнародними та європейськими нормативними документами, та скасування національних нормативних документів». URL: http://www.cct.com.ua/2016/27.12.2016_451.htm
485. Амелін О. Визначення кіберзлочинів у національному законодавстві. *Наук. часопис Нац. акад. прокуратури України*. 2016. № 3. С. 1–10.
486. Про стандартизацію: Закон України від 05.06.2014 № 1315-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 31. Ст. 1058.
487. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України від 15.01.2015 № 124-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 14. Ст. 96.
488. Програма робіт з національної стандартизації на 2017 рік / Офіційний сайт Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (ДП «УкрНДНЦ»). URL: http://uas.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=2017&Itemid=57
489. Євсеєв С. П., Йохов О. Ю., Король О. Г. Гешування даних в інформаційних системах: монографія. Х. : Вид. ХНЕУ, 2013. 312 с.

490. Пащенко В. І. Електронне урядування в Україні: формальність чи дієвий механізм демократизації. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2013. Т. 21. Вип. 23 (4). С. 123–128.
491. Клімушкін П. С., Серенок А. О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: [монографія]. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.
492. Дубов Д.В., Дубова С.В. Основи електронного урядування. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 176 с.
493. Квітка С.А, Соколовська О.О. Електронне урядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління*. № 9. (23) вересень 2015. С. 26–34.
494. Колосок А.М. Електронне урядування – шлях до формування соціально відповідальної держави. *Актуальні проблеми економіки*. № 6 (168). 2015. С. 417–421.
495. Дніпров О. С. Поняття, суть та передумови впровадження електронного урядування в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 5. С. 144–150.
496. Антикризове управління національною економікою: монографія. [І. Малий, І. Радіонова, Л. Ємельяненко та ін.]. За заг. ред. І. Малого. К.: КНЕУ, 2017. 368 с.
497. Чукут С.А., Дмитренко В.І. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 13. С. 89–93.
498. Чукут С.А. Тенденції та проблеми впровадження електронного урядування в Україні: Сучасні проблеми управління: виклики інформаційної епохи. Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 2013 р.). К.: НТУУ «КПІ», 2013. 176 с. URL: http://ktpu.kpi.ua/?page_id=4160.)

499. 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.
500. Коновал В.О. Методологічні засади електронного урядування на місцевому рівні: поняття, принципи, моделі та передумови. Теорія та практика державного управління. 2016. № 2 (53). С. 148–156.
501. Линьов К.О. Навчальний посібник до модуля «Інформаційне забезпечення державного управління та державної служби». Київ 2016. 42 с.
502. Електронне урядування <https://egovua.wordpress.com/egov/>.
503. Міхровська М. С., Черноус А.Г. Деякі аспекти впровадження електронного урядування в Україні на прикладі досвіду зарубіжних країн. Право і суспільство. 2016. № 2(2). С. 122–127. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis-2016-2%282%29-24.?.>
504. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
505. Голобуцький О. П., Шевчук О. Б. Електронний уряд. К.: Атлант UMS, 2002. 173 с.
506. Бонэм М., Сейферт Д. Потенциал «электронного правительства» Государственное управление: [електрон. вестн.]. 2003. № 2. URL: <http://www.e-journal.spa.msu.ru/images/File/2003/bonham.pdf>.
507. Клименко І. В., Линьов К. О. Технології електронного урядування: навч. посіб. К.: Вид-во ДУС, 2006. 225 с.
508. Шеверда В. А. Електронне урядування як спосіб підвищення ефективності системи державного управління. Менеджмент за умов трансформаційних інновацій: виклики, реформи, досягнення: матеріали міжнар. наук. конф., м. Суми, 10–12 трав. 2007 р. Суми: СОІППО, 2007. Ч. 2. С. 168.

509. Демкова М. Електронне урядування – запорука прозорості та ефективності влади. Юрид. журнал. 2007. № 3 (57). С. 124–126.
510. Єганов В.В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/05.pdf>.
511. Погребняк І.Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. URL: http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2014_10/Pogrebnyak.pdf
512. Електронне урядування: підручник; [авт. кол. : В. П. Горбулін, Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко, О. В. Карпенко та ін.]; за заг. ред. проф. Ю. В. Ковбасюка; [наук. ред. проф. Н. В. Грицяк, проф. А. І. Семенченка]. К.: НАДУ, 2014. 352 с.
513. 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.
514. Шуляк В. Система нормативно-правового забезпечення електронного урядування в Україні. Вісник Національної академії державного управління. 2015. № 3. С. 133–142.
515. Про схвалення концепції електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2250>.
516. Клімушкін П. С., Серенок А. О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: [монографія]. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.
517. Коваль Р.А. Державне управління в інформаційному суспільстві: перспективи електронного урядування. Економіка та держава. 2008. № 4. С. 81–84.
518. Мицишин В.І., Жежнич П.І. Аналіз особливостей побудови систем електронного урядування в Україні. *Вісник Національного університету*

- «Львівська політехніка». Серія: Інформаційні системи та мережі. 2011. № 699. С. 164–175.
519. Міхровська М.С. Розвиток електронного урядування як пріоритетне завдання становлення публічної адміністрації в Україні. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серія: Юридические науки. 2012. № 1. Т. 25. С. 298–304.
520. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 27–28. Ст. 181.
521. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 р. № 75/98-ВР URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-вр>.
522. Указ Президента України «Про державну політику інформатизації України» від 31 травня 1993 р. № 186/93. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
523. Указ Президента України «Про утворення Національного агентства з питань інформатизації» від 13 березня 1995 р. № 206/95 URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
524. Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення діяльності Національного агентства з питань інформатизації» від 27 травня 1995 р. № 390/95, URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
525. Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет зв'язку України» від 11 грудня 1997 р. № 1352/97 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
526. Постанову Кабінету Міністрів України «Питання інформатизації» від 31 серпня 1994 р. № 605. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
527. Постанову Кабінету Міністрів України «Про Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України» від 10 липня 1995 р. № 505. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.

528. Волох О. Генезис електронного урядування в Україні. Адміністративне право і процес. 2017. № 2. С. 121–125.
529. Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 травня 2003 р. № 259-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/259-2003-p>.
530. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : закон України від 9 січня 2007 р. № 537-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 12. Ст. 102.
531. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки»: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 653-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR070653.html
532. Кабінетом Міністрів України прийнято Розпорядження «Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 28 грудня 2011 р. № 1363-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
533. Постанову «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 18 липня 2012 р. № 670. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
534. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-p>.
535. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: розпорядження Кабінету Міністрів України № 517-р від 11 липня 2013 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

536. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-p>.
537. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності”: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 809-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
538. Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
539. План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
540. Дніпров О. С. Нормативно-правове забезпечення електронного урядування в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. № 5. С. 71–75.
541. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Ефективність державного управління. Зб. наук. праць. 2015. Вип. 44. С. 53-63.
542. Кращі практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід. Методичні матеріали до навчальної дисципліни: «Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування» / Авт. кол.: К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова та ін.; За заг. ред. С. Чукут, О. Загвойської. К., 2010. 144 с.
543. Чукут С. А., Шуляк М. С. Аналіз кращих практик надання електронних послуг в Об’єднаних арабських еміратах. *Електронне наук. видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2016. № 4. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/8_2016/22.pdf

544. Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування: кращі зарубіжні практики. / За заг. ред.: С.А. Чукут, О.В. Загвойської. К.: НАДУ. К., 2011. 172 с.
545. Kersten J. Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff // *Der Staat*. В., 2005. Bd. 44, Н. 4. Р. 543–570. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/2008-02-001-kersten-y-evolyutsiya-kontsepta-obespechenie-suschestvovaniya-v-rabotah-ernsta-forsthoffa-kersten-j-die-entwicklung-des.pdf>
546. Щербаківська Л. М. Концептуалізація державних послуг. *Вісник АМСУ*. Серія: «Державне управління», Дніпропетровськ: Вид-во АМСУ № 2 (11), 2014. С. 120–125.
547. Ложковський А. Г. Теорія масового обслуговування в телекомунікаціях. Одеса: ОНАЗ ім. О.С. Попова, 2010. 112 с.
548. Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.07. Запоріжжя, Класичний приватний університет, 2016. 248 с.
549. Лис. А. Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9 (23). С. 43–50.
550. Department for Business Innovation & Skills. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/departments-for-business-innovation-skills>
551. Про ратифікацію Договору про принципи відносин і співробітництво між Україною і Сполученим Королівством Великобританії та Північної Ірландії: Закон України від 15.07.1994 № 112/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 33. Ст. 302.
552. Government spending on regional public services in Greece: Spatial distribution of their evolution before and during the economic crisis. URL: <https://ideas.repec.org/p/wiw/wiwrsa/ersa15p1591.html>

553. Чукут С. А., Полярна В. Л. Основні напрями та пріоритети надання електронних послуг в країнах Європейського Союзу: на прикладі Данії *Електронне наук. видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2016. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1015>
554. Буханевич А. М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в Європейському Союзі. *Наук. вісник Міжнарод. гуманітарного ун-ту*. 2014. № 12. Т.1. С. 120–122.
555. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 909-р «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряду 2016-2018 роках». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-2016-%D1%80>
556. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 92-р «Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80>
557. Управління інноваційною діяльністю. Основи інноваційного менеджменту: підруч. / За заг. ред. С. М. Ілляшенка. Суми, Університетська книга, 2015. 856 с.
558. Брензович К. С. Еволюція західних теорій щодо сутності та ролі інновацій у сфері послуг. *Глобальні та національні проблеми економіки* (електронне наукове фахове видання). 2015. № 6. С. 1–8. URL: <http://global-national.in.ua/issue-6-2015>
559. Berman EvanM. Human Resource Management in Public Management / Evan M. Berman, JamesS. Bowman, JonathanP. West, MontgomeryR. VanWart. ForthEdition. SAGE Publications, Inc., 2013. 552 p.
560. Пухтецька А. А. Поняття Європейського адміністративного простору: необхідність запровадження у вітчизняній адміністративно-правовій науці. *Юридична Україна*. 2006. № 2. С. 38–44.; Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник*

Національної академії наук України. 2010. № 3. С. 33–43.

561. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2-х т.: Т.1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Вид-во "Юридична думка", 2004. 584 с.
562. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління у контексті впливу на державне управління в Україні URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/philo/05giaduu.pdf>.
563. Єсімов С.С. Формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2015. № 813. С. 48–53.; Єсімов С.С. Формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2015. № 813. С. 48–53.
564. 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.
565. Дніпров О. С. Вплив бюрократії на ефективність державного управління. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юри-дичні науки. 2016. Вип. 6–2. Том. 1. С. 97–100.
566. Авер'янов В.Б. Українське адміністративне право на етапі реформування: питання нової доктрини. *Українське право*. 2005. № 1. С. 185–200.
567. Дерещ В. А. Правова природа координаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади. *Юридична Україна*. 2006. № 1. С. 18–22.
568. Дерещ В. А. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади. *Право України*. 2005. № 5. С. 32–35.

569. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.
570. Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій: Указ Президента України від 20 жовтня 2005 року № 1497/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1497/2005>.
571. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року № 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF/print>.
572. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 25. Ст. 1174.
573. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 р. № 852-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 25. Ст. 1175.
574. Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» від 20.10.2005 р. № 1497/2005. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 207. С. 12.
575. Баранов О. А. Напрями перспективних досліджень у галузі інформаційного права. *Інформація і право*. 2016. № 2 (17). С. 15–31.
576. Інформація про роботу Комітету з питань інформатизації та зв'язку протягом п'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання (вересень 2016 р.- січень 2017 р.). 20 січня 2017 року. Комітет з питань інформатизації та зв'язку Верховної Ради України. URL: <http://komit.rada.gov.ua/fsview/72982.html>
577. Законотворча діяльність в комітетах Верховної Ради України Комітет з питань інформатизації та зв'язку. Станом на 09.03.2017. Комітет з питань інформатизації та зв'язку Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current?id=&pid069=200

578. Біленська Д. О. Адміністративно-правове регулювання інформаційних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2016. 23 с.
579. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» Закон України від 06.10.2016 № 1666-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 47. Ст. 800.
580. Мукомела І. В. Правові засади інформаційного суспільства: загальнотеоретичний аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень».. Харків, 2016. 23 с.
581. Чорнолуцький Р. Органи виконавчої влади України як суб'єкти нормопроектної діяльності: концептуальні підходи до визначення. *Наук. записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. 2016 № 1. С. 61–72.
582. Талапина Э. В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.13 «Информационное право. М., Институт государства и права Российской академии наук, 2015. 469 с., с. 380. URL: http://www.igpran.ru/prepare/a.persons/TalapinaEV/TalapinaEV_diss..pdf.
583. Панова І. В. Правотворення в інформаційній сфері. *Правова інформатика*. 2015. № 1 (45). С. 34–40.
584. Галюк Р. Г. Систематизація українського права: поняття та види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2015. 20 с.
585. Ліпкан В. А., Череповський К. П. Інкорпорація інформаційного законодавства України: монографія. К. : Ліпкан О.С., 2014. 391 с.
586. Ліпкан В. А., Дімчогло М. І. Консолідація інформаційного законодавства України. Ред.: В. А. Ліпкан. К.: О.С. Ліпкан, 2014. 415 с.

587. Ліпкан В. А., Залізняк В. А. Систематизація інформаційного законодавства України. За заг. ред. В.А. Ліпкана. К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2012. 304 с.
588. Шмідт Е., Коен Д. Новий цифровий світ. Пер. з англ. Г. Лелів. Львів: Літопис, 2015. 304 с.
589. Кіндрат П. В. Проблеми структуризації інформаційного права. Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту, серія: Право. 2016. Вип. 39. Т. 1. С. 136–139.
590. Проект Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин. Портал «Центр інформаційної безпеки». 01.07.2005 року. URL: <http://www.bezpeka.com/ru/lib/art519.html>;
591. Інформаційний кодекс: реанімація привида, який харчується мільйонами. *Українська правда*. П'ятниця, 26 червня 2015. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/06/26/7072512/>.
592. Мудрак Л. Інформаційне суспільство як формат розвитку громадянського суспільства/ Зб. наук. праць. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 43. С. 91–98.
593. Кайку М. Фізика майбутнього / М. Кайку; пер. з англ. А. Квм'янець. Львів, Літопис, 2013. 432 с.
594. Кожан В. В. особисті права та свободи людини: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Львів, 2016. 20 с.
595. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
596. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.; Тихий К. І. Погляди на публічне управління для сучасної

- України. XIII Міжнародна наукова Інтернет-конференція «Соціум. Наука. Культура» (Київ, 25–27 січня 2017 р.). URL: <http://intkonf.org/tihiy-k-i-poglyadi-na-publichne-upravlinnya-dlya-suchasnoyi-ukrayini/>; Про місцеві держані адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.
597. Хряпченко В. П. Розуміння комплексних галузей українського права. *Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту, серія: право*. 2016. Вип. 36. Т. 1. С. 27–32.
598. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
599. Єсімов С. С. Теоретичні аспекти удосконалення нормативно-правового регулювання поширення інформації у мережах електронної комунікації в Україні. *Митна справа: наук.-анал. журнал*. 2014. № 4. С. 55–62.
600. Єсімов С. С. Нормативно-правове регулювання інформаційного забезпечення діяльності податкового адміністрування. *Наук. вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ*. 2016. № 2. С. 186–196.
601. Єсімов С. С. Адміністративно-правові аспекти обмеження доступу до інформації. *Наук. вісник ЛьвДУВС. Серія юридична*. 2015. № 2. С. 155–164.
602. Єсімов С. С. Організаційно-правові питання інформаційної протидії тероризму в Україні. *Наук. вісник ЛьвДУВС. Серія юридична*. 2015. № 3. С. 107–115.
603. Андріюк В. В. Теоретико-методологічні основи юридичного прогнозування. URL: <https://mydisser.com/ru/avtoref/view/16063.html>
604. Гатилова А. С. К вопросу о технологии правового прогнозирования. *Вестник ОГУ*. 2012. № 3 (139). С. 31–36. URL: http://vestnik.osu.ru/2012_3/6.pdf.
605. Граб М. І. Математична культура юриста: філософсько-правовий

- аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.12. «Філософія права». Львів, 2016. 20 с.
606. Разумов В. И., Сизиков В. П. Основы теории динамических информационных систем. Омск: Изд-во ОмГУ, 2005. 214 с.;
607. Латин С. На пути к 5G. *Еженедельник 2000*. № 43 (793) 28 октября – 3 ноября 2016 г. С. 5.
608. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1056 «Деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2017-2021 роки». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1056-2016-%D0%BF>
609. Агамиров К. В. Проблемы юридического прогнозирования: методология, теория, практика. Под науч. ред. Р. В. Шагиевой. М.: Юркомпани, 2015. 408 с.
610. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. Львів: Львів. ін-т внутр. справ при Українській акад. внутр. справ, 1995. 312 с.
611. Ольков О. Г. Аналитическая юриспруденция. (методология юриспруденции). М.: Юрлитинформ, 2013. 592 с.
612. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
613. Додин Е.В. Сборник научных трудов (том IV). Львов, Сполом, 2012. 384 с.
614. Єсімов С. С. Деякі особливості правового режиму інформації. Zbiór raportów naukowych. Informacja naukowa s techniczna w planowaniu oraz realizacjibadan s wdrozen projektow (Warszawa, 29.09.2014 – 30.09.2014). Warszawa, Sp.z.o.o. Diamond trading tour, 2014. S. 12–14.
615. Математический энциклопедический словарь / Гл. ред. Ю. В. Прохоров. М.: Сов. энциклопедия, 1988. 847 с.; Dodig-Crnkovic G., Crnkovic I. Professional Ethics in Software Engineering Curricula URL: <http://www.it.uu.se/research/group/cetuss/Events/2005->

- 12/program/Gordana.pdf.; Жуков Є. В. Держава в добу інформатизації (теоретико-правовий аналіз). Одеса: ХГЄУ, 2014. 211 с.; Коваленко Л. П. Інформаційне право України: проблеми становлення та розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2014. 37 с.
616. Чистоклетов Л. Г. Безпека суб'єктів господарювання і України: теорія і практика адміністративно-правового забезпечення/ Львів: Растр – 7, 2016. 312 с.
617. Дзьобань О. П. Філософія інформаційних комунікацій. Харків, Майдан, 2012. 224 с.; Бауман З. Донскіс Л. Моральна сліпота. Втрата чутливості у плинній сучасності; перек. з англ. О. Буценка. К.: Дух і літера, 2014. 280 с.; Архипова Є. О. Інформаційна безпека: соціально-філософський вимір: автореф. дис. ... канд. філософ. 09.00.03 – соціальна філософія та філософія історії. Київ, 2012. 16 с.
618. Селезньова О. М. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України як інтегрованої категорії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2015. 40 с. URL: http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/Seleznyova%20Olga%20Mikolaiivna.pdf.; Бурячок В. Л., Толюпа С. В., Семко А. А. Інформаційний та кіберпростори: проблеми безпеки, методи та засоби боротьби: посібник. Київ: ДУТ-КНУ, 2016. 178 с.
619. Гетьман Є. А. Система органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 83–90.
620. Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Мельниченко В.І. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади. К.: УАДУ, 2002. 164 с.
621. Ковальчук В. Б. Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці: монографія. К.: Логос, 2011. 392 с.
622. Held D. Models of Democracy [Text]. Stanford, California: Stanford University Press, 1987. 321 p.

623. Гасанова А. К. Про зміст категорії "правовий конфлікт" у діяльності органів виконавчої влади *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. Вип. 56. С. 60–66.
624. Гегель Г.В.Ф. Феноменологія духа [Текст]. СПб.: Наука, 1992. 443 с.
625. Амелин В.Н. Власть как общественное явление [Текст] Социально-политические науки. 1991. № 2. С. 3–15.
626. Висоцький О. Ю. Технології легітимації політичної влади: теорія та практика [Текст] : монографія. Дніпропетровськ: Пороги, 2010. 318 с.
627. Государственная власть: парадигма, методология и типология : моногр. / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, А. Ю. Мамычев. М. : Юрлитинформ, 2013. Ч. 1. 400 с.
628. Клімова С. М., Ковальова Т.В. Організація запобігання та протидії корупції в Україні: [навч. посібник]. Х.: ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. 180 с.
629. Чубата Л.В. Корупція – дестабілізуючий фактор розвитку держав в умовах глобалізації: тези доповідей учасників круглого столу [«Порівняльне правознавство: загальнотеоретичні та галузеві аспекти»] (м. Львів, 22 трав. 2009 р.) / Мін-во внутр. справ, Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів: ЛьвДУВС. С. 228–231.; Законодавче забезпечення боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Збірник нормативно-правових актів / [Упорядники: І.В. Сервецький, О.М. Юрченко]. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2000. 268 с.; Дзісяк О. П. Ознаки корупційних діянь на етапі збирання первинних матеріалів про порушення податкового законодавства. URL : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21 DBN=UJRN&Z21 ID=&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/aymvs_2011_2\(2\)_13.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21 DBN=UJRN&Z21 ID=&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/aymvs_2011_2(2)_13.pdf).
630. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40.

- Ст. 404. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2041. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.
631. 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.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА 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. Юридичний факультет ДВНЗ «Ужгородський національний університет». *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 ІV 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 ОВВ 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 ОВВ 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.

*Проект***КОНЦЕПЦІЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПОБУДОВИ
ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА***Вступ*

Сучасний стан функціонування органів влади в Україні в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони свідчить про особливе значення інформаційно-телекомунікаційних мереж і державних інформаційних ресурсів, інформаційних технологій та систем для ефективного та прогресивного розвитку державного управління в Україні. Реалізація Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року покликана вирішити ряд різних завдань з втіленням ідей і принципів інформаційного суспільства в життя держави.

Відсутність системного підходу до питань інформаційного забезпечення органів влади в Україні призвело до ситуації, в якій приймався Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», що мав відношення до розвитку окремих аспектів інформаційного забезпечення органів влади. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні була спробою окреслити напрями діяльності всіх гілок влади та всіх рівнів влади України.

Технічний прогрес у сфері розвитку та використання інформаційних технологій і систем, їх вплив на суспільство в цілому і на діяльність органів

влади досягли такого рівня, що вимагається впровадження уніфікованих підходів в систему інформаційного забезпечення органів влади України.

Мета та завдання інформаційного забезпечення органів виконавчої влади України

Мета – створення системи інформаційного забезпечення, що консолідує роботу всіх органів державної та місцевої влади, включаючи представницькі, виконавчі та судові органи.

Завдання: забезпечення інформаційної, в тому числі електронної взаємодії між органами всіх гілок влади на всіх рівнях (у контексті системи електронної взаємодії органів виконавчої влади); забезпечення імперативною уніфікації програмного забезпечення між органами всіх гілок влади на всіх рівнях; впровадження в якості основного принципу використання інформаційних технологій і систем – побудова інформаційно-телекомунікаційних систем для забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність органів усіх гілок влади, на всіх рівнях влади на підставі принципу «вільного програмного забезпечення» та застосування хмарних технологій; розширення застосування «технології одного вікна» в роботі органів усіх гілок влади на всіх рівнях; розробка програми заходів забезпечення моніторингу реформи державного управління як інструменту інформаційного забезпечення всіх органів державної та місцевої влади, включаючи представницькі, виконавчі та судові органи.

Основні напрями реалізації:

Грунтуючись на тому, що законодавча діяльність представляє відкриту динамічну організаційно-функціональну систему, яка характеризується тим, що всі дії зі збору та обробки інформації, формування інформаційного ресурсу кожен орган державної влади організовує самостійно, доцільно зазначити, що інформаційно-технологічна підсистема законодавчої діяльності повинна відображати специфічні завдання суб'єктів правотворчої діяльності в законодавчому процесі, забезпечувати взаємодію органів представницької

влади всіх рівнів, в тому числі: Верховної Ради України, обласних, районних представницьких органів, представницьких органів місцевого самоврядування.

Ряд проблем правового регулювання інформаційного забезпечення законодавчої діяльності обумовлений недостатньою скоординованістю інформаційно-телекомунікаційних, технологічних, програмних, кадрових і інших засобів, що забезпечують взаємодію всіх суб'єктів законодавчої діяльності. Існуючі інформаційно-телекомунікаційні технології припускають забезпечення можливостей оперативної взаємодії органів законодавчої влади України, місцевих представницьких органів, але недостатність нормативно-правового регулювання електронної взаємодії цієї категорії органів державної влади та місцевого самоврядування обумовлює неповноту, невчасність надання інформації громадянам і інші проблеми.

Певні кроки в цьому напрямі робляться. Наприклад, створений і успішно функціонує Офіційний портал Верховної Ради України, Урядовий портал – єдиний веб-портал органів виконавчої влади, який об'єднує інформаційні ресурси центральних органів виконавчої влади, але цього на сьогоднішній день цього мало.

З метою більш конструктивного забезпечення доступу до інтегрованої інформації про стан нормотворчої діяльності державних і місцевих представницьких органів, необхідно скористатися досвідом роботи виконавчої влади, створити систему взаємодії органів законодавчої влади, аналогічну системі електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

Недоліки роботи Офіційного порталу Верховної Ради України, Урядового порталу, Єдиного порталу адміністративних послуг, Офіційного веб-порталу «Судова влада України» та інших обмежують можливості громадян щодо реалізації своїх прав в сфері взаємодії з органами влади. Зокрема, для досягнення зазначених цілей необхідна модернізація інтерфейсу порталів і сайтів державних і місцевих органів, наприклад щоб забезпечити оптимальну глибину перегляду за технологією «у три кліки», забезпечивши відповідний

рівень безпеку відповідно до Закону України «Про основні засади кібербезпеки України»

З урахуванням розвитку навичок населення в використанні різних інформаційно-комунікаційних технологій, в тому числі використання різноманітних браузерів, необхідно забезпечити можливість перегляду порталів і сайтів державних та місцевих органів і зручної роботи незалежно від версій і моделей браузерів.

Доцільно надати користувачам об'єднані можливості порталів і сайтів державних органів і органів місцевого самоврядування, тобто забезпечити можливість створення єдиного особистого кабінету, з якого громадяни зможуть отримувати адміністративні послуги від органів виконавчої влади, і інформаційні послуги від органів законодавчої влади або судової влади, здійснювати свій вплив на нормотворчий процес на державному та місцевому рівнях: обговорювати законопроекти, подавати електронні петиції та звернення, в тому числі законодавчі, інші нормотворчі ініціативи, відстежувати їх статус тощо.

Однією з тенденцій розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в сфері діяльності державних виконавчих органів є перехід центральних органів виконавчої влади на використання вільного програмного забезпечення.

Водночас з метою забезпечення інформаційної, в тому числі електронної, взаємодії законодавчих органів з органами виконавчої влади, з судовими органами та місцевими органами влади необхідно нормативно закріпити для розвитку інформаційного забезпечення органів усіх гілок влади на всіх рівнях влади використання вільного програмного забезпечення.

Створення системи моніторингу результативності заходів реформи державного управління дозволить оцінити хід самої реформи, визначити, наскільки досягнуті поставлені цілі, отримані заплановані показники результативності, що може бути забезпечено наступними заходами:

- організацією публічних обговорень основних напрямів реформи державного управління, що забезпечить інформаційну і експертно-методологічну підтримку;

- формуванням ресурсного центру та бібліотеки кращого досвіду у реформуванні державного управління;

- доповненням статистичної системи державного управління збором відомостей, що характеризують реформу, її результативність за планом заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і її членами, з іншої сторони;

- створенням методів, які можуть оцінити ефективність реалізації реформи державного управління окремими органами виконавчої влади для забезпечення фінансової підтримки заходів реформи щодо Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки.

Незважаючи на вжиті спроби вирішення даних проблем, в Постанові Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 року № 522 «Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України» можливості оцінки інформаційного забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади залишилися поза увагою місцевих органів влади.

Це призводить до необхідності побудови системи моніторингу інформаційного забезпечення всіх органів державної та місцевої влади, включаючи представницькі, виконавчі та судові органи щодо впливу інформаційного забезпечення на ефективність діяльності органів усіх гілок влади на всіх рівнях. Управління за результатами передбачає більш ефективний рівень правового регулювання інформаційного забезпечення органів державної

та місцевої влади. Ефективна система моніторингу неможлива без вдосконалення системи державного статистичного обліку, відомчої статистики.

Висновки

Система інформаційного забезпечення органів усіх гілок влади на всіх рівнях влади, включаючи ряд заходів нормативного, соціально-економічного, політичного, технічного, технологічного, програмного, характеру, реалізуючись в повному обсязі, об'єднає можливості інформаційної, в тому числі електронної взаємодії, органів державної та місцевої влади, включаючи представницькі, виконавчі та судові органи, дозволить забезпечити реалізацію Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, забезпечити реалізацію прав громадян на новому рівень, який відповідає вимогам Європейського Союзу, що сприятиме прискоренню процесів інтеграції в європейський соціально-економічний простір і НАТО.

**Результати
соціологічного дослідження за темою
«Парадигма виконавчої влади в Україні:
адміністративно-правовий аспект»**

А Н К Е Т А

**для проведення опитування окремих категорій працівників органів
виконавчої влади України за темою «Парадигма виконавчої влади в
Україні: адміністративно-правовий аспект»**

1. Категорії працівників органів виконавчої влади:
 - районний орган виконавчої влади _____
 - міський орган виконавчої влади _____
 - центральний і обласний орган виконавчої влади _____

2. Категорії працівників органів виконавчої влади за зайнятістю:
 - районна адміністрація _____
 - міський виконавчий комітет _____
 - обласна адміністрація _____
 - державне підприємство _____
 - комунальне підприємство _____
 - орган спеціальної компетенції _____
 - вищий навчальний заклад _____
 - центральний орган виконавчої влади _____

3. Категорії працівників органів виконавчої влади за віком:
 - від 22 до 25 років _____
 - від 25 до 30 років _____
 - від 31 до 50 років _____
 - від 51 і більше _____

4. категорії працівників органів виконавчої влади за статевою ознакою:
 - жінки _____
 - жінки пенсійного віку _____
 - чоловіки _____
 - чоловіки пенсійного віку _____

5. Категорії працівників органів виконавчої влади за освітою:
 - перший рівень (бакалавр) _____
 - другий рівень (магістр) _____

- другий рівень (спеціаліст) _____
- третій рівень (науковці) _____

6. Чи достатньо на законодавчому рівні врегульовані визначення:

- електронної взаємодії виконавчої влади:

так _____ ні _____ інше _____

- суб'єктів електронної взаємодії виконавчої влади:

так _____ ні _____ інше _____

- організації взаємодії з органами державної влади:

так _____ ні _____ інше _____

➤ Чи доцільно внесення змін і доповнень до законодавчих актів з питань електронної взаємодії:

так _____ ні _____ інше _____

➤ Чи доцільно внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів з питань електронної взаємодії:

так _____ ні _____ інше _____

➤ Чи доцільно внесення доповнено у Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України щодо організації електронної взаємодії органів державної влади:

так _____ ні _____ інше _____

➤ Чи доцільно доповнення посадових обов'язків в підрозділах з питань реформування питаннями електронної взаємодії органів державної влади:

так _____ ні _____ інше _____

7. Чи достатній рівень правового регулювання надання адміністративних послуг:

так _____ ні _____ інше _____

8. Чи достатньо врегульована процедура розгляду звернень громадян:

так _____ ні _____ інше _____

Чи відповідає вимогам сьогодення порядок контролю за розглядом звернень громадян

- так _____ ні _____ інше _____

Чи доцільне внесення змін до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян:

- так ___ ні ___ інше ___

- Чи вимагає змін зміст поняття звернення громадян:

- так ___ ні ___ інше ___

Чи доцільно створення інформаційної системи обробки звернень громадян:

так ___ ні ___ інше ___.

9. Чи доцільно внесення змін у Стратегію реформування державного управління України:

так ___ ні ___ інше ___.

10. Чи доцільна розробка стратегії інформаційного забезпечення функціонування виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства:

так ___ ні ___ інше ___.

11. Чи доцільна розробка концепції інформаційного забезпечення функціонування виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства:

так ___ ні ___ інше ___.

**Зведені
статистичні показники
соціологічного дослідження за темою
«Парадигма виконавчої влади в Україні:
адміністративно-правовий аспект»**

№ з/п	показник	підсумок					
		3	4	5	6	7	8
6	Чи достатньо на законодавчому рівні врегульовано визначення	так	%	ні	%	Інше	%
6.1	електронної взаємодії органів державної влади	7	4,4	31	19,3	122	76,3
6.2	суб'єктів електронної взаємодії органів державної влади	9	5,6	25	15,6	126	78,8
6.3	організація взаємодії з органами державної влади	21	13,1	7	4,3	132	82,6
6.4	Чи доцільно внесення змін і доповнень до законодавчих актів з питань електронної взаємодії	17	10,6	10	6,3	133	83,1
6.5	Чи доцільно внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів з питань електронної взаємодії	5	3,1	1	0,6	154	96,3
6.6	Чи доцільно внесення доповнено у Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України щодо організації електронної взаємодії органів державної влади	1	0,6	31	19,4	128	80,0
6.7	Чи доцільно доповнення посадових обов'язків в підрозділах з питань реформування питаннями електронної взаємодії органів державної влади	0	0	18	11,3	142	88,7
7	Чи достатній рівень правового регулювання надання адміністративних послуг	10	6,3	10	6,3	140	87,4
8	Чи достатньо врегульована процедура розгляду звернень громадян	0	0	0	0	160	100

8.1	Чи відповідає вимогам сьогодення порядок контролю за розглядом звернень громадян	13	8,1	13	8,1	134	83,8
8.2	Чи доцільне внесення змін до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян	0	0	2	1,2	158	98,8
8.3	Чи вимагає змін зміст поняття звернення громадян	10	6,3	10	6,3	140	87,4
8.4	Чи доцільно створення інформаційної системи обробки звернень громадян	8	5,0	24	15,0	128	80,0
9	Чи доцільно внесення змін у Стратегію реформування державного управління України	40	25	20	12,5	100	62,5
1	2	3	4	5	6	7	8
10	Чи доцільна розробка стратегії інформаційного забезпечення функціонування виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства	10	6,3	25	15,6	125	78,1
11	Чи доцільна розробка концепції інформаційного забезпечення функціонування виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства	17	10,6	1	0,6	142	88,8

Категорії працівників органів виконавчої влади за зайнятістю

№ з/п	районна адміністрація			міський виконавчий комітет			обласна адміністрація			державне підприємство			підсумок (проміжний)		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
0			20			20			20			20			80
6			20			20			20			20			80
6.1			20			20			20			20			80
6.2			20			20			20			20			80
6.3			20			20			20			20			80
6.4			20			20			20			20			80
6.5			20			20			20			20			80
6.6			20			20			20			20			80
6.7			20			20			20			20			80
7			20			20			20			20			80
8			20			20			20			20			80
8.1			20			20			20			20			80
8.2			20			20			20			20			80
8.3			20			20			20			20			80
8.4			20	20					20			20	20		80
9			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10			20			20			20			20			80
11			20			20			20			20			80

Категорії працівників органів виконавчої влади за зайнятістю

№ з/п	комунальне підприємство			орган спеціальної компетенції			вищий навчальний заклад			центральный орган виконавчої влади			підсумок (сумарний)		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
0		2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
6			20	4	16				20	3	15	2	7	31	160
6.1			20	7	12	1			20	2	13	5	9	25	160
6.2			20	17	1	2			20	4	6	10	21	7	160
6.3			20	13	7				20	4	3	13	17	10	160
6.4			20	2		18			20	3	1	16	5	1	160
6.5			20	1	19				20		12	8	1	31	160
6.6			20		20				20		18	2		18	160
6.7			20	10	10				20			20	10	10	160
7			20			20			20			20			160
8			20	3	3	14			20	10	10		13	13	160
8.1			20			20			20		2	18		2	160
8.2			20	10	10				20			20	10	10	160

8.3			20	2	17	1			20	6	7	7	8	24	160
8.4			20	1	19		20			19		1	40	20	160
9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10			20		19	1			20	10	6	4	10	25	160
11	4		16		20				20	13	1	6	17	1	160

Категорії працівників органів виконавчої влади за освітою

№ з/п	перший рівень (бакалавр)			другий рівень (магістр)			другий рівень (спеціаліст)			третій рівень (науковці)			підсумок		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
6			40	2	21	17	4	10	46	1		19	7	31	160
6.1			40	9		31		25	35		2	18	9	25	160
6.2			40	5		35	14	5	41	2	2	16	21	7	160
6.3	2		38	17	10	13			60			20	17	10	160
6.4			40			40			60	5	1	6	5	1	160
6.5			40		20	20		11	49	1		19	1	31	160
6.6			40		17	23			60			20		18	160
6.7			40	8		32		9	51	2	1	17	10	10	160
7			40			40			60			20			160
8			40	4		36	7	12	41	2	1	17	13	13	160
8.1			40		2	38			60		20			2	160
8.2			40			40			60	10	10		10	10	160
8.3			40	1	5	34	5	5	50	2	14	4	8	24	160
8.4	8		32	20		20	8	12	40	12	8		40	20	160
9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10			40			40	10	25	35		20		10	25	160
11				17	1	22			60	1		19	17	1	160

Категорії працівників органів виконавчої влади за статтю

№ з/п	чоловіки пенсійного віку			жінки пенсійного віку			чоловіки			жінки			підсумок		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
6			10			10	3	4	63	4	3	63	7	31	160
6.1			10			10	9	10	51		15	55	9	25	160
6.2			10			10	20		50	1	7	62	21	7	160
6.3			10			10	2	8	60	16	2	52	17	10	160

6.4			10			10			70	5	1	64	5	1	160
6.5			10			10		29	41	1	2	67	1	31	160
6.6			10			10		8	62		10	60		18	160
6.7			10			10	4	5	61	6	5	59	10	10	160
7			10			10			70			70			160
8			10			10	11	7	52	2	6	62	13	13	160
8.1			10			10		2	68			70		2	160
8.2			10			10	6	8	56	4	2	64	10	10	160
8.3			10			10	4	20	46	4	4	62	8	24	160
8.4			10			10	32	7	31	8	13	49	40	20	160
9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-	-
10			10			10	5	10			5	15	10	25	160
11			10			10	17	1	52			70	17	1	160

Категорії працівників органів виконавчої влади за місцем роботи

№ з/п	районний орган виконавчої влади			міський орган виконавчої влади			центральний і обласний орган виконавчої влади			підсумок		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
0												
6		3	50	4	22	28	3	6	44	7	31	160
6.1			53	5	21	28	4	4	45	9	25	160
6.2			53			54			53	21	7	160
6.3			53			54			53	17	10	160
6.4			53	4		50	4	1	48	5	1	160
6.5	1		52		21	33		10	43	1	31	160
6.6			53		17	37		1	52		18	160
6.7			53	5	5	54	5	5	43	10	10	160
7			53			54			53			160
8			53	11	7	37	2	6	45	13	13	160
8.1		2	51			54			53		2	160
8.2			53		10	44	10		43	10	10	160
8.3			53	8	12	34		12	41	8	24	160
8.4	10		43	22	8	24	8	2	43	40	20	160
9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10		3	50	7	11	36	3	11	39	10	25	160
11			53	17	1	36			53	17	1	160

Примітка: 0*: 1 – так; 2 – ні; 3 – інше (відповідь не надано).

№ з/п	назва показника	категорія опитаних	кількість	%
1	за місцем роботи	районний орган виконавчої влади	53	33,1
2		міський орган виконавчої влади	54	33,8
3		центральний і обласний орган виконавчої влади	53	33,1
			160	100
4	за зайнятістю	районна адміністрація	20	12,5
5		міський виконавчий комітет	20	12,5
6		обласна адміністрація	20	12,5
7		державне підприємство	20	12,5
8		комунальне підприємство	20	12,5
9		орган спеціальної компетенції	20	12,5
10		вищий навчальний заклад	20	12,5
11		центральний орган виконавчої влади	20	12,5
			160	100
12	за віком	від 22 до 25 років	20	12,5
13		від 25 до 30 років	44	27,5
14		від 31 до 50 років	53	33,2
15		від 51 і більше	43	26,8
			160	100
16	за статтю	жінки	70	43,75
17		жінки пенсійного віку	10	6,25
18		чоловіки	70	43,76
19		чоловіки пенсійного віку	10	6,25
			160	100
20	за освітою	перший рівень (бакалавр)	40	25
21		другий рівень (магістр)	40	25
22		другий рівень (спеціаліст)	60	37,5
23		третій рівень (науковці)	20	12,5
24	всього		160	100

Розподіл респондентів за категоріями

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

щодо необхідності дослідження теоретичних і прикладних питань пов'язаних з темою дослідження «Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект»

На сьогодні актуальними для суспільства та держави є питання з нових позицій розглянути теоретико-правові основи виконавчої влади в адміністративному праві України. Це викликано тим, що незважаючи на майже чверть століття з часу появи незалежної Української держави адміністративне законодавство за своїм змістом і сутністю залишається майже таким, як за часів до набуття Незалежності.

Залишається незмінною методологія діяльності виконавчої влади, що призводить до скарг від населення України.

Мають місце «непрацюючі» адміністративно-правові норми. Залишаються невирішеними питання ефективності розгляду звернень громадян до виконавчої влади та багато інших питань.

Ми вважаємо, що Ваша участь у проведенні даного анкетування сприятиме вирішенню завдань за темою наукового дослідження.

Дякуємо за співпрацю!

**Обговорено і схвалено на засіданні
кафедри адміністративного і інформаційного права
Навчально-наукового інституту права і психології
Національного університету «Львівська політехніка»**