Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Навчально-науковий інститут управління, економіки та бізнесу

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

АГАЗАДЕ ЮСІФ

УДК 35.07.272(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування

Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії.

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

Науковий керівник:
Семенець-Орлова Інна Андріївна
доктор наук з державного управління,
професор

Київ – 2023

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

АНОТАЦІЯ

Теоретико-методологічні засади розвитку системи органів державної влади в сучасній Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування». – Міжрегіональна Академія управління персоналом, Київ, 2023.

У дисертаційній роботі досліджено проблематику вдосконалення системи органів державної влади в сучасній Україні. Проаналізовано характерні особливості функціонування системи органів державної влади в Україні.

Виходячи з наукового розуміння органів державної влади загалом, їх ключових ознак під системою органів державної влади запропоновано розуміти нормативно-правовий інститут, зокрема, цілісність нормативно-правових норм, що спрямовані на врегулювання певної групи суспільних відносин, предметом яких, із однієї сторони, є видова інституціоналізація публічно-владних інститутів, а з іншої – створення й врегулювання статусу конкретних органів державної влади.

Категорія «система органів державної влади» перебуває в нерозривному зв'язку із концепцією поділу влади, що гарантує системність у створенні суспільної влади, відповідно, означена системність є: а) свідченням конституційного розмежування компетенції (коли від будь-яких двох і більше державних органів не можуть виходити взаємовиключні владні прерогативи); б) одночасно всі державні органи утворюють єдину систему (вони однаково реалізують державний суверенітет і функції держави); в) їх не можна протиставляти одне одному (вони повинні скоординовано функціонувати й взаємодіяти із метою впровадження національних та суспільних інтересів).

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Вдосконалено методологічні засади дослідження системи органів державної влади та встановлено, що зазначена система виступає складним й багатоаспектним явищем, яке може бути охарактеризоване як: а) міжгалузевий, комплексний державно-управлінський, правовий інститут; б) окреме системне явища, що має свою внутрішню структуру та включає відповідні позитивні й негативні сторони; в) діюча модель, що дозволяє на практиці відстежувати взаємодію структурних елементів між собою та зовнішнім середовищем. Обґрунтовано застосування системного методу дослідження, методу моделювання, структурно-функціонального методу, діалектичного методу (діалектичної логіки), синергетичного підходу, порівняльного методу, а також інших методологічних підходів й методів, що надало змогу не лише здійснити систематизацію й узагальнити результати наукового пошуку проблематики органів державної влади, але й уточнити та розширити сучасні уявлення щодо організаційної будови системи органів, їх функціональних характеристик, правового статусу органів державної влади, окреслити роль та місце досліджуваних органів у системі.

Визначено, що цілі та завдання є визначальними для функцій держави. Доведено, що функції держави наділені історичністю, за умов встановлених конкретних історичних етапів розвитку суспільства та держави постають різні завдання держави, а отже, й різні її функції, що свідчить про співвідношення та взаємозв'язок завдань та функцій держави.

Функції держави вважаються першочерговими напрямами діяльності держави загалом, а головні ознаки функцій мають свій прояв у наступних особливостях: їх фундаментальними засадами виступають соціальна природа та соціальне призначення, затребуваність держави як єдиного офіційного представника всього суспільства у вирішенні спільних справ; зміст та системні властивості функцій залежать від головних завдань, що постають перед державою у певний період; виконання функцій здійснюється скоординованими діями всього державного механізму; зовнішній прояв функцій розкривається в ключових напрямах чітко сформованої,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

повторюваної й об'єктивно необхідної предметної діяльності держави у найважливіших сферах суспільного життя.

Запропоновано фундаментальною засадою щодо класифікації державних функцій розглядати як горизонтальні та вертикальні зв'язки елементів системи, де: горизонтальні представлені в класифікації функцій держави, що виокремлюються із різної спрямованості підстав; вертикальні в вигляді ієрархічної побудови (загальних, особливих, допоміжних функцій).

Детерміновано ключові характеристики правового забезпечення системи органів державної влади, що можна класифікувати за наступними ознаками: суб'єктом правотворчості (органи державної влади, їх посадові особи); часом їх дії (акти, прийняті на невизначений тривалий час; акти тимчасової дії (на певний період); в) юридичної сили (закони, підзаконні акти); сфери їх поширення.

Запропоновано питання правового статусу системи органів державної влади розглядати із позиції функціонального призначення органу державної влади, що базується на принципі поділу влади та здатна забезпечити збалансоване й ефективне здійснення державної влади. Поділ єдиної державної влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає впровадження такої системи правових гарантій, стримувань та противаг, що виключає будь-яку можливість зосередження влади у одній із них, передбачає недопущення для жодної із них підпорядкувати собі іншу, гарантує самостійне функціонування всіх гілок влади та одночасну взаємодію. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади у межах своєї компетенції здійснюють діяльність незалежно одна від одної, кожна із зазначених влад формується як самостійна, повноваження однієї влади відносно припинення діяльності іншої є допустимі лише за умови збалансованості таких повноважень, що гарантується на засадах законодавчих рішень. Жодна з гілок влади не має права втручатися у прерогативи іншої, а тим паче зливатися із іншою. Питання, що носять спірний характер повинні вирішуватися лише конституційним шляхом, через правову процедуру.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

6. Розроблено методику оцінки ефективності системи органів державної влади та запропоновано два види: 1) внутрішні критерії, що оцінюють саму систему органів державної влади, зокрема її якісний стан; 2) зовнішні критерії – діяльність системи, зокрема темпи, масштаби, рівень та ступінь її впливу на сфери суспільного життя. Теоретико-методологічний аналіз наведених критеріїв ефективності системи органів державної влади доводить їх взаємозв'язок та взаємозалежність. Запропоновані критерії оцінки є системою, а тому лише цілісне комплексне застосування критеріїв дозволить отримати об'єктивні дані про роботу системи влади та її органів.

Представлено критерії оцінки ефективності системи органів державної влади дозволяють досліджувати не лише результативність й продуктивність діяльності органів державної влади, а й якість роботи, складність й своєчасність виконання покладених завдань, а також показники отриманого результату/ефекту та показники безпосереднього процесу діяльності органів державної влади у всіх сферах суспільного життя.

Визначено, що одним із найважливіших завдань реформи системи органів державної влади в Україні є дотримання принципу поділу влади й конституювання ефективної, якісної системи стримувань та противаг як на рівні центральної організації державної влади, так й на відповідному рівні взаємодії між органами центральної влади з іншими органами.

Ключові слова: публічне управління, механізм державного управління, органи державної влади, держава, політична влада, державна влада, публічне адміністрування, система органів влади, політичний інститут, розвиток публічного управління, інститути громадянського суспільства, принципи державного управління, демократія, демократизація, суспільство, соціальне управління, новий публічний менеджмент, електронне врядування, державна політика, трансформаційні процеси, політичні конфлікти, інформаційне супсільство.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

ANNOTATION

Theoretical and methodological basis of the development of the system of public authorities in modern Ukraine. – Qualification scientific work in the form of a manuscript.

The dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 281 «Public Management and Administration» in the field of knowledge 28 «Public Management and Administration» - Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, 2023.

The dissertation examines the problems of improving the system of state authorities in modern Ukraine. The characteristic features of the functioning of the system of state authorities in Ukraine are analyzed.

Based on the scientific understanding of state authorities in general, it is proposed to understand their key features under the system of state authorities as a normative-legal institution, in particular, the integrity of normative-legal norms aimed at regulating a certain group of social relations, the subject of which, on the one hand, is a species institutionalization of public-authority institutions, and on the other hand, the creation and regulation of the status of specific state authorities.

The category "system of state authorities" is inextricably linked with the concept of separation of powers, which guarantees systematicity in the creation of public authority, accordingly, the specified systematicity is: a) evidence of the constitutional separation of competence (when any two or more state bodies do not mutually exclusive power prerogatives may emerge); b) at the same time, all state bodies form a single system (they equally implement state sovereignty and state functions); c) they cannot be opposed to each other (they must function in a coordinated manner and interact in order to implement national and public interests).

The methodological principles of the study of the system of state authorities have been improved and it has been established that the specified system is a complex and multifaceted phenomenon that can be characterized as: a) an interdisciplinary, complex state-management, legal institution; b) a separate

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

systemic phenomenon that has its own internal structure and includes relevant positive and negative aspects; c) an active model that allows in practice to monitor the interaction of structural elements between themselves and the external environment. The use of a systematic research method, a modeling method, a structural-functional method, a dialectical method (dialectical logic), a synergistic approach, a comparative method, as well as other methodological approaches and methods is justified, which made it possible not only to systematize and generalize the results of a scientific search for the problems of state bodies power, but also clarify and expand modern ideas about the organizational structure of the system of bodies, their functional characteristics, the legal status of state power bodies, outline the role and place of the studied bodies in the system.

It was determined that goals and tasks are decisive for the functions of the state. It is proven that the functions of the state are endowed with historicity, under the conditions of established specific historical stages of the development of society and the state, different tasks of the state appear, and therefore, different functions of the state, which indicates the correlation and interrelationship of the tasks and functions of the state.

The functions of the state are considered to be the primary directions of the state's activity in general, and the main features of the functions are manifested in the following features: their fundamental principles are social nature and social purpose, the demand of the state as the only official representative of the entire society in solving common issues; the content and system properties of the functions depend on the main tasks facing the state in a certain period; performance of functions is carried out by coordinated actions of the entire state mechanism; the external manifestation of functions is revealed in the key areas of clearly formed, repeated and objectively necessary objective activity of the state in the most important spheres of social life.

It is suggested that the fundamental basis for the classification of state functions should be considered as horizontal and vertical connections of the elements of the system, where: horizontal ones are represented in the classification

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

of state functions, which are distinguished from different orientations of the bases; vertical in the form of a hierarchical structure (general, special, auxiliary functions).

The key characteristics of legal support of the system of state authorities have been determined, which can be classified according to the following characteristics: the subject of law-making (state authorities, their officials); by the time of their validity (acts adopted for an indefinite long time; acts of temporary effect (for a certain period); c) legal force (laws, by-laws); areas of their distribution.

It is proposed to consider the issue of the legal status of the system of state authorities from the standpoint of the functional purpose of the state authority, which is based on the principle of separation of powers and is able to ensure balanced and effective exercise of state authority. The division of the unified state power into legislative, executive and judicial provides for the implementation of such a system of legal guarantees, checks and balances that excludes any possibility of power concentration in one of them, provides for the prevention of any of them from subordinating the other, guarantees the independent functioning of all branches of government and simultaneous interaction. Bodies of legislative, executive and judicial power within the limits of their competence carry out activities independently of each other, each of the specified powers is formed as an independent body, the powers of one authorities regarding the termination of the activity of another are permissible only under the condition of balance of such powers, which is guaranteed on the basis of legislative decisions. None of the branches of power has the right to interfere with the prerogatives of the other, let alone merge with the other. Disputed issues should be resolved only constitutionally, through a legal procedure.

6. The methodology for evaluating the effectiveness of the system of state authorities was developed and two types were proposed: 1) internal criteria that evaluate the system of state authorities itself, in particular its quality; 2) external criteria – the activity of the system, in particular the rates, scales, level and degree of its impact on the spheres of social life. The theoretical and methodological analysis of the above criteria for the effectiveness of the system of state authorities

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

proves their interrelationship and interdependence. The proposed assessment criteria are a system, and therefore only a holistic and comprehensive application of the criteria will allow obtaining objective data on the work of the government system and its bodies.

The criteria for evaluating the effectiveness of the system of state authorities are presented, allowing to study not only the effectiveness and productivity of the activities of state authorities, but also the quality of work, the complexity and timeliness of the performance of assigned tasks, as well as indicators of the obtained result/effect and indicators of the direct process of the activities of state authorities in all spheres social life.

It was determined that one of the most important tasks of the reform of the system of state authorities in Ukraine is the observance of the principle of separation of powers and the establishment of an effective, high-quality system of checks and balances both at the level of the central organization of state power and at the corresponding level of interaction between the central authorities and other authorities.

Key words: public administration, mechanism of state administration, state, public authorities, political power, state power, public administration, system of authorities, political institute, development of public administration, institutions of civil society, principles of public administration, democracy, democratization, society, social management, new public management, electronic governance, state policy, transformational processes, political conflicts, information society.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Список публікацій здобувача

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

А. В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Агазаде Юсіф. Специфіка трансформації взаємовідносин держави та громадянського суспільства як основа модернізації державного управління. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. № 1(67). С. 85-93. https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-1(67)-12.
2. Агазаде Юсіф. Інноваційні технології публічного управління для вирішення проблем розвитку сучасних суспільств. *Публічне урядування.* № 1 (34) – квітень 2023. http://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/2674/3136.
3. Агазаде Юсіф. Концептуальні засади взаємодії держави та громадянського суспільства у вимірі вдосконалення системи публічного управління, *Публічне управління та адміністрування в Україні*, №33, 2023, С. 219-225. http://pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/33-2023/41.pdf.
4. Агазаде Юсіф. Сучасні технології публічного управління для вирішення суспільних проблем в умовах гібридних викликів та загроз. *Держава та регіони.* Серія: Публічне управління і адміністрування, 2023 р., № 2 (80). С. 98-105. http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2023/18.pdf.

Б. Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Агазаде Юсіф. Специфічні особливості розвитку і трансформації сучасних держав і суспільств. *Матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. "Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності", (Київ, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 20 квітня 2021 р.) / редкол. : М. Ф. Гончаренко (голова) [та ін.]*. Київ: МАУП, 2021. С. 217-220.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

6. Агазаде Юсіф. Парадигмальні особливості взаємовідносин держави і громадянського суспільства в добу постмодерну. *Матеріали XXXVII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Проблеми та перспективи розвитку сучасної науки в країнах Європи та Азії». Збірник наукових праць*. Переяслав, 2021 р. С.16-19.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

ЗМІСТ

ВСТУП.....13
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ 280
1.1. Наукові підходи до визначення понятійно-категоріального апарату дослідження.....20
1.2. Методологічні засади дослідження системи органів державної влади 40
1.3. Стан наукової розробки проблематики системи органів державної влади 58
Висновки до першого розділу 75
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНОГО СТАНУ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....80
2.1. Завдання і функції держави як детермінанти формування та функціонування системи органів державної влади в сучасній Україні.....80
2.2. Організаційні засади побудови системи органів державної влади в Україні 103
2.3. Розвиток правового забезпечення системи органів державної влади в Україні 128
Висновки до другого розділу.....150
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ 153
3.1. Зарубіжний досвід організації органів державної влади та можливість його використання в Україні.....153
3.2. Методологічні та організаційні засади модернізації системи органів державної влади в Україні..... 173
3.3. Формування стратегічних векторів розвитку та реформування системи органів державної влади в сучасній Україні 191
Висновки до третього розділу 212
ВИСНОВКИ 218
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....224
ДОДАТКИ 236

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний курс Української держави спрямований на системні трансформаційні зміни, що покликані вивести країну на відносно новий шлях розвитку та побудови сучасної демократичної правової держави, формування якісної та ефективної системи органів державної влади.

Державна влада в країні реалізується через функціонування єдиної системи органів державної влади. Єдність державної влади, організація та діяльність державного механізму згідно з Конституцією України засновані на принципі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Всі ці органи належать до різних гілок державної влади, які разом реалізують найважливіші функції держави. Здійснюючи свої повноваження, зазначені органи повинні взаємодіяти між собою, не виходячи за межі повноважень наданих їм Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, на засадах системи стримувань та противаг.

Цілі, що стоять перед державною повинні досягатися своєчасно та максимально визначати успішність впливу тих чи інших рішень на структуру. Особливо якщо це стосується рівня якості й ефективності органів державної влади там, де надано всі необхідні права та повноваження органам, які на даному етапі за своєю структурою та сферою впливів, в більшій мірі нагадують складну та багатофункціональну систему, що повинна забезпечувати ефективну діяльність.

Нові глобалізаційні виклики, що на сьогодні стоять перед нашою державою та суспільством потребують нових підходів до формування системи органів державної влади, їхнього функціонування та діяльності. Реформування системи органів державної влади є постійною й необхідною умовою для ефективного виконання поставлених перед нею завдань, що мають здійснюватися на чітких науково обґрунтованих засадах, що сформовані із використанням належного методологічного наукового пізнання.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Питання забезпечення стабільного розвитку сучасної держави та суспільства через функціонування ефективної системи органів державної влади в Українській державі на сьогодні вважається одним із найбільш актуальних та досліджуваних в науковій літературі. Теоретичні й методологічні засади дослідження питання органів державної влади містяться в дослідженнях українських учених, зокрема: В.Д.Бакуменка [95], А.В.Гайченка [18], О.Д.Гринь [20], О.Дніпрова [26], С.Н.Давидовича [22], О.Козинець та В.Пророченка [44], Л.Р.Наливайка [67], А.В.Пехник [74], О.Г.Пухкала [95], А.Г.Равлюк [96; 97], А.Сухорукової [106] та багато інших.

У загальнотеоретичних дослідженнях представників наук державного управління, права, політології І.Алексеєнко [2], В.І.Городовенко [19], С.Гриценко та М.А.Погорецький [21], В.Дубас [28], Д.В.Журавльов [33], І.Іванів [38], О.Ф.Каракасіді [40], Н.П.Костюк [55], З.С.Кравцова [57; 58], І.Ю.Кунець [60], В.С.Папуша [72], А.Рибалкін й Ю.Сєдих [99], А.Селіванов [102], О.В.Соіч [105] та інших приділена увага дослідженню організаційних засад побудови системи органів державної влади, діяльності та функціонування органів влади, а також правового забезпечення.

Вагомий внесок у розвиток теоретико-методологічного обґрунтування підвищення ефективності діяльності органів державної влади зробили вчені: С.К.Базика [6], Р.Бортейчук [11], П.В.Ворона [17], Ю.В.Жижка та О.Я.Маліновска [32], Н.С.Носань та М.О.Кусяк [68], Д.Олійник [69], В.С.Свічинський [101], І.І.Яремко [112] та інші.

Однак, не зважаючи на великий масив досліджуваних праць відзначається відсутність у вітчизняній науці державного управління їх цілісного, комплексного дослідження питання системи органів державної влади із позицій теоретичної та методологічної площини, що зумовило потребу його наукової розробки.

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

Дисертаційна робота висвітлює результати наукових розробок, що були отримані автором під час виконання науково-дослідної роботи у межах

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

комплексного наукового проєкту Міжрегіональної Академії управління персоналом, зокрема: за темою «Розвиток публічного управління та адміністрування в умовах системних галузевих реформ: соціальні, економічні, безпекові та культурні аспекти» (ДР 0119U100491), у межах якої автором розроблено науково-практичні рекомендації органам державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення безперервного професійного розвитку публічних службовців в Україні в умовах євроінтеграції.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є обґрунтування теоретико-методологічних засад та розроблення науково-практичних пропозицій щодо вдосконалення системи органів державної влади в Україні. Для досягнення поставленої мети в роботі визначено такий комплекс *завдань:*

- проаналізувати стан дослідження проблематики системи органів державної влади в науковому дискурсі та розвинути понятійно-категорійний апарат у цій сфері;

- окреслити методологічні засади дослідження системи органів державної влади;

- розкрити завдання й функції держави як чинники формування й функціонування системи органів державної влади в сучасній Україні;

- визначити ключові характеристики правового забезпечення та організації сучасного стану системи органів державної влади в Україні;

- проаналізувати й узагальнити зарубіжний досвід організації системи органів влади в контексті перспективності їх застосування в Україні;

- розробити методику оцінки ефективності системи органів державної влади;

- визначити перспективні напрями розвитку системи органів державної влади в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесах розбудови системи органів державної влади в Україні.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Предмет дослідження – теоретико-методологічні засади розвитку системи органів державної влади в сучасній Україні.

Методи дослідження. Для реалізації мети й завдань у дослідженні була використана сучасна наукова методологія, в основу якої покладено застосування системного методу дослідження, що надало змогу згрупувати наукові підходи до визначення поняття та структури системи органів державної влади, проаналізувати взаємозв'язок із спорідненими нормативно-правовими категоріями, встановити внутрішньосистемні зв'язки структурних елементів. За допомогою діалектичного методу обґрунтовано зміст складових елементів системи органів державної влади та взаємозв’язку з іншими групами елементів державної влади. Синергетичний підхід надав можливість здійснити об’єднання теоретичних напрацювань наукових напрямів у сфері забезпечення ефективності й результативності системи органів державної влади. Порівняльний метод був застосований із метою проведення аналізу положень законодавства зарубіжних держав, окремих зарубіжних держав з питань їх організації системи органів влади; метод моделювання застосовано під час формулювання пропозицій із напрямів удосконалення системи органів державної влади в Україні.

Усі ці методи були застосовані в тісному взаємозв’язку, що сприяло досягненню системності деталізації, об’єктивності наукового пошуку, обґрунтованості та узгодженості сформульованих висновків.

Інформаційну базу дослідження становлять законодавчі акти, нормативнно-правові документи органів державної влади, наукові праці українських та зарубіжних учених, періодичні видання, матеріали науково-практичних конференцій.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукові положення, які найбільшою мірою розкривають новизну дослідження, полягають у тому, що:

уперше:

– розроблено комплексну методику оцінки ефективності системи органів державної влади на основі двох видів критеріїв оцінки – внутрішньому

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

(оцінюють саму систему органів державної влади, зокрема її якісний стан) та зовнішньому (оцінюють діяльність системи, тобто темпи, масштаби, рівень та ступінь її впливу на сфери суспільного життя) на засадах їх синергетичного ефекту;

удосконалено:

– підходи до класифікації державних функцій як горизонтальні та вертикальні зв'язки елементів системи, де: а) горизонтальні представлені в класифікації функцій держави, що виокремлюються із різної спрямованості підстав; б) вертикальні у вигляді ієрархічної побудови (загальних, особливих, допоміжних функцій);

– класифікацію системи органів державної влади. Зокрема, із урахуванням різних наукових підходів запропоновано їх групувати на три основні групи за обсягом та напрямками повноважень як: загальні, спеціальні, допоміжні (додаткові);

дістали подальшого розвитку:

– концептуальні положення формування та функціонування єдиної системи органів державної влади у сукупності її складових й органів державного влади, взаємовідносини між ними та іншими органами влади;

– понятійно-категорійний апарат у галузі публічного управління та адміністрування завдяки уточненню сутності поняття «система органів державної влади», що характеризує нормативно-правовий інститут, тобто, цілісність нормативно-правових норм, які спрямовані на врегулювання відповідної групи суспільних відносин, предметом яких із однієї сторони є видова інституціоналізація публічно-владних інститутів, а з іншої – створення й врегулювання статусу конкретних органів державної влади;

– перспективні напрями вдосконалення організації системи органів державної влади в Україні, що враховують можливості їх впровадження прогресивного зарубіжного досвіду в означеній сфері.

Практичне значення одержаних результатів визначається їх актуальністю, новизною та сформульованими висновками. Цінність положень

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

дисертації полягає в тому, що вони є певним внеском у поглиблене вивчення проблем не тільки взаємодії державної політики та державного управління, а й питань, пов'язаних з подальшим розвитком державного та суспільного розвитку в цілому.

Результати дослідження також можуть бути використані у процесі викладання курсів «Державний розвиток», «Публічна політика», «Публічне адміністрування», а також у процесі практичного вдосконалення систем державного управління.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що основні теоретичні положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи можуть бути використані в науково-дослідній роботі, у роботі управлінь персоналом органів виконавчої влади. Основні положення, висновки та рекомендації, висвітлені в дисертаційній роботі, були використані: Міжрегіональною Академією управлінням персоналом під час виконання науково-дослідної роботи «Розвиток публічного управління та адміністрування в умовах системних галузевих реформ: соціальні, економічні, безпекові та культурні аспекти» (ДР 0119U100491), ГС «Рада Азербайджанців України» (довідка №017 від 20.08.2023 р.).

Апробація результатів дисертації. Отримані результати, висновки та пропозиції наукового дослідження доповідались й обговорювались на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема на: міжнар. наук.-практ. конф. “Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності”, (Київ, 20 квітня 2021 р, XXXVII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Проблеми та перспективи розвитку сучасної науки в країнах Європи та Азії». Збірник наукових праць. Переяслав, 2021 р. С.16-19.

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи опубліковано в 6-ти наукових працях, зокрема в: 4 статтях в наукових фахових виданнях України, 2 тезах за матеріалами науково-практичних конференцій.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації – 239 сторінок. Обсяг основного тексту становить 223 сторінок. Робота містить 7 рисунків, список використаних джерел налічує 113 найменувань.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1.1 Наукові підходи до визначення понятійно-категоріального апарату дослідження

Держава, що створена для управління суспільством здійснює свої владні повноваження через утворені нею органи державної влади. Ці органи є єдиною, цілісною системою, оскільки вони перебувають у тісному взаємозв'язку: одні органи утворюються іншими; одні здійснюють керівництво, управління діяльністю інших; одні підконтрольні та підзвітні іншим.

Питання щодо дослідження системи органів державної влади є важливим не лише в сфері розробки понятійно-категоріального апарату з позицій теорії науки державного управління, але, як свідчить практика, впливає зміст правового статусу конкретних органів державної влади, має значення щодо їх місця у системі поділу влади.

На сьогодні існують проблеми формування та функціонування системи органів державної влади, які потребують теоретичного осмислення та вирішення. Перша із проблем, на якій хотілося б акцентувати увагу в цьому підрозділі роботи – це проблема співвідношення понять «державні органи» та «органи державної влади». Деякі вчені вважають дані поняття тотожними.

В сучасній науковій літературі існують різноманітні наукові концепції щодо розуміння досліджуваного поняття. У національному законодавстві також не існує його деталізованого визначення. Розглянемо різні наукові позиції щодо визначення цього терміну.

У термінологічному словнику з публічного управління під органом державної влади запропоновано розуміти структурно організований елемент (частину) механізму втілення державної влади, колегіальний або/чи

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

одноособовий орган, що наділений (юридично) визначеними державно-владними повноваженнями (компетенцією) і необхідними засобами щодо здійснення функцій держави, утворений безпосередньо народом шляхом виборів чи державою, має належну організаційну внутрішню й функціональну структуру [95, с.107].

А.В.Гайченко визначає державний орган елементом апарату держави, що входить до механізму державної влади й виступає від імені держави, наділений державною владою, в рамках встановленої правовими актами компетенції та фінансується за рахунок державного бюджету, має досить складну внутрішню будову та діяльність якого спрямована для задоволення публічного інтересу і здійснення (виконання) публічних зобов'язань [18, с.53].

Слід навести й іншу позицію, відповідно наведене тлумачення поняття «орган державної влади» пропонується розуміти окремого громадянина чи колектив громадян держави, що наділені державно-владними повноваженнями, утворений та діє у вставноленому державою порядку із метою реалізації завдань і функцій держави [78, с.99].

Державний орган України визначається і як відносно відокремлена частина цілісної системи органів державної влади, побудованої у відповідності з конституційним принципом поділу влади, що утворюється в певному (відповідному), окресленому законом порядку й здійснює функції, завдання на підставі державно-владних повноважень власної компетенції, його особовий склад об’єднується нормативно-правовими зв’язками в єдине ціле (у разі якщо це не одноособовий орган) та діє на відповідній території за допомогою визначених методів діяльності та форм організації [70, с.46].

Досліджуючи питання органів державної влади слід звернути увагу на вживання цього термінологічного понять в Основному Законі. Так, відповідно в ст.6 мова йде про органи державної влади [52].

Термінологічне поняття «орган державної влади» відповідно до Основного Закону є вихідним. А виведеним, тобто похідними від зазначеного терміна є наступні терміни – «орган законодавчої влади», «орган виконавчої

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

влади», «орган судової влади» (ст.6). Слід зазначити, що в Конституції України застосовуються й інші терміни, складником яких є слово «орган». Таким чином, це поняття застосовується для характеристики таких складових певного цілого, через що ціле набуває певних прав і обов`язків.

В цьому аспекті ми підтримуємо позицію А.Сухорукової про те, що у зв'язку з цим є доречним тлумачити терміни «державний орган» й «орган державної влади» як такими, що використовуються в державному управлінні, та є якщо не тотожними (ідентичними), то досить близькими за значенням, та такими, що окреслюють однопорядкові явища [106, 242].

З цього приводу науковці роблять висновок про те, що поняття «орган держави» та «державний орган» є синонімами й вживаються в правовій науці для визначення одного й того ж явища, тому вбачається доречним вживати ці поняття як ідентичні (тотожні) [67, с.475].

Однак є позиції, відповідно до яких означені поняття містять розходження, які, зокрема, полягають в юридичному статусі, що закріплені нормативно-правовим актами. У зв'язку з цим зазначається, що статус державного органу може визначатися підзаконними актами, що прийняті на засадах так званих статусних законів, однак статус органів державної влади визначається виняткова Основним Законом й/чи законами України [цит. за: 18, с.52].

Цікавою вбачається тлумачення поняття «орган державної влади» А.Сухоруковою. Так, науковець визначає даний термін як організаційно роздільну та відповідно автономну складову частку цілісного, єдиного державного апарату Української держави, яка складається із колективу громадян України (одну особу) – це державних службовців, – що утворений в встановленому законодавством порядку щодо виконання відповідних завдань й функцій держави, та наділений із цією ціллю належними державно-владними повноваженнями, що впроваджуються у встановлених національним законом організаційних й правових формах [106, 243].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

У дослідженнях наголошується на ряді специфічних ознак органу державної влади, що відокремлюють його від інших суб'єктів (у тому числі державних підприємств, організацій, установ) та окреслюється найголовнішою ознакою належність повноважень реалізовувати державно-владні функції у відповідній сфері державної діяльності в результаті чого й відображається його суверенна воля, яка у сукупності із іншими органами державної влади є реалізацією суверенітету держави [97, с.63].

О.Д.Гринь наголошує на тому, що головними специфічними ознаками, що свідчать про якісну індивідуальність державних органів вважається те, що вони:

а) здійснюють державне управління;

б) виконують завдання, функції держави в одній із конституційних форм державної діяльності;

в) наділені повноваженнями, що мають державно-владний характер [20, с.12].

В практичній площині ці повноваження мають своє відображення в виданні юридично обов'язкових нормативно-правових та індивідуальних актів, у виконанні ним нагляду щодо дотримання вимог, що містяться в таких актах, у гарантуванні та захисті відповідних відносин від порушень через застосування заходів виховання, роз'яснення, переконання й заохочення, а у випадку необхідності й державного примусу [20, с.12].

Атрибутивними ознаками органу державного влади визначають [78, с.99-101] наступні:

-створення і ліквідація у встановленому державною порядку;

-організаційна відокремленість у системі органів, що утворюють державний апарат, тобто наділення статусом юридичної особи публічного права;

-уповноваження державою виконувати її завдання й функції;

-виступає від імені держави при виконанні повноважень в рамках встановленої компетенції;

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

-повноваження органу державної влади визначаються конституційно чи законодавчо;

-здійснює свою діяльність у встановленому державою порядку відповідно до визначених організаційних форм, процедур й методів, що чітко фіксуються Основним Законом та законами України й іншими нормативно-правовими актами;

-посади в органах державної влади можуть займати лише громадяни України;

-наявність державно-владних повноважень, що передбачає правообов'язок: а) приймати остаточні рішення, які є обов'язковими для виконання всіма громадянами, іноземцями, особами без громадянства, органами, установами, організаціями, їх посадовими особами на яких поширюється компетенція відповідного органу державної влади; б) здійснювати ресурсне забезпечення впровадження прийнятих управлінських рішень; в) здійснювати контроль над виконання прийнятих рішень з можливістю застосування легального (закріпленого законодавчими актами) та легітимного (встановленого в суспільстві) примусу.

Таким чином, в зв'язку з цим доцільним вбачається виокремити такі ознаки державного органу:

- він формується з волі держави та здійснює свої функції від імені держави;

- виконує чітко визначені, встановлені в законодавчому порядку види та форми діяльності;

- має юридично закріплену організаційну структуру, територіальний масштаб діяльності;

- наділений повноваженнями державно-владного характеру.

Вважаємо, що основна відмінна ознака, що дозволяє відмежувати орган державної влади від іншого державного органу, – це наділення органу повноваженнями державно-владного характеру. Практичною реалізацією державно-владних повноважень є:

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

а) видання від імені держави юридично обов'язкових нормативних та індивідуальних актів;

б) спостереження за чітким дотриманням та виконанням вимог, які містяться в означених актах;

в) забезпечення та захист цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, роз'яснення та заохочення, а в необхідних випадках також заходів державного примусу.

Всі інші органи, які не наділені власними державно-владними повноваженнями, слід розглядати як допоміжні, що забезпечують діяльність органів, створюваних при органах в структурі державної влади. Вони не мають організаційної та функціональної самостійності та незалежності і є, як правило, допоміжними апаратами, що покликані забезпечувати діяльність органів державної влади. На відміну від органів державної влади статус державних органів, які не мають державно-владних повноважень, регулюється не законами, а підзаконними актами. До таких органів слід віднести Офіс Президента України, апарат Уряду України, Верховної Ради України. Також є науковці, що відносять до цієї групи державних органів Рахункову палату України, Уповноваженого з прав людини тощо.

А.Г.Равлюк пропонує розглядати орган державної влади й державний орган в двох значеннях – вузькому й широкому. Автор зазначає, що з однієї сторони, як такий, що наділений владними повноваження, однак з іншої, повноваження якого зорієнтовані для виконання спеціальних завдань, функцій держави для підтримання нормальної (звичайної) життєдіяльності в державі [96, с.59].

На думку В.Б.Авер'янова саме компетенція (обов'язки, права) вважається основною частиною змісту юридичного (правового) статусу кожного органу, які доповнюється такими досить важливими елементами як його функції, завдання, а також характер взаємозв'язків із іншими органами (за вертикаллю та «горизонталлю»), місце в ієрархічній структурі органів

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

виконавчої влади, послідовність вирішення кадрових й установчих питань [15, с. 247].

До додаткових ознак щодо питання розмежування гілок влади науковці відносять наявність власної компетенції, відповідну сукупність обов'язків й повноважень, через які суб'єкти влади здійснюють свої функції, самостійність (таким чином, можливість суб'єктів владних повноважень виконувати свої функції самостійно від інших органів державної влади, виключення (усунення) підпорядкування будь-якому зовнішньому управлінню, і також незалежність суддів), виключність відповідних повноважень суб'єктів влади, що об'єднані в рамках однієї гілки влади [74, с.40].

Сутнісна властивість органу державної влади відкривається саме через його компетенцію, що виражається кількісними показниками можливостей такого (відповідного) органу, що окреслені відповідними обов'язками й правами, в результаті чого це й показує ціль його створення. Однак важливим вважається те, що «…сама сутність змісту органу державної влади в жодному разі не може бути порушена, оскільки тоді змінюється його властивість. Тобто такий орган може бути створений тільки на підставі закону та для виконання завдань держави, яка за його допомогою і виконує свої функції у суспільстві» [96, с.59].

У науковій доктрині не склалося єдиного трактування цього терміну. Спостерігається різноманітність його інтерпретації у теорії й в законодавчій та правозастосовній практиці. У зв'язку з цим питання про співвідношення понять «система» і «структура» стосовно регулювання організації влади на національному рівні підлягають встановленню у законах.

У Великому тлумачному словнику поняття «структура» характеризується як: а) взаєморозміщення й взаємозв'язок відповідних складових частин цілого; б) устрій, організація чого-небудь [14, с.1405].

Визначення поняття «система» зводиться в тлумачному словнику до кількох напрямках, зокрема: 1) порядок, що обумовлений правильним (планомірним) розміщенням та взаємним звязком частин (елементів) чого-

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

небудь; 2) певна форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, установ тощо); 3) сукупність яких-небудь частин, елементів, одиниць, що об'єднані за спільною харакерною ознакою, призначенням; 4) сукупність, цілісність принципів, що є основою певного вчення// сукупність певних методів, способів, прийомів здійснення чого-небудь (система управління); 5) певна будова, структура, яка становить цілісність закономірно розміщених й функціонуючих частин [14, с.1320-1321].

Поняття «система» включає «види» виконавчих органів, але цим вона не вичерпується. У свою чергу, поняття «структура» означає перелік органів, що входять у відповідну «систему». Таким чином, категорія «система» за своїм нормативно-правовим змістом не є тотожною терміну «структура», проте чіткі ознаки цих понять не встановлені. У зв'язку з цим спостерігається істотна невизначеність у розумінні й тлумаченні.

Таким чином, з теоретичної точки зору система дає загальне уявлення про деяку сукупність і відображає єдність функціонування різних взаємопов'язаних між собою елементів. Структура ж розкриває внутрішню складову цієї системи, демонструє взаємну узгодженість конкретних її складових. Виходячи з цього видається, що структура при розгляді безлічі будь-яких елементів не може існувати без організації їх системи і застосовна тільки для характеристики окремих складових, а не цілого, що реалізує ту чи іншу функцію. Іншими словами, структура присутня в окремому елементі системи та носить конкретний, деталізований характер. Стосовно органів державної влади стає очевидним, що встановлення системи органів передує визначенню їхньої структури. Поза зв'язком із системою структура може бути досліджена лише щодо якогось конкретного органу.

Ступінь організованості системи визначається залежно від різноманітності функціональних зв'язків, кількості та якості елементів та від стійкості структури. Чим вища стійкість структури і чим більше функціональне навантаження на кожен елемент, тим вища організованість системи. Але кожна система характеризується не тільки наявністю певних

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

зв'язків і відносин між елементами, що її утворюють, а ще й нерозривною єдністю з навколишнім середовищем, у взаємодії з якою система виявляє свою цілісність.

Регламентуючи державний режим влади, положення нормативно-правових актів, як правило, встановлюють систему органів, що реалізують той чи інший напрямок державної політики. Крім того, законом чи підзаконними актами, характеризується організація діяльності конкретного органу, встановлюється структура, що розкриває їх внутрішній порядок. При цьому сам термін «структура» найчастіше у правових нормах не використовується.

При аналізі категорії «система органів державної влади» необхідно враховувати наступні проблемні аспекти:

по-перше, зміст поняття «орган державної влади» у його співвідношенні з терміном «державний орган» у структурі державного апарату;

по-друге, сутність категорії «система» щодо організації державної влади;

по-третє, дослідження фактично сформованої системи органів державної влади в Україні в аспекті забезпечення належного балансу між централізацією та децентралізацією, єдністю суверенної державної влади, конституційним принципом поділу влади тощо.

У більшості теоретичних досліджень наголошується, що орган державної влади (або державний орган) – це елемент державного апарату. На відміну від держави державний апарат характеризується як «система державних органів», які здійснюють від імені держави його функції. При такому трактуванні терміну «державний апарат» може скластися враження, що це поняття повністю тотожне категорії «система органів держави».

Водночас між поняттями «державний апарат» та «система органів державної влади» є певні відмінності. Перша категорія має переважно теоретико-правову спрямованість дослідження та характеризує «зовнішній» аспект взаємодії держави (як сукупності громадян, які проживають на певній території та політично організованих за допомогою суверенної державної

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

влади) з її частиною, що називається «апаратом» (сукупністю посадових осіб, державних службовців та інших носіїв влади, організованих у систему державних органів). А термін «система органів державної влади» акцентує увагу на конституційно-правовій проблематиці «внутрішнього» інституційного режиму (устрою) державного апарату. Тут ключове значення мають такі конституційні фактори, як статус органу (законодавчий, виконавчий, судовий чи інший), його конституційні повноваження та функції (що характеризують поняття «компетенція»), механізми формування, взаємодії та дострокового припинення повноважень. Якщо допустити подібну аналогію, можна сказати, що поняття «державний апарат» та «система органів державної влади» знаходяться в тому ж співвідношенні, що терміни «правова система» та «система права».

Найважливішою характеристикою органу державної влади слід вважати відносно відокремлений та самостійний елемент державного апарату, що пов'язаний з безпосередньою організаційно-правовою трансформацією та практичною реалізацією певної функції державної влади (здійсненням певного обсягу владних повноважень при реалізації будь-якої функції).

Орган державної влади характеризується такими ключовими ознаками як: 1) організаційна самостійність; б) відокремленість; в) громадська правосуб'єктність. Орган – це частина чогось (у разі держави, точніше – його апарату), яка виконує окремі функції всієї держави в цілому. Державні органи діють у чіткій відповідності до своєї компетенції, що чітко встановлена конституцією держави, законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Порядок формування та діяльності органів державної влади може бути довільним. Він регулюється законодавством та має виключати випадкові, довільні та несанкціоновані рішення. Цим, однак, не виключається певна рухливість системи та структури органів державної влади.

Категорія «система органів державної влади» перебуває у нерозривному зв'язку з концепцією поділу влади. Термін «система», при всьому різноманітті його розуміння, в правовому аспекті й щодо організації державної влади

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

характеризує, в першу чергу, відокремленість і самостійність органів законодавчої, виконавчої та судової влади (ст. 6 Конституції України). Кожен із названих органів має диференційовані конституційні функції, які можуть здійснюватися представниками інших гілок влади. Тим самим забезпечується захист суспільства від свавілля та несанкціонованого втручання з боку публічної влади. Набагато важливішим, у контексті нашого дослідження, є та обставина, що конституційний принцип поділу влади гарантує системність у створенні суспільної влади. Ця системність означає конституційне розмежування компетенції, коли від будь-яких двох і більше державних органів не можуть виходити взаємовиключні владні прерогативи. Водночас усі державні органи утворюють єдину систему в тому плані, що вони однаково реалізують державний суверенітет та функції держави. Їх не слід протиставляти одне одному. Вони повинні узгоджено функціонувати та взаємодіяти з метою реалізації національних, суспільних інтересів.

Розглядаючи наше питання слід звернути увагу й на розкриття сутності поняття «механізм держави» під яким вбачається система державних органів, покликаних здійснювати завдання та функції держави.

Механізм держави є реальна організаційна потужна сила, за допомогою якої держава здійснює владу, проводить політику в тому чи іншому напрямку. Він інтегрує структуру держави та використовує можливості суспільства для вирішення проблем державного управління.

На нашу думку, механізму держави притаманні ряд характерних ознак, зокрема:

а) системність, тобто в ньому має місце особливим чином організована сукупність елементів управління;

б) цілісність, тобто здійснення діяльності, що має єдину мету;

в) ієрархічність, тобто взаємодіючі органи мають управлінську вертикаль;

д) особлива роль державних органів, які займають у ньому центральне місце.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Специфіка функціонування механізму держави обумовлена особливостями економічних, соціальних, політичних, духовних і культурних відносин, що існують в країні.

Орган державної влади – це частина державного апарату, що бере участь у здійсненні певних функцій держави та у зв'язку з цим наділена владними повноваженнями.

Як зазначає О.Д.Гринь «апарат держави – це не механічне поєднання окремих органів цього апарату, а їх чітко організована, суворо впорядкована цілісна система». Дослідник відносить до детермінант, що мають вирішальне значення (вплив) на функціонування та постійний розвиток державного апарату як цілісної, єдиної системи наступне:

– спільність економічної засади державних органів – це системи господарювання та різноманітних форм власності на засоби виробництва;

– єдність політичної основи державних органів влади;

– наявність загальних принципів побудови, й відповідно функціонування різних державних органів як складових частин (елементів) державного апарату;

– спільність кінцевої цілі та завдань, що постають перед різними державними органами [20, с.12].

Орган державної влади є юридично оформлена, організаційно та економічно відокремлена частина державного механізму, яка складається з державних службовців, наділених владними повноваженнями та матеріальними засобами для здійснення, у межах своєї компетенції, завдань та функцій держави. Орган державної влади постає в основі системи побудови механізму держави.

Класифікувати органи державної влади можна за різними ознаками: за способом формування, за ієрархією, за формою реалізації державних функцій, характером компетенцій тощо. Для аналізу, що проводиться у межах цього дослідження, важливе значення має класифікація органів державної влади за ознакою поділу на гілки влади. За цим критерієм виділяють законодавчі,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

виконавчі та судові органи державної влади, а також державні органи, що не є органами державної влади (інші органи державної влади).

Так, за основу поділу державних органів влади на самостійні гілки влади (законодавча, виконавча, судова) покладено теорію поділу влад, яка вважається функціональним принципом раціональної організації та контролю за діяльністю інститутів зі сторони державної влади. Цей принцип був сформований французьким просвітителем Ш.Л.Монтеск`є ще в 1748 році.

В Українській державі цей принцип вперше було проголошено в Декларації про державний суверенітет України, а потім був закріплений в Основному Законі (ст.6) більш розширивши його та підкресливши, що органи законодавчої, виконавчої й судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах та у відповідності до законів України. Таким чином, це має важливе значення для гарантування функціонування державних органів на засадах законності, в межах своїх повноважень.

Можна вести мову про існування двох сторін, що характеризують досить суперечливий та складний характер становлення вчення розподілу влад. Перший стосується обґрунтування ідеї щодо організацій й здійснення державної влади на засадах раціонального розподілу праці в рамках державного механізму як неподільної, цілісної системи органів, що перебувають у окресленому співвідношенні й вважаються організаційно відокремленими, й також вираженого поділу функцій між ними, гарантування та забезпечення їхньої юридичної самостійності, взаємостримування й ділової взаємодії. Щодо другого аспекту, то є тлумачення розподілу влад, як умови знищення та унеможливлення деспотизму, запобігання щодо зловживання владою, а також її узурпації; як передумови щодо поміркованого правління, гарантування та забезпечення законності; як забезпечення гарантії прав, свобод особистості й вільної гри політичних сил; як значущого засобу, інструменту врівноваження протилежних інтересів, унормування й

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

стабілізації суспільного ладу, його збереження від тиранії й анархії [74, с.40-41].

Поділ влад гарантує чітке функціонування механізму держави загалом, оскільки унеможливлює не одній з гілок влади узурпувати владні повноваження інших. Саме тому засновники ідеї поділу влад утворили систему стримувань та противаг. Так, до цієї системи включають визначення різних термінів їх виборів, право законодавчого органу висловити імпічмент президенту, право президента на розпуск законодавчого органу, спільне призначення президентом та парламентом деяких посадових вищих осіб [20, с.12].

Теорія поділу влад відповідно до її початкового тлумачення була в найбільш повному обсязі втілена в Конституції США (1787 р.). Із позиції закріплення системи поділу влади Основний Закон США є класичним. Переважна більшість конституцій світу сприйняли цю систему з фіксацією стримувань й противаг та з урахуванням своїх внутрішніх історичних, економічних, політичних та інших характерних особливостей. Так, до складових елементів системи стримувань та противаг зараховують: впровадження відповідного терміну повноважень посадових осіб та органів; невідповідність (несумісність) депутатського мандату щодо зайняття посади в державному апараті управління; встановлення право вето на законопроєкти; право щодо розпуску парламенту; встановлення контролю над законодавчою владою, що буде здійснюватися народом у період виборів; незалежність судового корпусу. Окрім цього, також до системи стримувань й противаг слід віднести і наявність в парламенту контрольних функцій тощо [74, с.42].

В Конституції США також можна відстежити вплив як засновників-початківців цієї теорії, так й конституційних британських зразків поч. XVIII століття. Законодавчі повноваження були Конгресу запропоновані, що у своєму складі мав дві палати – Сенату й Палати представників (ст.1). Виконавча влада була ввірена Президенту (ст.2), а судова – Верховному Суду Сполучених Штатів Америки та судам, що встановлені Конгресом (ст.3). З

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

однієї сторони, для конституційного будівництва США є характерною ознакою високий ступінь організаційної відмежованості. Відповідно, Прехзидент та члени його кабінету не ммають права перебувати в палаті Конгресу та брати участь в його голосуванні. Президент не має права щодо законодавчої ініціативи. Президент та Конгрес обираються окремо один від одного. Члени кабінету несуть відповідальність лише перед Президентом [74, с.42].

З другої сторони діє система «стримувань та противаг». Закони приймаються в Конгресі, однак кожен відповідний законопроєкт подається Президенту, що в праві цього не підписати та відправити із своїми правками (зауваженнями) до тієї палати, звідки відповідний законопроєкт надійшов. Вирішальне слово належить Конгресу. Президент наділений повноваженнями щодо укладання міжнародних договорів, однак, які вимагають схвалення від Сенату (дві третини від присутніх сенату). Президенту відведено право призначати послів, а також інших посадових осіб й суддів Верховного суду, однак має це робити «із поради й згоди Сенату». Верховний суд наділений правом оголошувати неконституційними акти Президента та Конгресу [74, с.42-43].

Утворений американський варіант розподілу влади в Сполучених Штатах Америки почали називати системою «стримувань та противаг», що мала б не лише попередити узурпаторські напрямки однієї із трьох гілок влади, однак й забезпечити незмінність (стабільність) державних правових інститутів та безупинність функціонування самої державної влади. Здійснення принципу поділу влади на практиці ніколи не співставлялося з тією моделлю, що є запротокольована в конституції. Державний механізм весь час зазнавав змін в період розвитку американського суспільства, а також відповідних змін щодо ролі на міжнародній арені США. Для нього є характерним достатня гнучкість задля пристосування до змін, які відбуваються в державі, щоб якомога найбільше співпадати інтересам управлінських кіл в даний час. В той же час, хоча в законодавчій компетенції вищих органів державної влади, як і

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

відповідно, в їхніх фактичних функціональних повноваженнях, а також практичній діяльності та взаємовідносинах відбувалися значні зміни, сам принцип розподілу влади не переставав діяти ніколи, окреслювати основу державного механізму [74, с.43].

Таким чином, ціллю створення системи стримувань та противаг є впровадження та реалізація принципу розподілу влади. Ключове завдання та призначення охарактеризованої системи – це забезпечення політичної стабільності, безперервність функціонування органів державної влади. Злагоджена взаємодія всіх гілок влади, а також недопущення кризи в діяльності державного механізму. Відповідно, під системою стримувань та противаг тлумачиться сукупність нормативно (законодавчо) закріплених повноважень, форм, методів, засобів та процедур, що призначені для гарантування впровадження принципу розподілу влади, а також недопущення домінування (переважання) будь-якої із гілок влади й досягання інертної стабільності між ними.

Принцип поділу влади можна окреслити через два аспекти, зокрема, це:

1) розподіл між самими органами держави. Жодному з органів державна влада не належить в повному обсязі. Окрім цього державні органи влади повинні діяти в межах своїх повноважень та не в праві перебирати на себе функції інших органів. Отже, в демократичній, правовій державі відсутня неконтрольована конституцією та законами будь-яка необмежена влада. Розподіл влади є засобом (методом) щодо організації державної влади у відповідності з принципами розвинутого суспільства, а також засобами забезпечення прав й свобод громадян;

2) розподіл влад – це діючий, працюючий механізм, що досягає цілісності на засадах складного процесу погодження спеціальних нормативно-правових процедур, що передбачені, в тому числі, й у випадку конфлікту. В суспільстві демократичному державні структури перебувають під постійним контролем (наглядом) народу. Досить важливе значення також має й орган конституційного контролю, через який гарантується конституційність всіх

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

законів й підзаконних нормативно-правових актів. У системі взаємних стримань й противаг значна роль відводиться главі держави як стримуючому фактору щодо прийняття законодавцем поспішних, необдуманих рішень (право вето, у деяких випадках призначення дострокових виборів) [22, с.35-36].

Розподіл влади є не лише юридично-організаційний, але також і соціально-політичний принцип, який надає змогу об'єднати між собою такі між собою суперечливі аспекти соціального життя як свобода та влада, право й закон, держава та суспільство. Відповідно, розподіл влади вважається як необхідною умовою, так і критерієм демократизації політичного життя. В демократичній країні джерелом влади вважається народ, а тому лише народ має право брати участь щодо реалізації політичної влади. І саме в такій країні гарантується представництво інтересів різних соціальних груп, плюралізм поглядів, думок [22, с.35-36].

Змістовна сутність принципу поділу влади окреслюється в тому, що єдина, цілісна державна влада інституційно й організаційно розділяється на три порівняно самостійні (відокремлені) гілки – законодавчу, виконавчу, судову. Розуміння принципу характеризується тим, що розподіл єдиної державної влади на відокремлені, самостійні (незалежні) три галузі здійснює запобігання щодо можливих зловживання зі сторони влади та виникнення тоталітарного режиму (управління) країною. В загальній системі державної влади кожна з гілок влади посідає своє відведене місце та виконує притаманні лише їх завдання та функції [44, с.168].

Як зазначають О.Козинець та В.Пророченко призначення принципу поділу влади (на три гілки влади) має свій прояв щодо організації й діяльності органів державної влади в наступних аспектах: здійснити поділ та збалансувати владні й державні повноваження між різними органами держави, таким чином запровадити взаємний контроль; усунути можливість узурпації влади, в такий спосіб унеможливити сконцентрувати всі повноваження чи ж переважну більшість їх в одному, єдиному органі державної влади чи/або в

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

руках однієї конкретної посадової особи, й таким чином запобігти свавіллю влади. Автори підкреслюють, що в демократичній державі влада в формі трьох гілок має своєрідну політичну форму відображення влади й інтересів народу (громадян). Будучи так званою «поділеною», влада в країні має залишатися єдиною та цілісною. Таким чином, поділ влади є особливою специфічною конструкцією, що забезпечує захист, збереження єдності влади у державі [44, с.168].

Одночасно принцип поділу державної влади має значення не настільки жорсткого поділу компетенції й функцій між владними структурами, скільки механізми тісної їхньої взаємодії щодо вирішення проблем державного будівництва. Оскільки для забезпечення справжньої (дійсної) незалежності однієї з гілок влади від іншої необхідною умовою є те, щоб кожна мала реальну можливість здійснювати вплив на іншу [20, с.12].

На сьогодні держава, що не забезпечує принципу розподілу влади, не є гідною вважатися демократичною, адже відсутність монополії будь-якого органу державної влади на владу вважається необхідною вимогою існування демократії, й адже тому демократія не має допускати змішування гілок влади. В межах лінії держави, що не гарантує забезпечення принципу розподілу влади, громадяни такої держави стають справжніми заручниками цієї влади [44, с.168].

В теоретичному плані, в демократичній країні три гілки державної влади мають одна одну доповнювати, а також не повинно бути «вищої» чи превалюючої над іншими. В демократичній країні, в першу чергу, верховною вважається воля народу (тобто народний суверенітет), відображена через належний демократичний процес. Є також хибним твердження про те, що будь-яка із трьох влад може здійснювати коли-небудь свою діяльність повністю відокремлено від інших. Ці гілки влади спираються одна на одну для того, щоб забезпечити цілісний спектр послуг соціалнього харакретру, що є вкрай необхідним демократичному суспільству. Зокрема, в той період коли законодавчий орган слугує законодавчим фундаментом, судова влада

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

тлумачить та застсовує закон як базову основу щодо своїх рішень, а в свою чергу, виконавча влада досить часто є відповідальною щодо виконання цих рішень для інтересів суспільства. Отже, зазначені три влади здійснюють своє функціонування на умовах взаємозалежності чи зближеня та віддалення. Таким чином, ніколи не відбувається повністю «розподілу повноважень». За таких умов, три гілки влади здійснюють функціонування як система стримувань та противаг, і відповідно, кожна із яких є відповідальною перед іншими в цілому в інтересах суспільства [77].

Органи державної влади (види) можна окреслити через їх групування за відповідними критеріями, зокрема: 1) за способом формування; б) за територією, на яку поширюється їхня юрисдикція; в) за характером повноважень; г) за функціональним призначенням (рис.1.1.).

Слушною є думка А.Г.Равлюка про те, що не дивлячись на досить різноманітну класифікацію органів державної влади всі вони виконують важливу роль у системі державного механізму, встановлюють каркасну вибудовану конструкцію, що маючи свою різноманітну специфіку має діалектичний зв'язок єдності, який в сукупності й вважається тією державно-утворюючою складовою за допомогою якої держава здатна функціонувати [97, с.63].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Рис.1.1. Поділ органів державної влади за критеріями [складено автором за: 95, с.107].

У нашій роботі в подальшому ми будемо досліджувати систему органів державноїі влади за функціональним призначенням та поділом відповідно до Конституції України за законодавчу, виконавчу та судову гілку влади.

Отже, на основі аналіз наукової літератури, законодавчих актів можемо констатувати про те, що вживання таких термінів як «державний орган», «орган держави», «орган держаної влади» у переважній більшості носить синонімічний характер. У зв'язку з цим вбачається за доцільне в нашому

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

дослідження використовувати ці терміни як ідентичні, близькими за значенням та такими, що характеризують однопорядкові явища.

1.2 Методологічні засади дослідження системи органів державної влади

Функціонування самостійних та незалежних органів державної влади є необхідним атрибутом сучасної правової, демократичної держави. Здійснюючи одну з форм народовладдя (представницьку демократію), відповідні органи у межах країни виконують державні надважливі функції від імені та за дорученням українського народу. Порядок їх організації та діяльності підлягає детальному правовому регулюванню нормами права. Виходячи з цього, необхідне повне уявлення про систему цих органів, що дозволить не тільки вибудовувати логічно обґрунтовану методологію наукових досліджень, а й забезпечить необхідний рівень правозастосовної практики. У зв'язку з цим все частіше звучать заклики щодо підвищення вимог до чіткості визначення понятійного апарату, що використовується в правових нормах, що регламентують побудова системи органів державної влади.

Органи, що мають повноваження державно-владного характеру здійснюють свої функціональні обов’язки задля впровадження ключових напрямків державного розвитку, що зафіксовані в Основному Законі. Серед основних та найголовніших проблем розвитку та розбудови нашої країни вважається проблема створення такого дієвого та функціонального механізму публічних інституцій – системи органів державної влади. Методологічною фундаментальною основою діяльності органів державної влади є концепція розподілу влад та єдності, вивчення та аналіз якої продовжуються на протязі сторіч.

Ефективність та результативність будь-якого пізнавального процесу й адекватність отриманих знань безпосередньо визначаються методологією, яку

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

застосовує дослідник. У зв'язку з цим у даному дослідженні робиться спроба пошуку методології дослідження системи органів державної влади, а також способів упорядкування отриманих знань.

Необхідність актуалізації методологічних засад дослідження феномену системи органів державної влади, безумовно, обґрунтована гостротою самої проблеми функціонування владних інстанцій та конкретних посадових осіб на всіх рівнях. Водночас, як відомо, означене питання одне з найдавніших і все ще не вирішених питань різних наук, зокрема й науки державного управління, незважаючи на численні спроби всебічно та поглиблено вивчити це питання серед представників юридичних, політичних та інших наук. Цим, відповідно, підвищується рівень наукового інтересу до проблеми та одночасно підкреслюється її складність.

Сутність визначення понять виконавчої, законодавчої й судової влади можливо зрозуміти лише через призму дослідження теорії державної влади й теорії поділу влад. Дослідження ж соціальної та правової природи державної влади є неможливим без попереднього розкриття сутності влади, як соціального, універсального феномену [61, с.32].

Безперервний розвиток наукової думки обумовлює виникнення нових й нових концепцій влади, але таке розмаїття ніяким чином не сприяє появі усталеного, єдиного та чіткого визначення поняття «влади», яке б задовольнило всіх представників гуманітарних наук на сьогодні. Так, існує думка про те, що термінологічне визначення поняття «влада» взагалі не може мати єдиного, одного усталеного значення, й чим можна пояснити причини постійних дискусійних суперечностей навколо цієї проблематики.

Поняття «влада» як явище суспільного життя розглядаються такими науками як філософія, державне управління, політологія, соціологія, юридичні науки та низкою інших наук, що мають в своєму тлумаченні означеного поняття цілу низку наукових підходів.

Обрання відповідного методу дослідження може привести до абсолютно різних висновків. Здійснюючи дослідження суб’єктивного складу відносин

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

влади, до прикладу, можна дійти висновку про те, що відносини влади є характерними не тільки для людської спільноти, але й для всіх форм тваринного співжиття.

Дослідження такого феномену як влада має й іншу комплікацію, що носить семантичний характер: в наш час слово «влада» може застосовуватися для характеристики та аналізу настільки широких явищ та процесів, що витлумачення цілісного, єдиного визначення щодо означеного поняття втрачає будь-який сенс. Відповідно, вже не тільки на побутовому, але й на науковому рівні поняттям «влада» почали позначувати діяльність із управління країною, відповідний державний орган (чи ж систему державних органів), сила чи міць, що існують абстрактно або ж відносно відповідного предмету, винятковий, особливий рід суспільних відносин або/чи здатність до самоконтролю та інше [61, с.33].

У контексті методологічного пошуку особливу увагу слід приділити комплексному початку при побудові власне методології дослідження органів державної влади, оскільки в іншому випадку є можливість не розкрити цілісно проблему.

У перекладі з грецької слово «метод» буквально означає шлях до чогось. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови метод визначається як: а) спосіб пізнання явищ природи й суспільного життя; б) прийом чи система прийомів, які застосовується (використовуються) в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві та іенше) [14, с.664].

Тому метод у найширшому сенсі можна визначити як діяльність, спрямовану на досягнення будь-якої мети. Відповідно в науці метод – це спосіб пізнання. Метод науки, з однієї сторони, відображає пізнані відповідні закони сфери, що досліджується на даний час, а з іншої – постає як подальше пізнання. Таким чином, метод одночасно є як результатом процесу дослідження, так і його передумовою.

Метод в тій чи/або іншій своїй формі: (1) зводиться до сукупності встановлених правил, способів, прийомів, норм пізнання та дії; (2) є системою

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

принципів, вимог, розпоряджень, що мають орієнтувати в рішенні конкретного, деталізованого завдання, досягненні встановленого (визначеного) результату в тій або(чи) іншій сфері діяльності; (3) дисциплінує пошук істини, дозволяє (якщо є правильний) раціонально заощаджувати час й сили, направлятися до цілі найкоротшим шляхом; (4) метод служить певним компасом, відповідно, по якому суб'єкт пізнання й дії споруджує свій шлях та дозволяє уникати помилок [8, с.19].

Доцільним вбачається навести позицію Х.І.Кобацької про те, що комплексність (цілісність) й всебічність характеристики та аналізу будь-якого явища правової дійсності забезпечується через поєднання/об`єднання кількох наукових методів. Адже комплексний підхід надає можливість поєднати два ключові наукові методи (зокрема, структурний та функціональний) чи використовувати, застосовувати три й більше методів щодо досягнення поставленої наукової цілі [42, с.66].

Метод дослідження формується на основі певної методології – науки про методи, яка включає в себе світоглядний підхід, парадигму, дослідження предмета, структури та місця цієї науки у загальній системі знань та власне метод.

У тлумачному словнику термін «методологія» визначається як:

а) вчення про науковий метод пізнання, перетворення світу; його теоретична, філософська (засада) основа;

б) сукупність методів дослідження, які використовуються (застосовуються) у будь-якій науці у відповідності зі специфікою об'єкта її пізнання [14, с.664].

Поняття «методологія» має два основних значення:

1. система визначених способів та прийомів, що застосовуються в тій чи іншій сфері діяльності (науці, політиці, мистецтві тощо);

2. вчення про цю систему, теорія у дії, загальна теорія методу [8, с.19].

Науковці [3, с.66] тлумачать методологію в якості відповідного процесу теоретичного пізнання щодо проблематики наукового характеру, який

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

впроваджується через сукупність методів, методологічних засобів, прийомів, способів з ціллю отримання об'єктивної знань (інформації).

Отже, методологію сучасної науки державного управління можна визначити як сукупність відповідних теоретичних принципів, логічних прийомів, конкретних способів дослідження сучасних державно-управлінських явищ. В період дослідження відповідного самостійного державно-управлінського явища утворюється своєрідна, властива лише певному досліджуваному явищу притаманна методологія. Методологія досить часто піддається впливу певних суб'єктивних чинників, зокрема має вплив рівень спеціальної підготовки, освіти тощо. У зв'язку з цим дослідження одного й того ж явища (проблематики) може мати в практичній площині відмінні методологічні засади досліджуваного явища.

На підставі аналізу можемо охарактеризувати методологію системи органів державної влади як теоретичний процес пізнання та пошуку об'єктивних наукових знань, що зачіпають актуальні питання дослідження системи органів державної влади із використанням методів й методологічних способів та прийомів.

Таким чином, методологія дослідження системи органів державної влади в сучасній Україні – це сукупність теоретичних поглядів, наукових підходів, методів, принципів, прийомів та способів наукового пізнання, а також об'єктивної оцінки характеристики держави, відповідного правового та організаційного інструментів побудови системи органів державної влади та інших актуальних питань дослідження органів державної влади із використанням методів й методологічних способів та прийомів.

Слушною є думка О.Дніпрова про те, що будь-яка методологія, та особливо методологія вдосконалення суспільних відносин, полягає в тому, щоб окреслити чітко такі методи дослідження явищ соціального характеру, які: а) відповідають самому об'єкту дослідження, інакше кажучи, адекватні природі досліджуваного самого явища; б) надають теоретичне уявлення щодо системи методів дослідження визначеного (конкретного) явища, що потрібно

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

сприймати як теорію, що звернена до практичної площини дослідження. Проте не можна методологію розглядати лише як науково-дослідницький інструментарій. Відповідно, в першу чергу, методологія окреслюється як теоретичне уявлення про саме явище та про можливості щодо вивчення з ціллю його практичного вдосконалення, без чого практичне вдосконалення соціальної практики втрачає будь-який сенс, а реформування, модернізація будуть щонайменше неефективними, якщо навіть не шкідливими [26, с.59].

Дослідники [8; 26; 65] виділяють наступні функції методології:

- забезпечення всеохоплюючого отримання інформації про процес або явище, яке досліджується (вивчається);

- виокремлює способи здобуття наукових знань, що окреслюють динамічні явища чи процеси;

- отримання та подання нового знання у вигляді понять, критеріїв, законів, гіпотез, теорій;

- утворює систему інформації наукової, що будується на об’єктивних фактах, й логічних та аналітичних інструментах наукового пізнання;

- надає уточнення, систематизацію, збагачення понять й термінів у науці;

- внутрішня організація та регулювання процесу пізнання чи (або) ж практичного перетворення того чи (або) іншого об’єкта;

- організація використання в практичній діяльності нових знань.

Методологічна робота не обмежується лише здійсненням аналізу пізнання, а також розглядає схеми діяльності, що створюють фахівці з ціллю поновлення, відтворення соціального буття. Завданням методології полягають в з’ясуванні, конструюванні, перетворенні схем діяльності інтегрованих в повсякденний, звичайний людський досвід. Змістом методології виступає внутрішня організація самого процесу пізнання, а також практичного перетворення об’єктивної реальності, гарантування та забезпечення програм діяльності раціональною побудовою [65].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Під методом визначають сукупність способів, операцій, прийомів наукового характеру, що спрямовані на пізнання об'єктивної істини (тобто отримання інформації) із конкретної, деталізованої досліджуваної проблематики [8, с.67].

Зважаючи на предмет нашого дослідження слід розкрити сутність поняття «методи державного управління». На думку Л.Л.Приходченко під зазначеним поняттям слід розуміти офіційні прийоми та способи управлінських ситуацій, застосування нормативно-правових, організаційних, мотиваційних, а також інших форм впливу на поведінку й свідомість людей у відповідності з компетенцією суб'єкта управління та в установленому порядку. Це є відповідний усвідомлений спосіб внутрішньої організації щодо змісту пізнавальної та практичної діяльності, який гарантує досягнення запланованого результату [95, с.86].

В.Д.Бакуменко визначає «методами публічного управління» як особливі способи чи системи способів, які використовуються в публічному управлінні щодо вирішення окреслених завдань та досягнення поставлених цілей й готуються на засадах знання певних принципів, законів його розвитку та функціонування. За структурою вони є системою відповідних правил й прийомів діяльності, які впроваджуються у вигляді сукупності взаємозв'язаних операцій. Масштабність об'єкта управління спричиняє їх велику кількість [95, с.86].

Таким чином, можна поділяти такі методи за:

а) спрямованістю публічного управління (державно-політичні, гуманітарні, соціальні, економічні, екологічні);

б) ключовими механізмами його реалізації (правові, кадрові, адміністративні, інформаційні та фінансові);

в) технологіями реалізації (планування, контролю, прогнозування, організації, прийняття управлінських рішень, комунікації, мотивації) й іншими ознаками [95, с.86].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Ключовим призначення будь-якого методу вважається (на засадах основних відповідних принципів, вимог, приписів тощо) гарантувати/забезпечити успішне, ефективне та якісне вирішення певних пізнавальних та практичних проблем, оптимальний розвиток та функціонування тих або/чи інших об'єктів, приріст знання [8, с.20].

На сьогодні цілком очевидним є той факт, що система методів, методологія не може обмежуватися лише сферою наукового пізнання, а має виходити за її кордони та обов'язково включати в свій шлях й сферу практики. Однак, за цих умов необхідно мати на увазі щільну взаємодію цих зазначених двох сфер [8, с.20].

Сучасна система наукових методів досить різноманітна. Відповідно, всі методи, що застосовуюся як в широкій, так і більш вузькій, науковій сфері поділяються на основні три групи: а) загальнофілософські; б) загальнонаукові; в) конкретнонаукові методи. Однак, слід підкреслити, що не дивлячись на приналежність до тієї або ж іншої групи, в процесі дослідження методи між собою взаємодіють, й таким чином доповнюючи один одного, скеровуючись на отримання нових наукових знань [65].

Вчення про сутність системи органів державної влади доцільно ґрунтувати на системному аналізі, що демонструє її тісний зв'язок з іншими органами влади й водночас відмінність їх зовнішніх ознак та внутрішнього змісту. Виділення суттєвих та видових ознак характеристики системи органів, та інших суміжних понять забезпечить формування наукового визначення органів державної влади, опис системи видів та кваліфікаційних ознак органів влади, фіксацію місця кожного з органів у цій системі.

Дослідження органів державної влади неможливе без характеристики її внутрішніх структурних елементів та специфічних зв'язків між ними. Структура органів державної влади забезпечує їй внутрішню організаційну єдність, що дозволяє існувати їй самостійно, й навіть визначає властивості та якості органів державної влади. Це вчення необхідно ґрунтувати на єдності розуміння змісту категорії «структура». На нашу думку, до структури органів

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

державної влади слід включенню такі елементи як суб'єкт, об'єкт (предмет), дії, засоби та способи, а також наслідки дій, відображені на предметі або викликані змінами предмета внаслідок діяльного впливу суб'єкта – результат. Всі ці елементи мають власну систему, структуру та є складними за змістом. Кожен з них має необхідні властивості, які, взаємодіючи із властивостями інших елементів, наділяють органи державної влади якостями, що дозволяють їм існувати як стійке, самостійне явище. Однак самі по собі елементи державної влади не можуть створити її систему та структури.

Для структурування елементів потрібно виявити та описати зв'язки між ними. Це пояснюється тим, що одні й ті ж самі елементи можуть входити до структур різних систем, беручи участь у них різносторонніми властивостями й сторонами. Відповідно, для характеристики структури органів державної влади ми маємо описати зв'язки між вказаними нами елементами та їхні властивості. Вони опосередковані законами причинно-наслідкових зав’язків та носять детермінаційний характер.

Систему органів державної влади як предмет наукового дослідження обрано невипадково, оскільки вони здатні здійснювати найбільший вплив на суспільні відносини та визначати перспективу їх подальшого розвитку. У зв'язку з цим діяльність владних суб'єктів має будуватися відповідно до таких якісних ознак як ефективність, результативність, прозорість та відкритість роботи, нерозривний зв'язок з населенням. Вважаємо, що ключову роль у підтримці цих ознак зможе гарантувати такий комплексний інститут, як органи державної влади, зокрема в рамках цілісної системи. Саме з цієї причини ми звертаємось до системного методу дослідження та вважаємо його основним у дослідженні.

При здійсненні аналізу системи мало хто поставить під сумнів твердження про наявності у системному об'єкті певних елементів. Звісно ж, що структурна складова системи залежить від мети, що переслідується та яка ставиться її виконавцями. Можлива ситуація, за якої в одній і тій самій системі

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

виділятимуться різні кількісні складники її елементів у зв'язку з розбіжністю цілей, що переслідуються.

Особливість системного підходу характеризується тим, що він зорієнтує дослідження на розкриття цілісності об’єкта, забезпечуючих її механізмів, на пізнання різноманітних типів зв’язків складного об’єкта та їх зведення в цілісну, єдину теоретичну картину [8, с.36].

Системний підхід в публічному управлінні А.В.Дуда та А.С.Осьмак розкривають як методологію, що розглядає публічне управління як цілісний, єдиний комплекс взаємопов’язаних елементів й сукупність взаємодіючих між собою об’єктів. У випадку використання системного підходу рішення приймаються у публічному управлінні на засадах аналізу всіх істотних процесів та зв’язків як всередині самої структури, так й із зовнішнім середовищем [95, с.163].

До головних вимог системного підходу відносяться наступні:

→ виявлення відповідної залежності кожного окремого елемента від його місця, функцій в системі, враховуючи той факт, що властивості цілого не є зведеними до суми властивостей його частин (елементів);

→ аналіз того, наскільки може поведінка системи бути зумовлена як особливостями її окремих частин (елементів), так й властивостями її структури;

→ вивчення механізму взаємозалежності, взаємодії середовища та системи;

→ дослідження характеру ієрархічності, що є притаманна та властива означеній системі;

→ гарантування множинності описів із ціллю багатоаспектного охоплення системи;

→ розгляд динамізму системи, зображення (представлення) її як цілісності, що розвивається [8, с.37].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Завдяки системному підходу передбачається розгляд об’єкта дослідження як системи. При застосуванні системного підходу маємо:

- з’ясувати компоненти системи, а також зв’язки між ними;
- визначити ключові фактори впливу на систему;
- надати оцінку, характеристику місця системи як підсистеми в більш загальній системі;
- виявляє окремі елементи (частини) системи, на які буде спрямовано вплив;
- дослідити процес управління системою;
- утворити систему із ефективнішим та результативнішим функціонуванням;
- впровадити отримані результати в практику [56, с.102].

Застосування системного підходу направлено на:

1) розкриття цілісності (єдності) об’єкта, прояв внутрішніх його елементів й зв’язків між ними;

2) аналіз явищ, відповідних процесів в певній системі, що надає можливість їх упорядкувати й, відповідно, розглядати як єдине ціле, у взаємодії та зв’язку між собою;

3) передбачає, що порівняно самостійні компоненти (складники) розглядаються не ізольовано, а в їх взаємозв’язку, що надає можливість виявити та окреслити системні властивості, і відповідно, якісні характеристики окремих елементів, що й складають систему [56, с.102].

При вибудовуванні будь-якої системи дослідженню піддається (окрім структурних елементів) також зв'язок між ними. Видається важливим сказати про те, що в системах можна виділити два основні різновиди зв'язків структурних елементів: інтегральні та неінтегральні. Відмінність цих двох видів властивостей полягає в тому, що в інтегральних зв'язках система знищується у разі поділу об'єкта на частини, неінтегральна властивість вказує на подільність системи.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

При дослідженні системи варто враховувати й інші питання, що пов'язані з її вибудовуванням та функціонуванням. Кожна система схильна до процесів «старіння», що для нас є особливо важливим, оскільки наша система має справу з відносинами в суспільстві, схильними до постійних змін. За таких обставин система органів державної влади повинна бути гнучкою та структурованою для можливості внесення відповідних змін до неї у випадку необхідної потреби.

Вплив на систему проявляється завдяки дії інших елементів, які не входять до системи органів державної влади. Система правового регулювання передбачає вплив, зокрема, правосвідомості та правової культури, що пронизує всі ланки державного механізму та постійно накопичує, оновлює правову інформацію, й цим самим оформляючи її у вимоги, що висувається до діяльності посадових осіб та органів державної влади. У зв'язку з цим актуальними питаннями постають зміни ідеології органів публічної влади та культури поведінки державних службовців. Ці взаємозв'язки законодавець повинен враховувати під час вибудовування системи органів державної влади на законодавчому рівні.

Системний метод пізнання передбачає розгляд явища з погляду його внутрішньої будови та взаємозв'язку його елементів як один із одним, так і з зовнішнім середовищем. Для системи органів державної влади притаманними є такі класичні системні властивості як функціональність, організаційна цілісність, зв'язок із зовнішнім середовищем, доцільність тощо. Дослідження органів державної влади через призму її системної будови дозволяє проаналізувати взаємозв'язок із спорідненими нормативно-правовими категоріями, встановити внутрішньосистемні зв'язки структурних елементів та скласти прогноз щодо подальшої їхньої зміни та майбутній розвиток.

В процесі дослідження проблемних аспектів щодо питання органів державної влади у сфері державного управління при застосуванні системного методу потрібно використовувати чіткий підхід щодо наукового дослідження наявності інформації з означеної проблематики, визначення детальних

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

елементів системи організації органів державної влади, їх структурованого розгляду та, відповідно, здійснення логічного аналізу. Всі загальнотеоретичні засади організації органів державної влади перебувають в одній системі, пов'язані між собою, але автономні одна від одної.

Підсумовуючи, можна зробити висновок про актуальність та необхідність використання системного методу у дослідженні системи органів державної влади в сучасній Українській державі. Його застосування дозволяє подивитися на таке комплексне явище, як орган державної влади під іншим кутом зору, встановити наявні проблеми та надалі виробити конкретні способи їх вирішення.

Проте системний метод матиме менший показник результативності без використання методу моделювання. Процес моделювання відбувається вже після того, як були сформовані теоретичні засади самої системи. Повноцінна системна модель органів державної влади дозволяє використовувати її як наочний зразок. Модель системи співставляють із її теоретичною конструкцією, щоб на практиці побачити єдність та взаємодію, структурні елементи державних органів. Також перевагою використання моделювання виступає можливість щодо створення різних схем та таблиць, які можуть відображати побудову системи органів державної влади, що удосконалює подальшу роботу в процесі досліджуваної проблематики.

Структурно-функціональний метод охоплює дослідження функціональних залежностей елементів (частин) системи, єдності та цілісності інститутів влади, відповідності їхнього функціонування (дії) потребам суб'єктів, з'ясування того, яким чином втілюється потреба в пристосуванні системи до відповідного середовища, яке змінюється. Функціональний підхід зобов`язує вивчення залежності щодо різних явищ та навколишнього середовища [3, с.68].

При дослідженні питання органів державної влади структурно-функціональний підхід прогнозує науковий аналіз залежностей між явищами різноманітного характеру й навколишнім середовищем (соціальними,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

правовими, політичними, економічними факторами), які цілісно впливали та мають вплив на всі процеси, що мають пряме відношення до органів державної влади, а також відповідності фундаментальних основ їхньої діяльності реальним потребам громадян.

Крім зазначеного методу використовується низка інших методів пізнання, зокрема, засадничим, узагальненим методом пізнання дійсності є діалектичний метод. Об'єктивну фундаментальну основу його створюють найбільш узагальнені (типізовані) закони щодо розвитку матеріального світу. Діалектичний підхід надає можливість: (а) обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки; (б) процеси інтеграції й диференціації; (в) постійну суперечність між поняттям та явищем, а також змістом й формою; (г) об'єктивність щодо оцінюванні дійсності. Відповідно, діалектика вважається засобом пізнання в усіх галузях (сферах) науки та на всіх періодах (етапах) наукового дослідження. Вона окреслює позиції дослідника та стає фундаментальною, засадничою основою інтерпретації об'єкта-суб'єкта пізнання, а також процесу пізнання, й відповідно, його результатів [73, с.108].

Визначаючи методологічні засади дослідження системи органів державної влади, слід зазначити, що найбільший вплив застосування діалектики у випадку здійснення (виконання) методологічної функції її ключовими законами та категоріями. Мова йде, в першу чергу, про методологічну цінність фундаментальних законів діалектики: єдності й боротьби протилежностей, кількісно-якісних змін та заперечення заперечення. Пізнавальний надзвичайний потенціал категорій діалектики характеризується універсальними, гнучкими та логічними формами мислення, в яких віддзеркалюються ті загальні властивості, відношення, зв'язки, що існують в об'єктивній реальності. Так, без понять й категорій пізнання дійсності було б неможливим [цит. за: 73, с.108].

Діалектика – це є всебічне та найповніше вчення про розвиток як поступальний безкінечний, стрибкоподібний та розбіжний (суперечливий) процес, в якому переважає сходження від простого до складного, від нижчого

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

й до вищого та від старого до нового. Найбільш характерною складовою ознакою розвитку вважається зникнення старого й віджитого та виникнення (утворення) нового, прогресивного [3, с.67].

Діалектика полягає у вченні відповідних явищ соціального буття, які вибудовуються на закономірних, загальних зв'язках розвитку права суспільства, країни. У відповідності із зазначеним методом усі державно-правові явища є один з одним взаємопов'язані, а також із суспільним життям й перебувають у постійній динаміці. В основу їхнього розвитку закладена дія законів переходу від поступових змін кількісних до якісних. Таким чином, в основі діалектичного підходу постає вимога розгляду всіх об'єктів дослідження наукового характеру в розвитку, відповідних взаємозв'язках та певних протиріччях. Діалектико-матеріалістична теорія щодо розвитку суспільства утворює методологічний щабель (фундамент) для дослідження й розуміння сутності (змісту), закономірностей, соціальної цінності будь-якого суспільного явища крізь призму сьогоднішнього, майбутнього та минулого [3, с.67].

Методологічна роль діалектичного методу в дослідженні ситеми органів державної влади полягає в тому, що він є засобом для пошуку нових наукових результатів, методом напрямку руху від вже відомого до ще невідомого й нового. Таким чином, здійснюється не лише перетворення, трансформація попередньо утворених теоретичних знань у сфері державного управління, діяльності та функціональних обов'язків органів владних повноважень (їх посадових осіб), а й формування їх оновленої видозміни через додавання системних, відносно нових теоретичних наукових положень. Відповідно закони діалектики: а) закон єдності й боротьби несумісних протилежностей; б) закон переходу відповідних кількісних змін на якісні та навпаки; в) закон заперечення заперечення. Вони надають можливість здійснити дослідження щодо трансформаційних перетворень сутності й змістовного наповнення, понятійно-категоріальних визначень, структури та відповідних прихованих механізмів розвитку функціонування (діяльності) уповноважених органів

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

державної влади, що здійснюють свою діяльність на засадах її поділу на законодавчому, виконавчу й судову.

Беручи за базу діалектику вбачається необхідним врахувати й синергетику як філософію нестабільності, де відповідно діалектична методологія віднайшла свій подальший розвиток. Так, її визначають як нову наукову модель сучасної науки. Синергетична парадигма є надзвичайно цікавою з огляду на те, що вона робить наголос на аспектах реальності, що є найбільш характерними для сучасного етапу соціальних вимірів: а) різносистемній упорядкованості; б) нестійкості; в) різноманітності; г) нерівновазі; д) нелінійних співвідносинах, в яких малий сигнал на вході не може викликати якомога сильний відгук при виході; д) темпоральності – це підвищеному відчутті часу [цит. за: 73, с.110].

При дослідженні позитивного та негативного аспектів щодо питання діяльності органів державної влади доцільним використати діалектичну логіку. Вона здатна висловлювати «занепокоєння» явища, яке було закладено у його внутрішньому протиріччі. Ця логіка допомагає мисленню чітко фіксувати реальні протилежності всередині того ж самого досліджуваного об'єкта.

Саме специфічна особливість синергетичного підходу надасть можливість під час дослідження здійснити об’єднання існуючих теоретичних напрацювань різноманітних наукових напрямів у сфері забезпечення ефективності й результативності системи органів державної влади, випрацьовувати продуктивну модель наявних існуючих знань високого рівня узагальнення.

Використання синергетичного підходу на період здійснення дослідження теоретичних, правових, організаційних (функціональних) засадничих основ органів державної влади передбачає: потребу щодо вираховування соціальних факторів, що висвітлюють його видозміни; сприймати слабкі чи випадкові сигнали та можливі зміни як відправні точки щодо суттєвих змін й перетворень для заохочення позитивних змін, тенденцій

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

та адаптації до них правового регулювання; зумовлює необхідність всестороннього, функціонального опису процесу функціонування системи органів державної влади, інструментів його впливу на людину (громадянина), суспільство як різновиду функціонування складної динамічної системи поділу влад.

Порівняльний метод можна окреслити як цілеспрямоване використання порівняння для того, щоб досягнути поставленої мети в досліджуваному науковому фокусі. Цей метод можна охарактеризувати як відносно самостійний, організований спосіб наукового дослідження, що необхідний для досягнення поставлених цілей (мети) наукового пізнання. Змістовне наповнення порівняльно-правового методу має на меті здійснити вирізнення (виділення) як спільних, так й відмінних рис тих або інших досліджувальних явищ [3, с.69].

Порівняльний метод може бути більш дієвим та ефективним якщо при науковому дослідженні:

- викладаються найсуттєвіші матеріали, що стосуються національного права в кожній державі;

- застосовується як базова основа щодо поглибленого критичного аналізу;

- надаються власні висновки, що мають значення для тлумачення свого національного законодавства [цит.за: 3, с.69].

Порівняльний метод може бути ефективно використаний при дослідженні системи органів державної влади. Зокрема, при співставленні ряду елементів системи, наприклад при дослідженні функціональної характеристики органів влади (законодавчої, виконавчої, судової) можна встановити специфічні риси владного суб'єкта. Порівняльний метод також застосовується при аналізі зарубіжного досвіду в процесі вивчення особливостей організації та прояву характерних рис органів державної влади зарубіжних країн для можливості надання рекомендацій щодо його впровадження в Україні. Таким чином, порівняльний метод сприяє

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

узагальненню отриманих результатів щодо переваг та недоліки будь-яких явищ й на цих засадах сприяє здійсненню прогнозів щодо їх подальшого розвитку. Це забезпечується за рахунок встановлення зв'язків між спорідненими правовими категоріями, спостереження їх взаємодії та взаємовпливів один на одного, виявлення сильних та слабких сторін цих явищ у процесі зіставлення та здійснення прогнозу з приводу їх подальшого розвитку.

Порівняльно-правовий метод системи органів державної влади надає змогу для встановлення співвідношення загального та спеціального, широкого й вузького, багатоаспектного та одноаспектного в усіх явищах, що мають зв’язок із відносинами між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Тобто, його спрямування – виявлення ознак, що розмежовують, та ознак, які об’єднують. Цей метод враховує як національний, так і зарубіжний (міжнародний) досвід з проблематики, що досліджується. Метод надає можливість виявити будь-які зміни, що сталися протягом певного проміжку (конкретного) часу розвитку відповідних організаційних процесів, а також напрямів їх майбутнього, подальшого розвитку.

Як слушно зазначає А.Б.Паршутін, лише теорія, що озброєна адекватним методом пізнання, має можливість створити достовірну наукову картину предмета дослідження, з'ясувати на загальному фоні розвитку ті або/чи інші прояви, а також відстежити їх причинно-наслідкові зв’язки, здійснити прогноз на майбутнє. Одночасно за час вироблення методологічних засад дослідження варто мати на увазі, що правильний підбір та використання методів може забезпечити наукову коректність, а також практичну якісну результативність дослідження. Науковець підкреслює, що вибір системи методів дослідження спричинено характером обраного об’єкта дослідження, що за своєю природою є законодавчо унормованим, тобто юридичним (правовим), і одночасно діалектичним. При цьому охарактеризована система є сукупністю взаємозв’язаних та взаємозалежних методів пізнання без поділу їх на основні й другорядні, оскільки існуючі реально типи правового мислення, а також

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

методи пізнання та перетворення правової дійсності перебувають об’єктивно між собою в досить складному взаємозв’язку (нерідко в стані досить складного перевтілення), тому кожен сам по собі із них не має спроможності сприяти обґрунтуванню щодо претензій, зауважень дослідників на абсолютну істинність [73, с.110-111].

Таким чином, перелік методів, які застосовуються для дослідження системи органів державної влади, що на сьогодні є вкрай важливими для розвитку держави, звичайно, не мають вичерпного переліку, адже сама методологічна система теорії державного управління, якій притаманний безперервний рух, перебуває на етапі активного розвитку, а тому весь час доповнюється новими методами. Отже, вважаємо, що саме проведення таких досліджень може мати сприятливі фактори для формування спеціальних методів, що будуть притаманні лише питанням дослідженням теоретико-методологічних засад системи органів державної влади, що на сучасному етапі розвитку Української держави є вкрай важливими.

1.3 Стан наукової розробки проблематики системи органів державної влади

Актуальність теми дослідження пов’язана з необхідністю формування ефективної системи органів державної влади, що забезпечує здійснення покладених на суб'єкти держави закріплених Конституцією України зобов’язань.

У зв'язку з цим безперечний інтерес представляє теоретико-методологічне дослідження питання формування системи органів державної влади в сучасній Україні, визначення правового статусу органів та механізму їх взаємодії, а також правового забезпечення органів державної влади, що склалася в Україні у національному законодавстві. Цим проблемам присвячують свої дослідження як вчені, так і практики. Здійснені дослідження

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

в різний період відображають основні етапи становлення та розвитку українського законодавства, що регламентує порядок організації та діяльності органів державної влади України, принципи побудови системи органів державної влади. У роботах аналізується досвід особливостей організації державної влади, досліджуються проблеми взаємодії законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної влади. Проте більшість із них не мають комплексного характеру, а переважно висвітлюють загальні підходи до розуміння сутності та структури побудови системи органів державної влади загалом і в окремих сферах зокрема.

Таким чином, комплексне дослідження щодо питання теоретико-методологічних засад системи органів державної влади наукою державне управління не проводилось, можна стверджувати лише про окремі погляди різних науковців на це питання.

Дослідження системи органів державної влади в сучасній Україні, її формування, нормативно-правове забезпечення, організаційна структура, функціональні повноваження органів державної влади в умовах розмежування вбачаються на сьогодні надзвичайно актуальними.

Різні аспекти проблем поняття, сутнісного визначення, змістовного наповнення, особливостей, притаманних ознак органів державної влади, а також класифікації та різноманітних проблем поділу влади досліджували такі вчені, як: В.Д.Бакуменко [95], А.В.Гайченко [18], О.Д.Гринь [20], С.Н.Давидович [22], О.Козинець та В.Пророченко [44], Л.Р.Наливайко [67], А.В.Пехник [74], О.Г.Пухкал [95], А.Г.Равлюк [96; 97], А.Сухорукова [106] та багато інших.

В науковому доробку А.В.Гайченко розкриває зміст поняття, сутність й особливості таких теоретичних категорій як «державний орган» й «апарат держави». Автор робить акцент на штучному розмежуванні понять «державний орган» та «орган держави» й наводить теоретичні позиції із приводу їх синонімізації, що обумовлене самим терміном «орган державної

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

влади», що не має відповідних змістових особливостей у порівнянні із терміном «державний орган» [18, с.50-53].

У роботі А.Сухорукової «Трансформація сучасного поняття «державні органи влади» [106, с.238-243] досліджуються історичні витоки походження поняття державного органу починаючи від античних часів й до сьогодення, а також особливості поділу на три гілки влади. Як підсумок автор у зазначеній роботі на основі проведеного аналізу надав визначення поняття «орган державної влади».

У свої науковій праці А.Г.Равлюк робить висновок про те, що орган державної влади й державний орган можна розглядати у вузькому та широкому значеннях, а також розкриває зміст поняття органу державної влади. Дослідник обґрунтовує те, що саме через компетенцію органу державної влади висвітлюється його сутнісна властивість, що відображена кількісними показниками можливостей цього органу, що відображені певними правами й обов'язками, що в результаті й окреслює ціль його створення [96, с.54-62].

У іншому своєму доробку [97, с.59-65] зазначений автор здійснив спробу розкрити головні ознаки, що характеризують органи державної влади, з'ясував ключові критерії щодо їх класифікації. Це надало змогу виявити їх специфіку й діалектичний зв'язок єдності та різноманіття в період здійснення ними державної влади у системі державного механізму. Завдяки дослідженню основних ознак, що окреслюють органи державної влади це дало змогу з'ясувати низку специфічних ознак, що відділяють його від інших суб'єктів. Науковець найголовнішою такою ознакою називає належність повноважень виконувати державно-владні функції у відповідній сфері державної діяльності, і як результат, проявляється його суверенна воля, що разом із іншими органами державної влади вважається впровадженням суверенітету держави.

О.Д.Гринь проаналізував поняття й ознаки органу державної влади як складового елементу (частини) механізму держави. Відповідно специфічними ознаками, що вказують на індивідуальність державних органів автором

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

визначено те, що вони: по-перше, здійснюють державне управління; по-друге, виконують завдання і функції держави у одній з конституційних форм державної діяльності; по-третє, наділені повноваженнями державно-владного спрямування. Акцентовано увагу на особливостях розподілу їх на відповідні види [20, с.11-13].

А.В.Пехник здійснив аналіз теорії розподілу влади у її історичному аспекті із врахуванням міжнародного досвіду застосування означеної концепції. Особливу увагу у роботі приділено характеристиці місця і ролі в політичній системі механізму стримувань й противаг, а також особливостям функціонування гілок влади в країнах із різними формах правління [74, с.37-49].

Дослідження питання характеристики основоположних засадничих демократичних принципів організації державної влади здійснив С.Н.Давидович. У роботі здійснено аналіз щодо порядку організації вищих органів державної виконавчої влади в Українській державі. Автор наголошує на тому, що надзвичайно важливе та визначальне місце у процесах становлення органів державної влади Української держави відводиться реформі правової і політичної системи [22, с.35-36].

Науковий інтерес становить праця дослідників О.Козинець та В.Пророченко [44, с.165-169], де зазначені автори розкривають питання становлення та розвитку теорії поділу влади і наводять різні наукові підходи до розуміння (тлумачення) даної теорії. В роботі акцент робиться на тому, що проблема задля досягнення оптимальної моделі організації державної влади, а також створення ефективного (результативного) механізму взаємодії між її вищими органами вважається однією з найважливіших, адже саме від ефективності організаційної структури державної влади, функціонування суттєво залежать майбутні перспективи розвитку всієї країни загалом і суспільства зокрема. Також наголошується на тому, що сутністю принципу поділу влади вважається те, що державна влада організаційно й інституційно поділяється на три самостійні гілки (законодавчу, виконавчу, судову), а

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

призначення полягає в поділі та збалансуванні державних й владних повноважень між різними органами держави, що тим самим впроваджує взаємний контроль, виключає можливість щодо узурпації влади.

Таким чином, як показує аналіз досліджень стосовно розкриття сутності органу державної влади у наукових працях містяться різні визначення, однак більшість із них сходиться в думці що означене поняття вважається елементом державного апарату та наголошують на поділі влади на три гілки влади.

Окремі питання, що стосуються методологічних засад в загальному аспекті й стосовно окремих напрямків дослідження органів державної влади присвячено праці наступні дослідники: М.В.Андрієнко [3], В.Д.Бакуменко [95], Г.О.Бірта [8], О.Дніпров [26], А.В.Дуда та А.С.Осьмак [95], Х.І.Кобацька [42], А.Б.Паршутін [73], Л.Л.Приходченко [95] й інші науковці.

В дисертаційному дослідженні «Порівняльно-правова характеристика центральних органів виконавчої влади у сфері юстиції: європейська традиція та вітчизняна практика» (2017 р.) [42] Х.І.Кобацька визначила основні методологічні підходи та методи дослідження організації й діяльності органів державної влади у сфері юстиції. Акцентовано увагу на методології досліджень стосовно центральних органів виконавчої влади у означеній сфері. У роботі застосовано історичний, функціональний, системний, структурний, порівняльно-правовий, статистичний та інші методологічні підходи й методи.

Для здійснення аналізу методологічних засад досліджуваного питання системи органів державної влади вбачається важливим звернути увагу на розкриття сутності поняття «методи державного управління», що дослідила Л.Л.Приходченко [95, с.86], а В.Д.Бакуменко надав тлумачення поняття «методи публічного управління» та запропонував здійснити поділ методів за: 1) спрямованістю публічного управління; 2) ключовими механізмами його реалізації; 3) технологіями реалізації та іншими ознаками [95, с.86].

Науковці з державного управління [3, с.63-72] здійснили аналіз методології дослідження стосовно правових основ організації громадського контролю в сфері державного управління. В науковому дослідженні з'ясовано,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

що методологія створює відповідну базу для забезпечення дослідження усіх складових певної/відповідної тематики (спрямування), сприяє структурованому її розгляду, а також логічно вибудованому викладенню матеріалу. Автори наголошують на тому, що розкриття методологічних основ дослідження питань організації громадського контролю в сфері державного управління буде сприяти розумінню техніки здійснення/проведення наукового аналізу, а також пошуку способів аналізу всіх питань щодо сфери наукового дослідження, правильності використання порівняльно-правових, системних, структурних та інших підходів.

У роботі О.Дніпрова [26, с.57-62] висвітлено теоретичні та методологічні засади дослідження виконавчої влади, що представляє складне суперечливе явище із багатьма бюрократичними деформаціями, а також недоліками й слабкими сторонами. Важливими для нашої роботи стали розкриті автором у дослідженні тлумачення поняття «методологія» у широкому й вузькому розумінні, а також перелік функцій, що здійснює методологія.

Для дослідження нашої роботи надзвичайно актуальним вбачається системний підхід. Так, А.В.Дуда та А.С.Осьмак розкривають його як методологію в публічному управлінні [95, с.163], Г.О.Бірта системний підхід дослідила щодо головних вимог [8], а О.Кошук закцентував на тому, що при застосуванні системному підходу передбачено розглядати об’єкт дослідження як систему [56, с.98-105].

Діалектичний метод досліджував А.Б.Паршутін, підкресливши, що саме діалектику слід вважати знаряддям пізнання в усіх сферах науки (на всіх проміжках наукового дослідження), оскільки вона характеризує наукову позиції дослідника, стає фундаментом щодо процесу пізнання, його результатів [73, с.108].

Аналіз методологічних засад щодо застосування різних наукових підходів та методів у дослідженнях науковців дає можливість для подальшого

Digitally Signed Document comsign
Yusif Aghazada

фундаментального застосування відповідних методів та методології для нашого наукового пізнання.

Проблематиці дослідження щодо визначення сутності завдань держави, функцій, змісту, поділу функцій та дослідження, які окреслюють окремі функції у своїх наукових працях приділяли увагу тою чи іншою мірою наступні вчені: Ю.Богомол [9], М.С.Буцан [13], О.В.Дехтярьов [23], М.О.Дзевелюк [25], І.Ю.Дубинський [29; 30; 31], Ю.С.Завгородня [35], В.В.Копча [54], О.А.Марущак [63; 64], І.Ткаченко [108], Р.Я.Шай [111] та інші. Зокрема, Р.Я.Шай у науковій праці розкрив трактування принципів, а також форми реалізації функцій держави на основі концептуально-аналітичного підходу, адже, як підкреслив автор, в них знаходить свій вияв соціальне призначення держави в суспільстві [111].

Питання щодо тлумачення поняття «завдання держави» охарактеризував О.В.Дехтярьов. У роботі здійснено аналіз видів завдань держави, а також надано характеристику щодо співвідношення категорійних понять «мета» та «завдання» у теорії держави і права. Автором обґрунтовано залежність завдань держави від детальних історичних обставин та економічних й політичних умов [23, с.59-61].

У науковому дослідженні «Функції держави: визначення поняття» О.А.Марущак здійснив деталізований аналіз дефініцій функцій держави, що є притаманні за різних історичних етапів, окреслив ці періоди, а також надав актуальне на сьогодні поняття функцій держави. Автор наголошує на тому, що визначення функцій держави є залежим від низки детермінант як правових, соціальних, політичних тощо. Дослідник також привертає увагу на те, в західній правовій науці функції держави не вважаються базовою категорією, а головна увага надається саме меті та завданням. У наукових дослідженнях досить велика увага приділяється саме дослідженню функцій держави, але однією з головних проблем вважається саме тлумачення поняття функції держави, тому існує нагальна потреба щодо уніфікації означеного поняття [64, с.17-21].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

М.О.Дзевелюк характеризує сучасні наукові підходи до класифікації функцій та виділяє головні проблеми класифікації функцій сучасної держави, а також здійснила аналіз стану щодо вивчення категорії «функції держави» в сучасній юридичній науці. У своїй праці дослідниця надає характеристику щодо нових видів державних функцій, розкриває їх особливе значення на сучасному періоді розвитку державності, а також пропонує нову класифікацію функцій сучасної держави на засадах проведеного дослідження [25, с.171-176].

Інший науковець І.Ю.Дубинський [29, с.7-11] досліджував класифікаційні особливості функцій держави як одне з фундаментальних засадничих положень теорії держави і права. У роботі охарактеризовано принципову різниці між функціями держави й їхніми відповідними характерологічними особливостями.

Заслуговує на увагу дослідження Ю.С.Завгородньої, оскільки у роботі здійснено ряд висновків, зокрема про те, що досліджуючи функції держави вбачається: по-перше, недоцільним виокремлення поряд із поняттями «функції держави» й «завдання держави» іще також поняття «цілі держави» (враховуючи не аргументованість цього розмежування); по-друге, недоцільним окреслювати завдання держави через їхні збіги за змістовним наповненням; по-третє, недоцільним також є розмежовувати функції держави поділяючи їх на основні та неосновні (виходячи із етимології терміна «функція»). Автор вважає невід'ємною функцією сучасної держави – забезпечення людських прав й основоположних свобод, а також акцентує увагу на охоронній функції, яка пов'язана із гарантуванням безпеки суспільства, території його функціонування [35, с.20-22].

У контексті нашого дослідження варто згадати й наукову роботу М.С.Буцан, що присвячена проблематиці поняття функцій держави, наведено наукові підходи щодо тлумачення, а також надано характеристику кваліфікації функцій держави. Автор проаналізував існуючі функцій в Українській державі. Окрім цього, досліджено особливості форм здійснення функцій держави [13, с.406-410].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Цікавою вбачається робота І.Ткаченко «Функції держави: проблеми визначення» (2020 р.) [108, с.102-107], де розкриваються питання дискусійного характеру стосовно визначення функцій держави. Закцентувано увага тому, що дослідження функцій держави обтяжується відповідними проблемами (зокрема, невизначеність поняття «функції держави», відсутність загальновизнаної класифікації означеного явища, розуміння змістовного наповнення й значення в сучасній державі). В роботі на основі доктринальних наукових підходів зарубіжних і вітчизняних дослідників розкрито дефініцію функцій держави як напрямків діяльності держави. Для нашого дослідження вбачається важливою думка науковця щодо критичного аналізу позиції стосовно ототожнення поняття «функції держави» із діяльністю окремих органів державної влади.

У іншому науковому доробку [9, с.249-252] широко розглядається теоретико-правове тлумачення поняття функцій держави, а також здійснено характеристику щодо форм здійснення функцій держави. У праці висвітлено методи реалізації функцій держави, оозкрито низку факторів, що мають безпосередній вплив на ефективність функцій держави.

У цьому контексті слід згадати про монографію В.В.Копчі «Правозахисна функція держав Центральної Європи: теоретичні і порівняльно-правові аспекти» (2020 р.) [54], що характеризується комплексним теоретичним й порівняльно-правовим дослідженням. Для нашої розвідки важливим є висвітлення в зазначеній роботі функцій сучасної держави в умовах глобалізаційних викликів. У роботі автор пропонує теоретичну модель механізму формування функцій сучасної держави й надає авторську дефініцію поняття правозахисної функції держави як складову конституціоналізму, що полягає у пріоритетній державній діяльності, зосередженій на захисті інституційного правопорядку.

Незважаючи на вагомий внесок науковців-дослідників щодо теоретичного осмислення питань функцій держави в різних аспектах (визначення сутності, головних ознак, класифікації), в умовах сьогодення

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

багато наукових положень потребують певного уточнення. В науці державного управління не існує єдності щодо сутності та класифікації функцій держави. Наведені підходи характеризують окремі підходи до однієї чи кількох функцій.

Питання, що присвячені дослідженню організаційних засад побудови системи органів державної влади, діяльності та функціонування органів влади, а також правового регулювання й забезпечення присвятили роботи багато українських учених, з-поміж яких: І.Алексеєнко [2], В.І.Городовенко [19], С.Гриценко та М.А.Погорецький [21], В.Дубас [28], Д.В.Журавльов [33], І.Іванів [38], О.Ф.Каракасіді [40], Н.П.Костюк [55], З.С.Кравцова [57; 58], І.Ю.Кунець [60], В.С.Папуша [72], А.Рибалкін й Ю.Сєдих [99], А.Селіванов [102], О.В.Соіч [105] та інші.

Слід зазначити про науковий доробок І.Ю.Кунець, що здійснив аналіз сучасних підходів тлумачення поняття компетенції органу державної влади або ж його структурного органу, а також співставлення понять «компетенція» і «функція», «компетенція» й «повноваження». Дослідником зазначається про некоректність щодо ототожнення означених понять, адже функції визначають саме напрями діяльності (роботи) державного органу, у той час як повноваження окреслюють те, що саме конкретно (детально) орган має робити у відповідності до предмета свого відання [60, с.47-51].

Іншим автором [40, с.38-47] проаналізовано загальні й специфічні особливості конституційно-правових засадничих основ державної влади в Україні у рамках загальносвітової практики щодо здійснення означеної влади. Також особлива увага у дослідженні зосереджена на специфіці відповідних норм Конституції України, зокрема окремий наголос зроблено саме на державному контролі, а також примусовому характері державної політики.

У монографії З.С.Кравцової «Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні» (2019 р.) [58] розкрито історичні та теоретико-методологічні основи, конституційну модель щодо організації державної влади, а також її формування. Науковцем з'ясовано конституційно

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

правовий механізм стосовно здійснення державної влади в сучасній Україні й обґрунтовано запропоновано напрямки реформування конституційних основ організації, здійснення державної влади України.

Про роль і місце виконавчої влади у системі державної влади, а також функціональні особливості, завдання, які покладено на виконавчу владу у системі поділу державної влади можна дізнатися із роботи В.С.Пашути [72]. Так, автором виконавча гілка влади розглядається у тісній взаємодії із виконавчої й судовою гілками влади, характеризуються їх відмінні риси один від одного. Акцентовано увагу саме на дослідженні виконавчої влади як особливої (надзвичайної) гілки влади на яку відповідно покладено роль виконавця щодо державних функцій.

У науковому доробку Д.В.Журавльова окреслено адміністративно-правові аспекти оновленої характеристики органів виконавчої влади в Україні. Відповідно, означена характеристика полягає у тому, що до цієї системи поруч з класичними суб'єктами публічної адміністрації, а також Кабінету Міністрів, центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади теж включено деякі, що не є підпорядковані вищому органу виконавчої влади – це суб'єкти владних повноважень, які уповноважені здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність у відповідній (специфічній) сфері суспільного життя (Службу безпеки України, Національне агентство із питань запобігання корупції, Національну комісію, яка здійснює державне регулювання в сферах енергетики і комунальних послуг, Національну раду України із питань телебачення й радіомовлення Національне антикорупційне бюро України) [33, с.108-113].

Питанням дослідження нормативно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади займалася Н.П.Костюк. Зокрема, в роботі здійснено аналіз зарубіжного досвіду стосовно реформування державних установ, окреслено головні напрямки реформування органів виконавчої влади. Зосереджено увагу на тому, що органи виконавчої влади виходять в ролі головного гаранта гарантування прав й свобод людини та громадянина на

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

території Української держави. Також проаналізовано шляхи міжнародної практики організації й функціонування системи органів виконавчої влади, охарактеризовано ключові напрямки стосовно реформування органів виконавчої влади України. При цьому в статті доцільно підкреслено позитивний досвід Польської Республіки щодо здійснення реформування системи органів виконавчої влади, що може бути корисними для нашої держави [55, с.58-68].

Питання щодо ролі парламентаризму в будівництві демократичної правової держави досліджено в науковому доробку І.Дубас [28, с.60-73]. Автор здійснив аналіз практики Венеційської комісії й її співпрацю із країнами з метою виявлення стандартів сучасного парламентаризму. Так, у цій роботі автор доводить, що фундаментом сучасного парламентаризму є концепція обмеженого правління, що має відповідати відповідним вимогам європейської конституційної спадщини, зокрема: а) легітимність законодавчого органу; б) парламентарна незалежність; в) баланс політичних сил у парламенті й наявність опозиції; г) підзвітне правління.

І.С.Гриценко та М.А.Погорецький дослідили актуальні питання щодо визначення сутності поняття судової влади та нормативного закріплення в Україні. Відповідно, дослідники на підставі аналізу головних сутнісних ознак судової влади запропонували під цим поняттям розуміти судову владу як самостійну гілку влади, що належить судам, які утворюють єдину судову систему, цілісність й єдність якої гарантується єдиними фундаментальними засадами організації й діяльності судів [21, с.23-27].

Теоретико-правовий аналіз щодо діяльності органів судової влади в процесі реформації здійснили А.Рибалкін та Ю.Сєдих. Дослідники визначили конституційно-правові особливості діяльності органів судової влади в сучасних умовах, а також проаналізували зміни, що були внесені до організації роботи/діяльності судів через реформування означеного інституту. Акцент зроблено на тому, що суди мають ключове значення для формування й розвитку демократичної, правової, соціальної держави. Автори наголошують,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

що реформаційні процеси стосовно сфери судоустрою мають бути направлені на підвищення ролі інституту громадянського суспільства, який гарантуватиме рівень підвищення довіри до органів судової влади й державних органів в цілому. Важливим є те, що в своїй діяльності органи судової влади перебувають у постійній взаємодії із виконавчими і законодавчими органами, у зв'язку з чим необхідно наукове осмислення та нормативно-правове закріплення способів й меж цієї взаємодії [99, с.334-337].

У науковому доробку І.Іванів розкрито теоретико-правові особливості розбудови і розвитку судової системи в умовах сучасності на підставі аналізу різних теоретичні підходи щодо розуміння ролі судової влади у період державотворення. У доробку здійснено аналіз міжнародно-правових документів, що окреслюють питанню функціонування судової влади, її належного забезпечення й гарантій роботи суддів. Відзначено, що на сьогодні важливим вбачається забезпечити подальше ефективне функціонування всієї системи судової влади при цьому враховуючи на міжнародні стандарти її побудови й розвитку [38, с.306-311].

Суддя Конституційного Суду України В.Городовенко у науковій статті [19, с.81-92] здійснив дослідження щодо питання конституційно-правового аспекту інституційної незалежності судової гілки влади в Українській державі, що осмислений з врахуванням відповідних міжнародних стандартів щодо розуміння цієї незалежності, та зроблено висновок про те, що вона є відповідно складним і багатогранним явищем, має універсальний характер в конституційно-правовому параметрі як істотна вимога стосовно принципу поділу влади, верховенства права, а також права на судовий захист. Автором дослідження зроблено висновок стосовно наявності відповідних ознак кризи щодо взаємовідносинах між законодавчою й судовою гілками влади, що вбачається наслідком втручання у інституційну незалежність судової влади та підриває довіру суспільства відносно судової влади, відповідно суперечить принципам поділу влади, а також верховенства права.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

У наукових доробках також піднімається проблемні питання взаємодії гілок влади як основа підґрунтя щодо формування структури і розвитку форми правління держави у сучасній Україні. Виокремлюються ключові тенденції щодо взаємовпливу законодавчої, виконавчої й судової гілок влади в умовах захисту й відстоювання своїх повноважень і відповідно набуття формою правління відносно нових рис в період динамічного політичного процесу [2, с.8-16].

Однак, незважаючи на вагомий науковий інтерес до розглядуваної проблематики у вітчизняних наукових доробках, це питання потребує ґрунтовного доопрацювання й більш глибокого дослідження, оскільки спостерігається відсутність комплексного узагальненого дослідження в сучасній Україні.

Проблематиці питань організації та функціонування системи органів державної влади в зарубіжних країнах присвячені роботи Т.М.Апончик [4], З.С.Кравцова [59; 113], М.П.Кунцевич [62], Ю.Г.Москальчук [66], А.В.Пехник [74], В.М.Шаповала [50; 51] і інші. Предметом дослідження М.П.Кунцевич став функціональний і структурний поділ влади в Європейському Союзі на підставі чого було з’ясовано методологічні проблемні питання дослідження [62, с.618-621].

Значний масив досліджень знаходимо у працях З.С.Кравцової щодо питань дослідження конституційного законодавства держав-учасниць Європейського Союзу з питань організації й здійснення державної влади. Питання євроінтеграції Української держави підсилюють розробку наукового підґрунтя для подальших реформаційних процесів організації, здійснення державної влади в Україні, враховуючи державотворчу практику Європейського Союзу [59, с.88-91; 113, с.146-150].

Завдяки дослідженню зарубіжного досвіду [66, с.18-23] є можливість осягнути переваги й прорахунки національної системи стримувань й противаг, а також окреслити, які необхідні заходи потрібно здійснити задля оновлення і покращення діяльності владних інституцій у сьогоднішніх умовах. У

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

дослідженні Ю.Г.Москальчук визначено систему поділу державної влади й систему стримувань й противаг, що застосовуються в Польщі та нормативно-правові засади фіксації системи стримувань і противаг у законодавстві Польської Республіки. Це вбачається позитивною тенденцією та має сприяти впровадженню використання зарубіжних напрацювань в процесі щодо удосконалення системи стримувань і противаг в Українській державі.

На основі детального аналізу Конституції Польської Республіки В.М.Шаповал [51] надає змістовну характеристику щодо організації та функціонування органів влади, їх повноважень. Цим вчених також досліджено конституційні засади формування та функціонування органів державної влади Італійської Республіки [50]. А дослідниця Т.М.Апончик окреслила ключові напрями й результати польської адміністративної реформи (1998-1999 рр.), де зосереджено увага на найбільш проблемних труднощах втілення реформи в Польській Республіці. Важливим у праці вбачається виокремлення позитивних і негативних наслідків зміни територіального устрою держави, а також доцільність застосування досвіду реформ Польщі в площині європейської інтеграції для України [4, с.118-124].

Зважаючи на наукову значущість охарактеризованих праць, проте дослідження питань зарубіжного досвіду для впровадження в сучасну українську систему органів державної влади потребують їх подальшого дослідження та вивчення.

Дослідженню проблемних аспектів з окремих питань щодо підвищення ефективності діяльності органів державної влади присвячені праці, зокрема: С.К.Базики [6], Р.Бортейчука [11], П.В.Ворони [17], Ю.В.Жижки та О.Я.Маліновской [32], Н.С.Носань та М.О.Кусяки [68], Д.Олійник [69], В.С.Свічинського [101], І.І.Яремка [112] та інших авторів.

У науковому дослідженні Ю.В.Жижка та О.Я.Маліновской «Теоретико-методологічні засади ефективності державного управління» (2019 р.) [32, с.88-92] розглянуто декілька теоретико-методологічних підходів щодо визначення поняття ефективності загалом й ефективності державного управління зокрема.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Автори провели аналіз стосовно класифікації результатів діяльності державної служби. У роботі визначено, за якими саме критеріями здійснюється оцінка ефективності державного управління не лише з позиції вітчизняної практики, але й зарубіжної.

Питання щодо дослідження основних підходів до оцінювання ефективності публічного управління в світовій практиці досліджував С.К.Базика [6, с.30-35]. Автор виділяє три групи критеріїв щодо оцінки ефективності публічного управління: 1) ціннісно-раціональні; 2) цілераціональні; 3) прагматичні. Також зроблено аналіз базових моделей оцінювання ефективності публічного управління.

Цікавим вбачається наукове дослідження І.І.Яремко «Ефективність публічного управління і адміністрування: проблеми й напрями вдосконалення процесів оцінювання» (2022 р.) [112, с.49-56], де автор розриває змістові й системні критерії, що застосовуються для впровадження ефективності в сфері публічного управління, адміністрування. Автором зроблено узагальнення щодо основних підходів, а також здійснено критичний аналіз стосовно методів визначення рівня ефективного та результативного функціонування (діяльності) органів публічного управління. В зазначеній роботі пропоновано підхід щодо визначення ефективності/результативності в досліджуваній галузі, що засновується на засадах синтезованого показника, складниками якого є кількісні й якісні характеристики для досягнення поставлених цілей й економічність (ефективність/результативність) використання бюджетних ресурсів. Також сформульовано відповідну систему вимірних компонентів (складових) й аргументовано доречні підходи щодо вимірювання ключових критеріїв/показників ефективності.

Р.Бортейчук здійснив теоретико-методологічний аналіз механізмів оцінки ефективності системи стратегічно управління у роботі/діяльності органів державної влади, у відповідності з чим автор наводить індикатори забезпечення організаційного розвитку в здійсненні діяльності органів державної влади, що покликані знайти помилки стратегічного прогнозування.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Дослідник робить висновок про те, що одним з механізмів оцінки ефективності у діяльності органів державної влади є з'ясування рівня її відповідальності щодо чітко зазначених стратегічних цілей, що й становлять головну мету його втілення (через що виявлено відповідні ризики й певні методологічні суперечності при впровадженні новообраної стратегії державного управління) [11].

У науковому доробку Д.Олійник «Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління» [69, с.275-283] здійснено поглиблений аналіз основних методів та підходів з приводу оцінки ефективності діяльності органів державного управління, що запроваджуються в різних розвинених державах. Таким чином, автор на їх основі розробив та надав відповідні рекомендації стосовно підвищення ефективності діяльності органів державної влади для України, що для нашого дослідження є вкрай актуальним.

У іншому дослідженні [101, с.42-45] визначено сутність поняття та основні підходи до поняття «ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади». Так, В.С.Свічинським розглянуто критерії оцінювання ефективності, проаналізовано нормативно-правове забезпечення щодо оцінювання ефективності органів місцевого самоврядування, окреслено ключові проблеми в зазначеній сфері та надано відповідні рекомендації й забороновано шляхи підвищення ефективності на засадах впровадження системного оцінювання їхньої діяльності.

П.В.Вороною здійснено аналіз науково-теоретичних засад ефективності місцевого самоврядування, охарактеризовано інституційну сутність поняття ефективності у відповідності до функціонування місцевого самоврядування, виділено її економічні складники [17].

У науковій праці Н.С.Носань та М.О.Кусяка [68] розкривають головні підходи до оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та досліджують види (основні) ефективності діяльності органів місцевого самоуправління. Автори натають власне тлумачення поняття «ефективність

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

муніципального управління». Також важливим для нашого дослідження вбачається проведений аналіз у роботі зарубіжного та вітчизняного досвіду щодо формування систем оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, зроблено їх класифікацію для вибору оптимального варіанту. Автори прийшли до висновку про те, що в Україні існує ряд недоліків діючої методики оцінки ефективності.

Не зважаючи на цілий масив досліджень, у вітчизняній науковій літературі спостерігається брак наукових досліджень, що присвячені опрацюванню підходів щодо визначення ефективності діяльності органів державної влади, із однієї сторони, пристосованих до сучасних національних реалій, а із іншої сторони таких, що враховують сучасні напрямки розвитку державно-управлінської науки і провідний зарубіжний досвід. Також лишається не достатньо розкритими питання стосовно вибору універсальних (всеосяжних) методів оцінки системи органів державної влади в Україні.

Висновки до першого розділу

На основі здійсненого аналізу пропонуємо під органом державної влади розуміти організаційно відокремлену частину (елемент) цілісної системи органів державної влади, що побудована у відповідності з конституційним принципом поділу влади та наділена законодавчо визначеними державно-владними повноваженнями та засобами щодо здійснення завдань і функцій держави, які втілюються у встановлених національним законодавством правових та організаційних формах.

Головними ознаками органу державної влади визначено наступні: утворюється державою та виконує свої функції від імені держави; здійснює чітко окреслені, визначені законодавством види й форми діяльності; має законодавчо закріплену організаційну структуру, встановлені територіальні межі діяльності; наділений належними повноваженнями державно-владного

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

характеру. Остання ознака характеризується специфічний характер, оскільки відокремлює її від інших суб'єктів (організацій, установ, підприємств тощо). У практичній площині втілення державно-владних повноважень має свій прояв у наступних аспектах: прерогатива від імені держави видавати юридично обов'язкові нормативні та індивідуальні акти; спостереження за чітким додержанням та виконанням вимог, які містяться в означених актах; гарантування та захист окреслених вимог від порушень шляхом використання заходів заохочення, переконання, роз'яснення, а за необхідності застосування й заходів державного примусу.

Зазначено, що термін «система органів державної влади» акцентує увагу на конституційно-правовій проблематиці «внутрішнього» інституційного режиму (устрою) державного апарату де, відповідно, головна роль відводиться наступним чинникам: статусу органу (законодавчий, виконавчий, судовий чи інший); його конституційним повноваженням та функціям (які окреслюють поняття «компетенція»); механізмам формування, взаємодії, а також дострокового припинення повноважень.

Установлено, що категорія «система органів державної влади» характеризує нормативно-правовий інститут, тобто, цілісність нормативно-правових норм, які спрямовані на врегулювання певної групи суспільних відносин, предметом яких із однієї сторони є видова інституціоналізація публічно-владних інститутів, а з іншої – створення й врегулювання статусу конкретних органів державної влади. Система органів державної влади є об’єктом в основному конституційного регулювання, тобто вимагає фіксації в конституції держави, а також в інших нормативно-правових актах публічно-установчого характеру. Зазначена конституційно-правова вимога зумовлена винятковим значенням системи органів державної влади у конституційному режимі держави та посідає визначальне значення в механізмі функціонування загалом.

Категорія «система органів державної влади» перебуває в нерозривному зв'язку із концепцією поділу влади. Термін «система», при всій

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

різносторонності його тлумачення, в правовому напрямі й щодо організації державної влади характеризує, в першу чергу, відокремленість та самостійність органів законодавчої, виконавчої та судової влади (ст.6 Конституції України). Важливим для нашого дослідження вбачається те, що конституційний принцип поділу влади гарантує системність у створенні суспільної влади, відповідно, означена системність є: а) свідченням конституційного розмежування компетенції (коли від будь-яких двох і більше державних органів не можуть виходити взаємовиключні владні прерогативи); б) одночасно всі державні органи утворюють єдину систему (вони однаково реалізують державний суверенітет і функції держави); в) їх не можна протиставляти одне одному (вони повинні скоординовано функціонувати й взаємодіяти із метою впровадження національних та суспільних інтересів).

При здійсненні аналізу категорії «система органів державної влади» необхідно враховувати наступні проблемні аспекти: зміст поняття «орган державної влади» в його співвідношенні із терміном «державний орган» у структурі державного апарату; змістовна сутність категорії «система» стосовно організації державної влади; дослідження сформованої фактично системи органів державної влади з позиції забезпечення раціонального належного балансу між конституційним принципом поділу влади, єдністю суверенної державної влади.

Під методологією дослідження системи органів державної влади запропоновано розуміти сукупність теоретичних поглядів, наукових підходів, методів, принципів, прийомів та способів наукового пізнання, а також об’єктивної оцінки характеристики держави, відповідного правового та організаційного інструментів побудови системи органів державної влади та інших актуальних питань дослідження органів державної влади із використанням методів й методологічних способів та прийомів.

Проведений аналіз методологічних засад дослідження питання системи органів державної влади дає підстави стверджувати, що означена система виступає складним та багатоаспектним явищем, що може бути подане у

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

вигляді: а) міжгалузевого, комплексного державно-управлінського, правового інституту; б) окремого системного явища зі своєю внутрішньою структурою, що включає відповідні позитивні та негативні аспектів; в) робочої (діючої) моделі, яка дозволяє на практиці спостерігати взаємодію структурних елементів між собою та зовнішнім середовищем. Усе зазначене та багато інших особливостей системи органів державної влади можуть бути виявлені та проаналізовані шляхом використання різних методів пізнання. Раціональне використання методологічного інструментарію дозволяє досягнути значних результатів у пізнанні як державно-управлінської дійсності в цілому, так і окремих управлінських явищ зокрема.

Науковий пошук у сфері, що аналізується зумовлений контекстом теоретичних засад, методологічних підходів й методів дослідження системи органів державної влади. Застосування системного методу дослідження, методу моделювання, структурно-функціонального методу, діалектичного методу (діалектичної логіки), синергетичного підходу, порівняльного методу, а також інших методологічних підходів й методів надало можливість не тільки здійснити систематизацію та узагальнити результати наукового пошуку (пізнання) щодо проблематики органів державної влади, але й уточнити (ідентифікувати) та розширити сучасні уявлення щодо організаційної будови системи органів, їх функціональних характеристик, правового статусу органів державної влади, порівняти досвід зарубіжних країн, але й окреслити роль та місце досліджуваних органів у системі.

На основі узагальнення досліджень теоретико-методологічних засад системи органів державної влади виявлено відсутність його спеціальних наукових розробок. Аналіз загальних наукових досліджень у межах науки державного управління, політології, філософії, права з питань системи органів державної влади дав можливість згрупувати наукові підходи до поняття й визначити органи держаної влади як системне утворення, проаналізувати відповідні специфічні особливості утворення та функціонування, його структурну складову.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Результати здійсненого аналізу й узагальнень джерельної бази досліджень системи органів державної влади дають підстави стверджувати про необхідність їх систематизації із метою формування загального уявлення стосовно всієї сукупності наукових знань про етапи формування, розвиток системи органів державної влади, їхню роль, завдання та функції у сфері державно-правового регулювання, а отже і про відповідний стан розробленості проблематики органів державної влади. У свою чергу це надасть можливість окреслити реальний стан розробленості проблематики органів державної влади, що має бути відображено у різних за походженням та значущістю наукових й нормативних джерелах.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

РОЗДІЛ 2
ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНОГО СТАНУ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1 Завдання і функції держави як детермінанти формування та функціонування системи органів державної влади в сучасній Україні

У світі понад двісті держав і будь-яка держава є політичною формою організації, яка здійснює його управління та забезпечує порядок і стабільність. Кожна держава в світі має свої зовнішні та внутрішні функції, здійснення яких передбачає організацію системи органів державної влади, а також допоміжних органів та установ. Сукупність даних органів та установ прийнято розуміти під державною механізмом. Отже, орган державної влади є найважливішою частиною цього механізму, наділеного власними повноваженнями, що відповідають функціям держави.

Саме через діяльність органів державної влади реалізуються завдання та функції держави, лише органи державної влади та їх посадові особи, виступаючи від імені держави, виражають його волю загалом. Це поняття характеризує орган державної влади в цілому.

Функції держави є різноманітні, а порядок їх виникнення та застосування залежить від послідовності (черговості) завдань, які з’являються перед суспільством в період його еволюції та цілей, що воно переслідує. Завдання – це те, що вимагає, потребує розв'язання, а функція, відповідно, – це вид діяльності, що націлений на таке вирішення. Тобто, завдання та функції є взаємопов’язаними, але не однаковими поняттями. В окремо взяті історичні періоди ключовими постають різні завдання та цілі держави, а отже, й різні її функції. Виконання будь-яких завдань спричиняє до виникнення інших [111, с.117].

Звернення до тлумачного словника із сучасної української мови дає наступні визначення поняття «завдання»: по-перше, як наперед визначений,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

запланований щодо виконання відповідний обсяг роботи, справа тощо; по-друге, як мета (ціль), до якої прагнуть; це те, що хочуть втілити, здійснити [14, с.378].

Під завданнями держави розуміється визначений на програмному або правовому полі цілісний комплекс дій, що впроваджуються державою через досягнення конкретної мети. Тобто завдання вважається засобом досягнення мети, а відповідно її досягнення є свідченням щодо виконання завдань [23, с.61].

Мета – це ідеально передбачувана модель, що відображає такий стан суспільного життя, якого прагне держава за рахунок реформування тих відносин, явищ та процесів, які існують на сьогодні. Вона становить основу довгострокової політики та визначає базові напрями вдосконалення законодавства. Для досягнення значних результатів мета має відображати нагальні суспільні потреби та інтереси, стимулювати та об'єднувати людей, спрямовувати, орієнтувати їх на відповідний якісно новий рівень життя, а також завдяки використанню необхідних та дієвих засобів забезпечувати практичну діяльність суб'єктів щодо її втілення у життя.

Меті діяльності держави притаманні наступні властивості:

відображає комплекс суспільних та державно-важливих потреб та інтересів, що зумовлює очікуваний, позитивний характер запланованого результату;

виступає як зразок, що прогнозує та відображає майбутній результат для досягнення якого мають прагнути учасники суспільного життя;

встановлюється державою з урахуванням критичного аналізу сучасного стану державно-управлінського правового життя;

формально закріплюється за допомогою певних документів політико-правового характеру;

передбачає використання відповідного механізму досягнення запланованого результату;

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

забезпечується державними ресурсами. У разі відхилення суб'єктів від передбачуваного напрямку включаються заходи державного впливу, що спрямовані на коригування та забезпечення їхньої активності, спрямовуючи її до відповідних результатів.

Цілі відрізняються великою різноманітністю. Вони бувають істинними та хибними, прогресивними та регресивними, гуманними та антигуманними, найближчими та перспективними, моральними та аморальними, спільними та спеціальними тощо; втілюються в життя й досягаються у вигляді вирішення ними відповідного комплексу завдань.

Як зазначає К.А.Бабенко «залежно від того, які саме цілі проголошує перед собою державна влада, які саме пріоритети вона визнає в якості базових та визначальних для себе, ми можемо відповідним чином оцінювати й підвалини її організації, визначати те, наскільки реально забезпеченим є проголошення Української держави (а разом з нею і державної влади сучасної України) демократичною» [5].

Цілі та завдання діалектично поєднуються між собою та мають такі відмінності:

(1) якщо мета завжди є ідеально передбачуваною моделлю, то завдання завжди конкретне;

(2) якщо мета завжди спрямована на кінцевий результат, на майбутній стан відносин, то завдання визначає сьогоднішню поведінку суб'єктів, які забезпечують своїми діями можливість настання цього майбутнього, показують як та за допомогою чого (кого) можна досягнути передбачуваного результату;

(3) на відміну від мети завдання завжди більш конкретне, детальне, адресоване конкретним суб’єктам; передбачає вчинення конкретних (деталізованих) дій; використання за певних умов необхідного комплексу коштів; виконується у встановлений термін;

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

(4) одна мета досягається за допомогою виконання цілого комплексу завдань, що забезпечують скоординоване досягнення мети відносно великою кількістю суб'єктів;

(5) мета більшою мірою носить об’єктивний характер. Вона визначається сутнісною природою держави та потребами суспільства загалом. Завдання залежать від культурного рівня розвитку держави, її ресурсів (передусім економічних) та суб’єктивних можливостей політичних лідерів, здатних об’єктивно оцінювати ситуацію, що склалася, відмовитися від політичних уподобань та потреб задля інтересів всього суспільства, об’єднати людей та за допомогою кваліфікованих професіоналів визначити необхідні засоби для вирішення проблем, які виникають.

Отже, мета та завдання відображають соціальне призначення держави, а досягнення певних цілей та вирішення конкретних завдань, що стоять перед державою, здійснюються у вигляді виконання його функцій. Функції держави, забезпечуючи виконання її соціального призначення, синтезують у діяльність державного апарату, визначаючи тим самим напрями, засоби та методи роботи його органів.

У найзагальнішому вигляді соціальне призначення держави полягає в офіційному представництві та об’єднанні народу, у встановленні балансу різноманітних інтересів й на цих засадах управління суспільними справами, збереження соціуму та забезпечення його сталого прогресивного розвитку, добробуту суспільства. У зв’язку з цим, виконуючи роль своєрідного загальнонаціонального арбітра, сучасна держава має виступати ініціатором та організатором багатьох починань, без яких суспільство не може нормально функціонувати. Воно має надати та забезпечити безперешкодне використання загальнодемократичних права і свободи, здійснювати соціальний контроль за дотриманням чинного законодавства, підтримувати технічний прогрес, економічну безпеку, дбати про здоров’я нації, розвиток науки, культури та освіти, підтримувати гідний рівень життя населення.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Тільки держава здатна на основі узгодження різноманітних потреб та політичних й правових позицій забезпечити організацію суспільного життя на користь всіх та кожного. При цьому особливо слід зазначити, що держава має здійснювати лише ту діяльність, яка відповідає його природі та соціальному призначенню в суспільному житті. Воно не повинно займатися дріб'язковим регламентуванням, втручатися в особисте життя своїх громадян, у процес виробництва будь-якої продукції, у відносини власності та інше. Розосередження сил та засобів на виконання не властивих йому функцій – свідчення безпорадності, слабкості держави та неефективності її організуючої, управлінської діяльності.

Напрями діяльності держави об'єктивно зумовлені закономірностями конкретної політико-правової системи, особливостями взаємодії суспільства та держави, актуальними цілями та завданнями, що виступають перед ними як протягом всієї історії використання держави, так і в певний історичний період. Вони виділяються з-поміж інших напрямків діяльності держави не стільки за ступенем важливості виконуваних завдань, скільки за рівнем спільності, комплексності діяльності держави.

Оскільки функції властиві будь-кому явищу, то держава, як одне з найпоширеніших соціальних явищ, також має свої функції. Зміна завдань держави спричинила й зміну видів функцій держави, появи відносно нових. Разом з тим, об'єктивних змін зазнають також й мета та завдання держави. Для їх досягнення необхідне ще й виконання відповідних функцій, що говорить про співвідношення та взаємозв'язок цілей, завдань та функцій держави.

Призначення держави визначається та будується на тих функціях, які закріплені в законодавчих документах (Конституція України, закони тощо). Функції визначають ступінь користі для суспільства та громадян. За своїм призначенням функції чітко спрямовані на досягнення цілей та завдань у тій чи іншій сфері (зовнішній та внутрішній), через функції вибудовуються перспективні завдання, виробляються стратегії розвитку держави на

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

найближчу перспективу, наприклад, стратегія розвитку охорони здоров'я, соціальної сфери тощо.

Зважаючи на аналіз наукової літератури можемо говорити, що питання функцій в науковій літератур є досить дискусійним та найбільш досліджуваним.

Відповідно, звернення до Великого тлумачного словника надає наступне трактування поняття «функція», зокрема як: (1) явище, що залежить від іншого явища, вважається формою його виявлення та змінюється у відповідності до його змін; (2) робота чого/кого небудь, коло відповідної діяльності чогось/когось, обов’язок [14, с.1552].

У функціях держави проявляється сутність держави, її соціальне призначення. Шлях до пізнання сутності держави проходить через пізнання її функцій. Функції держави зумовлюють її структуру, тобто всю сукупність взаємозалежних та взаємозумовлених засобів, прийомів, способів та закономірностей організації елементів держави як складної системи. Проблема функцій держави тісно пов'язана із закономірностями її виникнення, розвитку та занепаду.

В цьому аспекті вважаємо доречною навести думку О.А.Марущака про те, що ця дефініція залежна від історичних, соціальних, політичних та інших факторів категорія, яка має вплив на наукові дослідження і відповідно на визначення зазначеного поняття. Науковець пропонує під функціями держави розуміти динамічні, властиві історичному конкретному періоду головні напрямки діяльності держави, що висвітлюють її сутність та соціальне призначення, покликані впроваджувати управління суспільством та поставлені перед нею завдання та цілі [64, с.20].

Подібну позицію знаходимо і в роботі М.Дзевелюк, яка здійснивши аналіз функцій сучасної держави робить висновок про те, що функції держави є багатоплановими, їх формування відбувається в процесі становлення та розвитку держави. Автор наголошує, що в різні історичні періоди (проміжки)

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

пріоритетного значення набувають ті або ж інші завдання, цілі (мета) держави, а тому, й відповідно різні її функції [25, с.175].

Основні характеристики функцій держави можна пов'язати із:

– загальнолюдською сутністю держави;

– активною та дієвою позицією як всередині країни, так й поза її межами;

– історична змінність та зумовленість функцій держави;

– об'єктивація у функціях держави найбільш головних та важливих закономірностей життя суспільства (соціальних, правових, політичних, економічних тощо) [29, с.8].

Отже, функції держави (на відміну від її сутності) не залишаються незмінними, а зазнають змін під час історичного розвитку суспільства, тобто вони чітко пов'язані із змістом держави як конкретним історичним періодом.

Ю.С.Завгородня під функціями сучасної держави пропонує розуміємо: по-перше, певні напрямки її діяльності, яким іманентні відповідні характеристики; по-друге, як деталізовані, інституційно й законодавчо оформлені напрями впровадження діяльності держави в ключових, фундаментальних сферах суспільного життя. В наведених положеннях прослідковуються два важливі аспекти, зокрема акцентовано увагу на напрямах діяльності держави, які висвітлюють її функціональне призначення та відбуваються в головних (ключових) сферах соціального життя [35, с.21].

В науковій статті І.Ю.Дубинський пропонує функції держави розуміти як «основні напрями її діяльності, що залежать від об'єктивних потреб спільних відносин людей у вирішенні загальних справ, змістове наповнення яких скероване історичним напрямом суспільства». А виконання функцій держави є досить складним процесом дії держави, що здійснюються через державні органи, їхніх посадових осіб на відповідне коло суспільних відносин [29, с.8].

На думку М.С.Буцан, функцію держави слід тлумачити як один із основних (головних) напрямів діяльності держави, а також комплекс інструментів, засобів щодо здійснення цієї діяльності. Автор наголошує, що

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

зміст будь-якої функції держави у цьому випадку складають наступні взаємодіючі між собою елементи:

(а) предмет функції – це напрями впливу, що осягаються певним різновидом діяльності держави (відносини в сфері порядку, оборони; економічні, ідеологічні відносини тощо);

(б) мета (ціль) функції. Цілями функцій держави вважаються результати, що мають бути отримані в процесі впровадження функції; при цьому цілі (мета) можуть бути найближчими, проміжними, кінцевими. Відповідно, цілі окремих державних функцій співставляються із цілями держави в цілому);

(в) методи, форми, засоби здійснення функції. За таких умов, методи здійснення функцій держави вважаються методи нормативно-правового врегулювання суспільних відносин. Форми здійснення функцій представляють собою відповідне зовнішнє відображення діяльності держави у відповідному напрямі та бувають: 1) правовими; 2) неправовими (до неправових форм здійснення функцій держави відносять організаційну, виховну, культурну, освітню, техніко-виконавчу діяльність держави. До прикладів організаційної й техніко-виконавчої діяльності відносять робоче планування, інструктування, проведення нарад, контроль щодо виконанням прийнятих рішень тощо) [13, с.409].

Наведемо ще одну дефініцію досліджуваного поняття. Відповідно, на думку І.Ткаченка під функціями держави слід розуміти основні, значущі соціально орієнтири її діяльності, що обумовлені об’єктивними потребами суспільного розвитку, відповідно є засобами виконання внутрішніх та зовнішніх завдань, в яких конкретизуються та відображається сутність держави як складної соціальної системи [108, с.105]. З цього визначення вбачається, що автор робить акцент на важливості соціального аспекту, орієнтиру діяльності країни.

Із вищезазначеного аналізу наукових трактувань поняття «функції держави» можемо зробити коротенький висновок про те, що науковці в

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

переважній більшості сходяться в думці, що під означеним поняттям розуміється головні (основні), ключові напрямки діяльності держави.

Таким чином, структурний зміст функції держави складається з таких складових елементів:

- характеризується соціальною природою та сутнісною характеристикою держави – цілі як ідеально передбачуваного результату, стану, певної сфери суспільного життя, до якого має прагнути держава;

- завдання як деталізованої конкретної проблеми, яку необхідно вирішити в певний історичний період (час);

- об'єкта як певної сфери суспільного життя, на трансформацію якої спрямовано діяльність держави;

- суб'єктів, покликаних практично вирішувати проблеми, що виникли;

- методів, засобів та способів управлінської діяльності, що відображають особливість проблеми правового стану суб’єктів та специфіку об’єкта дії.

Вбачається доцільним навести позицію Ю.Богомол про те, що потрібно чітко розмежовувати функції держави та методи їх здійснення. Так, функції держави – це напрям діяльності держави, а відповідно методи державного керівництва – це засоби, через які забезпечується ця діяльність та, відповідно, досягається мета (виконуються завдання), що постають перед державою і породжують тим самим її відповідні функції [9, с.252].

Будь-яка держава свої функції не може здійснювати, опираючись лише на одну якусь. Відповідно, виокремлюють групи методів – переконання або примусу та наголошує, що держава змушена використовувати методи як з першої, так і другої групи. Таким чином, вбачається основною проблематикою, й відповідно, основним завданням держави в процесі механізму формування втілення своїх функцій пошук результативного, оптимального співставлення між переконанням (враховуючи стимулюванням) і примусом [9, с.252].

У зв’язку з постійними глобальними змінами в світі, відбуваються й зміни в соціальній, економічній, політичній сферах держави, змінюється роль

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

держави. Відповідно, функції держави – це напрями діяльності держави на певному етапі її історичного розвитку, в яких відбиваються:

⇒ сутність (особлива організація політичної влади, що відображає збалансовані інтереси всього суспільства);

⇒ призначення (держава здійснює організацію суспільного життя та забезпечує стабільність суспільного розвитку на основі узгодження різноманітних суспільно значущих інтересів у певних сферах суспільного життя – визнання, дотримання та захист прав і свободи людини й громадянина, створення умов, що забезпечують належне гідне життя, єдність економічного простору тощо);

⇒ зміст (предметно визначена управлінська діяльність з організації суспільного життя у різних сферах суспільної взаємодії);

⇒ комплексність (виконується цілісним державним механізмом загалом);

⇒ системність (охоплює всі сфери життя суспільства: надання внутрішнім функціям значного міжнародного аспекту, взаємозв'язок внутрішньої та зовнішньої політики держави, робочої сили, виробничих ресурсів, зближення та злиття культур різних країн та інше).

У свою чергу, можна виокремити головні, притаманні ознаки функцій держави, що розміщено на рисунку 2.1.

Таким чином, функції держави є першорядними напрямами діяльності держави загалом, а головними ознаками є їхня постійність, довготривалість та комплексний характер [108, с.104].

При визначенні функцій держави, варто враховувати системний інтегративний підхід розуміння напрямів діяльності України, проблему співвідношення інтересів держави, суспільства та особистості, що виникають як у процесі безпосереднього формування функцій держави, так і в процесі зміни її історичного розвитку, що визначається загальною соціальною роллю держави.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazade

Рис.2.1. Ключові ознаки функцій держави [складено автором за: 108, с.104-105].

Досліджуючи питання функцій сучасної держави в умовах глобалізації В.В.Копча зазначає, що:

1) функції сучасної держави є постійними напрями щодо її діяльності в межах верховенства права, що віддзеркалюють пріоритети в вирішенні суспільних проблемних питань;

2) змістовне наповнення функцій держави слід пов'язувати із механізмами впровадження народного суверенітету. Ідентифікація цих так званих «пріоритетів» втілюється через демократичні механізми (зокрема вільні вибори);

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

3) обсяг функцій держави можна визначити через масштабність суспільних викликів, з однієї сторони, а з іншої – це засобами (способи) обмеження державної діяльності, що в переважній більшості носять конституційний характер;

4) ефективність здійснення функцій держави зв'язана із їхнім сутнісним наповненням із практичної реалізації прав людини [54, с.23-24].

За допомогою реалізації своїх функцій держава здійснює цілеспрямований управлінський вплив на різні сфери суспільної життєдіяльності. За допомогою аналізу функцій сучасної Української держави, можна дійти розуміння стосовно проблем ефективного управління та реформування процесів, що відбуваються в суспільстві. Але для з'ясування сутності держави, її соціального призначення, завдань та цілей необхідно осмислити категорію «функції держави», єдиного розуміння якої в науці не досягнуто.

Необхідно наголосити, що реалізація всіх функцій держави є головним завданням для розвиненого суспільства. Таким чином, можемо говорити про те, що в певний період пріоритетними для виконання стають окремі функції. Наприклад, у період економічної кризи на перше місце виходить економічна функція. Усі ці зміни залежать від великої кількості певних факторів: потреб та інтересів суспільства, особливостей внутрішньополітичної та зовнішньополітичної діяльності держави, економіки тощо.

Будь-яка функція держави має свій зміст і наповнення, виходячи з її природи та взаємозв'язку з тією чи іншою сферою життя суспільства.

У функціях держави можуть виражатися як інтереси однієї категорії (групи), так й всієї держави. Очевидно, що цілі та завдання є визначальними для функцій держави. У функціях держави відображаються лише основні напрямки діяльності держави, тому що не все, що робить держава, є важливим для суспільства. Сутність функцій держави демонструє те, на що акцентує увагу держава під час здійснення своєї діяльності, як діють її органи.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

У здійсненні всіх головних функцій країни беруть досить активну участь всі види державної влади в Українській державі (законодавча, виконавча, судова). Кожна із гілок влади підпорядковує собі відповідну розгалужену систему органів влади, для яких притаманні свої функції, що не є ідентичними. Відповідно, функції органів державної влади в Українській державі відрізняються від функцій держави. Їхня відмінність полягає в тому, що перші реалізуються в межах компетенції та території всієї країни, а функції органів – в межах їхніх повноважень та відповідних галузей чи ж адміністративно-територіальних одиниць [13, с.408].

На сьогодні вбачається складним завданням виокремити головні функції держави. Це пов'язано, в першу чергу, з досить великим, розгалуженим масивом функцій, що на даний час існують. У нашому дослідженні розглянемо наукові підходи до виокремлення функцій держави та на основі наукового аналізу виділимо, на наш погляд, найбільш головні функції держави, що вважаються надзвичайно важливими щодо сучасного розвитку України.

Аналіз функцій держави як єдиної цілісної системи дозволяє не просто згрупувати, упорядкувати знання щодо окремих функцій. Такий аналіз дає додаткові знання, дозволяє більш глибоко та повною мірою зрозуміти зміст кожної із них. Функції держави не можуть бути ізольовані одна від іншої, вони тісно пов'язані між собою.

Як вважає М.Дзевелюк сучасна номенклатура функцій держави має, в першу чергу, здійснювати за сферою територіального поширення:

1) локальні функції (а) традиційні (економічна, соціальна, правоохоронна, природоохоронна, культурна, оборонна, політична); (б) новаційні (правозахисна, інформаційна, митна, боргова) сучасної держави, що впроваджуються у відповідних сферах діяльності країни;

2) регіональні (функція міжнародної співпраці із світовою спільнотою);

3) глобальні функції (екологічна, функція гарантування (забезпечення) миру, комунікативна, функція нормального (звичайного) функціонування громадянської спільноти. Науковець наголошує, що саме такий поділ надасть

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

змогу оминути прив'язаності як до внутрішньої, так і зовнішньої сторони діяльності держави, а також можливість окреслити співвідношення державної політики та функцій держави заради досягнення найбільшої ефективності та результативності держави, що покликана задовольняти потреби як суспільства, так й кожного його окремого члена на принципі публічних (державних) послуг [25, с.175].

О.Ф.Каракасіді робить акцент на виокремленні трьох домінантних, ключових функціях – законодавчій, управління та правосуддя. Дослідник наголошує, що зазначені функції справді не викликають сумніву, оскільки походять від наявних основних трьох гілок влади, однак вони є й неповними, і невичерпними, адже в Україні, до прикладу, існує низка органів державної влади, які в функціональному плані фактично не можна віднести до тієї або ж іншої основної гілки влади [40, с.41].

Державна влада та її характерна особливість пов'язана та обумовлена зовнішніми й внутрішніми функціями держави. Так, зовнішні функції головним чином згруповані, пов'язані із зовнішньою політикою, а також взаємовідносинами з іншими державами, в основі якої лежать інтереси держави, завдання щодо їх реалізації. Відповідно, до внутрішніх функцій держави переважна більшість фахівців відносять: економічну, соціальну, культурно-виховну, функцію підтримки громадського порядку [40, с.41].

А.Волянюк розглядаючи зовнішні функції держави акцентує увагу саме на військовій та дипломатичній функції, адже військові дії й окупація частини українських територій повністю змінили пріоритети держави та винесли питання щодо національної безпеки на перший план [16].

М.С.Буцан виокремлює одну із основних функцій, що на даному етапі вважається найбільш актуальною – це правозахисна функція. Оскільки за рахунок формування в нашій країні громадянського суспільства та правової держави питання щодо правозахисної діяльності в Українській державі набуває справді важливого значення. Правозахисна функція має свій прояв в діяльності країни, що скеровується на захист прав й свобод людини та

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

громадянина, втілення законності, правопорядку в усіх сферах політичного й суспільного життя. Зважаючи на той факт, що наша країна знаходиться на початковій стадії свого розвитку вбачається досить складним завданням вести мову однозначно щодо якісного забезпечення правозахисної функції, однак цей трансформаційний етап та розвитку є початковим періодом в формуванні, створенні справді соціальної, правової держави, що задекларовано в Основному Законі [13, с.408-409].

У своєму монографічному дослідженні В.В.Копча присвятив дослідження саме правозахисній функції та вважає її невід'ємною складовою конституціоналізму. Так, її поняття окреслює державну діяльність, що спрямована на захист та втілення права, що розкривається у інституційному правопорядку, засаду якого становлять конституційні принципи верховенства права, повага до прав людини (громадянина) та демократії. Змістовне наповнення правозахисної функції держави характеризує предметну діяльність усього механізму держави, що спрямований на утвердження засадничих конституційних принципів, на яких утворена держава (в першу чергу принципів верховенства права, а також поваги до прав людини, демократії). Ця функція втілена у діяльності не відповідних окремих органів державної влади, а їх цілісності, що відображена у суверенній конституційній владі країни, що по факту є суб'єктом здійснення цієї функції держави. Таким чином, предмет правозахисної функції держави охоплюється діяльністю, що здійснюється через наступні засадничі форми, як: а) здійснення установчої влади; б) законодавча та інша нормотворча діяльність; в) виконання права (утвореного публічною владою) й судових рішень; г) здійснення правосуддя [54, с.76-77].

На думку Ю.С.Завгородньої особливе місце в сучасній демократичній країні відводиться охоронній функції та функції забезпечення прав та основоположних свобод людини. Відповідно, першу функцію дослідник пов'язує з гарантуванням безпеки суспільства, а також території його функціонування. Щодо другої функції, то наголошується на тому, що якщо

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

держава не виконує цю функцію щодо забезпечення прав і основоположних свобод людини, то відповідно, її не може вважатися демократичною; важливим аспектом при цьому є саме сприйняття людських прав як невід'ємних, природних, фундаментальних й рівних можливостей особи [35, с.22].

І.Ю.Дубинським класифіковано функції держави на:

1) загальні (політичні, економічні, соціальні, правові та інші), що можна охарактеризувати як рушійні напрямки діяльності держави, довготривалі, та, відповідно, такі, що мають свою спрямованість на задоволення інтересів суспільства в цілому й мають відношення до всіх верст населення;

2) групові (функції, що направлені на захист інтересів відповідних (певних) груп суспільства) [29, с.8-10].

Таким чином, в першу чергу, можна говорити про функції, через які безпосередньо виражається природа держави; а по-друге, функції держав, що спроможні виконуватися державою у відповідності з її змістовним, сутнісним наповненням, але на цьому за змістом та способами реалізації вони в переважній більшості окреслюються за провідними характеристиками держави. Функції, що входять до першої групи, завжди є універсальними (загальними), притаманними для будь-якої держави й на будь-якому історичному періоді її розвитку; відповідно, функції, які входять до другої групи є специфічними (своєрідними), але в різні історичні етапи та в різному середовищі, умовах наповнюються особливими, специфічним для цього періоду змістовним наповненням, що впливає на підходи, способи їхньої реалізації [30, с.4].

Найбільш поширені групи функцій держави класифікують наступним чином:

– поділ функцій на зовнішні й внутрішні;

– за критерієм важливості (значущості) для держави виокремлюють: а) головні функції держави; б) похідні (додаткові чи/або неосновні) функції держави;

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

– за часовою тривалістю існування функцій держави вирізняють: а) обов'язкові (безперервні, постійні); б) тимчасові (непостійні, скороминущі);

– залежно від того, для чиїх соціальних інтересах реалізуються функції держави їх поділяють на: а) загальносуспільні; б) групові (з захисту інтересів певного прошарку суспільства);

– галузевий розподіл функцій держави, таким чином поділ за сферами суспільного життя (соціальний, економічний, правозастосовний, екологічний тощо) [31, с.19-20].

Ураховуючи динамічність та залежність від низки факторів такої категорії, як «функції держави», що є основними напрямами діяльності держави, і незважаючи на аргументованість на користь одного критерію класифікації за об'єктом (за сферами суспільного життя), на сьогодні ми спостерігаємо відсутність єдиної системи класифікації, що пов'язано з тим, що одна й та сама функція може мати різні назви, окремі функції можуть як штучно, необґрунтовано бути розділені, так і об'єднані; інші фактори.

О.А.Марущак пропонує виділити наступні сім комплексних функцій держави: 1) правоохоронну; 2) економічну; 3) політичну; 4) соціальну; 5) ідеологічну; 6) оборонну; 7) зовнішню. На думку науковця, перераховані функції вважаються властивими для переважної більшості сучасних держав [63, с.29].

В період військової агресії рф на сьогодні для нашої держави важливе значення відводиться зовнішнім функціям держави. Як відмічає А.Волоняк, зовнішні функції держави є реалізацією державної політики в напрямках, які мають зовнішнє вираження [16].

Слід зазначити й про основну проблему щодо дослідження питання функцій держави. В цьому аспекті вбачається найчастіше необґрунтований суб'єктивізм. Багато підстав щодо класифікації є дуже «штучними», мають дискусійний характер й не становлять наукового інтересу. Загалом, хотілося б зауважити, що поява безлічі класифікаційних підстав щодо виділенням нових видів досліджуваного явища не сприяє вирішенню завдань, що досліджується

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

(визначити сутність досліджуваного явища, розглянути його роль у суспільстві, виділити сутнісні ознаки в державі тощо). Тут не можна абсолютизувати та відносити ту чи іншу функцію держави однозначно до внутрішньої чи зовнішньої, тимчасової чи постійної, основної чи другорядної. Так, наприклад, функція оборони держави, що традиційно відноситься до зовнішніх функцій держави, може по праву називатися і внутрішньою, оскільки бере свій початок з середини (внутрішньої сторони) держави на етапах формування бюджету, виділення коштів на утримання збройних сил, розроблення підприємствами нових видів озброєння, проведення навчань тощо.

Не варто вважати той чи інший перелік функцій держави вичерпним, що абсолютно повно відображає їх систему, оскільки застосування різних критеріїв класифікації даватиме різноманітні результати, кожен із яких відобразить лише одну сторону об'єктивно існуючої системи функцій держави. Лише об'єднані разом результати класифікації функцій за різними підставами можуть сформувати цілісне уявлення про систему функцій держави.

Під системою функцій держави слід розуміти напрями державної діяльності, що у відносинах та зв'язках один із одним у своїй сукупності утворюють певну цілісність, у якій відображається сутність держави. Отже, кожна функція держави повинна розглядатися як елемент єдиної системи функцій, поза системою поняття функції не має реального сенсу. В рамках системи окремі функції сприяють виконання всіх інших функцій.

Відповідно горизонтальний рівень включає декілька системних утворень, що зумовлені різними класифікаціями державних функцій. Так, за сферою суспільного життя функції діляться на:

політичні (напрямки діяльності держави у політичній сфері), що визначаються як діяльність щодо формування та організації роботи всіх органів державної влади. Також під політичною функцією часто розуміють забезпечення народовладдя – реалізацію населення волевиявлення у формі

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

законотворчості; забезпечення державного суверенітету; формування умов для існування інститутів демократії, засад самоврядування; захист конституційного ладу;

економічні (діяльність у економічній сфері) визначається як регулювання державою економічної сфери життя суспільства. При цьому варто відзначити, що у цьому випадку предметом такого регулювання виступають виробничі відносини як у державному, так і в недержавному секторі економіки. Важливе значення має також рівень розвитку економіки, історичний етап розвитку держави, державна ідеологія;

соціальні (діяльність щодо створення умов, які забезпечують гідне життя людини тощо) розуміються як діяльність зі створення гідної життєдіяльності всіх верств населення, підтримка мало захищених категорій громадян;

екологічні на сьогоднішній день визначається як напрям діяльності держави щодо створення безпечного навколишнього середовища, охорони природи та раціонального природокористування, вважається однією із найважливіших.

Кожна з названих функцій виступає елементом системи функцій держави та, будучи включеною в неї, перебуває у певних зв'язках та відносинах з іншими функціями, забезпечуючи таким чином функціонування держави.

Систематизуючою функцією при означеній класифікації вважається політична функція, що визначає зміст інших функцій держави та забезпечує їхню реалізацію.

За принципом поділу влади система функцій держави горизонтального рівня розподіляється на законодавчі (правотворчі), виконавчі (управлінські), судові (правоохоронні). Вони закріплюють специфічні напрями діяльності держави: регулювання політичних, економічних, соціальних та інших функцій держави. Кожна функція здійснюється окремими та незалежними один від одного державними органами, що найбільш повною мірою відображає

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

механізм здійснення державної влади. Усі вони спрямовані на вирішення загальнодержавних завдань, реалізуються через законотворчість, організацію їх виконання, гарантованість. Багато в чому це збігається із державно-правовими формами реалізації функцій держави – правотворчою, правоохоронною.

За сферою діяльності система функцій держави складається з внутрішніх та зовнішніх. Внутрішні функції характеризуються як основні напрями державної діяльності, реалізація яких обмежена юрисдикційною територією держави: політична, економічна, соціальна, правоохоронна, екологічна та інша діяльність держави у сфері міжнародних відносин (оборона країни, міжнародне співробітництво тощо). За змістом вони реалізуються у політичній, економічній, ідеологічній функціях.

Внутрішні та зовнішні функції взаємодоповнюють одна одну. Говорячи про зовнішні функції держави, необхідно торкнутися функції оборони, основним призначенням цієї функції є захист нашої території від зовнішніх посягань, збройні сили обороняють від військової агресію та забезпечують збереження територіальної цілісності кордонів. Для реалізації цієї функції розробляються різні заходи, що носять комплексний характер (сюди включено економічні, політичні, військові та дипломатичні засоби). За допомогою ефективної економічної діяльності держава забезпечує збройні сили сучасною військовою технікою та зброєю, здійснює будівництво військових об’єктів, розвиває оборонну промисловість, проводить дослідження військово-наукового спрямування. Соціальна функція держави дозволяє задовольняти соціальні потреби та потреби військовослужбовців, їх сімей (охорону здоров’я, забезпечення житлом, комунальні послуги, пенсії на загальнодержавному рівні та інше).

Таким чином, система функцій держави горизонтального рівня є комплексною цілісною, взаємопов'язаною діяльність всієї системи органів державної влади, що спрямована на гармонійний політичний, економічний,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

соціальний та духовний розвиток суспільства, при взаємодії та співробітництві з іншими державами.

Вертикальний рівень системи державних функції розміщуються у відповідному порядку ієрархії, що тлумачиться як тип структурних відносин у багаторівневих складних системах. Реалізуючи своє соціальне призначення, держава виражає свою сутність та зміст через складну та ієрархічно організовану систему державних функцій.

Ієрархічні відносини присутні фактично в усіх системах із притаманною як структурною, так і функціональною диференціацією. За рівнем доцільно вбачається проводити відповідно до означених категорій діалектики як «загальне», «особливе», «одиничне», що виражають об'єктивні зв'язки держави (державного апарату) та всього суспільства.

Сукупність виділених спільних характерних ознак надає можливість умовно вести мову про певну спільну функцію держави. Так, загальна функція держави не охоплює та й не може охопити всі різноманітні конкретні форм та шляхи діяльності держави. Мається на увазі поділ на функції нижчого порядку («особливі функції»), тобто «деталізується» у діяльності інших груп функцій держави. За сутнісною характеристикою ця функція охоплює те основне, ключове що проявляється у всіх функціях держави.

Загальну функцію держави можна назвати загальновизначальною. У Основному Законі й науковій літературі вказана функція називається головною функцією держави. Відповідно до Конституції України – це захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (ст.17) [52]. Держава має дві мети – організацію влади та організацію управління. Ці цілі вичерпують все різноманіття більш конкретніших деталізованих цілей; вони виступають іманентними характеристиками держави як особливої соціальної організації. Загальна функція – це системотворча функція держави. Вона обумовлена природою держави та її сутністю.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Названу функцію можна визначити як реалізацію спільних справ, що забезпечують об'єктивні передумови людського існування. Звідси випливає, що головне (ключове) призначення держави – це служіння суспільству. З цією метою держава повинна виступати могутньою силою, що інтегрує суспільство, тобто досягати гармонізації, злагоди й узгодженості в суспільстві.

У сучасних державах, це як правило, закріплено у конституціях в вигляді цілей та завдань розвитку суспільства.

Загальна функція держави диференціюється на особливі щодо сфер суспільного життя (економічна, політична, соціальна, ідеологічна функції). Вона реалізовується в його внутрішніх та зовнішніх функціях, законодавчої, виконавчої, судової. У системі державних функцій особливими є «основні функції» держави, що, з однієї сторони, належать до державної діяльності в цілому, а з іншої, здійснюються усіма в різних межах або великою кількістю органів влади. До їх об'єктів включено найважливіші соціальні сфери (економіка, політика, ідеологія, безпека та інші).

Допоміжні функції характеризуються як специфічні, неповторні особливості явищ, що становлять їх унікальну якісну та кількісну визначеність. Як допоміжні у функціональній системі держави виступають функції, що не підлягають подальшому їхньому розподілу (до цих функцій відносяться, наприклад, функція оподаткування, фінансового контролю тощо).

Ієрархічність системи функцій держави можна простежити відповідно до їх поділу на основні та неосновні. Поділ є досить умовним, оскільки критерії такого розмежування чітко не визначені. Кожна функція держави є об'єктивно необхідною для держави. Всі види діяльності однаково важливі, але це виключає можливості щодо визначення на різних етапах пріоритетних напрямів, на яких потрібно зосередити увагу в першу чергу.

На противагу основним функціям, неосновні вважаються напрямами діяльності держави, які мають локальний характер, стосуються конкретної сторони життя, соціальної групи, що охоплює якусь одну сторону суспільного

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

життя, тому здійснюються не всією системою державного механізму, а лише окремою її частиною. Остання, будучи складовою (структурною) частиною основних функцій, окреслює напрями діяльності держави щодо виконання її завдань у конкретній, більш вужчій сфері суспільного життя.

Наприклад, зміст політичної функції держави складається з таких напрямів діяльності, як забезпечення державної та суспільної безпеки; охорона суверенітету держави від зовнішніх посягань. Економічна функція включає такі види діяльності, як формування економічної політики держави (розроблення стратегічних напрямів економічного розвитку); створення правових засад економіки (наприклад, формування системи ринкового законодавства); забезпечення рівноправності всіх форм власності чи пріоритету державної власності; державно-правова охорона власності, прав та інтересів споживачів тощо. Зміст екологічної функції держави передбачає діяльність щодо розроблення найбільш раціонального режиму природокористування; із переоснащення підприємств з огляду їхньої екологічної безпеки; створення виробництв з утилізації відходів тощо.

Отже, систему функцій держави розглянуто за двома рівнями системи – горизонтальний та вертикальний. Перший представлений у класифікації функцій держави, що виокремлюються із різних підстав. Другий – у вигляді ієрархічної побудови: загальних, особливих, допоміжних функцій.

Таким чином, дослідження функціонального аспекту щодо системності має важливе значення для науки державного управління, адже сприяє формуванню цілісного уявлення про гармонізаційну, трансформаційну роль та значення держави по відношенню до суспільства. Вважаємо, що пізнання функцій держави у відриві від системного аналізу буде неповним. Системність виступає диференціюючим початком, таким чином, забезпечуючи аналіз структури та внутрішніх зав’язків між елементами функцій держави, а також цілісність та стійкість держави як системи вищого порядку. Система функцій держави – це їх структурно упорядкована єдність, об’єктивно обумовлена його соціальним призначенням.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Об'єктивна оцінка функцій держави неможлива без дослідження соціального призначення, цілей держави, а також завдань, що стоять перед нею на певному етапі його існування. Крім того, повноцінний аналіз кожної функції має супроводжуватися вивченням та зіставленням дії кожного з її структурних компонентів.

2.2 Організаційні засади побудови системи органів державної влади в Україні

Організація та функціонування системи органів державної влади є одним із дискусійних питань, оскільки правове регулювання у цій сфері перебуває у постійному розвитку. Відповідно до Конституції Україна – демократична, суверенна й незалежна, правова, соціальна держава з республіканською формою правління. Конституція містить загальну характеристику держави, яка з розвитком суспільних відносин наповнюється новим змістом у відповідності з новими запитами суспільства.

Система органів державної влади Української держави є елементом єдиної системи публічної влади України й в той же час, незважаючи на зв’язаність їх загальними принципами організації та функціонування публічної влади, кожен рівень влади самостійний в межах своїх повноважень.

На сьогодні важко уявити сучасні демократичні країни в період здійснення державного управління без поділу гілок влади на законодавчу, виконавчу й судову. Будь-яка держава весь час змушена реагувати на сучасні виклики суспільства, а отже її функціонування постійно забезпечується відповідями щодо запитів громадян, які відображаються шляхом прийняття законодавчих актів. Нормативно-правові акти завбачують існування структурних елементів, які їх утворюють, впроваджують й таких, які б виступали гарантом щодо вирішення конфліктних ситуацій із приводу втілення у процесі управлінської діяльності країни. За таких умов, на

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

державному рівні виникають відповідні три групи повноважень, що пов'язується (асоціюються) із діяльність законодавчої, виконавчої, судової влади [72].

Зазначений принцип поділу влади має два аспекти:

(1) функціональний аспект, який відображається в відповідній специфіці (спеціалізації) кожної із гілок влади щодо виконання відповідних повноважень в правотворчості, право реалізації або правосуддя, й таким чином стають спеціалізованими в свої сфері. За такої умови, зазначений спосіб спеціалізації надає можливість підвищувати ефективність й результативність державних органів;

(2) цей аспект знаходить своє відображення в обмеженні. В свою чергу розподіл влади ставить за мету створення системи, що не дозолить узурпацію влади [72].

За таких обставин, зазначений поділ означає те, що кожна із гілок влади здійснює свої функціональні обов'язки відокремлено одна від одної та є незалежними. Ці три гілки влади наділені повноваженнями, які в комплексі створюють систему стримувань й противаг, таким чином це надає змогу урівноважити їхнє становище в державному управлінні й запобігти зловживанню владою. Ціллю зазначеного поділу вважається унеможливлення зосередження влади в руках однієї з гілок влади, а також покликана сприяти взаємодії та співпраці між ними, при цьому водночас залишаючись незалежною одна від одної й мати можливість водночас впливати одна на одну.

Орган держави юридично та організаційно відокремлена частина державного механізму, що складається з державних службовців, наділена державно-владними повноваженнями та уповноважена в межах своєї компетенції безпосередньо здійснювати функції держави. Також можна виділити в системі державних органів органи державної влади та державні органи, які не мають державно-владних повноважень (так звані допоміжні (додаткові) органи).

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

На нашу думку, зазначені два види органів мають важливі відмінності. Органи державної влади наділені державно-владними повноваженнями та є основним виразником та реалізатором як волі держави, оскільки вони від його імені регулюють суспільні відносини і волю народу, який відповідно до Конституції України є основним носієм влади у державі.

Допоміжні (додаткові) ж органи не наділені владними повноваженнями та створюються для забезпечення діяльності органів державної влади. Так, до прикладу, на даний час при Президентові України діє Офіс Президента. При законодавчому органі діє апарат, що здійснює допоміжні функції. Діяльність органів судової влади також забезпечується апаратом.

Однак, такий розподіл органів держави на органи державної влади та допоміжні органи не вирішує проблеми систематизації органів державної влади. Чинна Конституція України (ст. 6) показує, що здійснення державної влади України відбувається шляхом поділу її на три самостійні гілки: законодавчу, виконавчу та судову.

Оскільки державна влада в Україні поділяється на три основні гілки – законодавча, виконавча та судова, то за таких обставин ці гілки влади є незалежними одна від одної та діють самостійно, перед кожною з них стоїть своє завдання з правового регулювання, а також вирішення питань, що віднесено до їхньої компетенції. Варто підкреслити, що складність полягає в тому, що вони постійно взаємодіють, переплітаються одна з одною.

Таким чином, як зазначає В.С.Папуша [72] держава не має окремі три влади, а має за своїм змістовним наповненням єдину систему, відповідно її поділ на три самостійні (окремі) гілки влади вважається лише способом щоб впорядкувати та ефективно й раціонально здійснити організацію щодо функціонування державного механізму. Однак не дивлячись на цю систему стримування та противаг, для кожної з гілок влади властиві лише їй притаманні функції та визначена унікальна, особлива роль в управлінні державою.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

За таких обставин, вважаємо важливим зосередити увагу не просто на поділі гілок влади, а слід окреслити змістовну, функціональну характеристику кожної із гілок влади.

Основними ознаками законодавчої гілки влади є, по-перше, право законодавчої ініціативи, тобто органи державної влади, що належать до законодавчої гілки влади, мають право висувати свої пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України шляхом висування пропозиції про відміну, зміну чи видання закону.

По-друге, провадження правотворчої діяльності. Існує можливість удосконалювати законодавство України шляхом прийняття норм права, скасуванням неефективних законів або вносити зміни до чинних законів. Іншими словами, здійснювати дії, що спрямовані на покращення та вдосконалення національного законодавства.

По-третє, це колегіальність. Для прийняття того чи іншого рішення, наприклад, про відміну національного закону, необхідно щоб за це рішення проголосували більшістю голосів. У разі якщо за відповідну пропозицію проголосує менше потрібної кількості голосів, то це питання знімається з обговорення.

Для статусу законодавчого (представницького) органу державної влади важливе значення має характеристика його місця у системі інших органів державної влади Української держави. У зв'язку з цим статусною характеристикою законодавчого органу є саме його визначення як постійно діючий вищого та єдиного органу законодавчої влади України.

Вважаємо, що до питання правового статусу органів державної влади необхідно підходити, перш за все, з функціонального призначення органу державної влади, що ґрунтується на принципі поділу влади. Лише структурована на основі такого підходу система державних органів здатна забезпечити збалансоване та ефективне здійснення державної влади.

У відповідності до Конституції України (ст.75) єдиним органом законодавчої влади в Україні вважається Верховна Рада України, що є

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

головною установою нашого конституційного ладу. В Українській державі діє напівпрезидентська форма правління, яка об`єднує обраного народом президента з прем'єр-міністром, що користується довірою Верховної Ради.

У Рішенні Конституційного Суду № 17-рп/2002 від 17 жовтня 2002 року офіційне тлумачення норм ст.75 Основного Закону в відповідності із положеннями статей 5, 76, 85 Конституції України інтерпретується наступним чином: «Верховна Рада України як орган державної влади є колегіальним органом, який складають чотириста п'ятдесят народних депутатів України…за своєю природою є представницьким органом державної влади та здійснює законодавчу владу. Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони. Функціональні повноваження Верховної Ради України впроваджуються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій» [100].

Верховна Рада України побудована односуб'єктно таким чином, що надає їй можливість бути єдиним органом законодавчої влади й представницької влади із практично організованою внутрішньою структурою:

 органів Верховної Ради України – функціональних й галузевих за відповідними напрямами здійснення своїх функцій та повноважень парламентських комітетів, до складу яких включено виняткова депутатський корпус;

 апарату – державних службовців кваліфікованих за посадами щодо конкурсного відбору фахівців;

 тимчасових слідчих чи спеціальних комісій за умов їх створення голосуванням (не менше як однією третиною від їхнього конституційного складу народних депутатів ВРУ);

 Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини й Рахункової палати, що виконує контрольну функцію державного бюджету країни.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Означені структурні елементи визначаються за призначенням як уповноважені посади [102].

Оскільки їхні повноваження розділяються окремими законами, то в такому випадку закріплюється відповідальність. Адже ці органи (посадові особи) мають організаційну єдність, й відповідно, поділ функцій здійснено за встановленими статусами та їхня діяльність щодо парламенту має підконтрольний, допоміжний й аналітичний характер спрямування. Тому доцільним вбачається за конституційною доктриною, що в практичній площині всі зазначені органи та посадові особи зумовлені державним суверенітетом та верховенством парламенту [102].

У Конституції України (ст.85) [52] окреслено повноваження законодавчого органу, зокрема:

– внесення змін до Основного Закону (в межах та в порядку, що передбачені розділом XIII Основного Закону);

– призначення всеукраїнського референдуму (ст.73);

– прийняття законів; ухвалення Державного бюджету України й внесення відповідних змін до нього;

– формування засад внутрішньої, зовнішньої політики, впровадження стратегічного курсу Української держави на набуття повноправного членства в ЄС та в Організації Північноатлантичного договору;

– схвалення загальнодержавних програм щодо економічного, соціального, науково-технічного, культурного розвитку, а також охорони довкілля;

– призначення президентських виборів в терміни, що передбачені Основним Законом;

– оголошення (за поданням Президента України) стану війни та укладення миру, ухвалення рішення Президента України щодо використання Збройних Сил України, інших військових формувань на випадок військової агресії проти Української держави; усунення Президента України із поста (в порядку імпічменту);

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

– розгляд та затвердження прийняття рішення про Програму діяльності КМУ;

– призначення (за поданням Президента України) Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України тощо;

– проведення контролю щодо діяльності Кабінету Міністрів України та здійснення інших повноважень, що в відповідності до Основного Закону відносяться до її компетенції.

Таким чином, компетенцію Верховної Ради складають зафіксовані Основним Законом предмети відання й повноваження, що є необхідними для втілення функцій законодавчого органу. Процедурні питання щодо впровадження наданих повноважень в переважній більшості втіленні в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України».

Комітети Верховної Ради України, як відмічається [60, с.50], є поліфункціональним органом парламенту, який займає провідне місце у системі організаційної структури законодавчої влади через свою специфічну компетенцію. Відповідно, компетенція парламентських комітетів визначається як юридично встановлені у відповідності до предметів відання кожного ж комітетів функціональні повноваження, на засадах яких виконується покладених на них завдань та функцій, із ціллю повного, всебічного, належного забезпечення законодавчої, а також іншої діяльності парламенту.

Ключовими функціями комітетів Верховної Ради України визначено законопроєктну, контрольну й організаційну, однак у попередній редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (ст.5) визначила наступні функції комітетів: контрольну, експертно-аналітичну законопроєктну й номінаційну. Як зазначає І.Ю.Кунець, саме ці функції віддзеркалюють політичну роль, а також місце комітетів в системі органів парламенту [60; 72, с.49].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

ВРУ є правомочною приймати закони, а також реалізовувати інші конституційно встановлені повноваження, за обставин обрання не менше двох третин від конституційного її складу та складення присяги новообраними депутатами. Ця конституційна вимога (норма) – умова повноважності ВРУ на протязі всього часу скликання та не може бути розглянута лише як підстава щодо відкриття першого її засідання першої сесії [100].

Таким чином, у своїй діяльності законодавча влада фокусує свою діяльність над формування правової системи держави. У свою чергу її роль полягає в гарантуванні (забезпеченні) нормативно-правового регулювання суспільства через законодавство, оскільки будь-які процеси й відносини, які виникають у суспільстві вимагають державного регулювання, що здебільшого впроваджується у вигляді законодавчих актів. Завдання законодавчої влади полягає в прийняття законів, що зможуть гарантувати/забезпечити розвиток суспільства (виходячи із потреб громадян). Законотворення вважається важливим елементом, і водночас інструментом (механізмом), який направлений на організацію різних сфер життєдіяльності суспільства, а також прав, свобод людини через творення законів. Законодавча гілка влади відіграє надзвичайну особливу роль, адже саме на неї покладається функціонування й організація також й інших двох гілок влади – виконавчої та судової [72].

Розглядаючи систему органів державної влади в сучасний період, в умовах військової агресії рф, що вже триває більше року, варто наголосити на тому, що якщо Президент України оголошує про надзвичайний чи ж воєнний стан, то ВРУ має зібратися на протязі двох днів (ст.83 Конституції України). Окрім цього, у разі коли Президент України має повноваження видавати указ щодо оголошення воєнного чи/або надзвичайного стану (ст.106 Конституції України), законодавчий орган повинен схвалити будь-який такий указ на протязі двох днів (ст.85 Конституції України). У випадку коли Верховна Рада України не затвердить відповідний указ Президента в окреслений термін, надзвичайний/воєнний стан припиняється негайно.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Верховна Рада України продовжує здійснювати свою роботу в період збройного конфлікту та режиму надзвичайного стану, що має непохитне принципове конституційне значення. Оскільки, навіть за таких обставин надзвичайного характеру Конституція України не делегує Президенту України законодавчі повноваження.

Центральне місце законодавчого органу в період воєнного стану підсилено ст.83 Основного Закону, що передбачає у випадку терміну закінчення повноважень ВРУ продовжує виконання своїх функціональних обов`язків до того часу, коли після скасування надзвичайного/воєнного стану вибрано буде новий депутатський склад. Окрім цього, у відповідності зі ст.83 (п.2), парламент має конституційно встановлений кворум – це дві третини від конституційного складу, що зберігається на період воєнного (надзвичайного) стану. Таким самим чином зберігається й вимога щодо ухвалення рішення винятково через голосування на пленарних засіданнях (ст.84) [52; 41].

Діяльність Верховної Ради України за надзвичайних обставин в умовах збройної агресії рф є складною, оскільки це вторгнення триває й на даний час. Зокрема, слід звернути увагу на низку наступних проблемних аспектів в діяльності законодавчого органу України в сучасних умовах:

1. Регламент Верховної Ради України в період воєнного стану не фіксує особливих чи прискорених процедур законодавчого процесу, що, безсумнівно, стосується й розгляду проблемних питань національної безпеки. При цьому, єдиний законодавчий процес використовується як у мирний, так й у воєнний час, і до всього воєнного законодавства. Такого роду перешкоди в період прийняття рішень під надзвичайним тиском війни повинні терміново бути вирішені для того, щоб гарантувати постійне забезпечення (дотримання) верховенства права. Адаптований та хисткий законодавчий процес в умовах воєнного часу вважається саме тим, що надасть змогу органам виконавчої влади приймати потрібні та необхідні законодавчі зміни. Й навпаки, коли законодавчий процес є повільним (громіздким), виконавча влада більш за все не буде вдаватися до законодавчих ініціатив. Одночасно пришвидшений

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

процес має включати «базову структуру» чи ж «істотні ознаки» за умов конституційної демократії.

2. Регламентом не сформульовано для засідань спеціальних механізмів. Ці зустрічі проводяться в різноманітних інституційних формах та функціях. ВРУ, як орган законодавчої влади, а також її парламентські комітети повинні збиратися на пленарних засіданнях. Законодавчий орган також здійснює значущу функцію нагляду чи контролю через тимчасові спеціальні, а також слідчі комісії. Так, наглядова функція через збройне вторгнення рф стає ще більш важливішою, оскільки у цьому напрямку парламент підкріплює відданість конституційній демократії. Не дивлячись на глобальні загрози безпеці, українські парламентарі продовжують збиратися, але в Регламенті не зазначено про жодні альтернативні підходів щодо безпечної та безперервної роботи ВРУ як єдиного законодавчого органу.

3. Парламенту важко забезпечити прозорість своєї діяльності. Відповідно, для гарантування національної безпеки більшість рішень парламенту приймалися під форматом секретності, про що громадяни отримували інформацію про прийняті рішення лише постфактум. В цьому розумінні виникає надскладне питання про те, яким чином Регламент має урівноважити потребу щодо національної безпеки із вимогою прозорості [41].

Акти законодавчих органів державної влади юридично вищі в порівнянні з іншими законодавчими актами, що приймають інші органи державної влади. Цією характерною особливістю відрізняється законодавчий орган державної влади, що володіє вищою юридичною силою та пов'язано із встановленням у них найбільш загальних правил поведінки.

У той же час, принцип поділу влади, покладений в основу взаємовідносин законодавчого та виконавчого органу державної влади, забезпечує збалансованість повноважень та виключає зосередження всіх повноважень або більшої їх частини у віданні одного органу державної влади чи посадової особи.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Особливе місце законодавчих (представницьких) органів у системі органів державної влади обґрунтовується рівнем, масштабом повноважень та обсягом компетенції законодавчої гілки влади. Законодавчі (представницькі) органи виконують особливу роль у правотворчості шляхом ухвалення нормативних актів у формі законів. На основі виборів народ передає владу своїм представникам та уповноважує представницькі органи здійснювати державну владу. Це доводить первинність представницьких органів у системі органів державної влади.

Як відмічає В.Дубас, парламентаризм не можна усвідомлювати виключно через призму форми правління (режиму), адже він виступає засадою для будівництва демократичного управління й легітимізує парламентську діяльність в країні. Відповідно, рівень інституту парламентаризму в країні вважається якісним свідченням демократичного розвитку суспільства [28, с.69].

У свою чергу в фундаментальній основі сучасного парламентаризму лежить доктрина обмеженого правління, що має відповідати відповідним вимогам конституційної європейської спадщини, зокрема:

(а) легітимність законодавчого органу;

(б) парламентарна незалежність;

(в) баланс в парламенті політичних сил й обов'язкова наявність опозиції;

(г) підзвітне правління [28, с.69].

Втім хочеться звернути увагу й на проблемні аспекти, що існують у вітчизняній моделі законодавчої влади. Мова йде, насамперед, про недоліки законодавчого процесу, а також забезпечення продуктивності й ефективності роботи парламенту, тлумачення норм Конституції України й національного законодавства, існування занадто надмірного обсягу щодо недоторканості народних депутатів й недієвості інструментів забезпечення їхньої особистої відповідальності за прийняті рішення, зміцнення конституційних основ парламентаризму, збільшення повноважень та відповідальності парламенту [104, с.9].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Надзвичайне місце відводиться в системі органів державної влади України Президенту України. Основним Законом не віднесено Президента України до однієї якоїсь гілки влади (законодавчої, виконавчої, судової), і відповідно, фіксує його статус як глави держави та надає змогу дійти висновку про надзвичайний характер президентської влади як самостійної своєрідної гілки влади.

У свою чергу зазначену посаду можна окреслити наступними ознаками: виступає від імені держави; є гарантом забезпечення державного суверенітету, а також територіальної цілісності Українського народу, дотримання Основного Закону, прав, свобод людини й громадянина.

Водночас, статус глави держави прогнозує здійснення Президентом об’єднуючої функції для здійснення повноважень (діяльності) окремих гілок державної влади, ролі Президентом України посередника між органами виконавчої та законодавчої влади у випадку виникнення певних суперечностей щодо вирішення питань державного значення.

При цьому, варто зазначити й про те, що за своєю посадою президент персоніфікує державу як головне (ключове) політичне об’єднання суспільства.

Основні характерні ознаки, що притаманні виконавчій гілці влади, вважається, по-перше, те, що виконавча влада та прийняті нею рішення діють на всій території України, а також її рішення підлягають обов'язковому виконанню.

По-друге, виконавча влада здійснює діяльність через державні органи. Державні органи виконавчої влади мають виконавчо-розпорядчий характер, вони не займаються законотворчою діяльністю, а їх головне завдання полягає в практичному застосуванні національного законодавства.

По-третє, мають свій адміністративний ресурс для здійснення повноважень та виконання поставлених цілей та завдань.

У Конституції України Кабінет Міністрів України визначено вищим органом в системі органів виконавчої влади, що відповідальний перед Президентом України й парламентом, підконтрольний та підзвітний ВРУ

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

(ст.113 Конституції України). До складу КМУ входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, а також віце-прем'єр-міністри та міністри. Відповідно, Прем'єр-міністр України призначається ВРУ за поданням Президента України (ст.114).

Відповідно до ст.116 Основного Закону [52] Кабінет Міністрів України:

- забезпечує державний суверенітет, економічну самостійність Української держави; здійснення зовнішньої та внутрішньої політики країни, а також виконання Основного Закону, законів України, актів Президента України;

- забезпечує впровадження стратегічного курсу країни щодо набуття членства України в ЄС й в Організації Північноатлантичного договору;

- здійснює заходи спрямовані на забезпечення прав, свобод людини й 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;

- здійснює розроблення та впровадження загальнодержавних програм щодо економічного, культурного, наукового та соціального розвитку держави;

- здійснює керівництво об'єктами державної власності;

- розробляє проєкт та забезпечує закон про Державний бюджет України;

- здійснює відповідні заходи щодо гарантування національної безпеки, обороноздатності Української держави, боротьби із злочинністю, громадського порядку;

- координує роботу міністерств, а також інших органів виконавчої влади;

- утворює, реорганізовує, ліквідовує у відповідності з законодавством міністерства, інші центральні органи виконавчої влади;

- призначає та звільняє з посад (за поданням Прем'єр-міністра України) керівників центральних органів виконавчої влади, що не включені до складу

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

КМУ, а також здійснює й інші повноваження, що визначені в Основному Законі й законах України.

Доцільним вбачається навести позицію О.В.Соіч про те, що Кабінет Міністрів України – це складний колективний суб'єкт права за якого можуть утворюватися консультативно-дорадчі органи (до прикладу, діючий Офіс реформ) [105, с.48].

При цьому, слід зазначити, що Кабінет Міністрів України скеровує та узгоджує роботу інших органів виконавчої влади:

– центральних (міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади, що мають спеціальний статус);

– місцевих (місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств, державні комітети, а також інші центральні органи виконавчої влади).

Як зазначає Д.В.Журавльов, функціональна спрямованість системи органів виконавчої влади, в переважній мірі, характеризується здатність Кабінету Міністрів України об'єднати зусилля решти органів виконавчої влади для формування й виконання стратегічних цілей (мети) державного управління, забезпечивши при цьому більшу ефективність, узгодженість, прозорість процесів прийняття й виконання управлінських рішень на всіх рівнях виконавчої влади [33, с.111].

Класифікувати органи виконавчої влади можна за функціональною спрямованістю керівників та за характером компетенції (рис.2.2).

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Рис.2.2. Класифікація органів виконавчої влади за критеріями [складено автором за: 33, с.111].

Виконавча влада має свій напрямок діяльності, що націлений на виконання законів та їх впровадження в життя. Ключовим завданням виконавчої влади визначено управління економічними й соціальними процесами суспільства, послуговуючись при цьому нормативно-правовими актами [72].

Водночас слід підкреслити, що роль та значення виконавчої влади багато в чому залежить не лише від виконання законів ухвалених законодавчим органом. Діяльність виконавчої гілки влади включає різнобічні сфери життєдіяльності суспільства. Для забезпечення більш ефективної роботи виконавча влада має повноваження, які не зв'язані винятково із виконанням законодавчих актів. Вважається помилковим зводити роль та призначення виконавчої влади лише до функції виконавчого спрямування, оскільки здійснення державного управління вимагає не лише чіткого виконання, але й здатності покращувати законодавчу базу, своєчасно виявляти й реагувати на

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

суспільні потреби. Таким чином, за нею лишається відповідна можливість щодо творчих дій. При цьому, органи виконавчої влади здійснюють і розпорядчі функції, які відображаються при здійсненні державного управління приймаючи відповідні управлінські рішення й контролюючи галузі, які їм підпорядковуються [72].

На сучасному етапі існуюча модель органів виконавчої влади України є складним та бюрократичним явищем із значними бюрократичними деформаціями, слабкими сторонами й недоліками. Апарат державного управління як з'ясувалося виявився неспроможним забезпечувати суспільні реформи., а адміністративні структури і процедури не відповідають вимогам суспільства, а також не сприяють забезпеченню реформ соціально-економічного характеру. Суспільство є не задоволене відносно малою ефективністю уряду, органів виконавчої влади, нерівномірністю й повільністю змін. Результатом окреслених вкрай негативних тенденцій вважається втрата довіри до органів державної влади, а також політична, соціальна напруженість у суспільстві [цит за: 33, с.112].

Як зазначає Д.В.Журавльов, саме оновлена характеристика органів виконавчої влади в Україні полягає у тому, щоб до цієї системи, поруч з класичними суб’єктами публічної адміністрації, КМУ як вищого органу виконавчої влади, ЦОВВ (міністерствами, державними інспекціями, державними агентствами), місцевими органами виконавчої влади (обласними та районними адміністраціями) включають умовно незалежні державні структури, які здійснюють (публічне) виконання законодавчих актів на території всієї країни, через розпорядчо-виконавчу діяльність й надання адміністративних послуг, однак не є підконтрольні/підпорядковані у той чи ж інший засіб Кабінету Міністрів. Зокрема, до цих суб’єктів владних повноважень відносяться Служба безпеки України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання в сферах енергетики й комунальних послуг (НКРЕКП), Національна рада України із питань телебачення й радіомовлення, НАБУ, НАЗК [33, с.112].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

На виконавчу гілку влади України припадає найбільша частка державних владних функцій. За таких обставин саме органи виконавчої влади прямо беруть участь в поділі суспільних благ, а також формують правозастосовну практику, й таким чином, наділені найбільшим обсягом (масштабом) повноважень в сфері стосовно соціального контролю, а їхня штатна структура досить велика, утворює цілісну систему органів виконавчої влади [26, с.57].

Слід зазначити, що однією із головних проблем щодо організації державної влади вважається недостатня самостійність Кабінету Міністрів стосовно здійснення політики у існуючій системі поділу повноважень. Також набирає актуальності проблема відповідальності уряду перед парламентом через практику що затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України як одного із основоположних засадничих елементів легітимізації уряду. У зв'язку з цією обставиною потребують також питання щодо перегляду процедури призначення і звільнення Прем’єр-міністра й членів уряду, а також керівників інших центральних органів виконавчої влади [104, с.9].

Ключовими ознаками судової влади вважається, по-перше, незалежність тобто вона діє самостійно від інших гілок влади. В цьому контексті слід зазначити, що законодавча й виконавча гілки влади жодним чином не можуть здійснювати свій вплив чи здійснювати тиск на прийняття судами рішень, що мають юридичну силу на всій території Української держави.

По-друге, головною відмінністю судової влади від інших гілок влади є те, що правосуддя здійснюється за допомогою відповідних видів судочинства.

По-третє, судова влада здійснюється виключно судами в особі суддів, тобто тільки суддям дозволяється здійснювати правосуддя на всій території України й жоден інший орган державної влади не може здійснювати правосуддя.

До системи судових органів Конституція України відносить: 1) Верховний суд України – найвищий суд в системі судоустрою Української держави (ст.125); 2) Конституційний Суд України (ст.147) [52]. А відповідно

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

до ст.17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» сучасну систему судоустрою складають: місцеві суди, апеляційні суди та Верховний суд [93].

Судова влада – це відносно самостійна, легітимна, універсальна складова державної влади, що має імперативні характеристики й контрольні повноваження щодо інших складових державної влади, здійснює регулювання окресленого кола суспільних відносин на засадах сформованих доктринальних тверджень про правову державу й відповідну трискладову теорію державної влади в певних формах й детально встановленими методами, які засновуються на змістовних ознаках її єдності й особливості правовідносин [99, с.335].

Головними завданнями судових органів влади визначаються наступні: (а) вирішення на основі закону соціальних конфліктів між громадянами й державою, а також самими громадянами, юридичними особами й громадянами; юридичними особами між собою; (б) контроль за конституційністю законів; (в) захист прав громадян у їх відносинах із органами виконавчої влади (посадовими особами), контроль щодо додержання прав громадян за умов розслідування злочинів й проведення оперативно-розшукової діяльності, а також з'ясування найбільш важливих юридичних фактів [21, с.27].

Отже, судові органи влади здійснюючи свої функції допомагають вирішенню найбільш значущих завдань, які постають перед правовою державою – захист прав й свобод людини, підтримання умов правової законності в управління, стабілізації державної влади. Органи судової влади в своїй діяльності перебувають у постійній взаємодії із законодавчими й виконавчими органами, й це ставить вимогу щодо наукового осмислення та правової фіксації способів та меж відповідної взаємодії. Характерним є те, що із усіх гілок влади саме ця (судова) влада може бути (стати) найбільш близькою до народу, адже перевтілює суспільну абстрактну користь законів до площини конкретизованих приватних інтересів [99, с.335].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Досліджуючи питання судової влади в Україні І.С.Гриценко та М.А.Погорецький [21, с.26] наголошують на тому, вона є незалежною, самостійною сферою публічної влади та являє собою комплекс повноважень щодо здійснення правосуддя, інтерптерацію норм права, із встановленими контрольними повноваженнями (компетенцією) спеціальних органів – судів. Автори підкреслюють, що судова влада втілюється через призму: по-перше, здійснення правосуддя; по-друге, конституційного контролю; по-третє, контролю за дотриманням законності, обґрунтованості рішень, дій державних органів та їх посадових осіб; по-четверте, розтлумачення судам загальної юрисдикції актів щодо застосування законодавства.

Звернення до норм Конституції України (ст.126) дає можливість наголосити на тому, що судові органи нашої держави повинні здійснювати свою функцію незалежно й в самостійному порядку від законодавчої й виконавчої влади, в установлених Основним Законом межах та у відповідності до законів України.

Судова гілка репрезентує собою гілку влади, відповідно на яку покладено обов`язок щодо здійснення правосуддя в суспільстві й державі. У системі щодо розподілу гілок влади на противагу виконавчій й законодавчій гілкам влади судова теж призначена для гарантування функції стримування та противаг. Так, судова влада, на яку покладено низку функцій, забезпечує у системі стримування й противаг цілісність та єдність між іншими гілками влади через розв`язання відповідних розбіжностей. Специфічну особливість судовій владі дають її функції щодо розгляду справ, а також їх вирішення з огляду законодавчої бази. Також судова влада діє від імені держави й виконує функцію конституційного контролю. Цей контроль надає можливість для підтримування стабільності соціальної системи [72].

Не дивлячись на певну самостійність судової влади, однак слід зазначити, що її діяльність залежить багато в чому від інших гілок влади. Так, законодавча влада визначає (окреслює) структуру судової влади й статус

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

суддів, відповідно роль виконавчої влади щодо судової полягає у матеріальному та технічному її забезпеченні [38, с.308].

У сучасному демократичному суспільстві на орган законодавчої влади покладено обов'язок щодо встановлення правових меж, за якими живе суспільство. Орган виконавчої влади є відповідальним за управління суспільством (у плані того, що державні службовці повинні здійснювати/виконувати означені функції) відповідно до правових меж (рамок), що встановлені органом законодавчої влади. Функцією судової влади є вирішення спору між членами суспільства та державою, й безпосередньо між членами суспільства. Ціль для будь-якої незалежної, ефективної системи судочинства має полягати у гарантуванні неупередженого, справедливого вирішення правових спорів, при цьому дотримуючись прав, свобод всіх людей, які в пошуку справедливості. Для досягнення цієї цілі, в кожному окремо взятому випадку, суд має знайти належні/відповідні факти, що будуть здобуті законним шляхом, додержуватися закону й забезпечити ефективні, якісні засоби захисту, особливо у справах, що стсоуються порушень прав людини [38, с.308].

Для судової гілки влади як однієї із незалежних гілок влади властиве суддівське самоуправління – це наявність загальнодержавних рад суддів, а також вищих кваліфікаційних судових колегій, що можуть здійснювати вирішення питань щодо усунення суддів від їхньої діяльності, накладення на них відповідних стягнень, а також підвищення в посаді або ж переведенні на інше місце роботи.

У той же час органи законодавчої влади та виконавчої не можуть здійснювати зазначених функціональних повноважень, разом з тим вони уповноважені призначати на посади суддів. Крім цього статус органів судової влади вбачається досить неоднозначним, адже, з однієї сторони – це є досить сильна влада, і лише вона уповноважена здійснювати заходи й приймати (ухвалювати) рішення які були окреслені вище, а з іншої сторони її слабкість

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

виявляється в тому, що у неї немає опору щодо підтримки на таку категорію як виборці (що є у інших гілок влади) [38, с.308].

Посеред всіх гілок державної влади, судова влада уповноважена щодо: а) виконання ролі арбітра у взаємовідносинах між громадянським суспільством й державою; б) врегулювання суперечностей, що виникають у самому громадянському суспільстві через порушення будь-яких прав й свобод людини й громадянина. Є очевидним той факт, що обидві функції судової гілки влади набувають надзвичайного значення саме в транзитивні періоди, коли громадянське суспільство не вважається достатньо розвинутим ні, зокрема, система державної влади не вважається повністю сформованою, щоб здійснювати успішну самоорганізацію. Водночас судова влада буде відповідати очікуванням демократичного суспільства лише за умови, що зможе вона на повну потужність застосовувати свою політико-правовому можливість щодо впливу на рішення й роботу (діяльність) законодавчої та виконавчої влади. Це дозволить стати їй гарантом щодо захисту прав, свобод людини й громадянина, політичної, соціальної стабільності [38, с.308-309].

Отже, інституційна незалежність судової влади вважається складним, багатогранним явищем, адже її потрібно розглядати як недопущення стосовно будь-якого неправомірного й стороннього впливу на органи судової влади, цілісну її автономність від інших гілок влади, що значить не лише невтручання в функцію правосуддя, але і передбачає відповідне дотримання суддівської незалежності у всіх її проявах, гарантій незалежності, недоторканності суддів в повному об'ємі. Ця незалежність вважається універсальною в конституційно-правовому аспекті із позиції щодо її значущості як кардинальні вимоги щодо принципу поділу влади, верховенства права, права на судовий захист [19, с.92].

Як висловлюється із цього приводу В.Городовенко, що сьогодні, як переконливо свідчить аналіз останніх спрямувань в практиці Суду стосовно захисту суддівської незалежності, порушуються не окремо взяті гарантії суддівської незалежності, а здійснилося втручання у інституційну

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

незалежність щодо судової гілки влади України як незалежного арбітра поміж інших гілок влади шляхом втілення низки законодавчих змін стосовно національної судової системи, що посягнули на визначену конституційно структуру, а також головні гарантії незалежності суддів (гарантування самостійності суддівського врядування, принцип незмінюваності суддів, належне матеріальне втримання). Це є свідченням наявних ознак кризи щодо взаємовідносин між законодавчою і судовою гілками влади, що створює недовіру суспільства до останньої, а також вносить суперечності конституційним принципам поділу влади, нівелює право щодо судового захисту, верховенства права, послаблюючи конституційний правопорядок у загальному [19, с.92].

Взаємодія законодавчого (представницького) та виконавчого органів влади регулюються Конституцією України, законами, у тому числі регламентами їх законодавчих та виконавчих органів державної влади.

І.Алексеєнко зазначає, що у взаємодії гілок органів влади політичні чинники мають перевагу над правовими, адже кожна політична сила, що досягнула влади, намагається її впроваджувати через збільшення повноважень (компетенції) тієї гілки, над якою вона запровадила контроль [2, с.15].

Конституційна система щодо поділу державної влади вказує, що для кожної гілки влади властива своя система/структура відповідних суб'єктів, засобів, інститутів, форм, а також методів управління (тобто здійснення влади), утворена виключно на ідеях верховенства права, свободи, гарантування й дотримання прав та свобод людини й громадянина та, відповідно, локалізація свавільного управління. Засадничим принципом конституціоналізму та забезпеченням належного управління вважається поділ державної влади на три самостійні гілки влади, що мають власну компетенцію, яка окреслена Конституцією України та законами, що прийняті на її основі [76].

Враховуючи зазначене, можна дійти висновку, що поділ єдиної державної влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

встановлення такої системи правових гарантій, стримувань і противаг, яка виключає можливість концентрації влади в одній з них, передбачає неможливість для жодної з них підпорядкувати собі іншу, забезпечує самостійне функціонування всіх гілок влади і одночасно – їхня взаємодія. Органи законодавчої та виконавчої влади у межах своєї компетенції діють незалежно одна від одної, кожна влада формується як самостійна, а повноваження однієї влади щодо припинення діяльності іншої допустимі лише за умови збалансованості таких повноважень, що забезпечується на основі законодавчих рішень. Жодна із трьох гілок влади не повинна втручатися в прерогативи іншої, а тим більше зливатися із іншою владою. Вирішення спірних питань про компетенцію мають вирішуватись лише конституційним шляхом та через правову процедуру.

В Україні на даному етапі існує велика кількість державних органів, наділених державно-владними повноваженнями, які неможливо з впевненістю віднести до жодної з проголошених у Конституції гілок влади.

Так, діяльність сучасної держави настільки складна, багатогранна та різнопланова, що держава не може обмежитися створенням лише органів, які здійснюють державну владу на основі поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Воно потребує органів, які забезпечують виконання інших завдань та функцій, які через специфіку свого змісту не можуть здійснюватися законодавчими, виконавчими та судовими органами державної влади. Ці державні завдання та функції знаходяться за межами компетенції зазначених органів державної влади, обумовленої принципом поділу влади. З метою реалізації даних державних завдань та функцій законодавець виділяє державні органи, які не є органами державної влади, та наділяє їх відповідними повноваженнями, у тому числі й владного характеру.

Розглядаючи органи державної влади, які наділені владними повноваженнями, але не належать до жодної із закріплених у Конституції України гілок влади, можна говорити про те, що ці органи створюються і діють виходячи з норм Конституції України чи національних законів. До них можна

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

віднести Офіс Президента України, Рахункову палату України, Прокуратуру України, Центральну виборчу комісію України, Центральний банк України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Загалом, вважаємо, що такий державний орган як Офіс Президента, не дивлячись на те, що його існування передбачено безпосередньо Конституцією України відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України [52], слід зарахувати до допоміжних органів, оскільки він створений для забезпечення діяльності Президента.

Незважаючи на те, що існування Офісу Президента передбачено безпосередньо Конституцією України, правовий статус цього органу встановлюється не законом, а Указами Президента, що є ще одним доказом допоміжного значення цього органу. Відповідно до п.1 Указу Президента України «Питання забезпечення діяльності Президента України» [75] Офіс Президента України є постійно діючим допоміжним органом, головним завданням якого визначається правове, організаційне, консультативне, інформаційне, експертне, аналітичне й інше гарантування здійснення Президентом України визначених Основним Законом повноважень.

З наведеного вище, а також аналізу закріплених у вищевказаних нормативних актах повноважень Офісу Президента можна зробити висновок про те, що цей орган не можна віднести до органів державної влади.

Проте інші органи, що перелічені вище, дійсно наділені державно-владними повноваженнями та їх правовий статус нині потребує осмислення та уточнення. Крім того, є ще один орган державної влади, можливість віднесення якого до діючих гілок влади підлягає сумнівну. Таким органом є Президент України.

Аналіз нормативних положень Конституції дозволяє зробити висновок про те, що він не стосується ні однією з названих у Конституції гілок влади, а фактично стоїть над ними. Це дає підстави зробити висновок про те, що Президент України стоїть поза системою поділу влади. Він є главою держави та виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

цілісності, додержання Конституції України, прав, свобод людини і громадянина, забезпечення дії Конституції.

Ще одним яскравим прикладом недостатності поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову може бути такий державний орган, як прокуратура. Так, раніше у Конституції України був окремий розділ VII «Прокуратура», що був виключений на підставі Закону України від 2 червня 2016 року №1401-VIII. На сьогоднішньому етапі розвитку Української держави в Основному Законі в розділ VIII (Правосуддя) в ст.131-1 зазначається, що в Україні діє прокуратура, що здійснює: а) підтримання публічного обвинувачення у суді; б) організацію та процесуальне управління досудовим розслідуванням, а також виконання інших питань на час кримінального провадження, нагляд за слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; в) представництво інтересів держави у суді (в виключних випадках та у порядку, які визначені законом).

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [88] зазначається, що прокуратура України складає єдину систему, що у порядку, який передбачений означеним Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції із ціллю захисту прав й свобод людини, а також загальних інтересів суспільства і держави. У наукових дослідженням й на даний час точаться жваві дискусії стосовно того, до якої із гілок влади потрібно відносити прокуратуру.

З огляду на зазначене, не дивлячись на звуження функцій прокуратури, а також відповідні конституційні зміни, за якими нормативні положення про прокуратуру включено до розділу «Правосуддя» в Конституції України, не можна тлумачити це як пряме віднесення (прив'язування) прокуратури до органу судової влади.

Для внесення відповідних змін вважаємо за необхідне систематизувати органи держави, розділивши їх на три групи: органи державної влади, спеціалізовані державні органи та допоміжні державні органи. Запропонована

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

класифікація охоплює всі державні органи, що є беззаперечним усвідомленням їхнього місця та значення у системі органів державної влади.

Розглянувши окремі проблемні питання, що виникають при систематизації існуючих державних органів, вважаємо за можливе зробити висновок про те, що питання про засадничі основи побудови системи органів державної влади й перегляд системи поділу влади в Українській державі потребує подальшого осмислення та вирішення як теоретично, так і шляхом внесення відповідних змін до нормативних актів.

2.3 Розвиток правового забезпечення системи органів державної влади в Україні

Держава виступає в ролі своєрідного «організатора» в управлінні справами суспільства. Здійснення своїх завдань та функцій держава впроваджує за допомогою органів, що забезпечують функціонування публічної влади, а також досягнення завдань та функцій. Власне органи держави і є основним інструментом здійснення народом своєї влади в Україні. Варто розібратися як насправді це відбувається і в якій формі закріплена діяльність органів, відповідних інструментів держави для управління різноманітними справами суспільства. З погляду теорії та практики, офіційною та найбільш вживаною формою закріплення діяльності зазначених органів є документи, які в літературі мають різні назви: «нормативно-правові акти», «нормативні акти», «правові акти» та «акти органів державної влади». Слід зазначити, що серед згаданих понять, загальним для всіх є слово «акт», яке за своєю суттю має кілька смислових значень.

Формою закріплення діяльності органів державної влади є акти органів державної влади, що представляють собою обов'язкові для виконання загальні правила або приписи індивідуального характеру, що видаються органами державної влади на різних рівнях.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Відповідно всі акти органів державної влади можна класифікувати за відповідними характеристиками (ознаками), що розміщені на рисунку 2.3.

Нормативно-правове регулювання суспільних відносин значною мірою пов'язане з організацією системи органів державної влади. Це традиційний об'єкт нормативно-правового регулювання, який зазвичай пов'язується із іншими галузями законодавства й права. Саме нормативно-правове регулювання покликане врегулювати те, які органи державної влади уповноважені від імені держави здійснювати владу, які механізми формування, діяльності, дострокового припинення повноважень та їхньої відповідальності. Важливе значення з правової позиції мають також питання встановлення компетенції органів державної влади, регулювання їх взаємодії між собою як суб'єктів нормативно-правових правовідносин, юридично вільних у прийнятті відповідних рішень у межах встановлених законом повноважень та функцій. Все це в тій чи іншій мірі характеризує категорію «система органів державної влади».

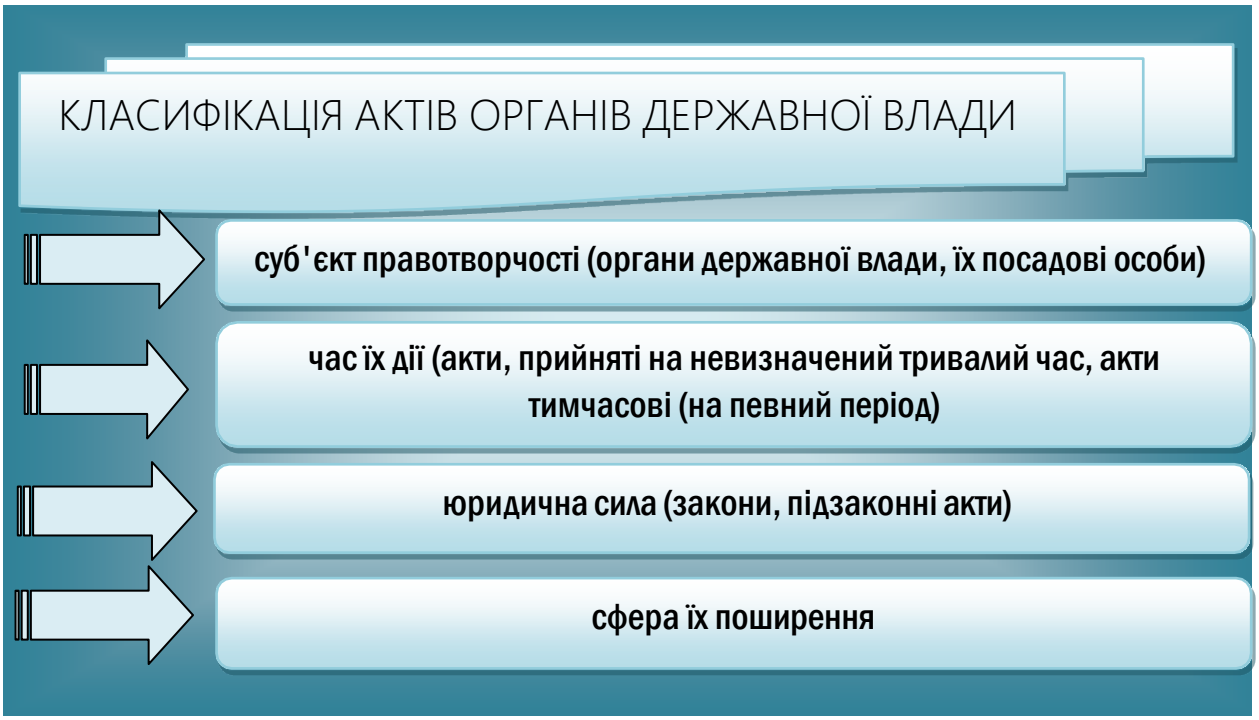

Рис.2.3. Класифікація актів органів державної влади [розроблено автором]

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Зміст правового забезпечення системи органів державної влади України полягає у формуванні відповідної законодавчої бази, яка повинна бути спроможною створювати необхідні умови щодо функціонування всієї системи органів державної влади, всесторонньо регламентувала особливості поділу функцій між окремими гілками влади та їхніми органами, а також специфіку здійснення ними покладених на них обов'язків.

Головними ознаки правового забезпечення системи органів державної влади є наступні:

- системний цілісний характер (правове забезпечення органів державної влади визначається досить складною структурою; нормативно-правові акти мають свої різновиди в залежності від суб'єкта, який їх ухвалює, а також мети, яка ставиться перед конкретним правовим актом й, відповідно, очікуваних результатів та застосованого правового комплексу засобів);

- доцільність (відповідні нормативно-правові акти ухвалюються із врахуванням невідкладних вимог та обставин в умовах сьогодення, що складається в країні (до прикладу, військова агресія рф, коронавірусна інфекція COVID-19 тощо), нагальних небезпек й загроз щодо умов підвищення результативності діяльності відповідних органів);

- цілеспрямований, організований та результативний характер спрямованості;

- здійснення владного вплив на суспільні відносини для їхнього унормування;

- частковий напрямок впливу (нормативно-правові акти для гарантування якісного функціонування, ефективного й результативного впливу направлені на відповідні органи, що входять до системи органів державної влади;

- процесуальний напрямок впровадження (у певних правових нормах міститься вказівка щодо відповідної послідовності, узгодженість дій органів державної влади, таким чином певний нормативно-правовий порядок щодо

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

послідовності виконання завдань, що покладені на відповідні органи державної влади у системі цих органів);

- стадійність (на початку ухвалюються закони, положення яких унормовують найбільш важливі моменти, які виникають в період забезпечення належного управління органів державної влади, а в подальшому для забезпечення конкретизації відповідних положень, що змістовно наповнюють закони, ухвалюються підзаконні нормативно-правові акти, що більш предметно, точно й чітко окреслюють закони);

- впорядкованість (положення, які містяться в нормативно-правових актах, що врегульовують особливості законодавчої, виконавчої, судової гілки влади, передусім представляють не просто цілісність, а цілісну, впорядковану систему, що проявляється через внутрішню взаємну погодженість та існування взаємозв'язків);

- нормативність (є притаманною тільки для нормативно-правових актів).

Як відмічається, правове забезпечення щодо втілення принципу поділу державної влади не може бути обмежено винятково фактом існування або відсутності в Конституції України норм про існування самостійних, незалежних гілок державної влади. Правові положення забезпечують гарантії невідповідності й несумісності функцій окремих гілок влади й відповідно, гарантії щодо можливості однієї гілки влади здійснювати вплив на іншу (інші) [74, с.46].

Виокремлюють чотири типи (види) означених конституційних норм:

по-перше, це норми, що гарантують розподіл компетенцій;

по-друге, це норми, що забезпечують самостійність при виконанні повноважень;

по-третє, це норми щодо здатності протиставлення своєї точки зору прийнятим рішенням іншої гілки державної влади;

по-четверте, це норми, що надають можливість здійснювати ефективний контроль щодо діяльності інших державних органів, що взаємопоєднуються із

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

існуванням нормативно-правового спеціального механізму недопущення зміни державного ладу через неконституційний шлях [74, с.46].

Проведений системний аналіз норм Конституції України Конституційним Судом України свідчить про те, що компетенція (повноваження) органів державної влади характеризуються Основним Законом й законами України, а відповідно парламенту з питань щодо здійснення державної влади фіксується лише Конституцією України.

Систему органів державної влади в сучасній Українській державі, як і в будь-якій іншій країні світу, утворюють фундаментальні правові засади, що розміщено на рисунку 2.4.

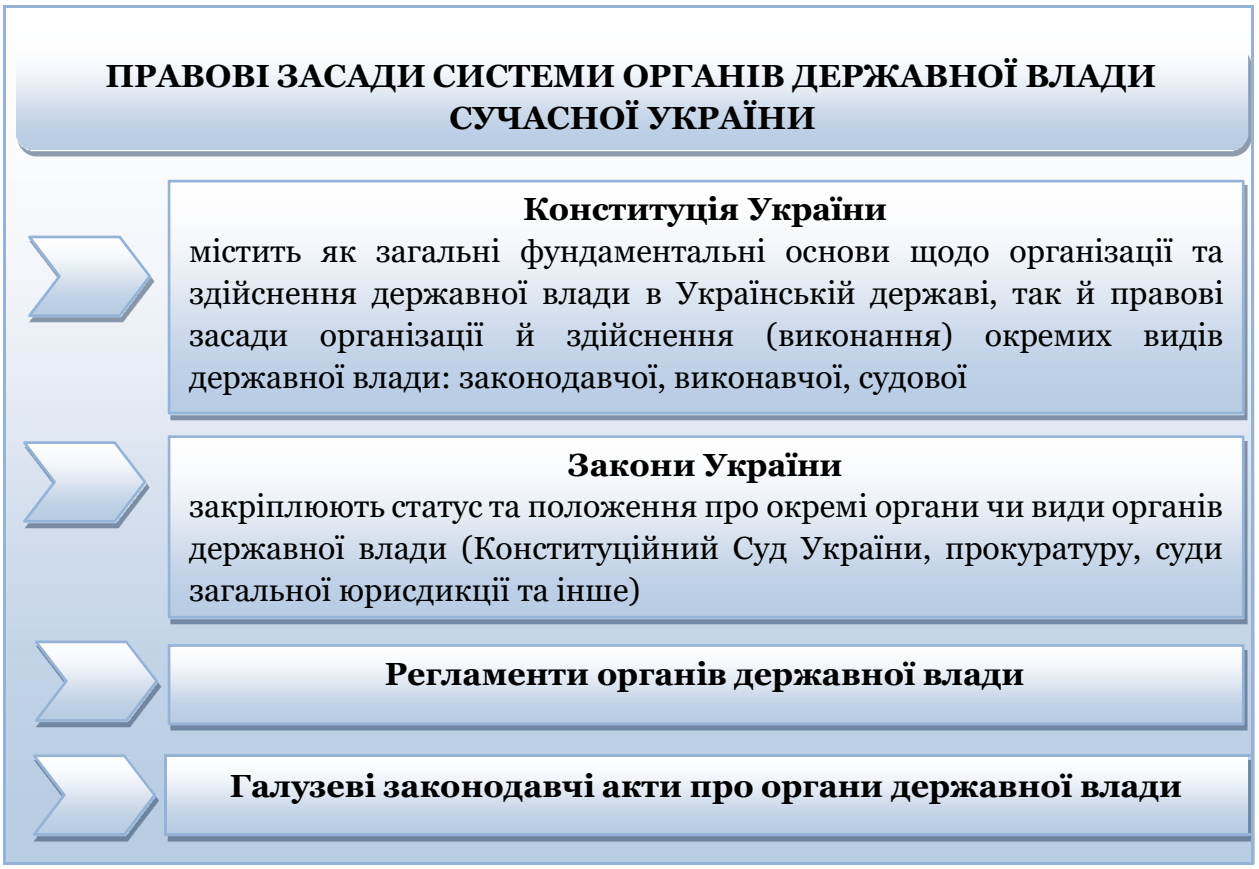

Рис.2.4. Правові засади системи органів державної влади України [складено автором за: 40, с.41].

Відповідно, державну владу в Україні вбачається можливим характеризувати й поділяти за:

– територіальною ознакою/поширенням (загальнодержавна, регіональна, місцева);

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

– часом здійснення/виконання (постійна, тимчасова);

– функціями – законодавча, виконавча й судова (контрольно-наглядова, Президентська тощо);

– нормативно-правовими підставами (конституційна; неконституційна; законна; незаконна; легітимна; нелегітимна; колоніальна; окупаційна; корумпована тощо);

– способом здійснення (демократична, авторитарна, ліберальна, тоталітарна);

– конституційно-правовим статусом (незалежна, суверенна, несамостійна, залежна);

– наслідками діяльності (ефективна, сильна, прогресивна, реальна, формальна, неефективна, слабка, регресивна/реакційна, символічна);

– політичною орієнтацією (влада правих, лівих, центристів тощо);

– характером/спрямуванням (внутрішня, зовнішня) [40, с.41-42].

В цьому аспекті варто підкреслити, що зазначений підхід державної влади в нашій країні фактично не має різниці порівняно із іншими зарубіжними країнами.

У положеннях Конституції України можна віднайти відповідні риси, що є притаманними такому явищу як органи державної влади та надають відповідне розуміння щодо його єдності. Зокрема, мова йде про наступні норми:

1) державна влада в Українській державі здійснюється на засадах поділу її на законодавчу, виконавчу, судову (ст.6);

2) органи законодавчої, виконавчої, судової влади виконують свої функціональні повноваження у встановлених Основним Законом межах та у відповідності до законів України (ст.6);

3) громадянам надається право брати участь в управлінні державними справами, а також вільно обирати, бути обраними до органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Також громадяни мають право рівного

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

доступу до державної служби, служби у органах місцевого самоврядування (ст.38);

4) визначається в Україні єдиний орган законодавчої влади – парламент – Верховна Рада України (ст.75) та уряд – вищий орган в системі органів виконавчої влади (ст.113), відповідно Президент України є главою держави та виступає від її імені (ст.102);

5) окреслює головні засади правосуддя, судочинства в Україні (ст.124), а також мова йде про Конституційний Суд в Україні (ст.147).

Здійснюючи аналіз зазначених вище, а також інших положень Конституції України, які окреслюють сутність, специфічні ознаки, характер державної влади у сучасній Українській державі слід підтримати наукову позицію О.Ф.Каракасіді. Так, на думку дослідника, можна зазначити про цілком доречні наступні основоположні висновки: по-перше, в Україні державі влада вважається владою політичною, й виходячи із цієї позиції вона не має суттєвої відмінності від цієї влади і інших державах; по-друге, держава влада будучи цілісною, єдиною, одночасно, поділена на три ключові (основні) гілки влади (законодавча, виконавча, судова); по-третє, держава влада здійснюється (виконується) державою, її органами та посадовими особами у відповідності до Основного Закону, Законів України. В даному випадку, мову можна вести про деталізовану специфіку відповідних окремо взятих конституційних положень або законів України [40, с.42-43].

Отже, єдиного законодавчого акта в якому було б закріплено систему органів державної влади на даний час не існує, але й необхідність щодо його створення, на наш погляд, відсутня, оскільки система державних органів має бути мобільною, що реагує на зміни суспільства. Законодавче закріплення системи органів державної влади призведе до необхідності постійного внесення змін та доповнень до нормативного акта, яким буде встановлена зазначена система, що з одного боку, уповільнюватиме проведення необхідних змін, а з іншого – позначиться на стабільності законодавства.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Здійснивши загальну характеристику правових засад системи органів державної влади та зважаючи на вищезазначена, вбачається доцільним здійснити аналіз правового забезпечення за трьома основними гілками влади (законодавча, виконавча та судова).

Розглянемо законодавчу гілку влади щодо питання правового забезпечення. В першу чергу потрібно відмітити, що починаючи із прийняття 28 червня 1996 року Основного Закону важливим подальшим кроком було розроблення Регламенту Верховної Ради України, що є процесуально важливим документ. Без зазначеного документа не вбачається можливим проводити пленарні засідання, а також приймати закони й акти, що мають індивідуальний характер.

Саме Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [89] є правовим фундаментом, який передбачає головні процедури законотворення в Українській державі. У цьому законодавчому акті детально затверджена регламентація парламентських процедур.

Так, відповідно до зазначеного законодавчого акту закріплюються, зокрема: порядок роботи Верховної Ради України, а також її органів й посадових осіб; порядок щодо підготовки, проведення сесій парламенту, її засідань, а також формування державних органів, законодавча процедура й прядок розгляду інших питань, що віднесених до її компетенції, порядок виконання контрольних функцій законодавчого органу.

Стабільність Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» посідає важливе значення щодо провадження відкритого парламентаризму. В цьому випадку, Європейська комісія «За демократію через право» апелювала увагу на тому, що внесення відповідних змін до регламенту парламенту має відбуватися конституційною фаховою більшість від складу парламенту (мається на увазі двома третинами). Ця норма повинна бути ефективним, дієвим запобіжником маніпуляційних дій із сторони парламентської більшості, а також зможе убезпечити владу від зловживань [28, с.64].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Чітке дотримання положень регламенту відповідає принципу правової визначеності, а недотримання чи ж порушення відповідних парламентських процедур викликає сумнів щодо легітимності парламенту, а також значно підриває довіру до нього суспільства. Як приклад можна зазначити, що порушення представниками процедури про прийняття закону має відповідні наслідки, що мають свій прояв у визнанні його неконституційним. Якщо звернутися до історії національного парламентаризму, то такі випадки траплялися, зокрема: щодо визнання Закону України «Про основи державної мовної політики» (від 3 липня 2012 року) неконституційним; порушення процедури також було причиною визнання неконституційним Закону України «Про всеукраїнський референдум» (від 6 листопада 2012 року) [28, с.64].

Законом України «Про комітети Верховної Ради України» [86] визначено правовий статус комітетів Верховної Ради, а також їх функції, організаційні засади діяльності.

Зважаючи на той факт що завдання й функції є ідентичними в чинному законодавстві щодо всіх комітетів Верховної Ради України, в такому разі повинен бути спеціальний (так званий компетенційний) правовий акт, де мають бути зафіксовані завдання, цілі, а також потрібний щодо їхнього впровадження цілісний комплекс прав й обов'язків [1, с.265].

Раніше компетенція комітетів визначалася у положеннях про комітети, що ухвалювалися постановами парламенту (це було передбачено Законом в попередній редакції). Але починаючи з 2014 року практика роботи комітетів Верховної Ради України VIII та IX скликань пішла іншим шляхом, комітети перестали розробляти свої положення. Ця практика, на думку І.Ю.Кунець, вважається необґрунтованою й невиправданою, адже саме положення щодо комітету вважається таким підзаконним компетенційним нормативно-правовим актом, де зазначається обсяг щодо участі кожного органу відповідно до загального поділу праці й змісту діяльності (роботи) кожного комітету, що надавало змогу: по-перше, здійснювати розмежовування його функції із функціями інших комітетів: по-друге, визначити й відображати місце комітету

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

(як органу парламенту) у загальній структурі щодо системи організації діяльності/роботи законодавчої влади [60, с.49-50].

Закон України «Про статус народного депутата України» [91] окреслює статус (права, обов'язки, відповідальність) народного депутата в Верховній Раді України й за її межами, також встановлює правові, соціальні гарантії виконання народним депутатом України своїх безпосередніх депутатських повноважень.

Вихід українського суспільства із системної кризи потребує істотного підвищення ефективності державного управління, тобто підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, що, своєю чергою, ставить питання про оптимальну організацію виконавчої влади.

Відповідно до Конституції України (ст.113) Кабінет Міністрів України окреслено як вищий орган в системі органів виконавчої влади. Відповідно до ст.116, 117 відображено перелік функціональних повноважень уряду; ст.118, 119 окреслює вертикаль на місцях виконавчих органів (місцевих державних адміністрацій), зокрема їх повноваження й функціональні обов`язки.

З огляду на аналіз конституційних норм можна зазначити, що органи виконавчої влади мають характерну відмінність від інших органів влади, що має свій прояв у своєрідній компетенції. Так, органи виконавчої влади на противагу органу законодавчої влади не приймають закони, а забезпечують управління соціально-економічними процесами всієї держави, вирішують справи управлінського характеру.

Саме на органи виконавчої влади покладено головне завдання, що полягає у виконанні прийнятих законодавчих актів Верховною Радою України. І саме на цю гілку влади припадає найбільша кількість органів влади та установ, що здійснюють державно-владні управлінські функції у відповідній сфері, а також впровадження законів та рішень на всю територію України. Масштаб та характер цих повноважень залежить від місця, що посідає державний орган в цій структурі органів виконавчої влади.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [85] більш розширюють й деталізують конституційні положення щодо питань організаційних та правових засад діяльності уряду, а також місцевих адміністрацій та органів виконавчої влади.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст.6) [94] визначено організацію, повноваження, порядок роботи центральних органів виконавчої влади в Україні. Так, до системи центральних органів виконавчої влади входять міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади. Зазначена система є складовою системи органів виконавчої влади, де вищим органом є Кабінет Міністрів України.

На міністерства покладено обов'язок формування та впровадження державної політики у одній або/чи кількох окреслених Кабінетом Міністрів України сферах, здійснення якої покладається на Кабінет Міністрів України Основним Законом й національними законами. Інші центральні органи виконавчої влади здійснюють окремі функції щодо реалізації державної політики.

Поряд із цим слід звернути більш детальну увагу на змістовну складову й порядок ухвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України як документу, що носить програмний характер (ст.11), що узагальнює й систематизує мету діяльності уряду й виконавчої вертикалі на засадах погоджених політичних позицій, програмних важливих завдань коаліції депутатських фракцій. Таким чином, гарантується злагоджена та узгоджена діяльність профільних міністерств щодо досягнення стратегічно рушійних пріоритетних напрямків розвитку держави.

До прикладу, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року було затверджено «Програму діяльності Кабінету Міністрів України» [84]. Цей документ є відповідною реакцією КМУ на низку проблем, що постали перед Україною (російська військова агресія, пандемія COVID-19, економічна криза), а також порядок денний стосовно діяльності на

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

середньостроковий і довгостроковий термін для забезпечення економічного розвитку і, як наслідок, відповідне підвищення рівня благополуччя населення.

Закон України «Про державну службу» [80] окреслює принципи, організаційні й правові основи щодо забезпечення публічної, політично неупередженої, ефективної, та такої, що зорієнтована на громадян державної служби й функціонує в інтересах країни й суспільства, а також порядок щодо реалізації (впровадження) громадянами Української держави права на рівний доступ до державної служби (формується на їх особистих якостях, досягненнях).

Відповідно до ст.1 зазначеного законодавчого акту державна служба є публічною й професійною діяльність щодо практичного виконання завдань та функцій країни, що проявляється в наступних аспектах:

а) аналіз державної політики (загальнодержавний, галузевий, регіональний рівень) й підготовки відповідних пропозицій щодо її формування (в тому числі розроблення, проведення експертизи проєктів стратегій, концепцій, програм проєктів законів, інших законодавчих актів, проєктів міжнародних договорів;

б) впровадження державної політики (виконання загальнодержавних, регіональних, галузевих програм, виконання законодавчих актів);

в) забезпечення щодо надання якісних, доступних адміністративних послуг;

г) забезпечення державного контролю (нагляду) за дотриманням законодавства;

д) управління фінансовими державними ресурсами (майном) й контролю щодо їхнього використання;

е) управління персоналом державних органів;

є) втілення інших повноважень державного органу, що визначені законодавством.

В Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» [90] визначено питання щодо: а) порядку затвердження

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

положень про центральні органи виконавчої влади, а також структури й граничної чисельності працівників їхнього центрального апарату (штатного розпису, кошторису); б) для управління окремими сферами діяльності чи підгалузями, здійснення контрольних, регулятивних, наглядових, дозвільно-реєстраційних функцій про фізичних та юридичних осіб Кабінету Міністрів в межах коштів, що передбачені на утримання органів виконавчої влади, також надано право щодо створення урядових органів у складі центрального органу виконавчої влади; г) встановлено відповідне розмежування політичних й адміністративних посад (посади Прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, а також віцепрем'єр-міністрів та міністрів входили до політичних посад).

Українською державою взято курсу на вступ до ЄС й у зв'язку з цим серед пріоритетних завдань, що постали перед країною відводиться адміністративній реформі, де ключовими завданнями стоїть удосконалення інституційної й адміністративної спроможності нашої держави, реорганізація системи органів виконавчої влади.

В цьому аспекті слід звернути увагу на Указ Президента України [87] щодо питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, а також усунення дублювання їх повноважень та забезпечення скорочення чисельності апарату управління і його витрат щодо утримання, підвищення ефективності й результативності державного управління. Це стало початковим етапом провадження адміністративної реформи у відповідності до чого був поєднаний територіальний й галузевий принцип управління та ухвалено схему щодо організаційних засад й взаємодії центральних органів виконавчої влади.

Таким чином, було започатковано системну реформу державного управління, а також це стало початком реформування вищих органів виконавчої влади.

Виокремлюють наступні форми реалізації виконавчої влади [55, с.62]: 1) правова; 2) організаційна. Відповідно правова форма реалізації виконавчої влади впроваджується за двома різновидами діяльності: а) правотворчість;

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

б) застосування права. За таких умов правотворча діяльність органів виконавчої влади втілюється в межах так званої регламентарної влади – це право уряду, а також інших органів виконавчої влади здійснювати регулювання суспільних відносин нормативно-правовими регламентами (актами), юридична сила яких вважається нижчим рангом за закони. Регламентарна влада, організаційна форма, а також застосування права вважаються тими напрямками, через які впроваджується/здійснюється повсякденне управління державними справами. І тому, виконавчу владу, діяльність якої направлена всередину держави, потрібно визначити як управлінську.

На сучасному етапі, як зазначає Н.Костюк [55, с.62], не існує єдності, цілісності підходів щодо критеріїв класифікації форм діяльності органів державного управління. Так, організаційна діяльність не вимагає точного, повного правового оформлення та не зв'язана із здійсненням юридично значущих дій, таким чином вони за собою не тягнуть правових наслідків. До прикладу, Міністерство юстиції України здійснило підготовку наступних проєктів: Концепції реформи адміністративного права Української держави; Загальної концепції правової реформи у Україні, що націлена на розвиток та відповідне реформування національного законодавства й системи права; Цивільного процесуального кодексу. Не ухвалені досить важливі в цьому напрямку наступні законодавчі акти: Закон України «Про закони та законодавчу діяльність»; Закон України «Про нормативно-правові акти». Отже, є невідкладна потреба щодо прийняття законодавчого акта у вигляді закону, що б створив ієрархію відповідної підпорядкованості нормативно-правових актів.

У Конституції України питанням щодо судової влади присвячено VIII розділ, що має назву «Правовсуддя». В зазначеному розділі визначено основні засади щодо здійснення правосуддя в Українській державі. Втім, слід зазначити, що здійсненна характеристика норм Конституції України свідчить про тотожність таких понять як «правосуддя» і «судова влада», що вбачається

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

безґрунтовним. Адже таке розуміння має негативний вплив щодо тлумачення судової влади як однієї з гілок влади в Українській державі, на розробленні теоретичних фундаментальних засад функціонування судової системи України й на діяльності в практичній площині правозастосовних органів.

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [93] визначено організацію судової влади й здійснення правосуддя в Українській державі, які функціонують на основі верховенства права у відповідності до європейських стандартів та гарантує кожному право на справедливий суд. Система судоустрою складає цілісну, єдину систему.

Відповідно до ст.155 зазначеного законодавчого акту питання щодо організаційного забезпечення роботи суду покладається на його апарат, що очолює керівник апарату. Відповідно на керівника апарату суду покладено персональну відповідальність за відповідне організаційне забезпечення суду, суддів, судового процесу, а також роботу Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, здійснює інформування зборів суддів щодо своєї діяльності.

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (ст.156) окреслено питання організаційного забезпечення діяльності Верховного Суду, що забезпечується апаратом Верховного Суду. Положення про структура, апарат, штатний розпис апарату Верховного Суду ухвалюється Пленумом Верховного Суду (за поданням Голови Верховного Суду). Апаратом Верховного Суду провадить керівник апарату. Заступники керівника апарату Верховного Суду України очолюють структурні підрозділи апарату зазначеного суду, що забезпечують організаційну діяльності касаційних судів (секретаріати). Також в апараті суду можуть утворюватися секретаріати, управління, департаменти, відділи та сектори, які здійснюють свої функції на засадах положень, що ухвалюються керівником апарату Верховного Суду.

Досліджуючи питання правового забезпечення органів судової влади слід зазначити й про міжнародно-правові акти. Так, визначальними серед них, що фіксують функціонування судової влади слід назвати наступні:

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

(а) Монреальську універсальну декларацію про незалежність правосуддя (1983 року);

(б) Основні принципи незалежності судових органів (підготовлені ООН 1985 року);

(в) Європейська хартія про статус суддів (1993 року);

(г) Загальна (універсальна) хартія судді (1999 року);

(д) Рекомендація № R (94) Комітету Міністрів Ради «Незалежність, дієвість та роль суддів» (1994 року).

У цьому аспекті слід відзначити, що в зазначених міжнародно-правових актах перебувають визначні фундаментальні засади, тобто принципи як керівні основоположні ідеї, у відповідності до яких повинна вибудовуватися й функціонувати судова влада правової, демократичної держави. До цих принципів відносяться не лише принципи, що безпосередньо стосуються судової діяльності, але й принципи побудови суддівського устрою.

Питання інституційної незалежність органів судової влади імпліцитно впроваджена на рівні тексту Основного Закону, що має наступний вигляд, зокрема:

→ здійснення державної влади в Українській державі на засадах її поділу (законодавчу, виконавчу, судову) (ч.1 ст.6);

→ визнання й дії в нашій державі принципу верховенства права (ст.8);

→ забезпечення права кожному на судовий захист (ст.55);

→ гарантування правосуддя виключно судами й поширення їхньої юрисдикції на будь-який спір (юридичний), будь-яке кримінальне обвинувачення (ст.124);

→ заборони щодо впливу на суддю в будь-який спосіб, притягнення до відповідальності його через прийняте ним судове рішення (винятком є вчинення злочину чи ж дисциплінарного проступку, а також безстроковості перебування судді на відповідній посаді, переліку (вичерпного)

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

конституційних підстав, щоб звільнити суддю із посади та припинення його повноважень (ст.126);

→ здійснення правосуддя незалежним суддею, який керується верховенством права (частина перша статті 129).

Інституційна незалежність судової влади (ст.128-131 Конституції України) забезпечується визначеними на рівні конституції незалежною процедурою щодо призначення судді на посаду, а також обов'язковістю судового рішення та гарантування належного (матеріального) утримання суддів, фінансуванням судової системи, інструментами незалежними добору суддів й відповідно, притягнення до дисциплінарної відповідальності, самостійністю суддівського самоврядування/врядування. Як зазначає В.Городовенко, всі ці конституційні положення адресовані, в першу чергу, законодавчій і виконавчій гілкам влади, що повинні на їх засадах виконувати виважену належну політику щодо судової влади [52; 19, с.85].

Таким чином, нормативно-правові акти органів державної влади є основною формою управління державою за допомогою правового впливу на суспільні відносини, які вимагають збалансованого підходу щодо їхньої організації. Оскільки в нашій державі існує величезна кількість суспільних відносин, що існують у різних сферах життєдіяльності, тому національним законодавством й передбачається ціла низка правових актів, що ухвалюються та видаються органами державної влади.

Слід зазначити й про те, що на видання нормативно-правових актів органів державної влада мають відповідний вплив умови життя суспільства в цілому, оскільки одним з головних завдань нашої держави є забезпечення гідного рівня життя та правової захищеності кожного громадянина. Лише за допомогою правового регулювання суспільних відносин досягається належний державний та громадський порядок, за якого забезпечується існування демократичної, правової держави, де визнаються, дотримуються та захищаються права та свободи кожної людини та громадянина. На нашу думку, під більш повними та правильним визначенням актів органів державної

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

влади потрібно розуміти офіційний письмовий документ, що має чітку внутрішню структуру, що відповідає правилам юридичної техніки, прийнятий (ухвалений) за відповідною встановленою процедурою уповноваженим органом державної влади, посадовою особою та містить у собі їх владний припис, що встановлює виникнення, зміну та припинення відповідних правовідносин.

При відносно великій кількості законодавчих актів, що регулюють великий масив відносин, мають місце колізії норм права з деяких питань, а в деяких випадках і зовсім спостерігається їх відсутність. Прогалини норм права слід ліквідувати шляхом прийняття нових нормативно-правових актів, а саме законів, підзаконних актів, які достатньою мірою регулюватимуть взаємодію органів державної влади.

Динамічний розвиток сучасного українського суспільства можливо забезпечити лише шляхом удосконалення відповідного нормативно-правового поля, що має врегульовувати питання організації та діяльності органів державної влади та його забезпечення.

Подальший розвиток системи органів державної влади в сучасній Українській державі має визначатися пошуком оптимальних, ефективних та раціональних засобів державно-правового впливу на його функціонування.

Існуюча на сучасному етапі державотворення система правового забезпечення органів державної влади не можна назвати бездоганною.

Безсумнівним є той факт, що всі недоліки правового забезпечення органів державної влади здійснюють прямий вплив на весь спектр виконання органами державної влади покладених на них функціональних обов’язків та завдань, що негативно позначається на рівні вирішення суспільних нагальних проблем, законності, правопорядку в державі. За таких обставин не має сумнівів у тому, що важливим і необхідним є подальше удосконалення системи нормативно-правових актів, положеннями (нормами) яких упорядковується й нормалізується вся система органів державної влади,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

окреслюють головні напрями діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, основні форми та методи їхньої діяльності.

Таким чином, надважливого значення у цьому аспекті набуває вироблення та впровадження системних, об’єднуючих заходів у напрямі підвищення ефективності й результативності правового забезпечення системи органів державної влади в сучасній Україні.

Функції держави, забезпечуючи виконання її соціального призначення, синтезують в діяльність державного апарату, визначаючи тим самим напрями, засоби та методи діяльності його органів. Відповідно, цілі та завдання є визначальними для функцій держави.

Доведено, що функції держави наділені історичністю, за умов встановлених конкретних історичних періодів (етапів) розвитку суспільства та держави (залежно від трансформацій політичних, економічних, соціальних, правових факторів) постають різні завдання та цілі держави, а отже, й різні її функції.

Зміна завдань держави спричиняє зміну видів функцій держави, появи нових. Поряд з цим, об'єктивних змін зазнають й мета та завдання держави. Для їх досягнення необхідне ще й виконання відповідних функцій, що говорить про співвідношення та взаємозв'язок цілей, завдань та функцій держави.

За своїм призначенням функції чітко спрямовані на досягнення цілей та завдань у тій чи іншій сфері (зовнішній та внутрішній), через функції вибудовуються перспективні завдання, виробляються стратегії розвитку держави на найближчу перспективу. Будь-яка функція держави має свій зміст і наповнення, виходячи з її природи та взаємозв'язку із тією чи іншою сферою життя суспільства.

Визначено, що функції держави вважаються першочерговими напрямами діяльності держави загалом, а ключові ознаки функцій мають свій прояв у наступних особливостях: а) їх фундаментальними засадами виступають соціальна природа та соціальне призначення, затребуваність

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

держави як єдиного офіційного представника всього суспільства у вирішенні спільних справ; б) зміст та системні властивості функцій залежать від основних завдань, що постають перед державою у певний період (проміжок) часу; в) виконання функцій здійснюється скоординованими діями всього державного механізму; г) зовнішній прояв функцій розкривається в ключових напрямах чітко сформованої, повторюваної та об'єктивно необхідної предметної діяльності держави у найважливіших сферах суспільного життя.

Причому, основні напрями складаються із виду неосновних, деталізовано вирішальних проблеми суспільного життя системою органів державної влади; д) зміст функцій виявляється у використанні цілого комплексу засобів, методів і способів управлінського впливу, адекватно відображаючи специфіку об'єкта впливу, особливість правового стану суб'єктів і особливість проблеми, що вирішується; ж) реалізація функцій забезпечується потужними ресурсами впливу всього організованого державою суспільства.

Держава має дві мети – організацію влади та організацію управління, що вичерпує все різноманіття більш конкретніших деталізованих цілей; вони виступають іманентними характеристиками держави як особливої соціальної організації. Загальна функція – це системотворча функція держави, що зумовлена природою держави та її сутністю.

З’ясовано, що кожна функція держави повинна розглядатися як елемент єдиної цілісної системи функцій, поза системою поняття функції втрачає реальний сенс.

Установлено, що дослідження функціонального аспекту системності має важливе значення для сучасної науки державного управління, оскільки сприяє формуванню цілісного комплексного уявлення про гармонізуючу й трансформаційну роль держави у відношенні до суспільства.

Пізнання функцій держави у відриві від системного аналізу виявляється неповним. Системність виступає диференціюючим початком, що забезпечує аналіз структури та внутрішніх зв’язків між елементами функцій держави, а

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

також цілісність та стійкість держави як системи вищого порядку. Система функцій держави є їх структурно упорядкованою єдністю, що об'єктивно обумовлена його соціальним призначенням.

Обґрунтовано фундаментальною основою щодо класифікації державних функцій розглядати як горизонтальні та вертикальні зв'язки елементів системи, де: а) горизонтальні представлені в класифікації функцій держави, які виокремлюються із різної спрямованості підстав; б) вертикальні у вигляді ієрархічної побудови (загальних, особливих, допоміжних функцій).

Питання правового статусу системи органів державної влади необхідно розглядати із позиції функціонального призначення органу державної влади, що ґрунтується на принципі поділу влади. Лише за такого підходу структурована система державних органів здатна забезпечити збалансоване й ефективне здійснення державної влади.

Поділ єдиної державної влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає впровадження такої системи правових гарантій, стримувань та противаг, що виключає будь-яку можливість зосередження влади у одній із них, передбачає недопущення для жодної із них підпорядкувати собі іншу, гарантує самостійне функціонування всіх гілок влади та одночасну взаємодію.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади у рамках своєї компетенції здійснюють свою діяльність незалежно одна від одної, кожна з означених влад формується як самостійна, повноваження однієї влади відносно припинення діяльності іншої є допустимі лише за умови збалансованості таких повноважень, що гарантується на засадах законодавчих рішень.

Жодна з гілок влади не має права втручатися у прерогативи іншої, а тим паче зливатися із іншою. Питання, що носять спірний характер повинні вирішуватися лише конституційним шляхом, через правову процедуру.

Сьогодні діяльність держави є досить складною, різноплановою й багатогранною, що не може обмежувати державу створенням лише органів, які здійснюють державну владу на засадах її поділу на законодавчу,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

виконавчу, судову. З'являється необхідність щодо створення органів, які забезпечують виконання/здійснення інших завдань і функцій держави, що через функціональні специфічні особливості не можуть здійснюватися законодавчими, виконавчими та судовими органами державної влади. Відповідно, ці завдання й функції держави знаходяться поза межами компетенції означених органів державної влади, що зумовлена принципом поділу влади. Для реалізації означених державних завдань, функцій законодавець виокремлює державні органи, які не є органами державної влади, та наділяє їх певними повноваженнями, у тому числі, й відповідного владного характеру.

Органи державної влади, що наділені владними повноваженнями, однак не відносяться до жодної із зафіксованих у Конституції України гілок влади, можна відзначити те, що ці органи утворюються та здійснюють свою діяльність виходячи із норм Конституції України чи чинних національних законів.

Виходячи з зазначеного доцільним вбачається чітко розмежувати місце кожного органу влади в системі органів державної влади України.

Вважаємо за необхідне систематизувати органи державної влади, здійснивши їх поділ за трьома групами: 1) органи державної влади; 2) спеціалізовані державні органи; 3) допоміжні (додаткові) державні органи. Запропонована класифікація охоплює всі органи державної влади, що надасть можливість сформувати цілісну, комплексу систему органів державної влади в сучасній Україні та визначити місце кожного органу в цій системі.

Охарактеризована діяльність органів державної влади шляхом висвітлення лише повноважень органів законодавчої, виконавчої та судової влади, без урахування спеціалізованих та допоміжних (додаткових) органів буде неповним. Запропонована класифікація систематизації органів державної влади із урахуванням різних наукових підходів на три основні групи (що умовно можна назвати як загальні, спеціальні, допоміжні). Такий підхід дозволить систематизувати їх за обсягом та напрямками повноважень та

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

знизити рівень їх розосередженості, що є однією з основних проблем в реалізації покладених завдань.

Розглянувши окремі проблемні питання, що виникають при систематизації існуючих державних органів, вважаємо за можливе зробити висновок про те, що питання про фундаментальні основи побудови системи органів державної влади та перегляд системи поділу влади в сучасній Україні потребує подальшого осмислення та вирішення як на теоретичному рівні, так й шляхом внесення відповідних змін до законодавчих актів.

Всі нормативно-правові акти органів державної влади можна класифікувати за відповідними ознаками: а) суб'єктом правотворчості (органи державної влади, їх посадові особи); б) часом їх дії (акти, прийняті на невизначений тривалий час; акти тимчасової дії (на певний період); в) юридичної сили (закони, підзаконні акти); г) сфери їх поширення.

Висновки до другого розділу

Правове забезпечення щодо організації та діяльності системи органів державної влади в сучасній Україні характеризують наступні рівні:

1. Конституція України (нормативний акт вищої юридичної сили) становить правову основу формування й функціонування системи органів державної влади в Україні, затверджує загальні основи конституційного ладу. Впровадження системи органів державної влади, організація, функціонування, діяльність органів влади мають відбуватись у відповідності з її положеннями.

2. Закони України, що окреслюють статус, організацію діяльності системи органів державної влади:

а) регламентуюче законодавство (регламенти органів державної влади);

б) закони, які встановлюють загальний правовий статус органів державної влади (їх структуру, статус посадових осіб);

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

в) закони, які визначають індивідуальні засади організації діяльності органів державної влади;

3. Підзаконні нормативно-правові акти (встановлюють статус та порядок діяльності органів державної влади, їх структуру:

а) акти (укази й розпорядження) Президента України;

б) постанови Кабінету Міністрів України;

в) акти центральних органів виконавчої влади, які регулюють організаційні питання міжвідомчого і внутрішньовідомчого спрямування.

На сьогодні єдиний законодавчий акта де було б закріплено всю систему органів державної влади відсутній. Необхідність й потреба його ухвалення вбачається недоцільною, адже система органів державної влади повинна бути мобільною, такою, що реагує на зміни суспільства.

Законодавче закріплення системи органів державної влади зумовить до необхідності постійного внесення змін та доповнень до нормативного акта, яким буде встановлена зазначена система, що з одного боку, сповільнюватиме проведення необхідних змін, а з іншого негативно позначиться на стабільності (стійкості) законодавства.

Правове забезпечення системи органів державної влади України регулюється великою кількістю нормативно-правових актів, що водночас призводить до виникнення проблемних питань й відповідних неузгодженостей під час правозастосування, що аргументовано потребує негайного реагування. Існує потреба в доопрацюванні конституційних положень, які фіксують статус та місце органів державної влади у системі, в тому числі й більш чіткого визначення статусу влади глави держави.

Забезпечити швидкий динамічний розвиток сучасного українського суспільства можливо лише шляхом удосконалення відповідного нормативно-правового законодавства, що повинно врегульовувати питання організації й діяльності органів державної влади та його забезпечення. Подальший розвиток системи органів державної влади має визначатися пошуком оптимальних,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada
ефективних та раціональних засобів державно-правового впливу на його функціонування.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

3.1 Зарубіжний досвід організації органів державної влади та можливість його використання в Україні

Системи органів державної влади органів у різних країнах залежать від державного устрою, географічних факторів, особливостей національного складу населення і державного режиму країни. Важливе значення також відіграють політична доктрина, ідеологія і конституційно-правова концепція [70, с.46].

Системи органів державної влади складаються у низці держави, що дозволяє класифікувати держави за рівнем централізації, правової основи, обсягу повноважень регіону тощо.

Системи органів державної влади складаються всередині кожної держави, тобто відповідні моделі формуються з урахуванням ступеня самостійності, що представляється регіоном, історичними особливостями, територією, складом населення (національний склад, релігійний фактор), економічними ресурсами території.

Модель системи органів державної влади – це певна сукупність особливостей організації та функціонування органів державної влади регіону, які допускаються законодавством держави, організаційно, функціонально або історично відбивають специфіку даної території.

Кожна модель системи органів державної влада суб'єктів розвивалася та вдосконалювалася разом з розвитком права та суспільства. Безперечно, кожна держава має свої специфічні риси, пов'язані з різними історичними умовами, менталітетом тощо.

Моделі державного управління розвинених європейських країн будуються на фундаментальних демократичних засадах, зокрема верховенства

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

права, принципу законності, рівності, справедливості та врахування суспільних інтересів. Поступове наближення України щодо входження в Європейський Союз, а особливо зважаючи на ту обставину, що наша держава подала заяву на вступ до ЄС, передбачає пришвидшену гармонізацію, зближення українського законодавства із законодавством європейських держав та використання в положеннях законодавчих актів України кращих міжнародних практик щодо побудови системи органів державної влади.

Практика побудови владних органів в багатьох демократичних сучасних країнах показує, що поділ влади на окремі гілки здійснюється з позицій на первинність законодавчої влади, що від імені народу приймає закони, утворює судові та спеціальні органи виконавчої влади, окреслює їх повноваження з ціллю впровадження законів шляхом (активної) виконавчо-розпорядчої діяльності та примусу щодо інших [20, с.12].

Відсутність чіткого поділу на законодавчу та виконавчу владу притаманна для парламентських республік. Принцип поділу влади реалізований лише на інституційному рівні (наявність уряду й парламенту), без функціонального. Тому, на парламентських виборах фактично виборці голосують за майбутній уряд – списки виборчі очолюють на посади кандидати прем'єр-міністра та членів уряду. В парламентських республіках функціональний й персональний поділ влади відображається у двох вимірах: а) партійної; б) політичної й адміністративної влади. Так, партійна гілка влади представлена коаліцією партій, що перемогла на виборах, а відповідно адміністративну владу виконує позапартійна професійна бюрократія, що організована у систему органів виконавчої влади. Обирають партійну владу виборці, а адміністративну владу очолюють державні службовці, які призначаються на свої посади [62, с.620].

Переважна більшість держав-членів ЄС є парламентськими республіками (зокрема, Австрія, Італія, Чеська Республіка, Латвія, Словенія, Литва, Польща, Болгарія, Мальта, Ірландія, Естонія, Німеччина, Румунія, Словаччина, Греція, Угорщина), парламентськими монархіями (Бельгія,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Люксембург, Велика Британія, Іспанія) чи конституційними монархіями (Данія, Люксембург, Швеція, Нідерланди). Саме тому ця організація влади вважається найбільш природною і традиційною для Європейського Союзу, а між тим серед інституцій ЄС є неможливим чітко виокремити органи лише із виконавчими й законодавчими повноваженнями. Проводячи схожість із організацією влади в парламентській республіці можна виокремити політичну й адміністративну гілки влади у ЄС [62, с.620].

Відповідно, політичну гілку влади у Європейському Союзі репрезентує Європейський парламент (бере участь в роботі законодавчого й бюджетного процесу та здійснює політичний контроль) і Європейська Рада (окреслює загальні політичні напрями, пріоритети та, відповідно, надає потрібний стимул щодо подальшого розвитку союзу). Репрезентувати адміністративну гілку влади у ЄС уповноважена Європейська Комісія (належить прерогатива щодо надання пропозицій законопроєктів на розгляд Європейського парламенту, здійснює керівництво й втілює політику ЄС і бюджет ЄС, гарантує дотримання європейського права, презентує ЄС на міжнародному майданчику) та Рада (здійснює координаційну політику держав-членів, а також укладає від імені союзу міжнародні угоди та ухвалює закони разом із Європейським парламентом тощо) [62, с.620].

Сучасні конституції можна розподілити на дві основні групи, зокрема:

(I) в яких принцип поділу влади зафіксовано безпосередньо. Так, до цієї групи включено Азербайджан, Польща, Албанія, Грузія, Болгарія, Казахстан, Вірменія, Молдова. В Конституції Молдови (ст.6), окрім простого зафіксованого переліку влад, підкреслюється на необхідності взаємодії трьох гілок влади. Таким самим чином розгорнуте викладення щодо принципу поділу влади відображено у Конституції Казахстану (ст.3);

(II) в яких принцип поділу влади відповідно передбачається імпліцитно (як це представлено в Конституції Сполучених Штатів). Окрім США, до цієї групи відносяться Австрія у якій визначено окремо три класичні гілки влади; законодавчій владі повністю присвячено другий розділ, виконавчій – частина

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

А розділу третього, судовій – частина В розділу третього, та відповідно визначено сферу їхньої компетенції, однак сама дефініція «поділ влади» не зустрічається. Також до означеної групи можна віднести Андорру, в якій мова йде про відокремлені вищі органи законодавчої, виконавчої й судової влади; Бельгію (схоже до Конституції США, встановлено органи, яким належить законодавча, виконавча, судова влада (ст.36, 37, 40); Данію (мова йде про три влади й органи, що здійснюють відповідні повноваження (ст.3); Ірландію (в Конституції наведено перелік всіх державних влад (ст.6); Ісландію (визначає органи-носії відповідних трьох влад: Альтинг, Президент, суди, органи виконавчої влади (ст.2). Також, до цієї ж групи включають й ті конституції, у яких наводиться перелік чи то зокрема спеціальним органам, які виконують функції трьох гілок влади, або ж самим функціям. Відповідно, до таких Конституцій входять Основний Закон ФРН, адже в ст.20 мова йде не стільки про поділ влади, а в преважній більшості про спеціальні органи законодавства, виконавчої влади та правосуддя. До зазначеного переліку пропонується віднести Конституцію Греції, де у ст.26 наводиться відповідний перелік державних органів, що здійснюють окремі державні функції [цит. за: 74, с.43-44].

Слід відмітити й те, що не завжди в конкретних конституціях можна зіткнутися саме із наявністю трьох гілок влади. Зокрема, у таких латиноамериканських країнах як Бразилія, Нікарагуа, Колумбія поруч із трьома основними класичними владами виокремлено й четверту – це виборчу владу. В інших конституціях, зокрема, вказується на присутність «контрольної влади» [74, с.42].

За формою правління Федеративна Республіка Німеччина (ФРН) є парламентською республікою. Цей конституційний лад робить наголос саме на ролі та значенні парламенту в системі органів державної влади. Конституція Німеччини закріпила п’ять діючих постійно конституційних органів: 1) Федеральний президент; 2) Федеральний уряд (виконавчі); 3) Бундесрат; 4) Бундестаг (законодавчі); 4) Федеральний конституційний суд (судові).

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Ключове навантаження на загальнодержавному рівні щодо управління покладено на федеральні міністерства [46, с.108-243].

У Конституції Німеччини (ст.20) зазначається, що «вся державна влада походить від народу. Вона здійснюється народом шляхом виборів і голосувань, а також через спеціальні органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Кожному, хто намагається усунути цей устрій, усі німці мають право надавати опір, якщо не можуть бути використані інші засоби» [47, с. 248; 46].

Конституція Федеративної Республіки Німеччини, закріпила положення про належність влади народу та принцип розподілу влади на три гілки. Але більшої уваги заслуговує засада вистраждана, що стала наслідками участі Німеччини у Другій світовій війні, яка полягає у тому, що народ має право чинити опір будь-кому, хто намагатиметься змінити демократичний лад [46; 59, с.89].

У Основному Законі ФРН другий розділ присвячений формі держави головним засадам конституційного ладу, відповідно закріплює, що з ціллю створення єдиної Європи, Німеччина бере участь щодо розвитку Європейського Союзу, який впроваджує демократичні, соціальні, федеральні принципи, верховенство права, принцип субсидіарності, який надає гарантії захисту основних прав, за змістовним наповненням, порівнянний із передбаченим Основним законом. Таким чином, Конституція ФРН містить норми про участь національних органів державної влади в прийнятті рішень ЄС [46, с.108-243; 59, с.89].

Варто відзначити про те, конституційно-правовий статус органів державної влади країн-членів ЄС, через відповідне членство був підданий відповідній інтеграції. Наднаціональна правова система право Європейського Союзу, й сама міжнародна організація трансформовані в управлінські процеси, тому вести мову державну владу держав-членів ЄС відокремлено від Європейського Союзу не вбачається актуальним [59, с.89].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Цікавим вбачається досвід Республіки Польща зважаючи на той факт, що державне будівництво нашої країни має багато спільних особливостей та рис із цією державою. Це демократичні напрямки розвитку, історичні, ідеологічні детермінанти та інше.

Чинна Конституція Польської Республіки була схвалена на спільному засіданні палат 2 квітня 1997 р., а вже 25 травня того ж року затверджена на референдумі. Набула вона чинності 17 жовтня 1997 р., однак офіційною датою щодо її прийняття визнано саме 2 квітня. Відповідно до Основного Закону визначено, що державний устрій Республіки Польщі будується на поділі та рівновазі законодавчої влади, виконавчої влади й судової влади (ст.10).

Відповідно до Конституції (1997 р.) запроваджено змішану республіканську форму правління, однак частина із конституйованих державних інститутів має вигляд як органічні «наступники» тих, які існували в міжвоєнний період чи були створені за результатами демократичного процесу в минулого століття в 80-90-ті роки [51, с.8].

Аналіз головних засад державного ладу надає можливість окреслити Польщу як унітарну, демократичну й парламентську республіку. Ця модель побудови держави надає можливість цілком впровадити принципи правової держави, громадянського суспільства й парламентаризму.

Згідно з Основним законом, законодавчу владу здійснюють Сейм і Сенат, а виконавчу владу – Президент Польської Республіки та Рада Міністрів, судову владу – суди і трибунали (sady й trybunaly) [51].

Право законодавчої ініціативи мають: депутати Сейму, Сенат, Рада Міністрів, Президент. Однак Президент не уповноважений щодо надання пропозицій до поправок щодо проєктів законів, ініційованих іншими відповідними суб'єктами, в процесі роботи щодо їх розгляду Сеймом [51, с.9].

Відповідно до Основного Закону Польської Республіки ключове значення в питаннях законотворення відводиться Сейму. Відповідні законопроєкти спочатку розглядаються у Сеймі, а вже потім передаються до Сенату. Якщо ж Сенат в період визначеного терміну не прийме рішення по

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

законопроекту, то закон вважається прийнятим відповідно до тієї редакції, яка була запропонована Сеймом. Якщо Сенатом буде надано певні поправки до відповідного законопроекту чи відхилить його, то відповідні пропозиції можуть бути відкинуті через рішення Сейму, що ухвалений більшістю депутатів, й, таким чином, закон буде прийнятий фактично знову в редакції нижньої палати.

Відповідно до Конституції (1997 р.) виконавчу владу здійснюють Президент та Рада Міністрів. Так, Президента визначено «верховним представником Польської Республіки та гарантом наступництва державної влади» (ст.126). Окрім цього, він «доглядає дотримання Конституції, стоїть на сторожі суверенітету та безпеки держави, а також недоторканості й неподільності її території».

Формально Президент наділений досить широким колом повноважень, й частину із яких він виконує на власний розсуд, без підписання, скріплення його відповідних актів Головою Ради Міністрів. Відповідно до таких слід віднести: а) повноваження щодо подання до Сейму питань, що стосуються притягнення до відповідальності членів Ради Міністрів перед Державним Трибуналом; б) призначати на ряд державних посад [51, с.10-11].

Президент може на власний розсуд розпустити Сейм у разі якщо на протязі чотирьох місяців із дня внесення у палату проєкту закону щодо державного бюджету цей законодавчий акт не буде передано йому на підпис. Але він має так вчинити у тому разі, якщо не буде результативно закінчена процедура щодо формування Ради Міністрів. Президенту належить також право на власний розсуд реалізувати право законодавчої ініціативи та право вето, призначати референдуми, звертатися до Конституційного Трибуналу. Однак акти, що видані Президентом у впровадження більшості інших його повноважень, контрасигнуються Головою Ради Міністрів, водночас в Конституції 1997 року (ст.144) застерігається, що такі акти вважаються дійсними лише за наявності підпису Голови [51, с.10-11].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Рада Міністрів (Уряд) окреслюється як такий, що «здійснює внутрішню та зовнішню політику Польської Республіки» (ст.146 Основного Закону). Також встановлено, що уряд забезпечує (гарантує) внутрішню й зовнішню безпеку країни та публічний порядок, здійснює загальне керівництво в сфері зносин з іншими країнами й міжнародними організаціями, а також в сфері обороноздатності. До Ради Міністрів входять Голова Ради Міністрів та міністри, однак зазначається, що до нього також можуть входити голови комітетів, що визначені в законодавстві.

Відповідно до Конституції Польської Республіки (ст.148) Голова Ради Міністрів: а) здійснює керівництво роботою Ради Міністрів; б) забезпечує діяльність політики Ради Міністрів, а також окреслює способи щодо її здійснення; в) координує та контролює діяльність членів Ради Міністрів, а також здійснює відповідний нагляд за територіальним самоврядуванням у відповідності меж і форм, що встановлені Конституцією й законами. Міністри уповноважені здійснювати керівництво в конкретних (відповідних) сферах державного управління чи здійснювати виконання завдань Голови Ради Міністрів. Також передбачено, що зміни вносить до складу Ради Міністрів Президент за відповідним поданням Голови Ради Міністрів, за таких обставин фактично підкреслено на визначальній ролі останнього щодо урядової організації.

У Конституції Польщі зазначається, що суди й трибунали є «владою окремою й незалежною від інших влад» (ст.173). Так, вищим судом в системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд, що, зокрема, наділений повноваженнями здійснювати нагляд за діяльністю загальних та військових судів в питаннях правової відповідності прийнятих ними відповідних рішень. Також функціонує система адміністративних судів, що очолює Вищий адміністративний суд [51, с.11-13].

Органом спеціальної юрисдикції у Польщі є Державний Трибунал, відповідно значна більшість членів якого вибирається Сеймом на термін власних повноважень. Однак не допускається відповідне членство депутатів

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

та сенаторів. Конституційно попереджається про те, що не менше ніж половини членів Державного Трибуналу мусять мати кваліфікацію, яка є необхідною щодо зайняття посади судді. За посадою Головою Державного Трибуналу є перший голова Верховного Суду.

У Польській Республіці до органу конституційної юрисдикції віднесено Конституційний Трибунал, до якого включено п'ятнадцять суддів, які обираються терміном на дев'ять років Сеймом. Голову та заступника голови Конституційного Трибуналу уповноважений призначати Президент із числа тих кандидатів, що визначені самим цим органом. Слід відмітити, що до компетенції Конституційного Трибуналу включено питання розгляду конституційних скарг відповідних індивідів відносно конституційності запроваджених по відношенню до них нормативно-правових актів.

Система влади в Польській Республіці є більш розгалуженою у порівнянні з нашою країною, ускладненою органами, які наділені відповідним обсягом контрольних повноважень, що пов'язані механізмами взаємозалежності, взаємоконтролю і взаємостримування [66, с.19].

У процесі реформування органів управління Польська Республіка зосередилася на трьох головних позиціях:

(а) адміністрування, яке полягає в контролі щодо дотриманням законів, окресленні адміністративних норм й правил, а також прийнятті рішень із конкретних питань;

(б) управління процесом перетворень, зокрема через розробку політики розвитку, стратегії щодо всіх сфер суспільного життя;

(в) надання громадських послуг [4, с.119].

Отже, в Польщі зосереджено увагу на законодавчому забезпеченні й здійсненні функції управління через проведення перетворень стратегічного характеру, що відповідають проголошеним перспективним напрямкам (планам) й досягаються через надання відповідного стимулювання й фінансування процесів децентралізації [66, с.21].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Здійснене дослідження питання організації влади в Польській Республіці та Україні надають можливість виділити відмінні й спільні риси щодо побудови структурних елементів системи поділу влади, що розміщено на рисунку 3.1.

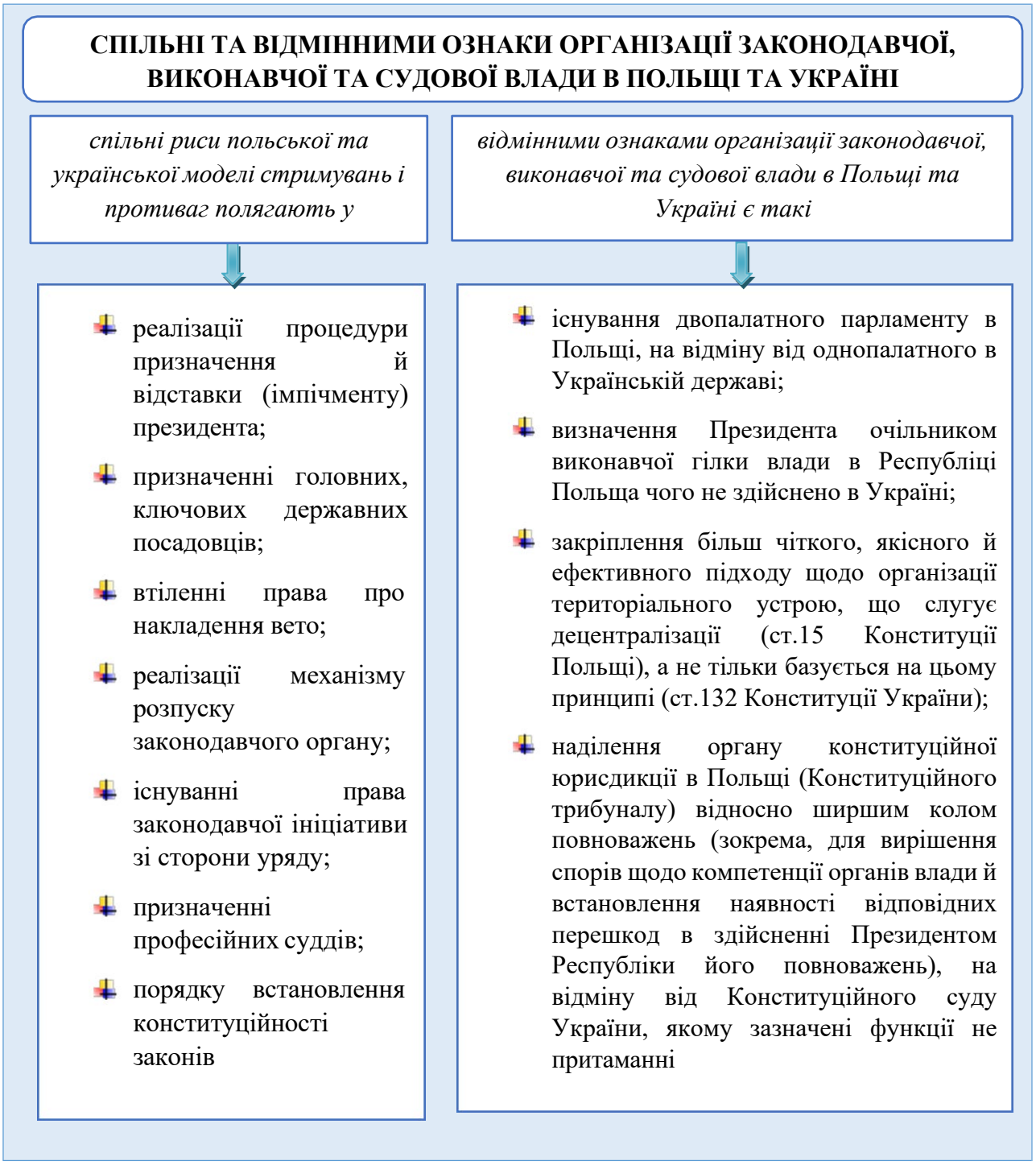

Рис.3.1. Спільні та відмінними риси організації органів державної влади в Польщі та Україні [складено автором за: 66, с.21].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Отже, розуміння і застосування досвіду Польщі щодо організації системи поділу влади й стримувань та противаг є досить корисним елементом для проведення відповідних конструктивних перетворення на шляху демократичного розвитку країни, а також підтримки євроінтеграційних процесів та перетворень, проведення політики децентралізації, побудови дієвої моделі конституційного судочинства в Українській державі.

Таким чином, поєднуючи польський досвід організації влади й національні інтереси нашої держави, можна також покращити окремі аспекти функціонування системи стримувань та противаг через розвиток головних гілок влади, адекватному використанню інструментарію конституційного контролю, вирішенню питань щодо розподілу повноважень між органами влади та, відповідно, проведенню прозорої, справедливої державної політики [66, с.22].

У Французькій Республіці засадничим принципами побудови механізму влади визначається встановлення «змішаної» (напівпрезидентської) форми правління, яка наділяє Президента функціями лідера та арбітра в системі інститутів Французької Республіки, із фіксацією за ним сукупності прав й повноважень, що надає змогу для забезпечення та гарантування: а) сталого режиму функціонування означених інститутів; б) дуалізм виконавчої влади, що викликаний характером форми правління та повноважень президента й уряду; в) раціоналізований парламентаризм, у відповідності до якого виконавча влада посідає панівне місце в її відносинах із парламентом, а законодавчі повноваження останнього носять звужений характер; г) створення механізму гарантування правового верховенства Конституції й контролю конституційності прийнятих законів парламентом зі сторони Конституційної ради [59, с.89].

Глобальна тенденція на сьогодні щодо посилення виконавчої влади за рахунок законодавчої влади має свій прояв у Французькій Республіці. Однак, зважаючи на те, що парламент Франції втративши частину колишніх повноважень є найважливішим інституціональним гарантом демократії та

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

досить впливовою політичною силою, і з якою рахується як президент, так й уряд; фактичне співвідношення сил в межах тріади – президент, уряд, парламент залежить від конкретного складу партійної приналежності глави країни та законодавчого органу [цит. за: 59, с.89].

В Конституції Французької Республіки (розділ п'ятий) встановлено засади взаємовідносин між законодавчою й виконавчою владою. У свою чергу надзвичайний інтерес, як підкреслює А.В.Пехник, становлять ті нормативні положення вміщені у даному розділі, які гарантують не тільки неможливість втручання однієї влади в сферу компетенції іншої, але й передбачають ряд моментів коли компетенція однієї влади може тимчасово переходити до органів іншої гілки влади [74, с.44].

Питання правосуддя у Французькій Республіці є цікавим, оскільки фактично всі правовідносини у державі й їхні суб'єкти є підсудними для суду. Таким чином, можна простежувати інтегровану судову владу, адже рівні здійснення правосуддя існують як на національному, так й на рівні Ради Європи – це Європейський суд з прав людини, Європейського Союзу – Суд Європейського Союзу.

Цілком доцільною є думка З.С.Кравцової про те, що досвід Франції для нашої держави є цікавим й актуальним, адже в нашому Основному Законі теж зафіксовано саме змішану форму правління, на сьогоднішній час парламентсько-президентську, при цьому не варто забувати сімнадцять в сукупності років застосування президентсько-парламентської форми правління. Змішана форма є складною, адже при її втіленні вбачається більш складно відстежити, чи не відбувся певний дисбаланс, чи не отримав один із вищих органів державної влади допустимість утримувати під контролем інші. Необхідність формування у Франції додаткових контролюючих органів, доводить те, що така форма реалізації державної влади потребує удосконалення [59, с.89-90].

Організація здійснення державної влади у Італійській Республіці визначається в Основному Законі [50]. Правовий статус органів державної

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

влади окреслено в другій частині означеного законодавчого акту, який називається устрій республіки та складається із шести глав, що місять норми, які присвячені: а) парламенту; б) президенту республіки; в) уряду; г) магістратурі (судоустрою); д) регіонам, провінціям, комунам; ж) конституційним гарантіям. Відслідковується реалізація принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. У главі п'ятій відповідно до ст.114 зазначається, що республіку утворюють (costituita): 1) комуни; 2) провінції; 3) метрополітенські міста (міста із самоврядуванням); 4) регіони; 5) держава. У відповідності із принципами, що визначені Конституцією комуни, метрополітенські міста, провінції, регіони є автономними утвореннями зі власними статутами, функціями та повноваженнями.

Порядок управління в столиці Італії визначається законом країни (leggedelloStato). На перший погляд, мова йде про адміністративно-територіальний устрій Італійської Республіки, однак ця правова конструкція окреслює те, що республіку (тобто державну владу в Італії) реалізують комуни, провінції, регіони, метрополітенські міста та держава [113, с.148].

У Королівстві Нідерландів механізм реалізації державної влади визначений Конституцією. Відповідно до Основного Закону визначено, що акти парламенту приймаються разом із урядом та Генеральними штатами (двопалатний парламент). Нормами Конституції Королівства Нідерландів (ст.82) встановлено наступний порядок прийняття законодавчих актів:

- законопроекти можуть вноситися Королем чи від імені Короля або ж Другою палатою Генеральних штатів;

- законопроекти, що потребують розгляду на спільному засіданні Генеральних штатів, репрезентуються Королем або/чи від імені Короля чи (або) спільним засіданням Генеральних штатів в порядку, що передбачений згідно статей глави другої;

- законопроєкти, які включені до Другої палати чи ж на спільне засідання Генеральних штатів, віддаються палаті чи спільному засіданню обох палат одним чи кількома депутатами. Відповідно до ст. Конституції

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Нідерландів кожен наділяється правом здійснити подання петиції компетентним органам державної влади [113, с.148-149].

Велике Герцогство Люксембург – це західноєвропейська держава, яка є засновником та членом Європейського Союзу. У Конституції Великого герцогства Люксембург в главі третій Про Суверенітет (ст.32) зазначається, що суверенітет належить нації. З огляду на зазначене Великий Герцог його здійснює у відповідності до Конституції та законів держави та не має ніяких інших повноважень, окрім тих, що юридично покладені на нього Основним Законом та спеціальними законами. За цих умов під поняттям «суверенітет» й розглядають державну владу, а також її повноту й верховенство всередині держави, незалежність, рівноправність країни в зовнішніх зносинах [113, с.148].

Відповідно до Конституції Великого герцогства Люксембург (ст.33) окреслено конституційно-правовий статус Герцога, що вважається главою держави, а також символом цілісності й єдності, гарантом національної незалежності держави, здійснює виконавчу владу у відповідності до Основного Закону й законів держави.

Конституція Люксембургу (ст.ст. 46, 47) визначає, що кожен закон має бути ухвалений Палатою депутатів. За таких обставин Великий Герцог апелює до Палати із відповідними пропозиціями й законопроєктами, що він хоче представити на її ухвалення. Палата депутатів уповноважена пропонувати Великому Герцогу законопроєкти [113, с.148].

Відповідно, важливі складові елементи щодо погодження передбачені у законодавчому процесі. Зокрема, мова йде про ст.59, де зазначається, що всі законопроєкти підлягають повторному голосуванню, якщо тільки Палата у відкритому засіданні погодження з Державною радою не ухвалять іншого. Проміжок між двома голосуваннями має бути не менше трьох місяців.

У статті 114 Основного Закону Люксембургу зазначено, що законодавча влада має право оголосити про необхідність перегляду будь-якого конституційного розпорядження. Після цієї заяви Палата автоматично

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

розпускається, а нова Палата збирається відповідно до статті 74. Ця Палата приймає рішення за згодою Великого Герцога з питань, що підлягають перегляду.

Питанням щодо здійснення правосуддя Люксембургу окреслено в ст.49 Конституції, де зазначається про те, що правосуддя здійснюється судами та трибуналами від імені Великого Герцога, а відповідні судові рішення теж висуваються від його імені. Як випливає зі ст.95 Судді Адміністративного суду та Адміністративного трибуналу призначаються Великим Герцогом. Призначення членів Адміністративного суду, а також голови Адміністративного трибуналу та його заступника здійснюється з урахуванням думки Адміністративного суду.

За формою правління Люксембург є конституційна спадкова монархія. Засадничим конституційним фундаментом системи управління Люксембургу вважається текст Основного Закону (1868 року). Водночас національний законодавець та монархія на протязі всього XX ст. в своїх прагненнях були націлені на те, щоб ключові конституційні положення не входили в протиріччя із відповідними змінами, які вибудувалися в державі й світі. Так, ст.1 говорить про той факт, що Люксембург «є вільною, незалежною й неподільною державою» [113, с.148].

Здійснюючи аналіз досвіду державного будівництва Бельгії, слід зазначити, що федерації передував складний шлях. Специфічною рисою бельгійської федерації є наявність у її складі двох видів суб’єктів федерації, наділених принципово різними повноваженнями, а саме – спільноти реалізують культурно-лінгвістичну автономію, а регіони – територіально-адміністративну автономію. Зазначені два види суб'єктів федерації існують паралельно й пов’язані чотирма лінгвістичними областями, які є адміністративними утвореннями, які є основою визначення компетенції спільнот і можуть використовуватися для визначення компетенції регіонів.

У ході перетворення унітарної держави на федеративну ці регіони та спільноти поетапно наділялися законодавчою компетенцією та

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

повноваженнями, внаслідок чого відбувалося їх включення як суб'єктів федерації.

У Конституції Королівства Бельгії від 17 лютого 1994 року (ст.33) фіксує, що всі влади виходять від нації. За таких обставин відповідно до ст.4 Бельгія складається із чотирьох лінгвістичних регіонів: (1) регіон французької мови; (2) регіон нідерландської мови; (3) двомовний регіон Брюссель-столиця; (4) регіон німецької мови. Відповідно кожна комуна Королівства вважається частиною одного із лінгвістичних регіонів. Таким чином, принцип народовладдя як засада демократії лежить в фундаментальному здійсненні державної влади у Бельгії, але суб'єктом-носієм вважається нація, а не народ. Водночас територія країни, а отже й особливості її управління, поділені на чотири лінгвістичних регіони. Вбачається цікавим змістовне наповнення ст.34, де зазначено, що здійснення відповідних повноважень може бути доручено законом чи договором на установу із міжнародного публічного права. Із цього випливає, що це нормативне положення є відповіддю на сучасні глобальні виклики та гарантує реалізацію рішень ЄС [46, с.17-105; 113, с.148].

Техніка щодо розмежування компетенції, яка використана бельгійським конституційним законодавцем – це розподіл на фіксовану й залишкову компетенцію. Спільноти та регіони мають лише ті повноваження, які передані їм федерацією та спеціально закріплені за ними Конституцією та спеціальними законами, тобто наділеними чи фіксованими повноваженнями, а федеральний законодавець залишковою компетенцією. Така система в умовах відцентрового федералізму покликана забезпечувати вичерпний характер розмежування компетенції. За таких умов фіксовані повноваження суб'єктів федерації тлумачяться обмежено.

Центральні органи влади федерації здійснюють нормотворчу діяльність щодо кола питань, які не віднесено Конституцією та спеціальними законами до компетенції спільнот та регіонів. Повноваження щодо цього коло питань поділяються на дві категорії:

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

по-перше, це повноваження, не передані спільнотам та регіонам, тобто питання в рамках залишкової компетенції, такі як правосуддя, соціальна безпека, оборона, підтримання правопорядку, зовнішня політика, зв'язок тощо. Переважна більшість повноважень федерації – це саме питання в рамках залишкової компетенції, які не перераховані;

по-друге, федеральний законодавець здійснює так звані зарезервовані повноваження – порівняно вузьке коло питань, яке прямо закріплено за федеральною владою в Конституції та спеціальному Законі «Про інституційні реформи» (1980 року) всередині сфер фіксованої компетенції спільнот та регіонів.

Зарезервовані повноваження є невід'ємною частиною залишкової компетенції федерації, на яку не можуть здійснювати посягання влада спільнот та регіонів у ході здійснення своєї нормотворчої компетенції. Законодавець, Державна рада та Конституційний суд Бельгії неодноразово наголошували про наявність винятковості компетенції федерації, спільнот та регіонів, що на практиці виключає будь-яку можливість для федеральної влади втручатися у сферу компетенції суб'єктів федерації та навпаки.

Така теоретично продумана схема призводить до системи взаємопов'язаних виняткових повноважень, які в процесі свого функціонування є основою внутрішнього розмежування компетенції.

При здійсненні своїх законотворчих функцій спільноти та регіони приймають декрети, окрім законодавчих актів Брюссельського столичного регіону, які називаються ордонансами. Особлива унікальність бельгійської правової системи полягає у відсутності верховенства федерального права (за винятком конституційних норм федеральної влади, що визначають сфери компетенції). Така система виявилася можливою завдяки дії принципу винятковості повноважень як Федерації, так і суб'єктів федерації. Повноваження суб'єктів федерації у будь-якій області автоматично виключають наявність таких повноважень у Федерації. За такої системи суворого розмежування компетенції зникає необхідність вирішувати питання

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

про верховенства або федерального права, чи права суб'єкта, за умови, що кожен із рівнів влади дотримується законодавство про розмежування компетенції. Проте, слід відзначити й про те, що бельгійська система розмежування повноважень має і серйозні недоліки, до яких можна віднести, передбачений ст.10 спеціального Закону «Про інституційні реформи» від 8 серпня 1980 року інститут повноважень спільнот й регіонів.

Концепція повноважень означає, що влада спільноти або регіони у випадку, коли це необхідно для здійснення ними своїх повноважень, можуть регулювати питання, які не були передані до відання їхньої компетенцію за умови дотримання певних умов. Законодавець також окреслив межі використання повноважень: використовувати їх можна лише щодо повноважень, у виключному порядку переданих спільнотам й регіонам, а також за умови, що не буде здійснено шкоди загально встановленим повноваженням федерального законодавця в сфері адміністративного, цивільного або кримінального права, а також загальної компетенції федерального законодавця.

Складається суперечлива ситуація в плані того, що коли основна компетенція й виходить від федеральної влади, в силу передбачуваних повноважень, спільноти й регіони мають можливість втручатися у сферу федеральної компетенції, нехай навіть за умови дотримання відповідних умов. І навпаки, федеральна влада неспроможна втрутитися у сферу виняткових повноважень суб'єктів, оскільки не Конституція, не спеціальні закони прямо не визнають за нею право використання повноважень.

Сам принцип, закладений у Конституції Бельгії, коли повноваження центру фіксовані, а регіонів формуються за залишковим принципом, є раціональнішим. Саме за дотримання цього принципу регіональні органи нормотворчої діяльності отримують можливість швидко та ефективно реагувати на складнощі, що виникають, і своєчасно усувати недоліки й прогалини нормативно-правової законодавчої бази регіону, приводячи її у відповідність до вимог сьогодення.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Загалом можна констатувати, що незважаючи на те, що в Бельгії вдалося вирішити більшу частину суспільно важливих проблем і зберегти єдність держави, все ж таки в системі розмежування повноважень між центром і регіонами залишилися ще певні протиріччя.

Таким чином, можна зробити проміжний висновок: застосування бельгійської моделі розмежування повноважень у сфері нормативно-правового регулювання в умовах України може бути використано, але лише в певній частині, оскільки надання регіонам такого ж широкого обсягу повноважень у поєднанні з відсутністю суворого контролю у нормотворчій сфері з боку центру та необхідних інструментів примусу може викликати сплеск відповідних негативних тенденцій та поставити під загрозу цілісність держави. Водночас принцип винятковості повноважень, що застосовується в Бельгії, як центру, так і регіонів, заслуговує на прискіпливу увагу.

За результатами аналізу дослідження питань організації здійснення державної влади в державах-учасницях Європейського Союзу науковці виокремлюють низку характеристик [59, с.89-90]:

▪ у Конституції ФРН містяться норми про участі національних органів державної влади в прийнятті рішень ЄС. Важливо підкреслити, що конституційно-правовий статус органів державної влади в країнах-членах ЄС, у відповідності з членством піддався певним трансформаційним змінам. Відповідно, так звана наднаціональна правова система право Європейського Союзу, та й сама міжнародна організація уніфіковані в управлінські процеси, а тому вести мову щодо державної влади держав-членів ЄС відокремлено від Європейського Союзу не вбачається актуальним;

▪ у Французькій Республіці можна простежити інтегровану судову владу, адже рівні здійснення правосуддя існують як на національному рівні, так й на рівні Ради Європи та Європейського Союзу;

▪ принцип народовладдя як фундаментальна засада демократії лежить в основі виконання державної влади у Бельгії, однак термін щодо суб'єкта – носія вважається нація, а не народ, при цьому територія країни, а тому й

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

особливості управління мають відповідний розподіл на чотири лінгвістичних регіони;

▪ Основний Закон Данії окреслює, що верховна влада в Данії належить Королю, однак відповідальність покладена на уряд, функціонує (працює) парламент як представницький орган;

▪ цікава правова конструкція зафіксована в Конституції Угорської Республіки – як право та одночасно обов'язок протидії незаконному захопленню влади, залишає питання, що ж саме вважати головним, пріоритетним, тобто реалізувати (втілювати) право або виконувати обов'язок кожного реагувати на відповідні спроби незаконного захоплення влади в країні;

▪ для Республіки Кіпр ключовим принциповим акцентом є те, щоб влада була розділена між грецькою і турецькою Общинами.

Водночас, історія, культурні й юридичні традиції держав-членів Ради Європи, які між собою різняться, спричинили до створення різних «моделей» конституційних структур, що, в багатьох випадках мають постійний розвиток. Глобалізація та збільшення впливу європейських й міжнародних організацій потребують відповідних змін в конституційних структурах окремих держав-членів. Зі свого боку, рішення Європейського Суду з прав людини внесли багато щодо розвитку захисту прав людини, судової незалежності та спричинили вплив на конституції держав-учасниць. Однак, такий вплив став причиною конфліктів відносин між органами державної влади, насамперед у відносинах між судовою владою й двома іншими гілками державної влади [77].

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що теорія розподілу влади є закріпленою в багатьох конституціях, однак конкретні форми щодо її реалізації досить різні. За таких умов коли в деяких державах поєднання тими ж органами функцій різних влад вважається недопустимим, а в інших склались інші своєрідні традиції. У багатьох державах виключається можливість щодо наділення виконавчої влади відповідним правом видання

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

законів. Існують й держави у яких за відповідних умов є допустиме видання законів органами виконавчої влади (Президент, уряд). [74, с.45].

З огляду на зазначені позиції визначено, що сучасна модель організації влади в Україні потребує:

– розроблення чіткого, злагодженого алгоритму побудови системи публічної влади й проведення єдиної політики децентралізації, при цьому уникаючи подвійних стандартів, а також винятків й інших варіацій у напрямку зміни курсу, що проголошені в законах й рішеннях органів влади;

– здійснення конституційно-правових трансформацій і перетворень в вибудовуванні судової влади, а особливо механізму конституційного судочинства (на прикладі Конституційного трибуналу у Польщі), діяльність якого повинна бути направлена не лише на досягнення дотримання конституційних засадничих основ, але також слідкувати за правомірністю реалізації (втілення) повноважень головними державними інституціями;

– подальшого розвитку парламентаризму, досягнення прогресивних демократичних перетворень через виважені й прозорі інструменти законодавчих ініціатив;

– використання досвіду Польської Республіки щодо питань організації й фінансування влади на місцях, а також розвитку гнучкої інституціональної моделі з розподілу повноважень й налагодження стабільної внутрішньо-політичної обстановки [66, с.21-22].

3.2 Методологічні та організаційні засади модернізації системи органів державної влади в Україні

Ефективність здійснення державної влади в сучасні Україні можлива лише за умови стабільності, збалансованості її системи, що в повному обсязі відображає її організацію, внутрішні й зовнішні зв’язки, структурні елементи,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

відповідну динаміку змін, а також механізм дії, що зорієнтований на розв'язання завдань й функцій держави [57, с.83].

Питання стабільного розвитку держави та суспільства за допомогою функціонування ефективної системи органів державної влади в Українській державі постали на даному етапі як один із найбільш нагальних у вітчизняній науковій доктрині. Актуальність досліджуваної проблеми обумовлена відсутністю єдиних загальновизнаних підходів до її вирішення: більшість сучасних методик застосовують значну кількість критеріїв, прагнучи таким чином максимально включити до оцінки всю сукупність факторів, які здійснюють вплив на ефективність органів державної влади. Крім того, актуальність означеної проблеми зумовлена ефектом наступних факторів: розвитком неоінституційного підходу стосовно питання органів державної влади; виникненням нових теорій у науці державного управління; необхідністю сталого розвитку держави при зміні політичного та економічного курсу; потребою ефективної держави як засобу реалізації/впровадження влади.

Зважаючи на досвід розвинених держав та загальносвітові тенденції першорядними завданнями щодо модернізації органів державної влади в Україні набуває питання удосконалення процесів оцінки ефективності їхньої безпосередньої діяльності (впровадження нових внутрішніх організаційних методик й технологій, ретельна підготовка чітких критеріїв і показників, збільшення відкритості. інформатизації процесу), які повинні здійснюватися паралельно зі збільшенням їх підконтрольності/підзвітності) суспільству. Оскільки саме рівень щодо задоволеності населення (громадян) вважається найважливішим критерієм відносно оцінки діяльності будь-якого інституту держави [69, с.281].

Здійснений аналіз наукових підходів щодо питання оцінювання ефективності органів державної влади показує не сформованість методологічної бази, відсутність цілісної комплексної методики щодо оцінки ефективності. На сьогодні практично усі моделі оцінювання ефективності

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

органів державної влади не містять чітко окреслених/визначених критеріїв і методик оцінювання ефективності органів управління на різних рівнях влади. Доки всі моделі мають описовий фрагментарний характер й не надають загальної оцінки щодо роботи органів державної влади.

Проблема підвищення ефективності функціонування системи органів державної влади в сучасній Україні безпосередньо пов'язана із проблемою розробки нових та адекватних методик оцінки, що враховують реалії сучасності та сформований міжнародний досвід у цій сфері. Відповідно, формування нових методик слід проводити з урахуванням подвійної природи держави. По-перше, вона є регулятором суспільних благ та забезпечує нормативно-правове регулювання суспільного життя, а по-друге, стан самої держави визначається її здатністю до самоорганізації, можливістю розробляти та досягати мети, взаємодіяти із суспільством. Отже, оцінка системи органів державної влади з погляду першої позиції зосереджується на кінцевому результаті діяльності держави; в другому випадку – інтерес перенесений безпосередньо на процес діяльності.

З огляду на зазначене, питаннями, які викликають певні ускладнення під час розробки комплексної цілісної системи показників, при орієнтованості на кінцевий результат вважається визначення відповідного внеску конкретного (визначеного) органу державної влади у отриманий результат; при оцінці змістовної сторони – проблема полягає у розробці показників, які враховують механізм та рівень координації, структурної взаємодії та самоорганізації органів державної влади при досягненні результатів, що відповідають цілям їх діяльності, а також враховують економічне та розумне використання ресурсів, а також раціональне використання владних повноважень у жорсткій відповідності чинному законодавству.

Таким чином, методика оцінки має бути чітко розроблена на теоретичних засадах щодо визначення критеріїв і на емпіричних засадах практичного їх змісту та застосування, що враховує як змістовну сторону, так

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

й отриманий кінцевий результат, який дасть можливість отримати найбільш об’єктивні дані.

Ефективність як інтегральна та структурована характеристика діяльності вважається не тільки показником, але й процесом, що необхідно організувати та, відповідно яким управляти. У свою чергу оцінка ефективності діяльності органів державної влади повинна здійснюватися безперервно та включати:

а) вибір системи показників ефективності;

б) розробку стандартів (нормативів та процедур) ефективності;

в) вимірювання показників ефективності;

г) зіставлення фактичного стану ефективності із відповідними вимогами цих стандартів [101, с.43].

Оцінка ефективності публічного управління, як зазначає С.К.Базика, в теоретичному аспекті вважається процедурою порівняння результатів тих або/чи інших рішень із відповідними критеріями, що висвітлюють офіційно визнані цінності, норми, інтереси й цілі. Таким чином, процедуру оцінювання можна вважати одночасно як процесом виявлення (встановлення) суперечностей між суб’єктивними й об’єктивними детермінантами управління [6, с.31].

Ціллю, що поставлена для проведення зазначеного дослідження вважається:

- забезпечення та підвищення ефективності й результативності діяльності органів публічної влади;

- оптимізація процесу прийняття управлінських рішень;

- удосконалення системи й структури органів публічної влади;

- покращення/поліпшення надання публічних послуг юридичним та фізичним особам [6, с.31].

Як підкреслюють Н.С.Носань та М.О.Кусяка, в основі процесу визначення ефективності найчастіше лежить цільовий підхід (тобто, ступінь щодо досягнення поставлених цілей (мети) суб'єктом управління) [68].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Зміст оцінювання зазвичай складається з наступник складників: (1) вибору системи показників; (2) розроблення стандартів (нормативів та процедур) ефективності; (3) виміру показників ефективності; (4) співставленню фактичного стану ефективності із відповідними вимогами означених стандартів [6, с.31].

Оцінити ефективність структури управління, на думку Ю.В.Жижки та О.Я.Маліновскої, можна спільно із оцінкою ефективності організаційного механізму. В повсякденному житті реалії свідчать про те, що значні обсяги рутинного виконання державними службовцями своїх функціональних обов'язків у повсякденній діяльності, зумовлені низькою ефективністю щодо системи делегування повноважень, відсутністю управлінських методик/ технологій, що б інтегрувалися із певними параметрами інших структурних підрозділів, створювали єдиний злагоджений, ефективно працюючий механізм [32, с.90].

Вирішення проблемних питань оцінювання ефективності діяльності органів влади повинно вибудовуватися на системі оцінок, що забезпечує:

- комплексність (потрібно здійснювати розгляд управлінської діяльності із різноманітних позицій: економічних/соціальних; кількісних/якісних; поточних/перспективних та інших);

- багатофакторність (тобто результативність, координація, зорієнтованість на споживачів);

- пріоритетність (зосередження уваги на ключових її моментах, що мають визначальний вплив щодо інших);

- безперервність (оцінка має здійснюватися не одноразово, а періодично, постійно);

- надійність (методи оцінки мають бути перевіреними й верифікованими) [69, с.276-277].

Об'єктами оцінки ефективності, як відзначається [101, с.43], є результати управлінської діяльності органів влади: стан суспільних відносин, рівень життя, процеси, конкретні акти й інше. У основі критеріїв ефективності

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

покладено принципи публічного управління, адже вони є об'єктивно зумовленими правовими вимогами, виробленими (утвореними) практикою соціального управління, та є засобами щодо регулювання зв'язку між цілями (метою) й результатами управлінської діяльності.

До ключових критеріїв ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади, на думку Н.П.Бортника та О.С.Дніпрова, слід віднести наступні [12, с. 83]:

–дієвість виконання поставлених завдань;

–належний рівень законодавчого забезпечення;

–професійний високий рівень кадрового забезпечення;

–модернізація організаційної структури;

–стабільність політичної системи;

–достатність фінансування;

–стимулювання праці державних службовців;

–взаємозв'язок центральних органів виконавчої влади із іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськістю.

Р.Бортейчук зазначає, що ефективність системи стратегічного управління щодо діяльності органів державної влади напряму залежить від доцільності розробленої стратегії стосовно організаційних вимог управлінського персоналу (тобто, на скільки відповідає вона стратегічній меті розвитку діяльності органу державної влади), й відповідно від потреб громадськості, що є ключовим індикатором оцінки щодо її доцільності. За таких умов провинна бути здійснена оцінка того, наскільки обрана нова стратегія взаємопов'язується з вже існуючою/діючою стратегією, і чи вона виповідає можливостям державно-управлінського персоналу, а також наскільки відповідна державно-управлінська структура надає можливість ефективно впроваджувати цю стратегію в чітко встановленому часовому інтервалі [11].

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Зазначений дослідник наголошує, що методика оцінки ефективності системи стратегічного управління в здійсненні повноважень органів державної влади обов'язково повинна включати врахування закладених в новообраній стратегії організаційних та функціональних ризиків. За таких обставин, обов'язково має проводитися оцінка доречності/доцільності ризиків [11].

Вважаємо цілком слушною думку Д.Олійник про те, що найбільш раціональним є застосування комплексних методик оцінки, які будуть поєднуватимуть внутрішні й зовнішні, кількісні та якісні, соціальні й економічні критерії [69, с.281].

Для здійснення об'єктивного й достовірного оцінювання ефективності системи управління у державних інституціях має бути вироблена цілком адекватна система критеріїв, на засадах якої можна буде фактично визначити складений на певний проміжок (термін) часу рівень та якість управлінської діяльності, а також його відповідність суспільно значущим потребам й головним запитам та вимогам суспільства. Для здійснення цієї оцінки в деяких наукових розробках запропоновано здійснити об'єднання усіх критеріїв у три групи: І-функціональної оцінки; ІІ-витратної оцінки; ІІІ-спеціальної (в тому числі соціальної) ефективності. Зокрема, наводяться відповідні аргументації й обґрунтування, що зазначений підхід надасть змогу забезпечити цілісність та комплексність оцінювання. Таким чином, мова йде про те, що цей процес оцінювання ефективності системи управління спроможний забезпечити порівняння цілей, які реалізуються (впроваджуються) й визначеними програмними документами, а також надати оцінку/оцінити суспільні витрати щодо впровадження управлінських рішень із отриманими результатами від їхнього впровадження [112, с.53].

Таким чином, на підставі аналізу наукових досліджень із зазначеної проблематики можемо виділити наступні види оцінок:

(1) - загальна, що відображає результати діяльності всієї системи влади за допомогою таких критеріїв, як рівень благополуччя та добробуту життя

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

населення, упорядкованість, безпека та надійність суспільних відносин, рівень промислового та інноваційного розвитку й продуктивності праці, рівень приросту національного багатства;

(2) - спеціальна, що демонструє рівень організації та діяльності органів державної влади певного рівня (державного, регіонального) за допомогою таких критеріїв як доцільність та цілеспрямованість організації та функціонування державної системи, тимчасові витрати на рішення питань управлінського характеру, стиль функціонування державного апарату та складність його організації, а також витрати на утримання державного апарату;

(3) - конкретна, що характеризує діяльність кожного органу державної влади окремо та оперує наступними критеріями: ступінь відповідності змісту діяльності органу державної влади кваліфікаційним індикаторам, законності рішень та дій, реальність управлінських впливів.

Вбачається доцільним здійснити аналіз чинного нормативно-правового регулювання в Україні питань оцінки ефективності діяльності органів державної влади.

Відповідно, питання стосовно Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (від 23 серпня 2017 року №640) та Методичні рекомендації щодо визначення завдань й ключових показників результативності, ефективності і якості службової діяльності державних службовців, що займають посади державної служби категорій «Б» та «В» (від 20 листопада 2020 року №217-20) містять норми-положення, які рекомендують оцінювати діяльність/роботу державних службовців відштовхуючись при цьому від стратегічних рушійних завдань відповідного органу влади, посадових обов'язків особи, а також її загального вкладу в функціонування та діяльність відповідного органу [82; 83].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року №458 [81] затверджено критеріїв та Методики проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

корупції. Метою визначено встановлення якості й результативності діяльності Національного агентства з приводу окреслених законодавством сфер його діяльності. Головними завданнями перебачено, зокрема: 1) збір, узагальнення, обробка, аналіз інформації щодо об'єктів проведення оцінки; 2) проведення оцінки; 3) підготовка й оприлюднення звіту щодо ефективності або неефективність діяльності Національного агентства.

Об'єктами проведення оцінки визначено наступні:

–забезпечення незалежності Національного агентства, а також надання йому потрібних ресурсів;

–координація, формування, моніторинг впровадження Національним агентством антикорупційної державної політики;

–організація щодо здійснення Національним агентством відповідних заходів стосовно запобігання і виявлення корупції;

–проведення моніторингу й контролю Національним агентством за додержанням законодавства стосовно запобігання/врегулювання конфлікту інтересів, а також інших вимог й обмежень, що передбачені Законом;

–здійснення агентством контролю і перевірки декларацій осіб, що вповноважених на виконання функцій держави, а також моніторингу способу життя суб'єктів декларування;

–гарантування Національним агентством законності, прозорості фінансування політичних партій, подання ними фінансової звітності, контроль за своєчасністю щодо подання звітів про використання коштів виборчих фондів на виборах, повнотою та достовірністю звітів;

–взаємодія агентства із іншими органами державної влади, органами іноземних країн, міжнародними організаціями й громадськістю;

–організаційна спроможність Національного агентства й управління.

Слід відзначити, що оцінка здійснюється за кожним із зазначених об'єктів у відповідності до критеріїв щодо проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

З наведеного можемо зазначити, що діючі національні нормативно-правові акти з питань розвитку діяльності органів влади не містять узагальненої системи показників і критеріїв ефективності цієї діяльності, обмежуючись лише окресленням окремих форм такої діяльності.

Під час розробки комплексної методики оцінки ефективності системи органів державної влади слід враховувати природу та мету самої державної влади, основне завдання якої – це збереження цілісності суспільства та забезпечення балансу суспільних інтересів, організація, регулювання та управління найбільш важливими сферами суспільного та державного життя, тобто здійснення організації ефективної системи управління суспільними справами, досягнення цілей, що визначені Конституцією України.

Методологічні особливості розробки пов’язані з необхідністю групування наступних системних проблем:

а) формування цілей та методів державної влади та управління із врахуванням національних та етнічних інтересів та особливостей;

б) ступінь оптимізації та дебюрократизації процесу державного управління;

в) якість кадрів;

г) відтермінування за часом кінцевого ефекту (результату).

Таким чином, критерії оцінки ефективності повинні враховувати якість роботи органів державної влади та створювати позитивний стимул для підвищення ефективності, а також надавати можливість стосовно коригування системи управління для досягнення окреслених цілей. При цьому критерії оцінки повинні враховувати:

1) економічні, екологічні та соціальні (кількісні та якісні) показники, що прив’язані до принципу системності влади;

2) ключові пріоритети соціально-економічного розвитку держави на середньострокову й довгострокову перспективи;

3) недопущення будь-яких невідповідностей щодо предмета та об’єкта оцінки;

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

4) виявлення складності розподілу компетенції між рівнями публічної влади;

5) застосування/використання статистичної звітності.

Зазначені критерії повинні відповідати наступним вимогам: сумісність та відтворюваність; надійність, корисність, зручність, конкретність, чіткість та однозначність, простота в розумінні та використанні; перевірка та статистична надійність; економічна доцільність; дієвість, чутливість та гнучкість щодо інновацій, швидкість та оперативність до оновлення.

Водночас, зазначені критерії не повинні збігатися із критеріями оцінки соціально-економічного розвитку держави, оскільки ефективність влади не повинна зводитися тільки до економічного, тобто необхідно враховувати всі сфери суспільного життя.

Оцінка ефективності влади має проводитися за соціально-економічними та політичними показниками, де увага зосереджена не тільки на продуктивності, а й на якості роботи/діяльності, складності та своєчасності виконання покладених завдань. Логічним є застосування при оцінці техніко-економічних критеріїв, а саме: ступеня бюрократичної раціональності, адекватності системної структури органів державної влади цілям розвитку, рівня реакції на зміни щодо обставин сучасного життя.

Досліджені нами наукові праці з питання щодо ефективності державної влади дозволяють запропонувати два види критеріїв оцінки – внутрішні та зовнішні. Відповідно, внутрішні критерії оцінюють саму систему органів державної влади, тобто її якісний стан, зовнішні критерії – діяльність системи, тобто темпи, масштаби, рівень та ступінь її на сфери життя.

Як зазначалося вище, серед головним завдань державної влади є збереження та розвиток суспільства. Збереженням можна назвати забезпечення обороноздатності держави, збереження територіальної цілісності, захист життя громадян та їх майна, права і свободи, забезпечення правопорядку та єдиного правового простору. Розвиток, у свою чергу,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

передбачає підвищення рівня та якості життя громадян. Таким чином, основними, системоутворюючими є зовнішні критерії:

1. Соціально-економічні критерії включають такі підкритерії, як: а) розвиток людського потенціалу (підвищення якості та тривалості життя, підвищення матеріального благополуччя та добробуту громадян, фізична безпека громадян, збереження, розвиток та підвищення кваліфікації якості системи освіти та охорони здоров'я, соціальне забезпечення, питання зайнятості та безробіття, трудова дисципліна, взаємини працівників та роботодавців, оплата праці, сертифікація та стандартизація, якість системи громадського транспорту та стану дорожньої мережі, рівень довіри населення); б) енергетичної та екологічної безпеки (дефіцит енергії та прісної води, виснаження лісів, захист навколишнього середовища, сприятливе екологічне середовище проживання, безаварійна робота транспорту та комунальної інфраструктури, ефективне попередження техногенних катастроф); в) економічної результативності (адаптація економічної політики до економічних змін, зростання ВВП та ВНП, рівень інтеграції у світове економічне співтовариство, рівень інфляції, інвестиційна привабливість держави, рівень зовнішнього запозичення, модернізація виробництва, бюджетно-податкова та кредитно-грошова політика та дисципліна, фінансування наукових досліджень, концентрація наукових досліджень, частка високотехнологічних виробництв в загальному обсязі виробництва, зниження адміністративного тиску на економіку, рівень забезпечення правового захисту права власності, адміністративні бар'єри у розвитку бізнесу, розвиток вільного ринку та конкуренції, ефективність інфраструктури розподілу товарів та послуг, рівень продуктивність праці, ресурсна ефективність).

2. Політичний розвиток суспільства та держави (рівень відповідності чинної системи права конституційним нормам та принципам, розподіл владних повноважень та рівень суспільної підтримки (легітимність), стійкість політичної системи, відтворення та еволюція політичних інститутів, ступінь,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

результативність та дієвість участі громадян в управлінні справами, законність прийнятих рішень та реалізованих заходів, співвідношення управлінських, що приймаються рішень та стратегічних завдань держави, виявлення, визначення та встановлення необхідних значущих взаємозв'язків у системі влади, величина та якість управлінського апарату, якість опозиції, ступінь та якість нормативно-правового регулювання економічних процесів у системі державної публічної влади.

3. Духовно-ідеологічний розвиток та виховання (формування державної ідеології з урахуванням системи суспільних цінностей, збереження та захист національних та історико-культурних традицій та самобутності суспільства; запобігання деструктивного впливу на суспільну свідомість; формування адекватного відношення суспільства до місця та ролі науки, освіти та виховання у процесі формування особистості).

Внутрішні критерії оцінки ефективності включають:

1. Технологічні підкритерії (рівень професіоналізму та компетентності, якість кадрового складу та державної служби, дебюрократизація апарату державної влади, організаційна та структурно-функціональна оптимальність органів державної влади, оперативність та своєчасність виконання управлінських рішень, відповідність нормативно-правових актів органів державної влади, їх рішень та дій із завданнями та цілями суспільного розвитку, інформаційна відкритість, гласність та повнота інформації про діяльність, рівень корумпованості; забезпечення престижу державної служби, здатність до реформування та впровадження інновацій, досвід державних службовців проходження конкурсних процедур відбору, наявність кваліфікаційних вимог до посади та їх виконання).

2. Інструментальні підкритерії (рівень оптимізація та консолідація системи органів державної влади щодо використання власних ресурсів для реалізації спільних функцій та досягнення стратегічних цілей держави, якість, раціональність та оптимальність управлінської діяльності, пов'язана з кваліфікацією та розстановкою кадрового складу, рівень трудової та

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

виконавської дисципліни; простота та ефективність внутрішніх адміністративних процесів; якість та кількість зав'язків, встановлюються між державним органом влади та зовнішнім середовищем; суспільна думка та рейтингові оцінки про діяльність органу державної влади).

Впровадження критеріїв оцінки сприяє покращенню ефективності діяльності органів державної влади: оцінка надає відповідну інформацію, яку органи влади застосовують стосовно прийняття управлінських рішень, що вдосконалює якість їхньої діяльності й, відповідно, підвищує відповідальність органів влади перед громадянами/населенням через контроль щодо поточним виконанням й плануванням на майбутнє із більшою гнучкістю, готовністю. З огляду на зазначене, оцінка ефективності в загальному розумінні є ступенем досягнення цілі чи відношення досягнутого результату до поставленої цілі [17].

Теоретико-методологічний аналіз наведених критеріїв ефективності системи органів державної влади дозволяє зробити висновок про їх взаємозв'язок і взаємозалежність, лише їх комплексне використання дозволить отримати об'єктивні дані щодо предмета дослідження. Зважаючи на вищевказані показники ефективності, слід зазначити про їхній синергетичний ефект. Оцінка ефективності системи органів державної влади, що проводиться на основі пойменованих показників, залежить від нових властивостей, одержуваних у результаті синергії взаємодії зазначених показників.

Як слушно зазначає З.С.Кравцова [57, с.82], ефективність значною мірою залежать також від втілення фундаментальної єдності державної влади, яка містить три складники:

1) соціальна та соціально-політична єдність державної влади, водночас соціальна – це тоді, коли різні суспільні групи, а також органи влади об'єднують спільні (єдині) цінності, зі свого боку соціально-політична єдність державної влади розкривається в реалізації державної політики всередині держави та на світовій арені;

2) єдність у діяльності всіх державних органів принципових цілей;

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

3) організаційно-правова єдність – коли здійснюється розподіл функцій державної влади між органами, а не поділ системи влади.

Ключовим завданням, що постає на сучасному етапі державотворення й втілення євроатлантичних прагнень Української держави, що стосується сфери організації державної влади повинна стати побудова такої ефективної публічної влади, яка базується на принципах збалансованості, єдності, взаємосприяння, а також зниження рівня конфліктності. Водночас повинно бути забезпечено впровадження/реалізацію державної влади на чітких основних засадах розподілу функції й повноважень Президента, парламенту й уряду через вдосконалення системи стримувань й противаг, а також забезпечення дієвості, стабільного й стійкого функціонування всього державного механізму [104, с.9].

Важливо забезпечити гарантованість верховенства державної влади, яка полягає в правовій та фактичній правомочності впроваджувати в суспільстві єдиний правопорядок, правоздатність державних органів, громадських об'єднань, наділяти правами й обов'язками посадових осіб, дотримуватися, визначати, захищати права й свободи людини.

Лише за умови спільної об'єднуючої цілі державна влада буде спроможною досягнути прогресу та здійснити об'єднання суспільства навколо вже історично сформованих цінностей нашого українського народу; в забезпеченні прав державної влади й, відповідно, створенні сприятливих умов щодо їх дієвої комплексної реалізації задля розвитку й процвітання Української держави [57, с.82].

Задля забезпечення ефективності діяльності законодавчого органу існує цілий ряд об'єктивних факторів, що охарактеризовують необхідність вдосконалення його конституційно-правового статусу. В першу чергу, мова йде про практику щодо взаємодії між парламентом, Президентом й урядом. Зокрема, це стосується питань відносно формування і відповідальності вищих органів влади, а також дострокового припинення повноважень законодавчого

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

органу, процедур, які пов'язаних із питанням прийняттям/набуттям чинності законами України [104, с.9].

Як слушно зазначає С.В.Болдирєв [10, с.10], важливим напрямом для вдосконалення інституту парламенту для нашої країни вважається конкретизація нормативно-правових актів, які регламентують його взаємодію із іншими органами державної влади, гарантування їхньої злагодженої узгодженості, а також усунення в законодавстві прогалин. При цьому, як зазначає дослідник, ключові завдання, що постають перед державотворцями в умовах сьогодення, потрібно зводити в першу чергу для пошуку оптимальної моделі щодо взаємодії Верховної Ради України із Президентом України, а також судовою гілкою влади й урядом

Виникла потреба в уточненні й закріпленні повноважень Верховної Ради України в аспекті питання формування Кабінету Міністрів України та здійснення контролю щодо його діяльності, відповідне заслуховування звітів окремих членів Кабінету Міністрів, а також змоги висловлення їм недовіри у відповідності за результатами таких звітів, які матимуть подальшими наслідком їхню відставку. Вбачається необхідність з приводу уточнення положення щодо реалізації права народного депутата України на звернення й депутатський запит та впровадження процедури інтерпеляції, що прогнозує ініціативне проведення обов'язкових слухань щодо питань діяльності Кабінету Міністрів чи/або ж його окремих членів й відповідні можливості щодо їхньої відставки [104, с.9].

Відповідно компетенція кожного комітету повинна бути окреслена у положенні про відповідний комітет, що вважається вкрай необхідним нормативним документом, який зафіксовує/встановлює специфічні особливі завдання для кожного комітету окремого (відповідно до його галузевого та функціонального напрямів діяльності). За таких умов, І.Ю.Кунець [60, с.50] вважає небезпідставними висловлені в юридичній науковій літературі думки щодо доцільності будувати систему комітетів у відповідності з чітким розмежуванням (відмежуванням) між ними сфер діяльності.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Як відзначається [104, с.10], на конституційному рівні є важливо удосконалити положення щодо припинення Президентом повноважень парламенту із підстав несформування персонального складу Кабінету Міністрів України у встановлений Основним Законом термін. Одночасно слід було б зафіксувати гарантії про те, що повноваження Верхової Ради України не можуть бути достроково припинені у випадку дії воєнного чи надзвичайного стану в Україні. Вбачається важливим спрогнозувати розширення кола суб'єктів права щодо законодавчої ініціативи у випадку запровадження інституту народної законодавчої ініціативи, а також розв'язання проблеми тлумачення Конституції України та конституційних законів законодавчим органом, імперативного мандату та інше У системі відносно організації й реалізації державної влади особливе місце належить Президенту. Мова йде, передусім, про повноваження глави держави в його взаємовідносинах із Верховною Радою України, урядом, а також іншими органами виконавчої влади. Відповідно, повноваження Президента України повинні бути зосереджені в першу чергу на вирішенні проблемних питань у сфері оборони, національної безпеки й зовнішньої політики, що набуває на сьогодні в умовах війни надзвичайно важливого значення, а також дотримання Конституції України. Особливо важливим мало б бути підтвердження статусу Президента України як глави держави, який виступає від її імені.

Серед головним проблем проблемних питань організації державної влади в Українській державі вважається недостатня самостійність Кабінету Міністрів України стосовно щодо реалізації політики у системі розподілу повноважень, а також зв'язані з цим питання щодо ефективності усієї системи державного управління. Відповідно існує потреба вдосконалення правового статусу Кабінету Міністрів у системі органів виконавчої влади, нормативно-правових основ його діяльності й відносин із законодавчим органом і главою держави, впровадження конституційної норми про те, що Кабінет Міністрів України гарантує реалізацію державної політики через координацію діяльності (роботи) міністрів та інших центральних органів виконавчої влади,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

а також удосконалення взаємозв'язків між парламентом, главою держави й урядом у рамках існуючої форми державного правління. Головним є питання, які пов'язані з формуванням уряду, впровадження означеного процесу за процедурою конструктивного вотуму законодавчого органу влади. Як вважається, схвальним було б надання Прем'єр-міністрові права стосовно припинення відповідних повноважень окремих членів уряду [104, с.10].

Кабінет Міністрів повинен бути наділений правом щодо скасовування актів центральних органів виконавчої влади. Вбачається доречним на конституційному рівні ухвалити положення щодо голови уряду, його відповідних повноважень/функцій й міністра як керівника міністерства, який впроваджує політику у певній сфері та несе за це відповідальність [104, с.10].

Таким чином, можемо зробити невеликий проміжний висновок про те, що саме закріплення на конституційному рівні вищезазначених тверджень, що стосуються питань покращення та підвищення рівня статусу органу законодавчої влади, глави держави й уряду та їх впровадження могло б мати позитивний вплив, що знайшов би свій прояв у впровадженні більшої ефективності виконання своєї діяльності центральними органами державної влади, а також відповідному їх посилення щодо питань взаємодії.

Зальним є твердження про те, що демократична сучасна держава має бути заснована (утворена) на принципі поділу влади. Так, судова влада – це одна із трьох ключових, однак рівних стовпів сучасної демократичної держави. Ці три гілки влади служать державі, мають бути відповідальними за свої функціональні дії один перед одним. В демократичній країні, яка заснована на принципах верховенства права, кожна із гілок державної влади не може здійснювати свою діяльність у своїх власних інтересах, а відтак вони діють у інтересах народу (громадян) в цілому. В демократичній державі, що обмежена принципом верховенства права («Etat de droit» чи «Rechtsstaat»), ці три влади мають діяти в межах й з врахуванням обмежень, що передбачені законом. Так, відповідно до проведеного анкетування Консультативної ради європейських суддів (CCJE) відповіді держав-членів на анкетне опитування

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

свідчать, що всі держави-члени підтверджують (визнають) ці головні принципи [77].

На орган законодавчої влади в демократичному суспільстві покладено обов'язок щодо встановлення правових меж, за якими суспільство живе. Зокрема виконавча влада є відповідальною за управління суспільством (мається на увазі те, що державні службовці повинні здійснювати означені функції) у відповідності до правових меж, що встановлені органом законодавчої влади. Слід зазначити, що функція судової влади призначена для вирішення спірних питань між членами суспільства й державою та відповідно між членами суспільства. Судова влада часто долучається до вирішення спірних питань між двома або навіть трьома гілками влади, що має відбуватись відповідно до принципу верховенства права. Ефективна, незалежна система судочинства – це наріжний камінь верховенства права. Ціль будь-якої ефективної й незалежної системи судочинства має полягати у тому, щоб забезпечувати справедливе та неупереджене вирішення питань правових спорів, а також дотримуючись прав і свобод усіх людей, які шукають справедливості [77].

3.3 Формування стратегічних векторів розвитку та реформування системи органів державної влади в сучасній Україні

Проєктування нових реформ, навіть спираючись на зарубіжний досвід, потребує глибокого та ретельного аналізу, при проведенні якого можна буде відповісти на низку наступних питань: яким чином розроблено механізм виконання державних функцій та побудовано система управління в галузі планування, аналізу та покращення діяльності; яким чином визначено сутність, достатність, всеосяжність та збалансованість функцій, повноважень та діяльності (послуг) органу державної влади.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

З метою реалізації реформування системи органів державної влади необхідно дотримуватись усіх вищевикладених факторів. Таким чином, буде забезпечено ефект синергії всіх елементів організаційної структури органів влади та гарантовано задоволення всіх суспільних потреб.

До основних мотиваційних складників щодо прийняття реформ належить необхідність вирішення поставлених завдань:

підвищення ефективності діяльності державних органів влади та спроможності держави ефективно здійснювати державну та фінансову політику відповідно до чинного законодавства;

зростання довіри до державних органів з боку населення (громадян), державного та приватного бізнесу;

залучення достатньої кількості фахівців відповідної кваліфікації з подальшим контролем за цільовим використанням коштів, виділених на реалізацію відповідних цілей.

За рівнем радикальності проведених реформ можна назвати групи держав:

держави, де реформування відбувалося швидкими темпами (США, Канада, Нова Зеландія);

держави, у яких реформи проходили помірними темпами (Великобританія, Франція, Австралія);

держави, реформи у яких мали консервативний характер (Італія, Данія Угорщина).

Відповідно, одним із найважливіших завдань реформи системи державної влади в Українській державі є дотримання принципу поділу влади й конституювання ефективної, якісної системи стримувань та противаг як на рівні центральної організації державної влади, так й на відповідному рівні взаємодії органів центральної влади із органами місцевого самоврядування [49, с.7].

Задля впровадження змін для оптимізації системи організації державної влади в Україні потрібно:

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

- створення збалансованої, виваженої системи стримувань й противаг між Президентом, Урядом й Парламентом;

- впровадження системи взаємного контролю щодо суб'єктів державної влади;

- розв'язання проблемних питань забезпечення стабільної, стійкої роботи Кабінету Міністрів України, а також його відповідальності перед Верховною Радою;

- вдосконалення законодавчого процесу, установлення диференційованої системи голосування (за різні категорії нормативно-правових актів);

- вирішення питань стосовно обсягу імунітету й статусу народних депутатів України;

- зміну порядку формування Кабінету Міністрів України;

- впровадження процедури інтерпеляції як головного механізму відповідальності Уряду перед Верховною Радою України;

- розширення підстав стосовно дострокового розпуску парламенту;

- впровадження таких відповідних форм безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива й «народне вето» [49, с.19-20].

В 2016 році була розпочата парламентська реформа з Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи й підвищення інституційної спроможності парламенту України. Ця реформа є досі не завершеною та впровадженою менше ніж на половину.

Так, за методологією дослідження останнього моніторингу Лабораторії законодавчих ініціатив за 2021 рік реформа українського парламенту була виконана на 45,7% (95 балів із 208 можливих) станом на липень 2021 року. А порівнюючи з березнем 2019 року просунулася лише на 4% [27].

Як відмічається [34], за останні роки рух впровадження парламентської реформи знизився, однак політичне керівництво українського парламенту визнає необхідність щодо виконання узятих на себе зобов'язань для імплементації парламентської реформи.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Запропоновано наступні заходи, що мають рекомендаційний характер, зокрема [27]:

– формування єдиного (цілісного) координаційного центру парламентської реформи;

– запровадження систематичної роботи стосовно реалізації рекомендацій: 1) оновлення Дорожньої карти; 2) плану пріоритетних дій щодо її імплементації;

– ухвалення концепції законодавчого процесу «від початку й до кінця» (погоджену із усіма суб'єктами законодавчої ініціативи), що б показувала цілісну систему щодо вироблення й ухвалення рішень, окреслювала б головні етапи впровадження реформи та ефективні шляхи втілення окремих складових реформи для гарантування когерентності зусиль усіх суб'єктів законодавчої ініціативи;

– забезпечення ефективної комунікації реформи як усередині парламентських фракцій/груп, так й між діалоговими платформами;

– здійснення злагодженої комунікації із Кабінетом Міністрів України щодо поліпшення координації реформаційних процесів в Верховній Раді й уряді;

– приведення у відповідність до Основного Закону Регламенту Верховної Ради України;

– ухвалення Закону України «Про парламентську службу» в цілому;

– прийняття кодексу депутатської етики.

Все вищезазначене має сприяти наближенню нашої країни до європейської спільноти, зважаючи на подану заявку до Європейського Союзу, усунення різних прогалин та колізій, що існують в роботі законодавчого органу влади. Це наблизило б нашу країну до зразка кращих практик діяльності парламентарів й урядів держав сталої демократії.

Однак, слід звернути увагу на те, що ключовим проблемним питанням є відсутність системності щодо реформуванні Верховної Ради України.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Особливо це відноситься до самих народних обранців. Так, якщо реформи, що безпосередньо стосуються Апарату ВРУ та залежали в переважній більшості від рішення керівництва Апарату (і також від політичного керівництва парламенту), просувалися відносно комплексно, цілісно та зважали на рекомендації Дорожньої карти, то напрями, що зачіпають правила й формати роботи самих народних обранців/депутатів, або ж погіршилися порівнюючи з 2019 роком чи залишилися близько того ж рівня. Водночас там, де відбувалися поліпшення, вони були в більшій мірі реакцією щодо поточних викликів та не надмірно засновувалися на рекомендаціях, що містилися в Дорожній карті [27].

У грудня 2020 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю» [79]. У цьому законодавчому акті було більш чітко окреслено критерії взаємодії законодавчого органу із іншими органами державної влади, а також посилено роль комітетів у цьому процесі:

○ моніторинг виконання у комітетах Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

○ участь комітетів щодо розгляду звітів, доповідей, іншої інформації державних органів/посадових осіб. Комітети матимуть можливість здійснювати ініціювання розгляд звітів на пленарному засіданні щодо проблемних питань, а також запрошувати відповідальних суб'єктів, що надасть змогу підвищити публічність відповідної проблеми. У цьому разі за це може слугувати аргументацією відносно заходів щодо посадових осіб, діяльність яких носить незадовільний характер);

○ збільшення участі комітетів щодо підготовки до уряду до Години запитань;

○ розгляд парламентом щорічного звіту про роботу Рахункової палати й відповідно інформації за результатами впровадження позапланових заходів зовнішнього державного (фінансового) контролю/аудиту за відповідним рішенням законодавчого органу;

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

○ деталізація процедури розгляду щорічних, спеціальних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

○ визначення предметно організаційних процедур для здійснення парламентських слухань щодо планів роботи, рекомендацій;

○ чітко окреслено детальні строки звітності виконавчих органів державної влади перед парламентом України;

○ зазначені варіанти прийняття рішень щодо урядового звіту: а) визнання його задовільним; б) незадовільним; в) надання рекомендацій (зокрема, визнання звіту як незадовільнийм може стати мотивом для відставки уряду);

○ конкретизовані процедури розглядів звітів/доповідей державних органів й посадових осіб (окрім Кабінету Міністрів України) – директора ДБР; голови НБУ; СБУ та голови СБУ; Генерального прокурора; Рахункової Палати; Антимонопольного комітету; Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; Фонду державного майна;

○ впроваджуються вимоги/запит щодо оцінки програми діяльності Кабінету Міністрів України (вона чітко повинна містити цілі, завдання та критерії у відповідності до якої Верховна Рада може надати оцінку її виконання).

Позитивним у цьому Законі вбачається: по-перше, поява виразності в процедурах щодо розгляду звітів органів державної влади (посадових осіб); по-друге, одночасно впроваджується вимога прийняття рішень Верховної Ради відповідно за результатами розгляду урядового звіту, у такому разі уряд щоразу або отримує або не відповідну політичну підтримку законодавчого органу. За таких обставин парламент зможе надати оцінку уряду у відповідності із вимірюваними критеріями щодо програми діяльності уряду, обов’язковість яких чітко визначена у законі.

При цьому зазначений закон не є комплексним й не охоплює всіх сторін парламентського контролю, адже він у переважній більшості стосується

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

процедурних елементів звітування, і відповідно можливостей парламенту приймати рішення за фактами звітувань.

Як слушно зазначається [110], цей законодавчий акт є відправною й потрібно спробою щодо вдосконалення парламентського контролю, однак він не передбачає сукупності змін для його реального підсилення. Вважається, що ключовим завданням повинна стати побудова системи взаємодії комітетів та міністерств із впровадженням стандартів показників ефективності й моніторингових стандартів втілення прийнятої парламентом політики, які включають: а) обмін інформацією; б) систему моніторингу впровадження дій щодо прийнятих законопроєктів; в) налагоджений санкційний механізм на випадок невиконання чи саботажу.

Важливим напрямком є приведення положень Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» у належність до Конституції України. В Концептуальній записці щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні [53] зазначається про важливі детермінанти для покращення роботи парламенту: в Регламенті потребують питання стосовно врегулювання процедури направлення зареєстрованого законопроєкту Голові ВРУ, а також порядку щодо визначення головного комітету; Регламент вимагає впорядкування послідовності (порядку) голосування у випадку неможливості фізичної присутності народних депутатів на пленарному засіданні в зв'язку з відповідними надзвичайними обставинами. З огляду на це вбачається доречним розробити відповіде положення стосовно правил й зміни процедур роботи органу законодавчої влади в умовах обставин надзвичайного характеру (військового стану, надзвичайної ситуації, а також надзвичайного стану) згідно Основного Закону; Регламент ВРУ не містить деталізованих норм й процедур стосовно проведення консультацій під час роботи щодо опрацювання законопроєктів, їхньої підготовки до розгляду. Впровадження процедури консультацій, її регламентація надала б можливість забезпечити відкритість та прозорість діяльності парламенту дозволили б гарантувати відкритість та більшу прозорість діяльності Верховної Ради, що б сприяло

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

зняттю напруги у суспільстві стосовно розгляду відповідних законпроєктів, які є досить важливі для чутливих верст населення.

Ми підтримуємо позицію О.І.Зозулі про те, що розвиток конституційно-правового статусу комітетів парламенту України повинен передбачати: ухвалення Концепції розвитку парламентських комітетів; здійснення відповідних поправок до Конституції України й Регламенту законодавчого органу; викладення в новій редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України»; посилення спроможності щодо законопроєктної і контрольної діяльності комітетів, здійснення уточнення стостовно розподілу предметів їх відання; підсилення взаємодії із органами публічної влади й громадськістю; продовження діяльності провідних комітетів в міжсесійний період, а також скорочення кількості комітетів та їх створення за умов урахуванням структури уряду; позбавлення диспропорції щодо кількісного складу комітетів; розширення гарантій щодо пропорційного представництва фракцій, груп, позафракційних в складі відповідних комітетів, брати до уваги при їх формуванні рівня компетентності, вмотивованості й обізнаності депутатів, скорочення чисельності посад заступників голови комітету, а також підсилення гарантій явки на слухання комітету й надання йому відповідної інформації, розширення форм, підстав відповідальності парламентських комітетів та їх посадових осіб тощо [37, с.34].

У подальшій перспективі розвиток законодавства має здійснюватися із врахуванням таких детермінант:

по-перша, задоволення найважливіших суспільних потреб шляхом законів, що підготовлені з огляду на науковий аналіз та прогнози;

по-друге, законодавче забезпечення питань, що стосуються державних програм та реформ із найважливіших напрямів економічного, соціального розвитку нашої держави [55, с.62].

Характеристика сучасного стану є свідченням наявних проблем й потребує суттєвого, значного реформування органів виконавчої влади України. Відповідні позитивні зрушення ще не набули такої критичної маси,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

що б надала змогу досягнути ефективного та результативного переломного моменту в функціонуванні всієї системи державного управління, в більшій мірі цілковитого забезпечення потреб громадян, а також значного підвищення їхнього рівня життя. Так, недостатнє нормативно-правове забезпечення, законодавча невизначеність стосовно відповідальності органів державної влади (їх посадових осіб), відсутність чіткого механізму взаємодії й колективної (спільної) роботи, ефективних інноваційних управлінських технологій, а також недостатнє фінансове забезпечення, замала інформованість населення – це є не весь перелік тих проблемних питань, які заважають вибудовувати ефективне державне управління [36, с.9].

Отже, характеристика державних сучасних тенденцій розвитку системи державного управління у свою чергу дозволяє говорити про притаманне переваження трьох ключових та між собою взаємопов'язаних напрямів:

1) адміністративно-правове удосконалення державного апарату на фундаментальних засадах системного й цілісного підходів, адже цілісність держави може забезпечуватися лише через цілісність організації та функціонування її апарату.

2) зміцнення механізмів державного управління шляхом вдосконалення та практичного гарантування постійних взаємозв'язків між органами державної влади й громадянським суспільством;

3) подальше оновлення загальних адміністративних правил й процедур державної діяльності з ціллю підтримання внутрішньої безпеки країни.

Як слушно зазначає Н.Костюк [55, с.64], зарубіжний досвід реформування державних установ (на які відповідно покладаються належні функції органів виконавчої влади) надає можливість зазначити, що реформування виконується: а) за рахунок оптимізації кількісного складу означених органів; б) в наслідок оптимізації функціональних обов'язків, із ціллю усунення дублювання функцій, завдань взятих окремо державних органів виконавчої влади. Дослідник наголошує на тому, що напрями відповідної міжнародної практики щодо організації й функціонування системи

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

органів виконавчої влади потрібно застосовувати при виконанні адміністративної реформи в Українській державі з ціллю побудови ефективної, дієвої й здатної для здійснення покладених завдань на органи, що утворюють систему виконавчої влади.

Здійснення адміністративної реформи, ціль якої полягає в побудові ефективної, якісної моделі врядування на загальнодержавному й регіональному рівнях, стала на сьогодні одним із короткострокових пріоритетних напрямків країни. Відповідно, її впровадження серед іншого покликане оптимізувати систему органів виконавчої влади України [39, с.146].

Реформування державного управління, на думку Д.І.Йосифович та Р.М.Андрусишина, повинно трансформувати систему органів виконавчої влади на ефективний, керований механізм з чітко окресленим поділом повноважень й відповідальності, систематизований (оптимізований) за змістовним наповненням й переліком відповідних державних функцій, кількістю державних службовців та націлений на задоволення потреб всього суспільства. Як зазначають науковці, саме цей необхідний функціональний інструментарій повинен використовуватися за призначенням, на довгострокову перспективу, що спроможний підвищити ефективність державного управління, а також істотно зменшити використання коштів державного бюджету щодо утримання державного апарату [39, с.150].

Варто згадати про Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки [24] де головною метою визначено побудова в Українській державі спроможної сервісної, цифрової країни, що гарантує захист інтересів громадян на засадах європейських стандартів й досвіду.

Результатами щодо проведення реформи з державного управління до 2025 року повинні стати наступні: (а) забезпечення надання якісних послуг й сформованої зручної адміністративної процедури для бізнесу й громадян; (б) формування професійної та політично нейтральної системи публічної служби, що має бути зорієнтована на захист інтересів громадян; (г) розбудова

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

ефективних, підзвітних громадянам державних інституцій, що формують та забезпечують державну політику й успішно її втілюють для сталого розвитку країни.

У свою чергу ключовими напрямами реформування органів виконавчої влади України визначено наступні [55, с.64]:

▪ інформаційне й наукове забезпечення системи державного управління, а також формування механізмів інформаційного, наукового моніторингу щодо її діяльності;

▪ нормативно-правове впровадження у правові механізми/інструменти реформування органів виконавчої влади України ідеї «служіння народові»;

▪ впровадження нових форм та відповідних процедур діяльності органів виконавчої влади;

▪ удосконалення правового та фінансового забезпечення функціонування та діяльності системи органів виконавчої влади України;

▪ модернізація системи оцінювання щодо ефективності діяльності органів виконавчої влади Української держави;

▪ нагляд й контроль за виконанням своєї діяльністі органів виконавчої влади нашої держави як напрям реформування;

▪ втілення нової ідеології співпраці органів виконавчої влади із іншими гілками державної влади, органами місцевого самоврядування;

▪ удосконалення питань, що стосуються кадрової підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців, а також підвищення престижності державної служби.

Ще одним складником, важливою проблемою щодо реформування та розвитку системи державного управління вважається створення (формування) ефективного кадрового потенціалу органів влади. Кадровий апарат, державна служба вважається головною ланкою на яку покладено здійснення усіх напрямів розвитку державного управління. Напрямок відносно вдосконалення державного апарату зможе забезпечити цілісність, комплексність держави, постійні діючи зв’язки між інститутами громадянського суспільства й

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

органами державної влади, здійснення підтримання внутрішньої й зовнішньої безпеки країни. Лише через висококваліфікований апарат державної служби можемо сподіватися на впровадження всіх напрямів щодо розвитку системи державного управління у відповідності тих рамок, що окреслені на законодавчому рівні (правила й відповідні процедури). Оптимізація питання нормативно-правового регулювання державно-службових відносин в усіх гілках державної влади, а також державної діяльності, в усій системі державної служби надасть можливість не лише вирішити ключові питання загальної кадрової політики країни, але й зможе забезпечити ефективну й результативну систему управління суспільними й державними процесами [7, с.10].

Слід зазначити, що одним із ключових питань реформування виконавчої влади та системи органів, що її здійснюють, вважається чітке окреслення й правова фіксація функцій центральних органів виконавчої влади як й функцій усієї системи, різних щаблів/рангів органів виконавчої влади. Це надасть змогу оптимізувати правотворчу діяльність, а особливо підзаконну, яка потребує подальших узгоджувальних кроків між різними органами, що зачіпають питання нормотворчості, а також унеможливлення дублювання через однаковість відповідної компетенції.

Важливим питанням, що потребує удосконалення вбачається законодавство про державну реєстрацію нормативно-правових актів, зокрема слід: по-перше, припинити видавати міністерствами нормативно-правові акти, які не відповідають чинному національному законодавству, й відповідно направити їх до виконання/застосування; по-друге, потрібно встановити відповідальність керівників-управлінців міністерств за ці неконституційні дії; по-третє, нарешті дочекатися прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» [55, с.65].

Зафіксовано, що тіньові відносини в сфері державного управління потрібно розглядати як основну ключову проблему стосовно забезпечення національної безпеки Української держави. За таких обставин, доречним

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

вбачається теоретичний та практичний пошук ефективних якісних технологій в протидії тінізації державної влади загалом й виконавчої зокрема та надання їй максимально на скільки це можливо легального характеру. Так, лише цей цілісний системний підхід щодо вирішення проблеми державного й суспільного розвитку буде сприяти реальному покращенню правового, економічного, політичного, духовно-культурного становища Української держави.

У зв'язку з вищевикладеним слід підкреслити, що поступовими перспективними кроками в напрямку відносно підвищення ефективності системи органів виконавчої влади в Українській державі встановлено наступні [55, с.64]:

впровадження заходів, що націлені на наукове обґрунтування стратегічних фундаментальних засад побудови й діяльності державних органів;

забезпечення здійснення цілісного комплексу організаційних, функціональних й компетенційних заходів для ліквідації (усунення) зайвих адміністративно-бюрократичних структур, глобального реформування питань, що стосуються системи публічних фінансів, делегування нових, більш ширших повноважень щодо демократично вибраних місцевих влад, а також підвищення ефективності всієї системи органів виконавчої влади в Україні;

підвищення рівня матеріального та технічного забезпечення органів виконавчої влади завдяки використанню коштів, що вивільнені в період ліквідації структур, що здійснювали (виконували) дублюючі функції, а також підвищення місця й ролі, престижності державної служби в нашій державі;

покращення підходу до підбору, підготовки, підвищення кваліфікації державних службовців;

утворення єдиної комплексної інформаційно-телекомунікаційної системи органів виконавчої влади, гарантування доступу до неї всіх територіальних підрозділів окреслених органів (у відповідності з здійснюваними ними функцій);

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

оптимізації результативної взаємодії органів виконавчої влади на горизонтальному рівні;

підвищення рівня якості та доступності надання державних послуг приватним (фізичним й юридичним) особам;

утворення єдиного контрольно-наглядового органу за роботою/діяльністю органів, що складають систему виконавчої влади, а також посилення юридичної відповідальності державних службовців.

У лютому 2016 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про судоустрій та статус суддів» [93], що має за мету реформувати систему судочинства, але головними змінами вважається реструктуризація судової системи (тобто об'єднання деяких судів й створення нових). Однак ці зміни здійснюють відповідний вплив щодо спроможності й підвищення якісних показників суддівської гілки влади.

Ключові передумовами щодо незалежності судової гілки влади та подальші напрямки реформування судової гілки влади в Українській державні розміщено на рисунку 3.2.

Відповідно до Указу президента України «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки» [92] ключовою ціллю визначено головні напрями й пріоритетів щодо подальшого вдосконалення нормативно-правових актів про судоустрій, статус суддів й судочинство у взаємодії з іншими інституціями правосуддя щодо практичного впровадження принципу верховенства права; справедливого, ефективного судочинства; утвердження й зміцнення функціональних засад організації судової влади у відповідності зі стандартами захисту прав людини й цінностей, що зафіксовані Основним Законом й міжнародно-правовими зобов'язаннями нашої держави.

Серед головних завдань Стратегії для вдосконалення системи правосуддя слід назвати наступні: окреслення напрямів вдосконалення норм Конституції України й національних законів, нагальних заходів із реформування судоустрою, статусу суддів, а також судочинства й інститутів

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

правосуддя; забезпечення збалансованості й злагодженості процесу покращення для врахування щодо подальшої гармонізації національного законодавства у відповідності із законодавством ЄС; підвищення рівня ефективності організації судової влади, а також інститутів правосуддя та посилення довіри до них суспільства.

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ
утвердження незалежності судової гілки влади від інших гілок влади й посадових осіб
встановлення надійного та стійкого механізму притягнення суддів до відповідальності щодо прийнятих неправосудних рішення й корупційних правопорушень гілок влади, посадових осіб
встановлення збалансованого (раціонального) взаємозв'язку між судовою і правоохоронною гілками влади
встановлення надійніших важелів щодо гарантування прав учасників судового процесу
уніфікація судової практики й впровадження надійного механізму для подолання правових прогалин та колізій
удосконалення системи щодо виконання судових рішень
доступ до судочинства громадськості

Рис.3.2. Основні напрямки реформування судової гілки влади в Україні [складено автором за: 43, с.186-190].

Слід звернути увагу на Рекомендації CM/REC (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів [98]. Мова йде про акт,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

що впроваджує стандарти незалежності судової влади й рівень, на якому вона має гарантуватися. У ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [45] зазначено, що головна мета гарантування незалежності судової влади – забезпечення кожній особі засадничого права щодо розгляду справи справедливим судом та тільки на законних підставах й без будь-якого впливу зі сторони. Незалежність суддів забезпечується незалежністю судової влади в цілому, що вважається головним принципом верховенства права. Судді, по-перше, зобов'язані мати необмежений рівень свободи стосовно неупередженого розгляду справ у відповідності із законодавством й особистого розуміння фактів. По-друге, судді повинні мати відповідні достатні повноваження й змогу щодо їхнього здійснення виконання своїх безпосередніх обов'язків, підтримання юрисдикції, гідності суду. Так, юрисдикція судді має розповсюджуватися на будь-яку особу, що має відношення до справи, зокрема й на державні органи чи їхніх представників. Незалежність судової влади та суддів повинні забезпечуватися Конституцією чи мають бути зафіксовані на найвищому правовому щаблі держав-членів. На рівні законодавства повинні бути впроваджені більш деталізовані норми. У разі коли судді рахують, що їхня безпосередня незалежність під загрозою, вони повинні мати перспективу звернутися до ради суддів або/чи іншого незалежного органу чи скористатися методами правового захисту. Ніхто не уповноважений вилучати справу в судді без поважних будь-яких на те причин. Відповідне рішення про це має приймати орган судової влади на засадах об'єктивних, попередньо з'ясованих (встановлених) критеріїв і за прозорою процедурою. Приймати рішення в конкретних справах мають лише самі судді, при цьому спираючись лише на власну кваліфікаційну компетенцію, що окреслено законом.

В цьому аспекті потрібно згадати й про важливий акт, що стосується належного функціонування судової влади – «Основні принципи незалежності судових органів», які були прийняті резолюціями Генеральної Асамблеї

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

ООН 40/32 від 29 листопада 1985 року та 40/146 від 13 грудня 1985 року [71]. Відповідно, зазначений акт встановлює наступні принципи:

I. Незалежність судових органів, які гарантується державою та фіксуються в конституції чи ж законах держави. Всі державні й інші структури зобов'язані поважати незалежність судових органів та додержуватися її.

II. Свобода слова й асоціацій. У відповідності із Загальною декларацією прав людини члени судових органів як й інші громадяни, користуються свободою слова, асоціацій й зборів; але керуючись цими правами, судді завжди мають поводитись таким, щоб забезпечити повагу до своєї посади, зберегти незалежність, неупередженість судових органів.

III. Кваліфікація, підбір, підготовка. Особи, що відібрані для судових посад, мають володіти високими моральними якостями й здібностями, а також певну підбору й кваліфікацію у сфері права. Так, будь-який метод щодо підбирання суддів повинен забезпечувати від призначення суддів за мотивами, що мають неправомірний характер.

IV. Умови служби й термін повноважень. Зокрема, питання терміну повноважень суддів, їхня незалежність, певна винагорода, безпека, умови служби (пенсії та вік виходу на пенсію) мають бути відповідним чином гарантовані/забезпечені законом.

V. Професійна таємниця й імунітет. Обов'язком суддів є зберігання професійної таємницю про своєї роботу й конфіденційну інформацію, що одержана в період виконання ними своїх функціональних обов'язків (виняток становлять відкриті судові розгляди, й їх не можна змушувати надавати свідчення із таких питань.

VI. Покарання, усунення від посади та звільнення. Звинувачення або/чи скарга, які надійшли на відповідного суддю в результаті виконання ним своїх судових, професійних обов'язків, мають бути невідкладно та безсторонньо розглянуті у відповідності із певною процедурою. Судді надано таке право право на відповідь й справедливий розгляд. На початковій стадії розглядання

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

відповідної скарги повинно здійснюватися конфіденційно, якщо суддя не буде звертатися із проханням про інше.

Впровадження міжнародних стандартів в процесі реформування судочинства забезпечить розв'язання нагальних проблемних питань щодо удосконалення доступності правосуддя, утвердження незалежності, приведення системи правосуддя до запитів й потреб суспільства і, як результат, буде гарантувати здійснення правосуддя незалежним, професійним судом. Отож в основоположних засадах реформування судової влади має застосовуватись новий цілісний (комплексний) підхід, що має охоплювати такі структурні елементи, як: по-перше, доступність до правосуддя; по-друге, ухвалення прийняття справедливого рішення; по-третє, ефективне виконання судових рішень [цит. за: 38, с.310-311].

На сучасному етапі державотворення є суттєва вимога вимого для формування нових підходів для теоретико-методологічного осмислення функціоналу судових органів, ролі й місця серед інших органів державної влади, необхідність належного, гарантованого забезпечення прав й свобод людини за умов врахування правових керівних ідей (принципів), додержання міжнародно визнаних стандартів у галузі судочинства. Саме сьогодні, в час глобальних викликів для держав, що обрали для себе демократичний шлях розвитку й розбудови, до яких належить й Українська держава, важливою умовою є забезпечити й подальше ефективне, якісне функціонування органів судової влади враховуючи міжнародні стандарти її побудови й розвитку. Серед надважливих принципів щодо функціонування судової системи слід виокремити її незалежність, у тому числі незалежність суддів, що враховує їхнє належне фінансове, соціальне забезпечення. Так, корупційні ризики становлять вимогу відносно дотримання стандартів добору суддів, відповідних якісних процедур їх відбору й оцінювання, а також якісне функціонування спеціальної незалежної структури щодо здійснення поставлених цілей, які теж виступає елементом (частиною) належного функціонування судової системи. У свою чергу, на сьогодні особливо

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

актуальним вважається активізація експертно-наукового середовища, що є своєрідною гарантією побудови належної судової системи й забезпечення її ефективного функціонування [38, с.311].

Як підкреслює В.Городовенко, інституційна незалежність судової влади – це складне й багатогранне явище, адже означає недопущення будь-якого стороннього неправомірного впливу на органи судової влади, повноцінну її незалежність від інших гілок влади, а забезпечення цієї автономності пов'язане із гарантуванням суддівської незалежності щодо усіх її аспектів й проявах (функціональному, матеріальному, організаційному), додержання гарантій незалежності та недоторканності суддів в цілісному обсязі. Ми підтримуємо думку автора про те, що саме підтримка інституційної незалежності судової влади є потрібною і необхідною умовою для втілення принципу поділу влади, а також верховенства права й права на справедливий суд, що чітко вказує на її універсальність, всеосяжність в конституційно-правовому вимірі [19, с.85].

Головна мета судової реформи полягає у формуванні судової влади, а також створення пристосованого нового законодавства й модернізація форм судочинства, де відповідно буде відстежуватися відмежування повноважень органів державної влади й гарантування незалежності судових органів, впровадження демократичних ідей правосуддя, виробленої міжнародною практикою і наукою; якісне забезпечення ефективної та результативної спеціалізації судів (серед яких обов'язково мають й бути господарські суди); чітке окреслення компетенції різних учасників судової системи та інше [107, с.82].

Наявність ефективної незалежної судової гілки влади є невід'ємною рисою демократичної країни, адже це прямо випливає з визначення сутності поняття демократичної держави як тієї форми організації публічної влади, що забезпечує максимальне гарантування прав, свобод й законних інтересів людини і громадянина. У свою чергу саме судова влада постає одним з тих найважливіших суб'єктів, що гарантує в процесі правосуддя верховенство

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

права, пріоритет прав людини, основні принципи демократичного врядування. Схожа взаємозалежність між розвитком судової влади та утвердженням демократії надає підстави твердити про те, що подальша демократизація України повинна відбуватися через підсилення ролі судової влади, спрямована на забезпечення гарантій неупередженого, незалежного, кваліфікованого та професійного правосуддя, що в логічній послідовності висуває проблематику щодо проведення судової реформи на одне із ключових пріоритетних місць в процесі державного будівництва в Українській державі й правотворення [103, с.30].

Найважливішим напрямом щодо реформування судової гілки влади, як цілком доречно зазначає Н.Д.Когут [43, с.189-190], є утвердження її незалежності відносно інших гілок влади. Зі свого боку, задля цього інші гілки влади й Президент України повинні бути повністю усунені (відсторонені) від формування суддівського корпусу. За таких умов, відповідальність судді повинні нести не лише за скоєні злочини, але й нести дисциплінарну відповідальність щодо прийняття неправосудних рішень, зокрема таких, що не відповідають чи/або суперечать нормам, положенням матеріального права.

В процесі розбудови сучасної правової держави одним із найбільш важливих її критеріїв вважається створення прозорої, ефективної судової влади. В сучасних умовах назріла потреба в докорінних змінах судової системи й реформування її окремих інститутів. Щоб впровадити зазначені положення, в нашій країні триває реформа судової влади, що трансформує (перевтілює) систему органів і їх порядок роботи. В цілому, значення й роль судів загальної юрисдикції щодо здійсненні правосуддя обумовлено високим суспільним призначенням суду, надзвичайним характером судової діяльності, а також необхідністю справедливого правосуддя. Виняткове значення в аспекті євроінтеграційних процесів відіграє адаптивність українського законодавства до європейских стандартів [99, с.336].

Саме питання стосовно проблеми удосконалення національного правосуддя має першорядне значення для держави й суспільства. Відповідно,

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

інтегрування європейської методології із приводу вдосконалення системи судової влади на даний час залишається однією із головних умов формування прозорої, незалежної, ефективної судової системи, а гарантування й забезпечення користувачів суду швидкими, якісними послугами, на підставі досвіду зарубіжних країн забезпечує ефективне, оперативне й швидке вирішення спорів, що будуть сприяти підвищенню довіри громадян до суду, а це є запорукою демократичного суспільства [99, с.336].

Російське військове вторгнення рф в Україну ставить на сьогодні перед науковцями нові глобальні виклики щодо функціонування конституційних демократій у воєнний проміжок часу. Цілком очевидним та правильним є те, що саме відданість Української держави верховенству права, конституційній демократії повинна зберігатися, якими б не були спроби ворога її підірвати.

Оптимізація існуючого на сьогодні в Україні правового забезпечення органів державної влади вимагає впровадження в вжиття наступних заходів:

– здійснення загальної й видової систематизації чинних нормативних правових актів в сфері діяльності органів державної влади за різними напрямами (законодавча, виконавча, судова) для підготовки та видання в перспективі узагальненого законодавства України;

– удосконалення механізмів щодо взаємодії законодавчої, виконавчої, судової гілок влади в процесі роботи щодо підготовки законопроєктів;

– зупинення схвалення законодавчих актів, успішне впровадження яких не забезпечена належними фінансовими умовами та перегляду чинних правових актів стосовно такого забезпечення;

– створення дієвих та ефективних інструментів відстоювання Українською державою своїх національних інтересів на міжнародній арені й впливу щодо вдосконалення основоположних фундаментальних міжнародно-правових норм та принципів;

– встановлення на рівні національного законодавства чітких процедурних правил щодо імплементації міжнародних норм (положень) в

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

українське законодавство, а також виявлення та усунення протиріч, що створюються між нормами національного й міжнародного права.

Висновки до третього розділу

Аналіз зарубіжного досвіду засвідчує, що сучасні демократичні держави мають подібну модель організації побудови системи органів державної влади, в основі якої лежить принцип поділу влад на три гілки. Однак для становлення органів державної влади як явище державно-управлінської дійсності в країнах відбувалося по-різному. Кожна держави має свою модель побудови системи органів державної влади, що включає відповідну сукупність особливостей організації й функціонування органів державної влади регіону, що зафіксовано законодавством держави, організаційно, функціонально чи історично відбиває специфіку певної території.

У кожній державі побудова відповідної моделі системи органів державної влади пов'язана із специфічними особливими рисами, що формуються з урахуванням ступеня самостійності, історичними особливостями, умовами, територією, складом населення (національний склад, релігійний фактор), менталітетом, економічними ресурсами території. Встановлено, що кожна модель системи органів державної влади суб'єктів розвивалася та вдосконалювалася разом з розвитком права та суспільства.

Теорія розподілу влади зафіксована в багатьох конституціях зарубіжних країн, проте деталізовані форми щодо реалізації її впровадження носять різноманітний характер. У одних країнах поєднання одними органами функцій різних влад вважаться неприйнятними, натомість в інших склалися характерологічні (своєрідні), властиві лише їм, інші традиції. У багатьох країнах наділяти правом виконавчі органи влади щодо видання законів вважається недопустимим. Однак є й держави, що за певних умов допускають можливість ухвалення (видання) законів органами виконавчої влади.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Сучасна модель системи організації державної влади в Україні вимагає: а) розроблення чіткого та злагодженого алгоритму побудови системи органів державної влади, при цьому уникаючи подвійних стандартів; б) реалізації конституційно-правових трансформаційних перетворень у побудові судової гілки влади, а передусім механізму конституційного судочинства (на прикладі Конституційного трибуналу Польської Республіки), діяльність якого має бути спрямована не тільки на дотримання конституційних фундаментальних засад, але й відстежувати правомірність здійснення повноважень ключовими державними інституціями; в) подальшого розвитку парламентаризму та звершення прогресивних передових демократичних перевтілень шляхом прозорого й виваженого інструментарію законодавчих ініціатив; г) використання польського досвіду щодо питань розбудови універсальної інституціональної моделі відносно розподілу компетенційних повноважень та упорядкування стійкої внутрішньо-політичного ситуації.

Подальші кроки України стосовно організації та функціонування системи органів державної влади, у тому числі й відповідні реформаційні перетворення, повинні вирішуватися із врахуванням ключових принципів права Європейського Союзу, передусім пропорційності й субсидіарності, а також досвіду держав-членів європейського співтовариства. Ключовими детермінантами повинні бути історичні, політичні, економічні особливості нашої країни.

Отримані наукові результати дають можливість запропонувати два види критеріїв оцінки – внутрішні та зовнішні. Відповідно, внутрішні критерії оцінюють саму систему органів державної влади, зокрема її якісний стан, а зовнішні критерії – діяльність системи, тобто темпи, масштаби, рівень та ступінь її впливу на сфери суспільного життя.

Теоретико-методологічний аналіз наведених критеріїв ефективності системи органів державної влади дозволяє зробити висновок про їх взаємозв'язок і взаємозалежність, лише їх комплексне використання дозволить отримати об'єктивні дані щодо предмета дослідження.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Представлені критерії оцінки ефективності системи органів державної влади дозволяють досліджувати не лише результативність й продуктивність діяльності органів державної влади, а й якість роботи, складність й своєчасність (оперативність) виконання покладених завдань, а також показники отриманого результату (ефекту) та показники безпосереднього процесу діяльності органів державної влади у всіх сферах суспільного життя. Запропоновані критерії оцінки є системою, а тому лише цілісне комплексне застосування критеріїв, дозволить отримати об'єктивні дані про роботу системи влади та її органів.

Критерії оцінки ефективності повинні враховувати якість діяльності органів державної влади й створювати позитивне стимулювання для підвищення ефективності, а також надавати можливість здійснювати коригування системи управління для досягнення окреслених цілей. За таких умов критерії оцінки мають враховувати: 1) економічні, соціальні, екологічні (кількісні/якісні) показники, які прив'язані до принципу системності влади; 2) головні пріоритетні напрямки соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективи; 3) уникнення будь-яких помилок відносно предмета й об'єкта оцінки; 4) застосування статистичної звітності; 5) встановлення складності поділу компетенції між відповідними рівнями публічної влади.

Виходячи з зазначеного, комплексна методика оцінки має бути чітко розроблена на теоретичних засадах щодо визначення критеріїв й на емпіричних засадах практичного їх змісту та застосування, що враховує як змістовну складову сторону, так й отриманий кінцевий результат, що дозволить отримати найбільш об’єктивні дані.

Визначено, що одним із найважливіших завдань реформи системи органів державної влади в Україні є дотримання принципу поділу влади й конституювання ефективної, якісної системи стримувань та противаг як на рівні центральної організації державної влади, так й на відповідному рівні взаємодії між органами центральної влади з іншими органами.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Для забезпечення системності впровадження реформування та підвищення інституційної спроможності законодавчого органу влади в Україні необхідними кроками вбачається: забезпечення ефективних комунікаційних кроків щодо впровадження реформування як усередині парламентських фракцій (груп), так і між діалоговими платформами; налагодження взаємної комунікації з Кабінетом Міністрів України для покращення координації реформаційних процесів у парламенті та уряді; підсилення спроможності щодо вдосконалення парламентського контролю; вдосконалення законодавчого процесу, впровадження диференційованої системи голосування (за різні види нормативно-правових актів); приведення законодавчого акту про Регламент Верховної Ради України у відповідність до Конституції України; ухвалення Закону України «Про парламентську службу» в цілому; прийняття кодексу депутатської етики.

Подальший розвиток законодавства повинен звершуватися за умов врахування наступних детермінант: 1) врахування найважливіших потреб суспільного спрямування шляхом законів, які підготовлені на засадах наукового аналізу й прогнозування; 2) законодавче забезпечення питань, які торкаються питань реформування програм надважливих напрямків соціального та економічного розвитку держави.

Аналіз сучасних тенденцій розвитку системи державного управління дозволяє окреслити властиве переваження ключових взаємопов’язаних між собою напрямів: а) адміністративно-правове удосконалення державного апарату на основоположних засадах системного та цілісного підходів (оскільки цілісність держави може гарантуватися лише шляхом цілісності організації й функціонування її апарату); б) посилення механізмів державного управління шляхом поліпшення й практичного забезпечення сталих взаємозв’язків між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства; в) чітке визначення й законодавча фіксація функцій центральних органів виконавчої влади як і функцій всієї системи, що дозволить оптимізувати правотворчу діяльність (особливо підзаконну), яка потребує

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

узгоджувальних подальших кроків між різними органами, а також унеможливить дублювання через однаковість відповідної компетенції; г) подальше оновлення загальних адміністративних правил й процедур державної діяльності з ціллю підтримання внутрішньої безпеки країни.

Реформування державного управління покликане докорінно трансформувати систему органів виконавчої влади на керований та ефективний механізм, що має чітко окреслений поділ функціональних повноважень і відповідальності, систематизований та оптимізований за змістовним наповненням й переліком відповідних державних функцій, кількісним складом посадових осіб (державних службовців) головне спрямування якого полягає в задоволенні потреб усього суспільства. Цей функціональний механізм повинен чітко й прозоро застосовуватися за призначенням на довгострокову перспективу, який здатний підвищити ефективність та результативність державного управління та зменшити використання бюджетних коштів для утримання державного апарату.

Ключовим напрямком реформування органів судової влади є створення нового пристосованого законодавства та модернізація форм судочинства, де чітко має відстежуватися відокремлення повноважень органів державної влади та забезпечення незалежності органів судової влади, запровадження демократичних ідей правосуддя, що випрацювані міжнародною практикою; якісне забезпечення дієвої, результативної спеціалізації судів; чітке та зрозуміле визначення компетенції всіх учасників судової системи.

У процесі реформування судочинства втілення міжнародних стандартів забезпечить розв’язання невідкладних суперечливих та складних проблем стосовно вдосконалення доступності правосуддя; утвердження інституційної незалежності судової влади відносно інших гілок влади, що вважається необхідною умовою впровадження принципу поділу влади, верховенства права та права на справедливий суд; уніфікація судової практики, впровадження чіткого, ефективного механізму відносно подолання правових прогалин й колізій; встановлення надійного, стійкого механізму притягнення

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

суддів до відповідальності стосовно ухвалених неправосудних рішення та корупційних правопорушень гілок влади, а також посадових осіб; приведення у відповідність до сучасних запитів та потреб сучасного суспільства системи правосуддя, що буде гарантом належного забезпечення правосуддя незалежним, професійним судом.

Для реформування органів судової влади повинен бути застосований цілісний комплексний підхід, який включає наступні складники: доступність до правосуддя; ухвалення прийняття справедливого рішення; ефективне та оперативне виконання судових рішень.

З метою оптимізації системи органів державної влади в Україні необхідно впровадити наступні заходи:

- формування сталої, раціональної й виваженої системи стримувань та противаг між главою держави, органами законодавчої й виконавчої гілок влади;

– удосконалення існуючих механізмів відносно взаємодії законодавчої, виконавчої й судової гілок влади в процесі діяльності з підготовки законопроєктів;

– впровадження системи взаємного контролю суб’єктів державної влади;

– усунення проблемних питань щодо забезпечення стабільної, стійкої роботи Кабінету Міністрів України, а також його відповідальності перед парламентом;

– здійснення систематизації (загальної та видової) чинних нормативних правових актів щодо сфери діяльності органів державної влади за різними напрямами (законодавча, виконавча, судова) для підготовки та видання в перспективі типізованого законодавства України.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі запропоновано вирішення актуального науково-практичного завдання в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», що полягає в обґрунтуванні теоретичних та методологічних засад та розроблення науково-практичних пропозицій щодо вдосконалення системи органів державної влади в сучасній Україні.

За результатами проведеного дослідження сформульовано наступні основні висновки.

1. Завдяки аналізу стану дослідження проблематики системи органів державної влади виявлено відсутність його спеціальних наукових розробок. У процесі аналізу загальних наукових досліджень в межах науки державного управління, права, політології, філософії із питань щодо теоретико-методологічних засад системи органів державної влади, згруповано наукові підходи до поняття, визначення органів державної влади як системного утворення, проаналізовано специфічні особливості функціонування органів державної влади.

Виходячи з наукового розуміння органів державної влади загалом, їх ключових ознак, під системою органів державної влади запропоновано розуміти нормативно-правовий інститут, зокрема, цілісність нормативно-правових норм, що спрямовані на врегулювання певної групи суспільних відносин, предметом яких, з однієї сторони, є видова інституціоналізація публічно-владних інститутів, а з іншої – створення й врегулювання статусу конкретних органів державної влади.

Категорія «система органів державної влади» перебуває в нерозривному зв'язку із концепцією поділу влади, що гарантує системність у створенні суспільної влади, відповідно, означена системність є: а) свідченням конституційного розмежування компетенції (коли від будь-яких двох і більше державних органів не можуть виходити взаємовиключні владні прерогативи); б) одночасно всі державні органи утворюють єдину систему (вони однаково

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

реалізують державний суверенітет і функції держави); в) їх не можна протиставляти одне одному (вони повинні скоординовано функціонувати й взаємодіяти із метою впровадження національних та суспільних інтересів).

2. Окреслено методологічні засади дослідження системи органів державної влади та встановлено, що зазначена система виступає складним й багатоаспектним явищем, яке може бути охарактеризоване як: а) міжгалузевий, комплексний державно-управлінський, правовий інститут; б) окреме системне явища, що має свою внутрішню структуру та включає відповідні позитивні й негативні сторони; в) діюча модель, що дозволяє на практиці відстежувати взаємодію структурних елементів між собою та зовнішнім середовищем. Обґрунтовано застосування системного методу дослідження, методу моделювання, структурно-функціонального методу, діалектичного методу (діалектичної логіки), синергетичного підходу, порівняльного методу, а також інших методологічних підходів й методів, що надало змогу не лише здійснити систематизацію й узагальнити результати наукового пошуку проблематики органів державної влади, але й уточнити та розширити сучасні уявлення щодо організаційної будови системи органів, їх функціональних характеристик, правового статусу органів державної влади, окреслити роль та місце досліджуваних органів у системі.

3. Установлено, що цілі та завдання є визначальними для функцій держави. Доведено, що функції держави наділені історичністю, за умов встановлених конкретних історичних етапів розвитку суспільства та держави постають різні завдання держави, а отже, й різні її функції, що свідчить про співвідношення та взаємозв'язок завдань та функцій держави.

Функції держави вважаються першочерговими напрямами діяльності держави загалом, а головні ознаки функцій мають свій прояв у наступних особливостях: їх фундаментальними засадами виступають соціальна природа та соціальне призначення, затребуваність держави як єдиного офіційного представника всього суспільства у вирішенні спільних справ; зміст та системні властивості функцій залежать від головних завдань, що постають перед

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

державою у певний період; виконання функцій здійснюється скоординованими діями всього державного механізму; зовнішній прояв функцій розкривається в ключових напрямах чітко сформованої, повторюваної й об'єктивно необхідної предметної діяльності держави у найважливіших сферах суспільного життя.

Запропоновано фундаментальною засадою щодо класифікації державних функцій розглядати як горизонтальні та вертикальні зв'язки елементів системи, де: горизонтальні представлені в класифікації функцій держави, що виокремлюються із різної спрямованості підстав; вертикальні в вигляді ієрархічної побудови (загальних, особливих, допоміжних функцій).

4. Визначено ключові характеристики правового забезпечення системи органів державної влади, що можна класифікувати за наступними ознаками: суб’єктом правотворчості (органи державної влади, їх посадові особи); часом їх дії (акти, прийняті на невизначений тривалий час; акти тимчасової дії (на певний період); в) юридичної сили (закони, підзаконні акти); сфери їх поширення.

Правове забезпечення щодо організації та діяльності системи органів державної влади в сучасній Україні характеризують наступні рівні: а) Конституція України, що становить правову основу формування й функціонування системи органів державної влади в Україні, затверджує загальні основи конституційного ладу; б) Закони України, які визначають статус, організацію діяльності системи органів державної влади: регламентуюче законодавство; закони, що встановлюють загальний правовий статус органів державної влади (їх структуру, статус посадових осіб); закони, що визначають індивідуальні засади організації діяльності органів державної влади; в) підзаконні нормативно-правові акти (встановлюють статус та порядок діяльності органів державної влади, їх структуру: акти (укази й розпорядження) Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади, які регулюють організаційні питання міжвідомчого і внутрішньовідомчого спрямування.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Питання правового статусу системи органів державної влади потрібно розглядати із позиції функціонального призначення органу державної влади, що базується на принципі поділу влади та здатна забезпечити збалансоване й ефективне здійснення державної влади.

Поділ єдиної державної влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає впровадження такої системи правових гарантій, стримувань та противаг, що виключає будь-яку можливість зосередження влади у одній із них, передбачає недопущення для жодної із них підпорядкувати собі іншу, гарантує самостійне функціонування всіх гілок влади та одночасну взаємодію. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади у межах своєї компетенції здійснюють діяльність незалежно одна від одної, кожна із зазначених влад формується як самостійна, повноваження однієї влади відносно припинення діяльності іншої є допустимі лише за умови збалансованості таких повноважень, що гарантується на засадах законодавчих рішень. Жодна з гілок влади не має права втручатися у прерогативи іншої, а тим паче зливатися із іншою. Питання, що носять спірний характер повинні вирішуватися лише конституційним шляхом, через правову процедуру.

Запропоновано розмежувати місце кожного органу влади в системі органів державної влади України здійснивши їх поділ за трьома групами: 1) органи державної влади; 2) спеціалізовані державні органи; 3) допоміжні (додаткові) державні органи.

5. Здійснений аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду виявив, що сучасні демократичні держави мають подібну модель організації побудови системи органів державної влади, в основі якої лежить принцип поділу влад на три гілки. Однак кожна держави має свою модель побудови системи органів державної влади, що включає відповідну сукупність особливостей організації й функціонування органів державної влади регіону, що зафіксовано законодавством держави, організаційно, функціонально або історично відбиває специфічні особливості певної території.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

Подальші напрямки України щодо організації та функціонування системи органів державної влади, відповідні реформаційні перетворення мають вирішуватися із врахуванням ключових принципів права Європейського Союзу (передусім пропорційності та субсидіарності), досвіду держав-членів європейського співтовариства, а головними детермінантами мають бути історичні, політичні, економічні особливості нашої країни.

6. Розроблено методику оцінки ефективності системи органів державної влади та запропоновано два види: 1) внутрішні критерії, що оцінюють саму систему органів державної влади, зокрема її якісний стан; 2) зовнішні критерії – діяльність системи, зокрема темпи, масштаби, рівень та ступінь її впливу на сфери суспільного життя. Теоретико-методологічний аналіз наведених критеріїв ефективності системи органів державної влади доводить їх взаємозв'язок та взаємозалежність. Запропоновані критерії оцінки є системою, а тому лише цілісне комплексне застосування критеріїв дозволить отримати об'єктивні дані про роботу системи влади та її органів.

Представлені критерії оцінки ефективності системи органів державної влади дозволяють досліджувати не лише результативність й продуктивність діяльності органів державної влади, а й якість роботи, складність й своєчасність виконання покладених завдань, а також показники отриманого результату/ефекту та показники безпосереднього процесу діяльності органів державної влади у всіх сферах суспільного життя.

7. Визначено, що одним із найважливіших завдань реформи системи органів державної влади в Україні є дотримання принципу поділу влади й конституювання ефективної, якісної системи стримувань та противаг як на рівні центральної організації державної влади, так й на відповідному рівні взаємодії між органами центральної влади з іншими органами.

З метою оптимізації системи органів державної влади в Україні необхідно впровадити наступні заходи:

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

– формування сталої, раціональної й виваженої системи стримувань та противаг між главою держави, органами законодавчої й виконавчої гілок влади;

– удосконалення існуючих механізмів відносно взаємодії законодавчої, виконавчої й судової гілок влади в процесі діяльності з підготовки законопроєктів;

– впровадження системи взаємного контролю суб'єктів державної влади;

– усунення проблемних питань щодо забезпечення стабільної, стійкої роботи Кабінету Міністрів України, а також його відповідальності перед парламентом;

– здійснення систематизації (загальної та видової) чинних нормативно-правових актів щодо сфери діяльності органів державної влади за різними напрямами (законодавча, виконавча, судова) для підготовки та видання в перспективі типізованого законодавства України.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х т. / ред колегія : В. Авер'янов (голова) та ін. Т. 1 : Загальна частина. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

2. Алексеєнко І. Взаємодія гілок влади як чинник розвитку форми правління в сучасній Україні. Політичний менеджмент. №1. 2011. С.8-16.

3. Андрієнко М. В., Гаман П. І., Борис А. О. Методологія дослідження правових засад організації громадського контролю у сфері державного управління. Вчені записки Університету «КРОК». №2(62). 2021. С.63-72.

4. Апончик Т. М. Адміністративна реформа Польщі. Напрями змін і результати, як позитивний приклад для України. Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. 2012. №1. С.118–124.

5. Бабенко К. А. Конституційне закріплення демократичних основ організації державної влади (теорія і практика реалізації). URL: https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/108-konstitutsijne-zakriplennya-demokratichnikh-osnov-organizatsiji-derzhavnoji-vladi-teoriya-i-praktika-realizatsiji.html

6. Базика С. К. Підходи до оцінювання ефективності публічного упарвління у світовій практиці. Публічне управління та адміністрування в Україні. Випуск 4. 2018. С.30-35.

7. Битяк Ю. П. Напрями розвитку системи державного управління та її правове забезпечення. Теорія та практика державного управління. Вип. 4 (47). С.1-10.

8. Бірта Г. О. Методологія і організація наукових досліджень : навч. посіб. / Г. О. Бірта, Ю.Г. Бургу. К. : «Центр учбової літератури», 2014. 142 с.

9. Богомол Ю. Особливості реалізації функцій держави. Підприємництво, господарство і право. №12. 2018. С.249-252.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

10. Болдирєв С. В. Місце Верховної Ради України в системі органів державної влади. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Випуск №30. 2015. С.3-13.

11. Бортейчук Р. Механізми оцінки ефективності системи стратегічного упправління у діяльності органів державної влади. Науковий вісник «Демокартичне врядування». Випуск 7. 2011. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26957/bortejchuk.pdf

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

13. Буцан М. С. Функції держави: поняття, класифікації, наукові трактування. Студентська трибуна. 2019. С.406-410.

14. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

15. Виконавча влада і адміністративне право / [авт.-уклад. В.Б. Авер'янова]. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с.

16. Волянюк А. Зовнішні функції держави. Роль і місце в процесі утвердження обороноздатності та авторитету України. 31 серпня 2020 р. URL: https://mil.in.ua/uk/blogs/zovnishni-funktsiyi-derzhavy-rol-i-mistse-v-protsesi-utverdzhennya-oboronozdatnosti-ta-avtorytetu-ukrayiny/

17. Ворона П. В. Теоретичні аспекти ефективності роботи органів місцевого самоврядування. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/300236451.pdf

18. Гайченко А. В. Поняття, сутність та особливості теоретичних категорій «державний орган» та «апарат держави». Наукові записки. Серія: Право. Том 2. Випуск 6. Спецвипуск. 2019. С.50-55.

19. Городовенко В. Інституційна незалежність судової гілки влади в Україні: конституційно-правовий аспект. Вісник Конституційного Суду України. №1. 2018. С.81-92.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

20. Гринь О. Д. Орган державної влади як складова державного апарату. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. Т.1. №11. 2014. С.11-13.

21. Гриценко І. С., Погорецький М. А. Судова влада в Україні: до визначення поняття. Право і суспільство. № 2. 2012. С.23-27.

22. Давидович С. Н. Конституційні засади організації органів державної влади в сучасній Україні. Вип.14. Історичний архів. 2015. С.35-40.

23. Дехтярьов О. В. Теоретико-правовий зміст завдань держави. Південноукраїнський правничий часопис. №3. 2018. С.59-61.

24. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінет Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text

25. Дзевелюк М. Номенклатура функції сучасної держави. Підприємництво, господарство і право. №11. 2016. С.171-176.

26. Дніпров О. Теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади. 2016. С.57-62. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5630/vnulpurn2016855100.pdf

27. Довгий шлях до завершення парламентської реформи. Лаборотарія законодавчих ініціатив. 9 лютого 2022 року. URL: https://parlament.org.ua/2022/02/09/dovgij-shlyah-do-zavershennya-parlamentskoyi-reformi/

28. Дубас В. Європейські стандарти сучасного парламентаризму (за позиціями європейської комісії «за демократію через право»). Український часопис конституційного права. Ч.2. 2019. С.60-73.

29. Дубинський І. Ю. Класифікаційні особливості функцій держави. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 30 (69). №4. 2019. С.7-11.

30. Дубинський І. Ю. Функції держави сучасного типу. Приватне та публічне право. №3. 2019. С.3-6.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

31. Дубинський І. Ю. Функції держави як найважливіші напрями розвитку держави. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 4. 2019. С.18-21.

32. Жижка Ю. В., Маліновска О. Я. Теоретико-методологічні засади ефективності державного управління. Східна Європа: економіка, бізнес та управління. Випуск 4(21). 2019. С.88-92.

33. Журавльов Д. В. Оновлена характеристика органів виконавчої влади України. Правовий часопис Донбасу. № 1 (62). 2018. С.108-113.

34. З пріоритети парламентської реформи в Україні. Лабораторія законодавчих ініціатив. 17 червня 2022 року. URL: https://parlament.org.ua/2022/06/17/3-prioriteti-parlamentskoyi-reformi-v-ukrayini/

35. Завгородня Ю. С. Функції держави в сучасних умовах: пропедевтичний аспект. Юридичний науковий електронний журнал. №3. 2021. С.20-22. URL: http://lsej.org.ua/3_2021/5.pdf

36. Западинчук О. В. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. С. 1–10. URL: http://academy.gov.ua

37. Зозуля О. І. Напрямки вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України. Forum Prava. №58(5). 2019. С. 19-37.

38. Іванів І. Теоретико-прикладне осмислення ролі судової влади на сучасному етапі державотворення. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2022. С.306-311. URL: http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261910/258294

39. Йосифович Д. І., Андрусишин Р. М. Проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. Випуск 4. 2018. С. 143-152.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

40. Каракасіді О. Ф. Специфіка конституційно-правових основ державної влади у сучасній Україні та проблеми її практичної реалізації. С.38-47. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/6908/1/7.pdf

41. Кириченко Ю. Український парламент під час війни. Реанімаційний Пакет Реформ. 01.06.2022 р. URL: https://rpr.org.ua/news/ukrainskyy-parlament-pid-chas-viyny/

42. Кобацька Х. І. Порівняльно-правова характеристика центральних органів виконавчої влади у сфері юстиції: європейська традиція та вітчизняна практика. 12.00.01 теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень; дисерт. канд.ю.наук. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2017. 251 с.

43. Когут Н. Д. Перспективи подальшого реформування судової системи України. Часопис Київського університету права. №2. 2020. С.186-191.

44. Козинець О., Пророченко В. Становлення та розвиток теорії поділу влади в історії світової політико-правової думки. Підприємництво, господарство і право. №1. 2020. С.165-169.

45. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини): ратифіковано Законом України від 17 липня 1997 р. №475/97-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

46. Конституції країн світу: Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Німеччина, Королівство Швеція / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович. К. : ОВК, 2021. 370 с.

47. Конституційне право зарубіжних країн. Т. 2. : Особлива частина / під ред. д-р юрид. наук, проф. Н. В. Мішиної, доц. В. О. Міхальова. Дніпропетровськ : Середняк Т. К., 2014. 336 с

48. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. юрид. закладів і фак. / [Тацій В.Я., Погорілко В.Ф., Тодика Ю.М., Бурчак Ф.Г., Грошевой Ю.М.]; ред. В.Я. Тацій. К. : Український центр правничих студій, 1999. 376 с.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

49. Конституційні аспекти розподілу повноважень у системі вищих органів державної влади України. К.: НІСД, 2015. 27 с.

50. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М.Шаповал. К.: Москаленко О.М. 2018. 62 с.

51. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал. К.: Москаленко О.М., 2018. 82 с.

52. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

53. Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні. 124 с. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf

54. Копча В. В. Правозахисна функція держав Центральної Європи: теоретичні і порівняльно-правові аспекти : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 396 с.

55. Костюк Н. Правове регулювання діяльності органів виконавчої влади в Україні. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. №1(97). 2022. С.58-68. doi: 10.33766/2524-0323.97.58-68.

56. Кошук О. Методологічні засади дослідження проблеми формування професійної компетентності майбутніх інженерів з механізації сільськогосподарського виробництва. Наукові записки. Серія: педагогіка. 2017. № 3. С.98-105.

57. Кравцова З. С. Класифікація гарантій здійснення державної влади в Україні. Конституційно-правові академічні студії. № 1. 2019. С.80-86.

58. Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні : монограф. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. 428 с.

59. Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації та здійснення державної влади у державах-учасницях. Юридичний науковий

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

електронний журнал. № 12. 2022. С.88-91. URL: http://www.lsej.org.ua/12_2022/16.pdf

60. Кунець І. Ю. Компетенція парламентських комітетів: теоретико-правовий аналіз. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 31(70). Ч.1. №2. 2020. С.47-51.

61. Кунцевич М. П. Поняття державної влади: етимологічні основи дослідження. Закарпатські правові читання : Матеріали V Міджнар. наук.-прак.конф. молодих студентів та аспірантів.25-26 квіт. 2013 р. заг.ред. Ф.Г.Ващука, П.А.Трачука, І.М.Полюжина. Ужгород: ЗагДУ С.32-35.

62. Кунцевич М. П. Функціональний та структурний поділ влади в ЄС: методологічні проблеми дослідження. С.618-621. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3653/Kuntsevich.pdf?sequence=1

63. Марущак О. А. Питання про класифікацію функцій сучасної держави. Правовий часопис Донбасу. № 4 (69). 2019. С.25-31.

64. Марущак О. А. Функції держави: визначення поняття. Держава та регіони. Серія: Право, 2019. № 3 (65). С.17-21.

65. Методологія та методи наукового дослідження в соціальній роботі. URL: https://lib.chmnu.edu.ua/pdf/posibnuku/327/7.pdf

66. Москальчук Ю. Г. Теоретико-прикладні аспекти реалізації механізму стримувань і противаг у зарубіжних країнах: досвід Польщі. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 31 (70). № 3. 2020. С.18-23.

67. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель. Харків : Право, 2009. 596 с.

68. Носань Н. С., Кусяка М. О. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Економіка та суспільство. Випуск № 26. 2021. URL: file:///D:/Users/User/Downloads/372-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-359-1-10-20210614.pdf

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

69. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». Вип. 34. 2013. С.275-283.

70. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с.

71. Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201#Text

72. Папуша В. С. Виконавча влада: місце та роль в системі державної влади. Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток». № 12. 2015. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=936

73. Паршутін А. Б. Методологічні засади дослідження теорії та практики втручання у приватне спілкування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Випуск 50. Т.2. 2018. С.107-111.

74. Пехник А. В. Розподіл влади: сучасний погляд. Актуальні проблеми політики. Вип. 60. 2017. С.37-49.

75. Питання забезпечення діяльності Президента України : указ Президента України від 20 червня 2019 року №417/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/4172019-27609

76. Поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову. Офіц.вебсайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/38-podil-vlady-na-zakonodavchu-vykonavchu-sudovu

77. Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії : ВИСНОВОК № 18. 16.10.2015. Консультативна рада європейських суддів (CCJE) URL: https://court.gov.ua/userfiles/vusn_18_kr.pdf

78. Право в публічному управлінні : навч. посіб. / [Н.Г.Плахотнюк, В.І.Мельниченко, С.Д.Дубенко та ін.]. Київ : НАДУ, 2018. 240 с.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

79. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю : Закон України від 3 грудня 2020 року № 1052-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-20#Text

80. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

81. Про затвердження критеріїв та Методики проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року №458. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458-2020-%D0%BF#Text

82. Про затвердження методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20 листопада 2020 року № 217-20. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0217859-20#Text

83. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text

84. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2020-%D0%BF#Text

85. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text

86. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

87. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text

88. Про прокуратуру : Закону України від 14 жовтня 2014 року №1697-VII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text

89. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

90. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572/99. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text

91. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року №2790-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text

92. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки : Указ Президента України № 231/2021 від 11 червня 2021 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text

93. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text

94. Про центральні органи виконавчої влади : Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text

95. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

96. Равлюк А. Г. Зміст поняття органу державної влади. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. Вип. 84. Одеса : Гельветика, 2019. С. 54-62.

97. Равлюк А. Г. Щодо питання ознак та класифікації органів державної влади. Наукові праці НУ ОЮА. 2019. С.59-65.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

98. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. (прийняття від 17 листопада 2010 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text

99. Рибалкін А., Сєдих Ю. Система судової влади в Україні та її роль у розбудові правової держави. Молодий вчений. №5(93). 2021. С.334-337. https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-5-93-64

100. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 року. Справа № 1-6/2002 № 7-рп/2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02#n54

101. Свічинській В. С. Оцінювання ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади. Актуальні проблеми державного управління. №3(84). 2018. С.42-45.

102. Селіванов А. Верховна Рада України - основа сучасного парламентаризму і правопорядку. Газета Верховної Ради України «Голос України» від 10 грудня 2021 року. URL: http://www.golos.com.ua/article/354245

103. Сенчук В. В. Судова влада у процесі забезпечення демократизму сучасної Української держави. Судова апеляція. №2(15). 2009. С.23-30.

104. Скрипнюк О. В. Державна влада в Україні: питання вдосконалення її організації та розвитку на сучасному етапі. Судова апеляція. № 2 (55). 2019. С.8-11.

105. Соіч О. В. Колективні суб’єкти як особливий різновид суб’єктів права. №32. Правова держава. 2018. С.44-50.

106. Сухорукова А. Трансформація сучасного поняття «державні органи влади». С.238-243. URL: https://lib.chmnu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/3/29.pdf

107. Теоретико-правові засади розвитку та функціонування судової влади : монографія / М.С. Булкат ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Юрид. думка, 2018. 502 с.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

108. Ткаченко І. Функції держави: проблеми визначення. Актуальні проблеми правознавства. №3 (23). 2020. С.102-107.

109. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Верховна Рада України: Офіційний вебсайт. 2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

110. Чи відбулась реформа парламенту? Центр демократії та верховенства права. 23 липня 2021 року. URL: https://cedem.org.ua/analytics/reforma-parlamentu/

111. Шай Р. Я. Принципи та форми реалізації функцій держави. 2014. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2312/vnulpurn201481021.pdf

112. Яремко І. І. Ефективність публічного управління та адміністрування: проблеми та напрями вдосконалення процесів оцінювання. Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення та проблеми розвитку. №1(7). 2022. С.49-56.

113. Kravtsova Z. Constitutional and legal consolidation of the principles of organization and exercise of state power in the EU Member States. Visegrad Journal on Human Rights. № 1 (volume 1). 2020. P.146-150.

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Довідки про впровадження результатів дисертаційного дослідження

COUNCIL OF AZERBAIJANIS IN UKRAINE

UKRAYNA AZƏRBAYCANLILARI RADASI

Пр. В. Лобановського, 72. м.Київ, Україна. 03110; www.rau.in.ua; +38(044) 227-34-89; Ідентифікаційний код юридичної особи 42942484

Date: 20.08.2023
№ 017

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження Агазади Юсіфа на тему: «Теоретико-методологічні засади розвитку системи органів державної влади в сучасній Україні»

У діяльності ГО «Рада Азербайджанців в Україні» застосовано окремі результати досліджень аспіранта Агазади Ю. при виконанні дослідницької роботи на тему: «Теоретико-методологічні засади розвитку системи органів державної влади в сучасній Україні»

Важливі положення дослідження Агазади Ю,. знайшли відображення в результатах обговорення громадських ініціатив щодо удосконалення проведення оптимізації органів державної влади та місцевого самоврядування, реформування системи забезпечення, контролю та оцінки ефективності публічного управління та функціонування органів публічного управління, забезпечення, контролю та оцінки персональної ефективності та результативності публічних службовців, зокрема: впровадження принципово нової системи оцінки діяльності органів державної влади та їх керівників, заснованої на досягненні цільових індикаторів та ефективності реалізації стратегічних програм розвитку, у тому числі здійснення аналізу діяльності органів державної влади інститутами громадянського суспільства; впровадження моделі «розумне регулювання» та стандартизованої методології аналізу регуляторного впливу прийнятих рішень; удосконалення регуляторних інструментів шляхом передачі окремих державних функцій суб'єктам соціального контролю; впровадження сучасних методів організації роботи (менеджмент якості, індикативне планування, аутсорсинг, краудсорсинг), спрямованих на досягнення конкретних результатів; широке використання в процесі розробки програм розвитку та моніторингу їх реалізації сучасних форм та механізмів взаємодії з громадськістю.

З повагою,

Виконавчий Директор
ГС «Рада Азербайджанців України» Ібрагімзаде Ельшад

ГРОМАДСЬКА СПІЛКА "РАДА АЗЕРБАЙДЖАНЦІВ УКРАЇНИ" Ідентифікаційний код 42942484 УКРАЇНА м.КИЇВ

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

031065

Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ»

Україна, 03039, Київ-39, вул. Фрометівська, 2,
Тел. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

МАУП

The Private Joint-Stock Company
«Higher Education Institution
«Interregional
Academy
of Personnel Management»

2, Frometivs`ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine,
Tel. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

"08" вересня 2023 № 8421

ДОВІДКА
про участь у науково-дослідній роботі аспіранта кафедри публічного адміністрування Агазаде Юсіфа

У ході виконання наукової роботи НДР Міжрегіональної Академії управління персоналом на тему "Розвиток публічного управління та адміністрування в умовах системних галузевих реформ: соціальні, економічні, безпекові та культурні аспекти" (номер державної реєстрації 0119U100491) застосовано результати досліджень аспіранта Ю. Агазаде.

Аспірант запропонував авторську комплексну методику оцінки ефективності системи органів державної влади на основі двох видів критеріїв оцінки. Методологічно цінним є здійснене аспірантом уточнення понятійно-категорійного апарату науки публічного управління та адміністрування завдяки уточненню сутності поняття «система органів державної влади» (на позначення нормативно-правового інституту, цілісності нормативно-правових норм, які спрямовані на врегулювання відповідної групи суспільних відносин, предметом яких, з однієї сторони, є видова інституціоналізація публічно-владних інститутів, а з іншої – створення й врегулювання статусу конкретних органів державної влади).

Має практичне значення визначені Ю. Агазаде перспективні напрями вдосконалення організації системи органів державної влади в Україні, що враховують можливості впровадження прогресивного зарубіжного досвіду в означеній сфері.

Науковий керівник теми НДР,
доктор наук з державного управління,
професор І.А. Семенець-Орлова

Ідентифікаційний код 00127522

МАУП

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

ДОДАТОК В

Список публікацій здобувача

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

А. В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Агазаде Юсіф. Специфіка трансформації взаємовідносин держави та громадянського суспільства як основа модернізації державного управління. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. № 1(67). С. 85-93. https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-1(67)-12.

2. Агазаде Юсіф. Інноваційні технології публічного управління для вирішення проблем розвитку сучасних суспільств. *Публічне урядування.* № 1 (34) – квітень 2023. http://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/2674/3136.

3. Агазаде Юсіф. Концептуальні засади взаємодії держави та громадянського суспільства у вимірі вдосконалення системи публічного управління, *Публічне управління та адміністрування в Україні*, №33, 2023, С. 219-225. http://pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/33-2023/41.pdf.

4. Агазаде Юсіф. Сучасні технології публічного управління для вирішення суспільних проблем в умовах гібридних викликів та загроз. *Держава та регіони.* Серія: Публічне управління і адміністрування, 2023 р., № 2 (80). С. 98-105. http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2023/18.pdf.

Б. Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Агазаде Юсіф. Специфічні особливості розвитку і трансформації сучасних держав і суспільств. *Матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. "Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності", (Київ, Міжрегіональна Академія управління*

Digitally Signed Document
comsign
Yusif Aghazada

персоналом, 20 квітня 2021 р.) / редкол. : М. Ф. Гончаренко (голова) [та ін.]. Київ: МАУП, 2021. С. 217-220.

6. Агазаде Юсіф. Парадигмальні особливості взаємовідносин держави і громадянського суспільства в добу постмодерну. *Матеріали XXXVII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Проблеми та перспективи розвитку сучасної науки в країнах Європи та Азії». Збірник наукових праць*. Переяслав, 2021 р. С.16-19.