

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.5.28>

**GENEZA I POSZUKIWANIE NAUKOWE W ZAKRESIE REGULACJI  
ADMINISTRACYJNOPRAWNYCH DOTYCZĄCYCH DZIAŁALNOŚCI ZARZĄDCZEJ  
KIJOWSKIEJ MIEJSKIEJ ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ  
W WARUNKACH CYFRYZACJI**

**Oleksii Komarov**

*aspirant Prywatnej Szkoły Wyższej „Uniwersytet Europejski” (Kijów, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0003-2566-114X

*oleksiikomarov@ukr.net*

**Adnotacja.** W artykule omówiono główne osiągnięcia naukowe w zakresie administracyjnoprawnej regulacji działalności zarządczej Kijowskiej Miejskiej Administracji Państwowej w warunkach cyfryzacji. Udowodniono, że tworzenie właściwej regulacji administracyjnoprawnej działalności Kijowskiej Miejskiej Administracji Państwowej i kształtowanie skutecznego mechanizmu jej realizacji jest niemożliwe bez opracowania głównych kierunków tej polityki i zasad opartych na dowodach, dogłębnej analizie warunków i czynników wpływających na skuteczność ich funkcjonowania. Kluczowym elementem, który odgrywa główną rolę w relacjach i procedurach administracji publicznej, jest informacja, która jest tężnicą informacji i danych niezbędnych do zapewnienia jakości procesów organizacyjnych i władzy w określonej dziedzinie. Szybkość przetwarzania i przesyłania informacji, poprawność ich wyboru i terminowość stosowania są wskaźnikami skuteczności zarządzania, wskaźnikami umiejętności optymalizacji procedur administracyjnych, dlatego zapewnienie informacji ma ogromne znaczenie i wymaga należytego umocowania prawnego w regulacyjnych i statusowych aktach prawnych.

**Słowa kluczowe:** cyfryzacja, działalność zarządcza, jurysdykcja, procedura administracyjna, dyrekcja.

**GENESIS AND SCIENTIFIC RESEARCH REGARDING ADMINISTRATIVE  
AND LEGAL REGULATION OF MANAGEMENT ACTIVITIES  
OF KCSA IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION**

**Oleksiy Komarov**

*Postgraduate Student*

*Private Higher Educational Institution "European University" (Kyiv, Ukraine)*

ORCID ID: 0000-0003-2566-114X

*oleksiikomarov@ukr.net*

**Abstract.** The article examines the issue of scientific developments in relation to administrative and legal regulation of the management activities of the Kyiv City State Administration in the conditions of digitalization. It has been proven that the formation of proper administrative and legal regulation of the activity of the Kyiv City State Administration and the formation of an effective mechanism for its implementation is impossible without the development of the main directions of this policy and scientifically based principles, a deep analysis of the conditions and factors affecting the effectiveness of their functioning. The key element that plays an important role in the relations and procedures of public administration is information, which is the artery of information and data needed for quality assurance of organizational and power processes in a specifically defined area. The speed of processing and transmission of information, the correctness of its selection and timeliness of application are indicators of management efficiency, indicators of the ability to optimize administrative procedures, that is why information provision is of great importance and requires proper legal consolidation in regulatory and status legal acts.

**Key words:** digitalization, management activity, jurisdiction, administrative procedure, digitalization.

**ГЕНЕЗА ТА НАУКОВИЙ ПОШУК ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ З УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КМДА В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ**

**Олексій Комаров**

*аспірант ПВНЗ «Європейський університет» (Київ, Україна)*

ORCID ID: 0000-0003-2566-114X

*oleksiikomarov@ukr.net*

**Анотація.** У статті розглянуто основні наукові напрацювання стосовно адміністративно-правового регулювання з управлінської діяльності Київської міської державної адміністрації в умовах цифровізації. Доведено, що формування належного адміністративно-правового регулювання діяльності Київської міської державної адміністрації і формування ефективного механізму її реалізації неможливе без розробки основних напрямів цієї полі-

тики і науково обґрунтованих принципів, глибокого аналізу умов і чинників, що впливають на ефективність їх функціонування. Ключовим елементом, який відіграє надважливу роль в відносинах та процедурах публічного адміністрування є інформація, яка є артерією відомостей та даних, потрібних для якісного забезпечення організаційних та владних процесів в конкретно визначеній сфері. Швидкість опрацювання та передачі інформації, правильність її вибору і своєчасність застосування є індикаторами ефективності управління, показниками вміння оптимізувати адміністративні процедури, саме тому інформаційне забезпечення має велике значення і потребує належного правового закріплення в регламентних та статусних правових актах.

**Ключові слова:** цифровізація, управлінська діяльність, юрисдикція, адміністративна процедура, діджиталізація.

**Вступ.** На сьогодні в Україні сформована достатньо розвинена система законодавства, яка охоплює ключові аспекти організації та здійснення адміністративно-правового регулювання з управлінської діяльності в різних галузях. Поряд з тим, за загальним визнанням науковців і практиків, сучасний стан правового регулювання відносин у сфері цифровізації є далеким від досконалості, хоча сама по собі цифровізація в нашій країні займає одне із преміальних місць, завдяки професійності та компетентності Міністерству та Комітету цифрової трансформації. Багатьом рівням правового регулювання саме досить «специфічних» відносин властиві системні недоліки, серед яких: недостатня узгодженість регуляторних актів, «розпорошеність» нормативного матеріалу, нечітке формулювання законодавчих положень, наявність колізій, прогалин і дублювань. Вади законодавчої регламентації негативно відбиваються на всіх сферах організації та здійсненні управлінської діяльності, знижуючи їх продуктивність та гальмуючи їх розвиток.

Такий стан справ обумовлює необхідність комплексного оновлення галузевого законодавства з метою його гармонізації та приведення у відповідність до актуальних потреб практики. Але найпершим кроком до цієї мети повинно стати створення наукового підґрунтя. Як свідчить практика, без якісного наукового супроводження дуже важко (а часто – взагалі неможливо) вибудувати життєздатну стратегію дій, а тим більше – створити дієвий механізм її реалізації (Гуржій, 2014; Гуржій, Ярмиш, 2014).

**Метою наукової статті** є питання щодо наукових напрацювань стосовно адміністративно-правового регулювання з управлінської діяльності Київської міської державної адміністрації в умовах цифровізації, визначення проблем та напрямів їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема визначення адміністративно-правового регулювання у науці знайшла досить широке висвітлення, але варто зазначити, що здебільшого науковці формулюють його в контексті вузьких сфер правового регулювання. На загальнотеоретичному рівні питання щодо сутності та визначення правового регулювання розглядали у своїх роботах В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, М.В. Цвік, О.В. Петришин, І.М. Шмотіна, В.В. Галушко, Є.Б. Ручкін, В.І. Олефір, В.І. Теремецький, О.М. Мельник, Ю.М. Козлов та ін. Проблема визначення адміністративно-правового регулювання в окремих галузях регулювання суспільних відносин досліджувалась І.А. Городецькою, А.П. Гетьманом, В.В. Шеховцовим, Ю.А. Будником, Д.А. Мулявкою, О.Й. Разводовським, В.А. Лазаренком, М.П. Міняйлом, К.В. Барсуковим, В.А. Головко, Д.В. Мамчур та ін.

Окрім питання щодо визначення адміністративно-правових засад реформування органів виконавчої влади в умовах адміністративної реформи, організаційно-правових аспектів функціонування виконавчої влади, забезпечення законності в державному управлінні розглядаються в роботах таких відомих фахівців як В.Б. Авер'янов, Н.М. Азаркін, М.В. Баглай, О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, Л.Л. Богачова, В.В. Богуцький, Ю.П. Битяк, К.Г. Волинка, Б.Н. Габричидзе, В.Н. Гаращук, З.С. Гладун, В.П. Горбатенко, В.А. Греченко, Б.С. Єбзєєв, В.М. Кампо, М.С. Кельман, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Т.М. Кравцова, С.О. Кравченко, С.П. Кисіль, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Н.Ф. Лата, В.Я. Малиновський, О.Г. Мурашин, Н.Р. Нижник, В.М. Селіванов, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценко, В.П. Тимошук, В.Д. Ткаченко, О.В. Хоменко, В.Н. Хропанюк, А.М. Цветков, М.В. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та інших.

У загальному масиві науково-правових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання з управлінської діяльності найбільшу частку становлять адміністративно-правові дослідження.

Таким чином, проведений огляд наукових досліджень, об'єктом яких є відносини у галузі управлінської діяльності, дозволяє прийти до висновку, що питання регулювання цієї галузі характеризується неабиякою актуальністю і перебуває в центрі уваги багатьох вчених. Але на сьогоднішній день не існує дієвого механізму моніторингу, планування, організації та впровадження наукових досліджень з окреслених питань.

Власне кажучи, такий стан справ має місце в багатьох сферах публічного адміністрування, про що постійно наголошують галузеві фахівці. У зв'язку з цим видається доцільним створити механізм своєчасного поширення інформації про стан наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання відносин у галузі управлінської діяльності та забезпечити включення до планів наукових досліджень, які фінансуються з державного бюджету, питань адміністративно-правового регулювання відносин у галузі управлінської діяльності.

Що стосується аналізу адміністративно-правового регулювання управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, то він став об'єктом дослідження багатьох вітчизняних вчених, серед яких В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, В.В. Зуй, Р.А. Калюжний, В.М. Кампо, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, В.І. Кравченко, В.В. Кравченко, Є.Б. Кубко, Н.М. Мироненко, Н.Р. Нижник, Н.М. Оніщенко,

П.М.Рабінович, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, О.Ф. Скакун, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, В.К. Шкарупа, Л.П. Юзьков, О.І. Ющик; російські вчені Г.В. Атаманчук, І.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, Ю.О. Тихоміров, В.Є.Чиркін та інші

Окремі питання зазначеної проблеми частково з'ясовувалися в дисертаційних дослідженнях Чапали Г. В. «Місцеве самоврядування в системі публічної влади», Делія Ю.В. «Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики» та Болдирева С.В. «Організаційноправові питання місцевого самоврядування в Україні». В основному наукові здобутки у сфері вивчення особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування особливо були покликані вимогами децентралізації державного управління в умовах розгортання адміністративної, адміністративно-територіальної та політичної реформ.

У спеціальній літературі розгляд проблем діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, дослідження їх функцій та розмежування повноважень тією чи іншою мірою здійснювався у працях представників вітчизняних наук адміністративного та конституційного права, наук із державного управління. І насамперед у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, М.О. Баймуратова, Ю.П. Битяка, В.І. Борденюка, О.М. Іщенка, В.М. Кампи, А.М. Коваленка, В.К. Колпакова, В.В. Копейчикова, В.В. Кравченка, А.Р. Крусян, П.М. Любченка, Ю.В. Мельника, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, М.П. Орзіха, І.М. Пахомова, Н.Г. Плахотнюк, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, В.М. Селіванова, О.І. Сушинського, А.Ф. Ткачука, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала, М.К. Якимчука та інших науковців.

Аналіз теоретичних питань досліджуваної проблематики здійснювався також у працях дослідників радянського періоду та провідних російських науковців: С.А. Авакьяна, С.С. Алексєєва, А.П. Альохіна, Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, Б.М. Лазарева, А.В. Москальова, Ю.М. Козлова, Ю.О. Тихомірова, а також французьких учених Г. Бребана та Ж. Веделя. Водночас наукові роботи, присвячені окремим аспектам проблеми, що розглядається, є причиною виникнення необхідності у комплексному дослідженні, де були б системно проаналізовані теоретичні й практичні аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності суто КМДА.

Важливим чинником актуалізації всебічного осмислення та вирішення проблем органів виконавчої влади є їх зв'язок із громадянським суспільством в умовах цифровізації. Звернення до проблеми громадянського суспільства, яка, на перший погляд, відсторонена від тематики функціонування виконавчої влади, передбачає комплексний аналіз поняття виконавчо-розпорядчої діяльності держави. Це виявляється слухним і тоді, коли визначається політична роль виконавчої влади в структурі політичної системи суспільства, оскільки політичні рішення органів виконавчої влади безпосередньо стосуються і встановлення пріоритетів політики, і виділення ресурсів для здійснення тих чи інших програм і заходів. Місцеве управління здійснюється місцевими органами виконавчої влади, якими є місцеві державні адміністрації та відповідні територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади (Журавель, 2015).

У юридичній літературі чимало уваги приділяється визначенню характерних ознак виконавчої влади в цілому. За всієї їх очевидності не буде зайвим, на нашу думку, виокремити ознаки, які характерні для діяльності місцевих органів виконавчої влади, зокрема КМДА:

- здійснення публічних державних функцій на підставі державно-владних повноважень, які передбачені законом;
- ухвалення у процесі виконавчо-розпорядницької діяльності управлінських рішень у формі правових актів, види і порядок прийняття яких установлені законом, а отже відповідність чинному законодавству й обов'язковість для виконання в сфері відання місцевих органів виконавчої влади;
- включення місцевих органів виконавчої влади в ієрархічну систему виконавчої влади, їх підзвітність, підконтрольність і підпорядкованість вищим органам;
- наявність власного статусу, йдеться про конституційні елементи статусу (визначені у Конституції України (Конституція України, 1996), зокрема ст. 118, 119), його законодавчі основи (Про місцеві державні адміністрації, 1999), а також регулювання статусу в підзаконних положеннях (наприклад, Регламент місцевої державної адміністрації). Саме у поєднанні трьох «зрізів» можна знайти специфічні риси органу місцевої виконавчої влади;
- діяльність і від свого імені, і від імені держави щодо втілення обов'язкових велінь (застосування методу впливу, зокрема примусу);
- статус підзаконного органу, який на підставі та на виконання закону діє у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць. Річ тут не тільки у правовій субординації, але й у характері постійно здійснюваної спеціалізованої діяльності;
- орган місцевої виконавчої влади, який здійснює свою діяльність на підставі професіоналізму і принципів державної служби, його персонал становлять державні службовці, які обіймають посади і виконують свої функції відповідно до законодавства про державну службу;
- виконавчо-розпорядча діяльність, тобто безпосереднє управління різними сферами життя населення на певній території, організація виконання загальнодержавних розпоряджень, здійснення контролю за цим процесом; – місцевий орган виконавчої влади, який є структурно організованим, з наявним штатним розкладом, а також необхідним, матеріальним, фінансовим та іншим забезпеченням (приміщення, оргтехніка, транспорт) (Кіцул, 2014: 15-16).

Ми підтримуємо думку Я. Журавля, що суспільні відносини, які виникають з метою реалізації та захисту прав громадян на участь у здійсненні управління державними справами під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі і КМДА поряд з іншими правовідносинами становлять предмет адміністративного права. Такі суспільні відносини пов'язані з: 1) внутрішньо-організаційною діяльністю органів місцевого самоврядування; 2) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) здійсненням органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом, проваджень у справах про адміністративні правопорушення. У результаті комплексного дослідження управлінської природи органів місцевого самоврядування сформульовано наступне визначення поняття адміністративно-правового статусу органу місцевого самоврядування», під яким розуміється правове становище цих органів, що впливає з їх компетенції у сфері управління – завдань, функцій, предметів відання, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, повноважень щодо управління справами місцевого значення під свою відповідальність в інтересах та від імені відповідних територіальних громад в межах Конституції та законів України (Журавель, 2015: 9).

Формування належного адміністративно-правового регулювання діяльності КМДА і формування ефективного механізму її реалізації неможливе без розробки основних напрямів цієї політики і науково обґрунтованих принципів, глибокого аналізу умов і чинників, що впливають на ефективність їх функціонування. Для цього необхідне відповідне наукове і методичне забезпечення адміністративно-правового регулювання діяльності КМДА. Для будь-якої науки проблема визначення методології дослідження актуальна.

Особливої актуальності набувають питання про необхідність впровадження системи електронного урядування, а також широкого використання усіх можливостей інформатизації різних публічно-управлінських процесів, однак, за деякими виключеннями, належної інтеграції цієї ідеї, а також її впровадження в практику діяльності органів публічної адміністрації так і не відбулося. Такий стан пов'язаний із багатьма факторами, серед яких: відсутність належного та сучасного законодавства, вартістю цього процесу, а також відсутністю відповідної владної волі щодо його впровадження; відсталість сучасної системи управління і складність подолання бюрократичних процедур; небажання скорочення державного апарату тощо. Ключовим елементом, який відіграє надважливу роль в відносинах та процедурах публічного адміністрування є інформація, яка є артерією відомостей та даних, потрібних для якісного забезпечення організаційних та владних процесів в конкретно визначеній сфері. Швидкість опрацювання та передачі інформації, правильність її вибору і своєчасність застосування є індикаторами ефективності управління, показниками вміння оптимізувати адміністративні процедури, саме тому інформаційне забезпечення має велике значення і потребує належного правового закріплення в регламентних та статусних правових актах.

**Висновки.** Погоджуючись з науковцями, можемо дійти висновку, що серед проблем у суспільних відносинах щодо цифровізації визначаються такі можливості для зловживань як: порушення приватного життя особи; використання у протиправних цілях персональних даних; маніпуляція свідомістю особи, суспільства у антисоціальних цілях; посягання на норми суспільної моралі; ведення інформаційних війн у конкурентному протистоянні в економічній, політичній сферах суспільства; нові виклики, загрози, ризики національній безпеці, де інформація є предметом посягання (комп'ютерний тероризм, зазіхання на фінансову систему країни через порушення роботи комп'ютерних систем електронних платежів та інше). Матеріалізацію небезпечних факторів намагаються науково визначити, сформулювати та напрацювати заходи для мінімізації прояву їх наслідків, у тому числі упередження організаційними та правовими засобами (способами, методами), зокрема, як на рівні національного законодавства країни так і у міжнародних нормативно-правових актах. Для виконання основних функцій посадові особи КМДА мають враховувати неоднорідність процесу прийняття управлінських рішень та специфіку роботи посадових осіб усіх категорій на різних етапах процесу управління. Для цього вона повинна спрямовуватись на: 1) розробку методичного, програмного та інформаційного забезпечення завдань моніторингу стану об'єкту державної влади та управління; 2) створення підсистеми інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади та управління; 3) підтримку контролю виконання рішень і ефективності виконавчих механізмів органів державної влади та державного управління; 4) розробку типових структур та методів інформаційного забезпечення органів регіонального управління; 5) підтримку аналізу зовнішніх та внутрішніх проблемних ситуацій та прогнозування їх розвитку; 6) дослідження та розробку методів та засобів інформаційної підтримки вироблення рішень у кризових та надзвичайних ситуаціях; 7) формування процесів підготовки змістовної частини управлінських рішень і їх документального оформлення; 8) допомогу в аналізі обґрунтованості та юридичної правомірності прийняття рішень; 9) сприяння узгоджувальним процедурам та процесам колективного прийняття рішення; 10) підтримку реалізації функцій управління діяльністю власне органу управління (Катеринчук, 2015).

#### Список використаних джерел:

1. Гуржій Т.О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3. С. 156–158.
2. Гуржій Т.О., Ярмиш О.Н. Правове забезпечення земельної реформи в Україні. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2014. № 1. С. 83–92.
3. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореферат дис. кандидата юридичних наук: 12.00.07. Київ, 2015. 18 с.
4. Катеринчук І.П. Правові засади інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів України: дис. ... доктора юридичних наук: 12.00.07. Київ, 2015. 507 с.

5. Кіцул Ю.С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 200 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року.
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України 9 квітня 1999 року № 586-XIV.

**References:**

1. Hurzhii T.O. Perspektyvy rozvytku administratyvno-deliktneho zakonodavstva Ukrainy [Prospects for the development of administrative and tort legislation of Ukraine]. *Administratyvne pravo i protses*. 2014. № 3. pp. 156–158.
2. Hurzhii T.O., Yarmysh O.N. Pravove zabezpechennia zemelnoi reformy v Ukraini [Legal support of land reform in Ukraine]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu*. 2014. № 1. pp. 83–92.
3. Zhuravel Ya.V. Administratyvno-pravovyi status orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Administrative and legal status of local self-government bodies]: avtoreferat dys. kandydata yurydychnykh nauk: 12.00.07. Kyiv, 2015. 18 p.
4. Katerynchuk I.P. Pravovi zasady informatsiinoho zabezpechennia diialnosti pravookhoronnykh orhaniv Ukrainy [Legal principles of information support for law enforcement agencies of Ukraine]: dys. ... doktora yurydychnykh nauk: 12.00.07. Kyiv, 2015. 507 p.
5. Kitsul Yu.S. Administratyvno-pravove rehuliuвання diialnosti mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady [Administrative and legal regulation of activities of local executive bodies]: monohrafiia. Lviv: LvDUVS, 2014. 200 p.
6. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] vid 28 chervnia 1996 roku.
7. Pro mistsevi derzhavni administratsii [On local state administrations]: Zakon Ukrainy 9 kvitnia 1999 roku № 586-XIV.