

Міністерство освіти і науки України
Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова
Факультет морського права
Кафедра морського та господарського права

УДК 342.5

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему
«ЄВРОПЕЙСЬКИЙ НАПРЯМОК РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ»

Виконав: студент 6 курсу, групи 6512м
напряму підготовки 08 Право
спеціальність 081 Право
(шифр і назва спеціальності)

Зелінський Владислав Олегович
(прізвище та ініціали)

Керівник: к.ю.н., доцент Сікорський О. П.
(прізвище та ініціали)

Рецензент: д.ю.н., професор Борко А.Л.
(прізвище та ініціали)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	с. 3
Розділ 1. Публічне управління в Україні та Європейському співтоваристві: загальнотеоретична характеристика	с. 8
1.1. Становлення публічного управління в Україні та країнах Європи: історія та сучасність.....	с. 8
1.2. Публічне управління в Україні: поняття, система, види.....	с. 23
Розділ 2. Адміністративно-правові засади здійснення публічного управління в Україні.....	с. 32
2.1. Правові засади публічного управління в Україні.....	с. 32
2.2. Адміністративно-правовий механізм здійснення публічного управління в Україні	с. 37
Розділ 3. Європейський напрямок розвитку публічного управління в Україні.....	с. 45
3.1. Міжнародні та європейські стандарти у галузі публічного управління.....	с. 45
3.2. Шляхи удосконалення публічного управління в Україні.....	с. 61
ВИСНОВКИ.....	с. 73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	с. 77

ВСТУП

Актуальність теми магістерського дослідження. Розвиток держави, її правових інститутів та суспільства в цілому, у сучасних умовах зазнає суттєвих трансформацій. Для всієї світової спільноти XX – XXI століття стали періодом серйозних викликів у багатьох сферах, боротьба за права людини, становлення сучасного розуміння правового статусу особи стало однією із визначальних характеристик століття, що минуло. У зв'язку із вищезазначеним, відбулась кардинальна трансформація організації та здійснення публічної влади, як цілісної системи. Саме тому питання реалізації органами державної влади й органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень, їх взаємодії як у юриспруденції, так і у державному управлінні є предметом наукового дослідження для багатьох наук і цій проблемі присвячено досить значну увагу загалом.

На сьогодні, науковий аналіз щодо питань співвідношення вищих органів влади здійснюється з точки зору цілої низки юридичних наук, такі як: теорія держави та права, конституційне право України, адміністративне право тощо.

Особливу актуальність зазначені питання набувають у сучасних умовах державно-правового розвитку нашої держави, що ще більше актуалізуються враховуючи події, які відбуваються в останнє десятиліття в Україні.

Втім, для належного системного аналізу питання публічної влади передусім слід з'ясувати природу та сутність цих державно-правових інститутів.

В свою чергу, події пов'язані із пандемією (COVID – 19) протягом 2020-2021 років яскраво засвідчили відносну визначеність (навіть вразливість) цілої групи суспільно-правових інститутів, здатність держави

протистояти викликам, удосконалювати форми та методи публічного управління, недостатність механізмів гарантування та реалізації прав людини тощо. А, отже, потребує додаткового наукового аналізу система деструктивних чинників у трансформації публічного управління.

Подальший розвиток науково-технічного прогресу, глобалізація стають стимулом до формування нових сфер відносин у суспільстві. Однією із таких сфер – є інформаційні відносини, розвиток ІТ-технологій і врешті-решт становлення інформаційного суспільства – зумовили зростання ролі цифрової трансформації (діджиталізація) у системі публічного управління..

Метою дослідження є комплексний аналізі проблематики системи публічного управління в Україні, її елементів та принципів у їх взаємозв'язку з європейськими стандартами.

Відповідно до поставленої мети, були визначені наступні **завдання дослідження**:

- проаналізувати становлення публічного управління в Україні та країнах Європи;
- надати розуміння публічного управління в Україні, визначити його структурну побудову та класифікувати за відповідними критеріями;
- визначити систему адміністративно-правових засад здійснення публічного управління в Україні;
- проаналізувати адміністративно-правовий механізм здійснення публічного управління в Україні;
- охарактеризувати систему міжнародних та європейських стандартів у галузі публічного управління;
- сформулювати напрямки удосконалення публічного управління в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які реалізуються в процесі публічного управління в Україні відповідно до міжнародних та європейських стандартів у галузі публічного управління.

Предметом дослідження є аналіз конституційно-правових та адміністративно-правових аспектів розвитку інституту публічного управління країн Європи, в тому числі і України.

Ступінь наукової розробленості. Підходи до розуміння публічного управління в Україні та світі, знайшли широке відображення у працях гуманітарного спрямування (історія, філософія, соціологія, політологія, юриспруденція).

Важливе місце посідають фундаментальні положення, які розробили в своїх працях видатні мислителі й науковці минулого: Аристотель, Г. Гегель, І. Кант, Дж. Кейнс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, А. Сміт та інші. Із числа вітчизняних науковців, що на загальнотеоретичному рівні вивчали зазначену проблематику, представлені праці теоретиків держави та права й конституціоналістів, як: С.С. Алексєєв, А.М. Завальний, Т.І. Заславська, М.Г. Кобець, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, С.О. Комаров, В.В. Копейчиков, О.А. Лукашева, О.В. Малько, Н.І. Матузов, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, І.М. Сирота, О.Ф. Скакун, Ю.М. Тодика, М.В. Цвік, І.В. Яковюк та інших.

Нормативно-правовою базою дослідження є чинне законодавство України та міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною.

Методи дослідження. Методологічною основою магістерської роботи стали як загальнонаукові, так і спеціальні наукові методи, застосування яких зумовлене комплексним характером об'єкта і предмета дослідження і потребою використання теоретичних знань у відповідних галузях знань: історичних, юридичних, соціологічних науках тощо. Зокрема були використані наступні методи: загально-філософський (форма та зміст, ціле і частина, структура та елемент), загальнонауковий (історичний метод, аналіз, синтез) та спеціально-наукові методи, що включає порівняльно-правовий та формально-юридичний підходи.

За допомогою історико-правового методу досліджено процес становлення та розвитку визначено інституту в Україні (підрозділ 1.1).

Формально-юридичний метод застосований при здійсненні аналізу нормативних актів, які становлять правову основу інституту публічного управління в Україні (підрозділ 1.2, 2.1, 3.1). Структурно-логічний метод використано для дослідження місця системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні (підрозділ 1.2), а також для характеристики правового становища, повноважень органів і посадових осіб, які забезпечують реалізацію управлінських функцій (підрозділи 2.1, 2.2, 3.2).

Окрім зазначених, також застосовувалися діалектичний метод пізнання державно-правових процесів і явищ, що дозволяє розглянути їх у розвитку та взаємозв'язку, виявити усталені напрямки і закономірності. Проблематика багатогранна, носить міжгалузевий характер і у своєму вивченні передбачає застосування цілого ряду наукових методів. Історичний підхід передбачає вивчення явищ у їх розвитку, а також виявлення зв'язку минулого і сьогодення. Системний підхід при дослідженні інституту публічного управління передбачає комплексний аналіз у їх взаємному зв'язку з іншими системами.

Надзвичайно важливим є порівняльно-правовий метод, який дозволяє ефективно використати все розмаїття правового досвіду при виявленні співвідношення особливостей різних правових систем.

Апробація роботи. Окремі результати дослідження були апробовані на міжнародній науковій конференції «Причорноморські публічно-правові читання» (м. Миколаїв, 2021). Деякі основні положення та результати дослідження було опубліковано у співавторстві у фаховому виданні – «Наукові записки. Серія : Право. 2021. Випуск 11, 2021 р.

Наукова новизна роботи полягає у дослідженні адміністративно-правових засад публічного управління з метою пошуку оптимальних шляхів їх розвитку та забезпечення в Україні.

Практична значущість роботи полягає у застосуванні дослідження чи окремих його результатів для визначення поняття публічного управління, а

також подолання прогалин чинного законодавства щодо удосконалення публічного управління в Україні відповідно до міжнародних та європейських стандартів у галузі публічного управління в цілому.

Структура і обсяг роботи відповідає поставленій меті і завданням. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують шість підрозділів, висновків та списку використаних джерел на 8 сторінках, які містять 75 найменувань. Загальний обсяг роботи – 85 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СПІВТОВАРИСТВІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА

1.1. Становлення публічного управління в Україні та країнах Європи: історія та сучасність

Україна, як держава має багатий історичний досвід розвитку та взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування. Як одна з найстаріших територій на якій вже більше ніж три тисячі років розбудовувалась держава.

В даний момент рівень демократизації світового суспільства вимагає трансформацій у системі публічного управління, розширення сфери компетенції органів місцевого самоврядування як однієї з ознак та частин громадянського суспільства, що в свою чергу означає безкомпромісне звуження сфери повноважень органів державної влади.

Проблематика публічного управління постає однією із найактуальніших протягом фактично всього періоду розвитку державності. За цей значний період часу людством напрацьовано різні моделі публічного управління, сформовано на науковому рівні низку концепцій, що мають фундаментальний характер. Дослідження будь-якого феномену чи явища варто аналізувати починаючи з історичних аспектів становлення.

Постановою Президії НАН України № 179 від 20.12.2013 Про Основні наукові напрями та найважливіші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2014–2018 роки виокремлено актуальність історико-правових досліджень різних історичних періодів [1].

Президія АН України відзначає, що дослідженням з історії української державності належить одне із важливих місць в системі українознавчих студій. В умовах національно-культурного відродження

українського народу проблема теорії та історії зародження, становлення та розвитку української державності на різних історичних етапах набуває особливої ваги. Наукові висновки і рекомендації, уроки, що впливають з історичного досвіду і сучасного стану державотворення в Україні мають важливе практичне значення для формування політичної і громадської свідомості суспільства. Вони відіграють велику роль у закріпленні державницької ідеї серед найширшого суспільного загалу, розкривають загальноісторичний контекст державотворчих процесів в Україні [2].

Впродовж останніх років, особливо в умовах розбудови незалежної Української держави, інтерес до історії державотворення в Україні значно посилюється. Дослідники прагнуть вивчати державотворчі процеси в українських землях. Оpubліковані заборонені донедавна конституційні акти УНР, праці академіків М.Грушевського, М.Василенка, твори істориків державницької школи Д.Дорошенка, В. Липинського.

На думку вітчизняного вченого О. Оболенського, становлення України як повноцінного конкурентоспроможного партнера у світовому цивілізаційному та формаційному просторі потребує наукового обґрунтування засад публічного управління: публічне управління – це управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління [3, с.3.].

У свою чергу, як відзначає відомий фахівець у сфері конституційного права Ю.Тодика, «принцип самоврядування є одним із найдавніших і універсальних серед тих, що застосовуються в управлінні починаючи з ранніх стадій розвитку людського суспільства» [4, с. 485].

На сьогодні історико-правовою наукою в Україні напрацьовано чималий обсяг знань. Ще одним фактором який впливає на певну своєрідність розвитку сучасної української історичної науки є певна автономізація фахівців з юридичної науки «Історія держави та права

України» від усього загалу історичної науки. Хоча саме комплексне поєднання наукових розробок з різних галузей знань забезпечує максимальний результат.

Періодизація історіографії розвитку публічно-правових інститутів України в цілому збігається із загальною історіографією, кожен із цих етапів науковці в рамках власних досліджень деталізують, виокремлюючи підетапи.

Найбільш поширеною для вітчизняної історіографії є періодизація за формаційним підходом, що включає чотири основні періоди: Стародавній світ, Середньовіччя, Новий та Новітній час.

Тому й ми здійснюватиме аналіз стану дослідженості окремих історичних явищ в рамках такої періодизації.

Незважаючи на те, що на сьогоднішній день у національній науковій думці не існує єдиної періодизації історії розвитку публічного управління і місцевого самоврядування в Україні, низка науковців виділяють такі періоди його розвитку:

I – від часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях і до середини XIV ст.;

II – із середини XIV ст. – до першої половини XIX ст. – період Європеїзації (в основі якої були Магдебурзьке право окремих міст) та Козацької держави;

III – перша половина XIX ст. – початок XX ст. – період русифікації місцевого самоврядування в Україні;

IV – від проголошення Української Народної Республіки в 1918 році і по цей час – період українізації вітчизняного місцевого самоврядування.

На наше переконання не варто виділяти окремим періодом етап розвитку місцевого самоврядування в Українській РСР, оскільки в цей період може йти мова про його ліквідацію чи підміну понять, а не розвиток.

На нашу думку, для забезпечення якісного дослідження слід розпочати аналіз генези розвитку місцевих рад та їх діяльності із найдавніших громадських формувань.

На сьогоднішній день у національній науковій думці не існує єдиної періодизації історії розвитку публічного управління в Україні. Вважаємо за необхідне запропонувати власну періодизацію цих процесів, яка як найкраще відображала б предмет нашого дослідження.

Відповідно, для забезпечення якісного дослідження цієї частини роботи, історико-правовий аналіз слід розпочати з розвитку різних форм публічного управління із найдавніших часів, тобто з Античного періоду до сьогодення.

Одним із найбільш авторитетних істориків держави та права – фахівців з античної історії України є відомий вітчизняний науковець О.А. Гавриленко. Низка його праць, в тому числі дисертаційне дослідження, присвячені правовим аспектам організації та діяльності грецьких полісів на території України [5].

Тобто фактично початковими етапами для аналізу системи публічного управління, що вказують на європейський вектор розвитку в Україні є саме період стародавнього світу, коли на території України було сформовано перші державні утворення, починаючи від державних утворень кіммерійців (середина II тисячоліття до н.е.). Втім, саме європейські моделі публічного управління маємо пов'язувати з грецькими містами-державами, що знаходилися у Північному Причорномор'ї з кінця VII ст. до н.е. – перша половина VI ст. н.е.

Аналіз окремих форм державного устрою та системи місцевого самоврядування у різних полісах свідчить про широке розмаїття моделей управління суспільством. Втім, одна із основних ідей – є провідна ідея будь-якого полісу – автаркія (з грец. самодостатність), що давала змогу громаді полісу забезпечити високий рівень розвитку більшості сфер життя громади.

Наступним етапом розвитку системи публічного управління став період формування державності у східних слов'ян на теренах України.

Перші згадки про народні зібрання у східних слов'ян належать до середини VI ст. н. е. Поступово племінне зібрання переросло в міське (віче), на якому городяни вирішували найважливіші питання міського життя.

Самоврядні сільські і міські общини справді були центрами громадського самоврядування ще з часів Київської Русі. Вони захищали і представляли інтереси своїх мешканців у відносинах із тодішньою державною (князівською) владою чи феодалами та іншими общинами. Із літописів тих часів дізнаємось, що в давньоруських містах існували виборні тисяцькі і соцькі з числа бояр, що керували повсякденним життям общин. Відомі історичні факти, коли віче усувало з посади впливових князів, як це було зі Всеволодом та Ізяславом [6, с. 17].

Наступним етапом еволюції інституту місцевого самоврядування на теренах України був період, що тривав із середини XIV ст. і до першої половини XVII ст. Він характеризується впливом і поширенням західноєвропейських форм організації самоврядування.

При цьому процес «європеїзації» публічного управління відбувався більш інтенсивною на землях нинішньої Західної України. Класичним актом часткової децентралізації суверенної влади середньовічної держави та її правителя (короля) на рівень міста і його громади була Магдебурзька грамота або коронні грамоти. Міські громади отримували разом із грамотами цілу систему пільг (зі сплати податків) і компетенцій для самостійного вирішення міською владою. Магдебурзьке право надавалося українським містам Галицьким князем, Великим князем Литовським або Королем Польським і оформлювалося так званими магдебурзькими грамотами, які по суті являли собою те саме, що і хартії західноєвропейських середньовічних міст. Твердження про значну роль і

значення запровадження магдебургського права знаходимо у багатьох авторів [7, с. 131].

Як наголошує у своїй статті А. Шаповалова, з формуванням у XV ст. на українських землях нової соціальної групи населення – козацтва – утворюється і нова організаційна спільність жителів козацького поселення – громада. Кожен, хто опинявся на козацьких землях, вважався вільним від кріпацтва, отримував нарівні з іншими права на землю та на участь у самоврядуванні [8, с. 88].

Так, у своїх дослідженнях Д. Яворницький зазначає, що своєрідних форм набуває виконавчий апарат місцевого самоврядування за часів Української козацької держави, що було обумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII - XVIII ст.) [9] .

Після підписання в 1654 році договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. З липня 1722 року в Україні запроваджується так звана комендантська система, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначених російських комендантів. Відповідно, всю територію було розподілено між полками, на чолі яких стояли виборні полковники. З іншої сторони, полки поділялися на курені, очолювані виборними отаманами, а ті, у свою чергу, – на сотні, при цьому всі посади були виборними. Голову держави (гетьмана), найвищу державну посадову особу, - обирало січове коло. Найвищим представницьким органом було січове коло (рада), яке скликали тричі на рік; першого січня, на Великдень та на Покрову. У роботі ради брали участь усі козаки. Січове коло обирало не лише Гетьмана, а й суддю, писаря, осавула, курінних отаманів, а також перерозподіляло землі, ліси, водойми, затверджувало кордони, територіально-адміністративні структури та козацьку старшину. [9, с. 112].

Слід зазначити, що міське, сільське та козацьке самоврядування ефективно діяло і в Козацькій державі, створеній гетьманом Богданом Хмельницьким. Тому деякі науковці стверджують, що саме із цією державою слід пов'язувати початок становлення вітчизняного муніципалізму [10, с. 18].

Наступним етапом у розвитку публічного управління в Україні був період, що тривав до 20-х років XX ст. Як зазначає Б. Руснак, цей період відзначився русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, центральна, східна, а згодом і південна частина якої входили до царської Росії. Західна частина України належала Польщі, Австрійській, а пізніше Австро-Угорській монархії. Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України почався десь наприкінці XVII ст., свого апогею він досягнув у XIX ст. та на початку XX століття [11, с.10].

Укладення в 1654 р. «Березневих статей» Б. Хмельницьким з Москвою відкрило ще один, багато в чому драматичний етап розвитку самоврядування в Україні. На його думку, саме із цього часу з боку Росії послідовно проводилася згубна для Українського народу уніфікація суспільного життя, яка порушувала єдність традиційної української громади, що базувалась на звичаєвому праві. Крім того, скасовувався полковосотенний адміністративний устрій, формувалися уніфіковані російські органи місцевого самоврядування буржуазної епохи.

На нашу думку, слід урахувати, що однією з особливостей цього періоду були сильні відмінності в складових елементах самої сутності самоврядування для територій лівобережжя та правобережжя, а згодом і півдня країни, що входили до царської Росії, та для Західних територій України і Закарпаття, які входили в різні часи до складу Польщі, Угорщини та Австро-Угорської імперії. Ці відмінності наклали свій історичний відбиток як на розвиток самих громад, так і на розвиток традицій самоврядування в різних частинах України.

Таке явище простежується й донині на рівні традицій і ментальності жителів тієї чи іншої територіальної громади.

Важливим часом у становленні організаційних основ місцевого самоврядування був період визвольних змагань та відбудови української державності в 1917–1920 роках. Саме цьому періоду притаманні чисельні спроби побудови місцевого самоврядування як невід’ємного елемента незалежної і суверенної держави.

Так, в універсалах Центральної Ради, у проекті Конституції Української Народної Республіки та відповідних актах адміністративного врегулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад, незважаючи на політичні складнощі, що існували на теренах колишньої Російської імперії, діяльності місцевих органів влади приділялась велика увага. Зокрема, у проекті Конституції УНР та загальних актах адміністративного врегулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад систему місцевого самоврядування становили землі, волості і громади, діяльності яких надавались конституційно-правові гарантії. Аналогічно гарантувалось місцеве самоврядування й у нормативно-правових актах Західноукраїнської Народної Республіки [12, с. 127].

На нашу думку, відповідні акти адміністративного врегулювання місцевих рад, які, на жаль, так і не були реалізовані в Україні, насправді є великим надбанням нашої адміністративно-право науки та можуть слугувати прикладом, як наші предки в жахливих умовах більшовицької інтервенції, тотальної розрухи та війни усіх з усіма напрацювали унікальний документ. Шкода, що цей документ так і не був належним чином оцінений та використаний впродовж конституційного будівництва спочатку в радянській, а потім уже в незалежній Україні.

Конституція УНР задекларувала класичний розподіл державної влади та її складові: законодавчу, виконавчу та судову [13, с. 27].

Треба підкреслити, що за розпорядчими документами УНР, а потім і в загальних актах адміністративного врегулювання діяльності виконавчих

органів місцевих рад, парламент – Всенародні збори, як єдиний законодавчий орган держави, на відміну від радянських конституцій не мав жодних виконавчих функцій. Будучи досить лаконічним документом, Конституція УНР є взірцем коротких, але дуже змістовних приписів. Фактично норми, сформульовані у названих нормативно-правових актах, дають змогу в законах викласти правове регулювання досить детально, виходячи із конкретних потреб суспільства та історичного періоду часу, але не порушуючи філософії державотворення та принципів адміністративного врегулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад, яка визначає демократичну систему управління.

На нашу думку, дуже показовим є те, що за урядом фіксується принцип наділення повноваженнями – уряду належать всі повноваження, що не відносяться до місцевих. Правове регулювання організації місцевої влади, що містить Конституція УНР, є дійсно унікальним.

Будучи мінімальним за текстом, вона містить усі приписи, що необхідні для побудови реального спроможного та відповідального місцевого самоврядування. «Вся города справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність (параграф 50), безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втрачаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки (параграфи 60-68)»[13, с. 178].

Комплексний аналіз цього параграфа дозволяє з'ясувати, що:

1. Усі місцеві справи належать до юрисдикції місцевої влади – радам та управам.
2. На усіх рівнях адміністративно-територіального устрою: громадах, волостях та землях діють виборні органи – ради, які призначають власні виконавчі органи – управи.

3. Органи місцевої влади є самостійними у вирішенні місцевих справ.

4. Центральний уряд не має права втручатись у поточну діяльність місцевої влади.

5. Центральний уряд через своїх міністрів лише здійснює контроль діяльності місцевої влади та координацію їх діяльності. Для цього можуть бути визначені спеціальні урядовці (чим не префекти).

Після повалення Директорії в 1920 році та встановлення більшовицького режиму починається трагічна сторінка в історії національного місцевого самоврядування. Усі конституції, що діяли в Українській РСР до відновлення незалежності України в 1991 році, не містили таких принципів та підходів щодо організації місцевого самоврядування, що ми відмічали в Конституції УНР. Тобто, в радянський період реальна влада належала зовсім не органам місцевого самоврядування [12, с. 8].

Сама ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономію органів місцевого самоврядування суперечила ленінській доктрині соціалістичної держави, що за своєю природою була державою централізованою. Згідно з конституціями радянського періоду вся влада в Україні як у центрі, так і на місцях, здійснювалася єдиною системою Рад – органів державної влади. Органи влади на рівнях республіканському, окружному та районному формувались за однією схемою: з'їзд рад обирає виконавчий комітет, який за своєю природою є і законодавчим і виконавчим органом і працює не у постійному режимі, далі повноваження виконавчого комітету реалізуються президією, яка є уже постійно діючим органом.

Конституція СРСР 1924 та нова редакція Конституції УРСР 1929 року [14] зробили спробу певним чином узагальнити та систематизувати зміни в системі влади, що сформувались на території республіки в умовах після громадянської війни, НЕПу. Вона була більш функціональною та

придатною для дотримання. Напевне до її підготовки були залучені спеціалісти, що розумілись на засадах конституційного регулювання політичної системи, мали певний досвід юридичної техніки, ставилися перші положення щодо адміністрування [12, с. 199].

Вже у сталінський період була прийнята нова Конституція УРСР 1937 року [15]. Система місцевих органів влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою виглядає за Конституцією 1937 року досить уніфікованою: ради плюс виконкоми. Проте, як і у випадку Конституції 1929 року, усі ці органи є органами державної влади і діють в режимі жорсткого вертикального підпорядкування.

З одного боку, це мало забезпечити однаковість повноважень структур місцевого управління по всій території республіки, з іншого – певну стабільність, оскільки період з 1921 до 1937 року характеризувався значною кількістю змін як адміністративно-територіального устрою, так і структури публічного управління. Правда це мало що дало, оскільки зміна конституційних норм та впровадження перших нормативно-правових актів щодо діяльності виконавчих органів місцевих рад у системі тотального партійного комуністичного впливу була надто складною.

Констатуємо, що законодавець вказаними конституціями визначав, що Ради народних депутатів безпосередньо і через створювані ними органи керують усіма галузями державного, господарського, соціального і культурного будівництва, приймають рішення, забезпечують їх виконання, здійснюють контроль за проведенням рішень у життя. Також було встановлено, що органами державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах і селах Української РСР є обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські Ради народних депутатів. Відтак система місцевих рад, незважаючи на їх виборність, фактично являла собою систему органів державної влади з жорсткою підпорядкованістю [16, с. 22].

Отже, станом на весну 1990 року місцеві ради та їх виконавчі органи не визнавались органами місцевого самоврядування і тому не могли мати всього набору ознак, характерних для сучасного розуміння місцевого самоврядування, як окремого, відмінного від державної інституту публічної влади. Відродження місцевого самоврядування в Україні стало можливим лише після здобуття нею незалежності.

Варто зазначити, що сьогодні критикується через недосконалість цієї, революційної у 1990 році, форми місцевого самоврядування. Вдається, законодавцем була зроблена спроба поєднати два несумісних поняття. З одного боку, вводиться поняття «місцеве самоврядування», але, з іншого боку, органи самоврядування відносяться до категорії «державних органів»: «Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» (стаття 2)». Треба підкреслити, що, незважаючи на такі юридичні неузгодженості з загальноприйнятими демократичним світом нормами, що регулюють місцеве самоврядування і визначають його саме як недержавний і автономний від державного втручання інститут самоорганізації населення, день ухвалення згаданого вище Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 7 грудня 1990 року можна вважати днем відродження місцевого самоврядування в Україні [17].

Саме в цьому Законі було повернуто до вжитку сам термін місцевого самоврядування, визначено основні принципи, на яких будується місцеве самоврядування, в тому числі «самостійність і незалежність Рад народних депутатів в межах своїх повноважень і вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації»

Саме на початку 1992 року, у лютому-березні, були ухвалені два нових закони «Про представника Президента України» та «Про місцеві

Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Нова редакція Закону про місцеве самоврядування була ухвалена 26 березня 1992 року. У ній було враховано передання частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента.

Основним недоліком такої структури влади стало те, що представники Президента в областях і районах фактично не мали виходу на Кабінет Міністрів, вплив Уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабкий, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та урядом [18].

Визначальним етапом формування відповідного елементу правової держави та формування сучасної системи публічного управління стало ухвалення 28 червня 1996 року Конституції України, що відбувалося одночасно з процесами формування базового законодавства у сфері місцевого самоврядування, ухваленого 21 травня 1997 року Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [19]. Вказаний Закон разом із Конституцією України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів, посадових осіб місцевого самоврядування.

Знаковим стало й підписання від імені України 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 року, після чого вона стала частиною законодавства України) [20]. Тим самим було закладено законодавчі основи для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та Конституції України. Незважаючи на те, що відновлення місцевого самоврядування в Україні триває вже понад 30 років, у його розвитку ще залишається багато проблем і невирішених питань.

Зважаючи на те, що наша держава твердо визначилась з Європейським курсом подальшого розвитку то питання узгодження повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування з метою подальшого гармонічного розвитку держави та суспільства вже є одним з найгостріших.

Тривалий період визначення пріоритетних напрямків державної перебудови України, що мав місце у першій половині 90-х років XX ст., логічно закінчився визнанням більшістю суб'єктів політичних відносин необхідності здійснення державно-правової реформи як «основи створення інституцій громадянського суспільства, а також гармонізації національної правової системи з демократичними правовими системами світового співтовариства» [21]. Важливими аспектами державно-правової реформи, її складовими елементами є адміністративна та муніципальна реформи.

Завданням адміністративної реформи є створення ефективної системи виконавчої влади в Україні як на центральному, так і на місцевому рівні. Головними напрямками здійснення цієї реформи є «визначення оптимальної структури виконавчих органів, побудова дійової системи державної служби, утвердження державного і громадського контролю за діяльністю виконавчої влади, радикальне підвищення рівня управління державним сектором економіки» [22].

Характеризуючи значення місцевого самоврядування для розвитку демократичних засад в управлінні суспільними справами, Г.П.Климова справедливо зазначає: «Місьцеве самоврядування створює необхідні умови для наближення влади до населення, створення гнучкої системи місцевого управління, пристосованої до місцевих умов і особливостей. Воно сприяє розвитку ініціативи, самодіяльності громадян і тим самим - розвитку демократії» [23]. Однак розміри населених пунктів, чисельність жителів та складність суспільних питань унеможливають застосування примітивних форм демократії, притаманних додержавній організації людського суспільства, коли всі найважливіші питання вирішувалися самими членами

суспільства на загальних зборах. Ефективне й раціональне управління суспільними справами навіть на локальному рівні вимагає оперативності й фаховості від тих, хто приймає відповідні владні рішення. Тому, віддаючи належне формам безпосередньої демократії на муніципальному рівні, все ж треба констатувати, що домінуюча роль у здійсненні муніципальної влади належить саме органам місцевого самоврядування. Ці органи є юридичними особами, мають власні повноваження, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. Саме з цими органами, а не з територіальними громадами безпосередньо, найбільш часто взаємодіють у своїй повсякденній діяльності місцеві державні адміністрації та їхні посадові особи.

Для сучасної юридичної науки є характерною відмова від гегемонії держави у вирішенні справ суспільного значення. З одного боку, держава є сувереном, інститутом, який забезпечує існування суспільства в цілому. З іншого боку, вона є одним із суб'єктів публічного управління - поряд з іншими суб'єктами, зокрема місцевими органами влади. У європейській та північноамериканській науковій літературі така система публічного управління, яка включає державні, місцеві органи, деякі недержавні організації, отримала назву «governance» [24].

Таким чином, слід зробити висновок, що розвиток системи публічного управління в Україні має досить тривалу історію, яка охоплює весь період державноорганізованого суспільства на теренах нашої держави, починаючи від перших державних утворень. Маємо відзначити чіткий проєвропейський вектор розвитку системи публічного управління фактично протягом всього періоду розвитку державності.

Періодизація розвитку публічного управління в Україні об'єднує вісім основних історичних етапів:

- 1) Античний період (VII ст. до н.е. – VI ст. н.е.);
- 2) Період формування та розвитку державності у східних слов'ян (VI – XIV ст. н.е.);

- 3) Литовсько-польський період (XIV – XVII ст. н.е.);
- 4) Козацький період (XVI – XVIII ст. н.е.)
- 5) Перебування у складі Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII початок XX ст. н.е.);
- 6) Період національних визвольних змагань 1917 – 1921 років;
- 7) Радянський період;
- 8) Період незалежності.

1.2. Публічне управління в Україні: поняття, система, види

Загалом, організація та здійснення публічної влади, як цілісної система, є предметом наукового дослідження для багатьох наук. Питанню реалізації органами державної влади й органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень, їх взаємодії як у юриспруденції, так і у державному управлінні присвячено досить значну увагу.

На сьогодні, науковий аналіз щодо питань співвідношення вищих органів влади здійснюється з точки зору цілої низки юридичних наук, такі як: теорія держави та права, конституційне право України, адміністративне право тощо.

Особливу актуальність зазначені питання набувають у сучасних умовах державно-правового розвитку нашої держави, які ще більше актуалізуються враховуючи події, які відбуваються в останні роки незалежності України.

Втім, для належного системного аналізу питання публічної влади передусім слід з'ясувати природу та сутність цих державно-правових інститутів.

Вбачаємо за необхідне надати передусім загальнотеоретичне розуміння понять «влада», «публічне управління», «державна влада» тощо. Ці поняття є складними системами самі по собі, близькими за змістом та формами і методами здійснення, втім не тотожними.

До поняття «влада» зверталися дослідники різних часів, починаючи з античності і аж до наших днів, але трактування влади не було (й досі не є) однозначним. Так, у словнику української мови влада визначається як право керувати державою, політичне панування; керівні державні органи; уряд; право та можливість розпоряджатися, керувати ким-, чим-небудь; сила чого-небудь, могутність [25].

Водночас, поняття «публічне управління», у загальному значенні, відображає інтегральний системний механізм, підсистемами і елементами якого виступають політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування централізовані, і децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності у певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях [26].

Таким чином, публічне управління – це не просто набір загальних інструментів управління, публічне управління вивчає взаємодію між політичною системою, державним сектором, співвідношення муніципальних, державних та народних інтересів із залучення суспільства до механізму контролю всіх органів влади [27].

В свою чергу, державна влада являє собою досить значний за обсягом предмет наукового дослідження, що включає в себе цілу низку інститутів та підінститутів. Нажаль, обсяг та предмет нашого дослідження не дає змоги розглянути всю їх сукупність, тому звернемо увагу передусім на наукове розуміння самого поняття та його загальну систему.

Побудова сучасного суспільства тісно пов'язана з поняттям, що нами розглядається. Оскільки поняття «державна влада» є одним із базових для належної побудови публічного управління, формування системи органів управління та розподіл функцій між його елементами.

Зважаючи на розвиток науки управління, модель управління в державному секторі еволюціонувала. Проте досі у вітчизняній науці

недостатньо дослідженим залишається питання про співвідношення поняття «державне управління» та «публічне управління» [26].

На нашу думку, це питання залишатиметься актуальним доти, доки відбуватимуться трансформації у формах та методах реалізації державної влади, умовах її здійснення тощо. Тому ми вбачаємо у понятті «державна влада» динамічне явище, яке передбачає наявність багатоаспектного інституціонального складу, основних та неосновних ознак, притаманних на тих чи інших етапах розвитку, складного набору форм та методів здійснення, в залежності від конкретно-історичних суспільно-політичних умов та наявності потреби суспільства в управлінні процесами, які відбуваються у ньому.

Державна влада – не лише соціальне явище. З юридичної точки зору – це широкий за спектром суспільних відносин правовий інститут. Проте, на думку окремих дослідників він потребує комплексного дослідження, оскільки державна влада як конституційно-правовий інститут, незважаючи на те, що однією з найважливіших складових конституційного права завжди були питання організації і здійснення державної влади [28].

Загалом, структура системи інституту державної влади зумовлена системними зв'язками між його складовими елементами, що перебувають у відповідній підпорядкованості один до одного. Кожному з цих елементів конституційно-правового інституту державної влади притаманна внутрішня єдність, яка, в свою чергу, відрізняє їх від інших.

Таким чином, як ми бачимо, суто теоретичні проблеми співвідношення між двома основоположними задачами, які постають в ході розбудови демократичної держави (створення надійних запобіжників узурпації державної влади і забезпечення її ефективного функціонування як цілісного механізму для задоволення основних потреб суспільства і окремих громадян), обертаються необхідністю розробки такої правової основи, яка б дозволила реалізувати обидві зазначені цілі.

Системний аналіз теоретичних напрацювань, досвід конституційно-правової практики дозволяють виділити основні характеристики співвідношення публічного управління та державної влади у системі сучасного українського конституціоналізму, а саме, державна влада: належить народу, який є її «єдиним джерелом»; розповсюджується на всю територію держави, здійснюється від імені держави, реалізується за її прямою чи непрямою участю через систему органів державної влади та місцевого самоврядування (здійснення делегованих повноважень) [29]; є суверенною при дотриманні принципу узгодження з суверенітетом народу та конституційно-правовою свободою людини; діє на користь всього суспільства та в інтересах людини при дотриманні принципу пріоритету прав людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами; як явище єдина, цілісна при організаційному її поділі на законодавчу, виконавчу та судову для досягнення єдиної мети – конституційно-правової свободи людини; є інституціоналізованою, вона реалізується спеціалізованим державним апаратом, діяльність якого спрямована, перш за все, на забезпечення прав і свобод людини; її відрізняє монопольне право на законотворчість, правосуддя, державний примус, що реалізується на основі демократичних принципів та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; обмежена функціонуванням громадянського суспільства.

Окремо слід зазначити, що обмеження державної влади, зокрема її суверенного впливу, у контексті конституціоналізму ґрунтується на принципі первинності (домінанті) народного суверенітету щодо державного суверенітету. Народний суверенітет, у свою чергу, поєднується (є збалансованим) з національним суверенітетом та з принципом визнання самоцінності людини, пріоритетом її прав і свобод перед іншими соціальними цінностями та інтересами.

Резюмуючи все вищесказане, можна зробити висновок, що на сьогодні, державна влада в особі її органів та посадових осіб, а також

органи місцевого самоврядування повинні нести чітко визначену законом відповідальність безпосередньо перед народом (громадою), при цьому потрібно здійснювати розподіл влад на основі принципів субсидіарності та пропорційності з широким залученням громадян за допомогою спеціального ієрархічно і територіально організованого апарату від імені суспільства з легітимним використанням примусу, що має асиметричний характер і спрямований на вирішення суспільно значущих справ в інтересах суспільства як того передбачає публічного управління в цілому.

З метою забезпечення ефективного функціонування системи місцевого самоврядування в Україні відповідно до Європейських стандартів і кращих практик та надання якісних публічних послуг населенню Радою Європи впроваджується Програма «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». Програма реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України.

Програма складається з трьох взаємопов'язаних компонентів:

- 1) Удосконалення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів та кращих практик.
- 2) Посилення спроможності органів місцевої та регіональної влади у забезпеченні ефективної та сервісноорієнтованої публічної адміністрації.
- 3) Підвищення обізнаності щодо результатів та наслідків децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування серед широких верств населення та підвищення участі спільнот національних меншин у місцевому врядуванні [30].

Здійснюючи аналіз системи публічного управління слід наголосити на багатовекторності цього інституту, що включають такі значні за обсягом сфери як забезпечення принципів демократизму та публічності, як основи сучасної організації управління, правові та організаційні форми здійснення повноважень суб'єктами публічного управління, роль інститутів громадянського суспільства в системі публічного управління [31].

Окрім цього, для сучасної європейської спільноти властивим є розподіл публічного управління за трьома рівнями: загальнодержавне управління, управління на регіональному та місцевому рівнях. Для кожного з рівнів відзначаються специфікою суб'єкти та об'єкти державного та регіонального управління. Принципи державного управління, механізми їх прояву і використання при цьому мають як загальний, так і спеціальний характер. Нажаль в Україні так і не було ухвалено Верховною Радою України законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (було відкликано), що мав на меті закріпити таку триланкову модель публічного управління [32]. Хоч проєктом Закону визначалась в Україні чотириланкова модель – до вже існуючих додавалась четверта ланка – допоміжний рівень. Наразі в національній системі права є потреба в усуненні прогалин та колізій щодо розуміння понять «громада», «територіальна громада», «адміністративно-територіальна одиниця» та «рівні адміністративно-територіального устрою» а також розробки відповідних проєктів і внесення доповнень до норм чинного законодавства. Доведена необхідність уніфікації даних понять на рівні Конституції України, приведення у відповідність норм Законів України, прийнятих в процесі децентралізації в країні та визначення статусу виконавчих органів місцевих рад всіх рівнів як суб'єктів місцевого самоврядування відповідного (регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного) рівня.

З метою забезпечення ефективного функціонування системи місцевого самоврядування в Україні відповідно до Європейських стандартів і кращих практик та надання якісних публічних послуг населенню Радою Європи впроваджується Програма «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». Програма реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України [30].

Програма складається з трьох взаємопов'язаних компонентів:

Удосконалення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів та кращих практик.

Посилення спроможності органів місцевої та регіональної влади у забезпеченні ефективної та сервісоорієнтованої публічної адміністрації.

Підвищення обізнаності щодо результатів та наслідків децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування серед широких верств населення та підвищення участі спільнот національних меншин у місцевому врядуванні.

Також слід виокремити основні принципи взаємовідносин органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування має здійснюватися на основі принципів, які закріплені у Конституції України й отримали подальший розвиток та конкретизацію в поточному законодавстві. У цих принципах знаходять відображення вимоги об'єктивних закономірностей і тенденції розвитку місцевої влади. Для них характерним є наступне:

1. Означені принципи визначають побудову і функціонування підсистем публічної влади на місцях, зміст державного й муніципального управління.
2. Виступаючи теоретичною основою державного й муніципального будівництва, ці принципи допомагають з'ясувати сутність публічної влади на місцевому рівні, її відмітні риси й ознаки.
3. Будучи спільними для діяльності обох підсистем публічної влади на місцевому рівні, означені принципи забезпечують цілісність місцевого управління, комплексний розвиток територій.
4. Вони виступають в якості критерію оцінки діючої системи державного й муніципального управління.
5. Маючи високий ступінь стабільності, ці принципи сприяють збереженню наступності в розвитку інститутів місцевого управління.

Висновки до 1 Розділу. Стан джерел права на території України у сфері публічного управління в його історичній ретроспективі відзначався значним розмаїттям, поєднанням рис права різних країн та епох, значним спектром різноманітних форм (джерел) права. Загалом в періодизація розвитку публічного управління в Україні об'єднує вісім основних історичних етапів:

- 1) Античний період (VII ст. до н.е. – VI ст. н.е.);
- 2) Період формування та розвитку державності у східних слов'ян (VI – XIV ст. н.е.);
- 3) Литовсько-польський період (XIV – XVII ст. н.е.);
- 4) Козацький період (XVI – XVIII ст. н.е.)
- 5) Перебування у складі Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII початок XX ст. н.е.);
- 6) Період національних визвольних змагань 1917 – 1921 років;
- 7) Радянський період;
- 8) Період незалежності.

3. Наприкінці першої половини XIX ст. на території України набувають чинності джерела загальноімперського законодавства, що призводить до майже повної ліквідації самобутнього українського права. Остаточне скасування місцевого права в 40-х роках XIX ст. стало логічним завершення процесу ліквідації політичної автономії України, який був розпочатий у другій половині XVIII ст. Важливими чинниками, що вплинули на зазначений процес, було лояльне ставлення переважної більшості верхівки українського суспільства до позбавлення України місцевого права, «розпорошеність» і невпорядкованість джерел права України, що призводило до ускладнень у разі їх практичного застосування, а також невідповідність окремих положень Литовського статуту процесу зародження капіталістичних відносин в Україні в першій половині XIX ст.

Аналіз теоретичних напрацювань, досвід конституційно-правової практики дозволяють виділити основні характеристики співвідношення

публічного управління та державної влади у системі сучасного українського конституціоналізму, а саме, державна влада: належить народу, який є її «єдиним джерелом»; розповсюджується на всю територію держави, здійснюється від імені держави, реалізується за її прямою чи непрямою участю через систему органів державної влади та місцевого самоврядування (здійснення делегованих повноважень).

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Правові засади публічного управління в Україні

Україна давно прагне до європейської спільноти і дане питання фактично після проголошення незалежності обговорюється в суспільстві та наукових колах. На державному рівні переговори з ЄС щодо можливості інтеграції нашої країни до європейського простору та укладання Угоди про асоціацію розпочалася ще в 2007 році, а у 2012 році даний документ був парафований сторонами. Проте його підписання, заплановане на листопад 2013 року, було відкладено за ініціативи українського уряду. Як відомо, це рішення було наріжним каменем політичної кризи, яка розпочалася тоді, а масові збройні зіткнення та протистояння на Майдані призвели до зміни влади в лютому 2014 року та відновлення курсу на євроінтеграцію.

Україна поставила за мету інтеграцію з Європейським Союзом і йде цим шляхом, як вже зазначалася, майже з початку своєї незалежності, а одним з найважливіших етапів у процесі інтеграції нашої держави з ЄС стало підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 році [33].

Підписання цієї угоди передувала низка історичних раундів-переговорів з політичних, економічних та правових питань. Так, відповідно до Плану дій Україна – ЄС, розпочалися переговори між Україною і Європейським Співтовариствами та їх державами-членами [34, с. 42].

Протягом наступних 2007 – 2012 років відбувся 21 раунд переговорів щодо Угоди про асоціацію та 18 раундів переговорів щодо розділу Угоди про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі. У березні 2012 року на рівні глав переговорних делегацій відбулося парафування Угоди про асоціацію, а в липні 2012 парафовано розділ Угоди

щодо створення зони вільної торгівлі. 15 травня 2013 року Колегія Європейської Комісії прийняла рішення рекомендувати Раді ЄС підписати Угоду, а також дозволити її тимчасове застосування до завершення процедур ратифікації державами-членами ЄС. Саме ж підписання Угоди відбулося у два етапи [33]:

Водночас, 21 березня 2014 року у Брюсселі відбулася церемонія підписання політичної частини Угоди, що складається з Преамбули, Статті 1 та Розділів I, II та VII. З української сторони угоду підписав прем'єр-міністр України А. Яценюк, з боку Євросоюзу – президент Ради ЄС Герман ван Ромпей, президент Європейської комісії Жозе Мануел Баррозу і голови 28 держав, що входять у ЄС.

Згодом, 27 червня 2014 року Президент України Петро Порошенко у Брюсселі підписав економічну частину угоди, що включає Розділи III, IV, V, VI, додатки та протоколи.

16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент одночасно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. І після передачі українською стороною ратифікаційних грамот до депозитарію можна вважати, що Україна фактично завершила внутрішньодержавні процедури щодо укладання відповідного договору.

Фахівці вважають, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС за своїм обсягом і тематичним охопленням є найширшим міжнародним договором з третьою країною, у тому числі з країнами Східної Європи, коли-небудь укладеним Європейським союзом.

Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні [34]. Передбачена Угодою поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, часткової робочої сили між сторонами Угоди, а також регуляторного наближення, спрямованого

на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС. Створення ж всеохоплюючої зони вільної торгівлі має відбуватися поступово протягом перехідного періоду, що не перевищує 10 років, починаючи з дати набирання чинності цією Угодою.

Таким чином, угода про асоціацію є новаторським документом, враховуючи широту сфер суспільного життя, які вона охоплює, та глибину деталізації її положень.

Ця Угода з боку ЄС є певним заохоченням європейських прагнень України, але вона містить і важливі зобов'язання нашої держави щодо розбудови розвинутої сталої демократії та ринкової економіки.

Тобто, Україна має забезпечити, насамперед, сталий розвиток національної економіки та гармонізацію законодавства з правом ЄС. Так, 17 вересня 2014 року Уряд України затвердив План заходів з імплантації Угоди про асоціацію на 2014 – 2017 роки [35], реалізація якого має сприяти виконанню взятих на себе зобов'язань щодо забезпечення верховенства права, дотримання прав людини, подолання корупції, реформування правоохоронної системи, державних закупівель. Хоч події останніх років свідчать про складність у реалізації зазначених напрямків.

Крім цього, важливим кроком на шляху практичної реалізації Угоди було підписання Україною та ЄС у листопаді 2014 року спільної заяви про початок її тимчасового застосування, але це стосувалося досить обмеженого кола відносин [34]. Зокрема, щодо взаємодії у зовнішній політиці, юстиції, а також співробітництва у деяких сферах економіки, наприклад, в енергетичній, транспортній, у агропромисловому комплексі.

Але не все так гладко, як зазначалося, на шляху застосування та реалізації Угоди. Для набрання чинності Угоди про асоціацію, сторони повинні її ратифікувати або затвердити відповідно до власних процедур. У більшості країн-членів ЄС процес ратифікації полягає у затвердженні угоди парламентом та подальшому підписанні главою держави. Ратифікаційні грамоти або документи про затвердження здаються на

зберігання до Генерального секретаріату Ради ЄС, після чого відповідна інформація з'являється на офіційному сайті Ради ЄС [34, с. 44].

16 вересня 2014 року Європейський парламент ратифікував Угоду синхронно з Верховною Радою України (у вигляді телемосту за допомогою технології Skype). За ратифікацію проголосувало 355 депутатів Верховної Ради та 535 депутатів Європарламенту.

Найбільші проблеми з ратифікацією виникли у Нідерландах. Парламент королівства дав згоду на ратифікацію 7 липня 2015 року, і вже на наступний день її підписав король. Тим не менш, відповідно до чинного законодавства, більшість законів, які були затверджені владою, мають бути виставлені на консультативний референдум, якщо громадяни зберуть 300 тисяч підписів. Завдяки інтенсивній онлайн-кампанії сатиричного блогу *GeenStijl*, групи громадян *Burgercomité EU* («Комітет громадян ЄС»), і євроскептичного мозкового центру «Форум для демократії» вдалося зібрати майже 430 тисяч дійсних підписів. Виборча рада Нідерландів призначила референдум щодо Угоди на 6 квітня 2016 року [36].

12 квітня 2016 року Виборча комісія Нідерландів оприлюднила офіційні результати референдуму, згідно яких проти угоди проголосували 2 509 395 виборців (61 %), за – 1 571 874 виборців (38,21 %), 32 344 бюлетенів були порожніми (0,79 %). Недійсними були визнані 0,92 % бюлетенів (38 тисяч голосів). У референдумі прийняли участь 4 151 613 із загального числа 12 862 658 виборців. Явка склала 32,28 %, при необхідній мінімальній явці у 30 % [37].

Угода набирає чинності в перший день другого місяця, що настає після дати здачі на зберігання останньої ратифікаційної грамоти або останнього документа про затвердження.

Строк дії Угоди необмежений. Будь-яка сторона може денонсувати Угоду шляхом надіслання повідомлення про це іншій стороні, дія Угоди в такому випадку припиняється через шість місяців з дати отримання повідомлення.

На даний час Україною зроблені певні кроки до виконання взятих на себе зобов'язань. Так, відповідно до Звіту про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році Єврокомісія підтвердила, що Україна виконала всі критерії для кожного з чотирьох блоків другої фази Плану дій, і ЄК надано законодавчу пропозицію внести зміни в регламент (ЄС) №539/2001 щодо внесення України в список безвізових країн (короткострокові – до 90 днів).

17 листопада 2016 р. Комітет постійних представників (COREPER) схвалив рішення про початок підготовки рішення про скасування візового режиму для громадян України [38].

Також, наприклад, у рамках реалізації Угоди про асоціацію протягом 2016 року відкрито 434 бюро правової допомоги як відокремлені структурні підрозділи місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Завдяки функціонуванню центрів з надання правової допомоги понад 1 673 осіб отримали виправдувальні вирoki або рішення про закриття кримінального провадження. По всій території України утворено 7444 мобільних пунктів консультування та 1371 дистанційних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги. Вторинну правову допомогу (захист та представництво інтересів у судах) здійснюють більше ніж 5000 адвокатів, відібраних на конкурсних засадах [38].

Отже, підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС слід розглядати як історичну подію у взаємовідносинах сторін. Але якщо для Євросоюзу Угода про асоціацію означає успіх політики Східного партнерства, то для України Угода є фактично вибором стратегічного напрямку реформування країни та подальшої інтеграції в систему сучасних світових зв'язків. Водночас, ми маємо усвідомити те, що максимально ефективно скористатись модернізаційним потенціалом Угоди Україна зможе лише за умови чіткого, своєчасного та повного виконання своїх зобов'язань. А це вимагатиме розуміння сучасних соціально-економічних

проблем та процесів, відповідних політичних зусиль, інституційних спроможностей та фінансових витрат.

Досить складним є і процес гармонізації законодавства. Відповідно до інформації поданої на веб-сайті Кабінету Міністрів України, на сьогодні невідкладного розгляду Верховною Радою України чекають 35 законопроектів щодо різних сфер життя суспільства, деякі з них чекають на розгляд з 2015 р. [39].

Останнім часом в Україні все частіше висловлюється думка щодо неефективності реалізації взятих на себе зобов'язань нинішньою владою, та непослідовність у реалізації реформ (пенсійної, медичної, судової, освітньої тощо).

2.2. Адміністративно-правовий механізм здійснення публічного управління в Україні

Виходячи із розуміння функціональної та системної побудови діяльності суб'єктів публічного управління, досить суттєвим питанням постають практичні аспекти реалізації повноважень, що покладаються на відповідні органи та їх посадових осіб.

Аналіз практичної складової нашої проблематики досить чітко простежується крізь призму форм та методів діяльності відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Абсолютно об'єктивною є значна увага як суспільства, так і наукової спільноти до обраної нами для дослідження тематики. Кількість наукових праць з різних аспектів організації та діяльності органів місцевого самоврядування настільки розгалужена за різними сферами знань, що вже сама потребує систематизації. Найбільш предметно до вирішення вказаних питань підходять фахівці юридичних наук, політології, соціології, з державного управління тощо. В рамках юридичної науки найбільша увага

з боку теоретиків права, конституціоналістів, фахівців у галузі адміністративного права.

Ціла плеяда вітчизняних науковців присвятили свої праці проблематиці публічного управління. Можемо говорити про формування навіть наукових шкіл (в Україні вони переважно складаються на основі провідних ВНЗ та профільних наукових установ) у Харкові, Києві, Львові, Одесі тощо.

Із числа науковців, що присвятили свою увагу зазначеним питанням доцільно виокремити представників конституційного та адміністративного права: Баймуратов М. О., Батанов О.В., Голосніченко І. П., О.Ю. Дрозд Любченко П. М., Камінська Н. В., Ковач Я.В., Серьогін В.О., Серьогіна С.Г., Погорілко В.М., Пухтинський М.О., Тодика Ю.М., тощо.

Феноменом урізноманітнення адміністративно-територіальних структур є багатоярусність, що виявляється у еволюційному збільшенні управлінських шаблів. Посилення структурованості адміністративно-територіальних систем у сучасних умовах кореспондує з втратою їх ієрархічної стрункості та упорядкованості [40, с.17].

Значну увагу обраній проблематиці у дисертаційному дослідженні було присвячено Кондрацькою Н.М. Автор обґрунтовує, що місцевому самоврядуванню як системному явищу притаманні такі риси як: 1) цілісність; 2) ієрархічність; 3) холізм – як дещо ціле, воно завжди є чимось більшим, ніж проста сума його частин (елементів); 4) структурність; 5) емерджентність; 6) гомеостазис; 7) синергічність; 8) інтегративність; 9) комунікативність; 10) мультиплікативність; 11) історичність; 12) результативність [41, с. 8].

Таким чином, слід окреслити проблематику форм та методів діяльності органів публічної влади з огляду на сформоване наукове бачення вітчизняної юриспруденції на загальнотеоретичне розуміння цих категорій, акцентуючи увагу на поглядах представників таких наук як конституційне та адміністративне право.

Для належної аргументації вибору форм та методів діяльності органів публічного управління, доцільно передусім з'ясувати той понятійний апарат яким оперує вітчизняна наука, з урахуванням трансформації в напрямку інформаційного суспільства.

Так, на думку Гулак Л.С. міське самоврядування – це багатогранне, комплексне теоретико-правове явище, науковий потенціал якого розкривається у сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять і категорій, що сприяють оформленню відповідних теорій місцевого самоврядування. Поряд із нормативним розвиваються й інші підходи щодо його розуміння – соціологічний, системний, аксіологічний, гносеологічний, функціональний та інші. Плюралізм у підходах щодо розуміння місцевого самоврядування зумовлений тим, що воно тісно пов'язане з іншими соціальними явищами – державою, політикою, економікою, культурою, психологією, ментальністю [42, с. 183].

Таке розмаїття підходів зумовлює і відмінності у розумінні поняття форми та метода у цій сфері, їх застосування у практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ми маємо досить складний понятійний апарат, що часто є тотожним, втім відображає різні за своїм характером відносини. В межах предмету дослідження виокремлюємо наступні: форма, метод, форма та метод правового регулювання, форма та метод публічного адміністрування, форма та метод діяльності органів місцевого самоврядування.

Таким чином, можемо вказати на низку специфічних рис визначеного комплексу понять:

- 1) зміст понять «форма та метод» складний, розгалужений, дискусійний, пронизує, в межах інституту правового регулювання фактично всі сфери діяльності суспільства;
- 2) для кожної сфери діяльності навіть «класичні» форми та методи не позбавлені своєї своєрідності (специфіки);

3) необхідно розрізняти поняття «форма та метод правового регулювання», «форма та метод публічного адміністрування», «форма та метод діяльності органів місцевого самоврядування». Вони хоч і близькі за змістом, втім відображають різні процеси та процедури у процесі публічного управління.

Формування понятійної основи має включати загальнотеоретичне розуміння обраного для аналізу явища, а також галузевий (міжгалузевий) підхід щодо трактовки останнього.

Досить близькими до нашої проблематики виступають методи публічного адміністрування, що застосовуються органами публічного управління, як суб'єктами адміністративного права в межах наданих їм повноважень. Форма є первинною щодо методу. Метод, у свою чергу, дає можливість побачити характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом впливу. Так, один із відомих радянських (нині російських) фахівців Б.Н. Габричидзе відстоює у низці своїх праць комплексний підхід до вирішення питання щодо форм адміністративно-управлінської діяльності [43, с. 195].

Вже класичним для всієї системи органів публічної влади став розподіл форм та методів на дві основні групи: правові та неправові (організаційні). Такий підхід було започатковано теоретиками права ще у радянський період, втім він якнайкраще відображає структуру діяльності органів публічного управління і в наш час. Кожен із цих блоків (правові, організаційні) ставав предметом багатьох робіт та класифікаційних підходів, правова наука збагатилася різними точками зору щодо змістового наповнення кожного із них. Однак, ми схилиємося до думки, що передусім слід чітко розуміти класичні для сучасної науки та практики форми діяльності. Однак це не виключає потреби у формулюванні нових форм діяльності (їх різновидів) з урахуванням трансформаційних змін у суспільстві.

Серед правових форм діяльності органів публічної влади можна виділити нормотворчу, правозастосовчу, установчу, контрольно-наглядову та інтерпретаційну.

Така класифікація форм та методів активно застосовується у вітчизняній юридичній науці та практиці. Не зважаючи на її відносну структурну простоту, ми маємо розуміти, що кожен із її елементів наповнений досить широким колом суспільних відносин, в тому числі і правовідносин.

Одним із таких напрямків, що формує складову сучасних нововведень у сфері місцевого самоврядування є децентралізації влади в Україні, яка, в свою чергу, визначається двома головними тенденціями: створенням дієвих територіальних громад базового рівня та розширенням їх доступу до процесу перерозподілу фінансових ресурсів.

Виняткове значення в системі правового регулювання відіграє нормотворча (правотворча) форма діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Власне, виходячи із сутності державного управління та публічного адміністрування саме система нормотворення є важливим інструментом та в той же час формою діяльності зазначеної системи суб'єктів. Для регулювання суспільних процесів на базовому рівні органи місцевого самоврядування (в окремих випадках їх виконавчі органи) мають бути наділені повноваженнями у процесі правотворення, переважно мова ведеться про локальну нормотворчість. Безумовно, що такому питанню у вітчизняній науці теж було присвячено окрему увагу.

Наступною визначаємо правозастосовчу форму діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня, яка на нашу думку є для них базовою (основною). Декілька слів про найбільш характерні риси правозастосування.

Теоретичною розробкою питання правозастосування займалася значна плеяда науковців. А з урахуванням того, що проблематика

правозастосування врегульована нормами багатьох галузей права, то і розробляли її представники відповідних галузей наукових знань.

Так, базові положення питання правозастосування розкриті у працях теоретиків права, виокремлено систему характерних рис, та принципів правозастосування. Відповідно до базових якостей правозастосування відносять: 1) у передбачених законодавством випадках виступає необхідною організаційною передумовою реалізації норм права, внаслідок чого його соціальним призначенням є організація певних суспільних відносин; 2) це діяльність лише державних органів і уповноважених на це державою суб'єктів, оскільки вона повинна мати державно-владний характер; 3) набуває юридично значущого характеру насамперед тому, що відносини, котрі виникають, змінюються або припиняються внаслідок такої діяльності, мають вигляд взаємних юридичних прав і обов'язків певних суб'єктів; 4) такі відносини, зв'язки встановлюються шляхом винесення (на основі правових норм і відповідно до конкретних життєвих ситуацій) індивідуальних формально-обов'язкових рішень; 5) відбувається тільки на підставі та в порядку, передбачених нормами права; 6) це своєрідний процес, який регламентований спеціальними нормами і складається з послідовних стадій; 7) підпорядковується певним загальним вимогам, що забезпечують правомірність, справедливість та ефективність; 8) інтелектуально-юридичні результати правозастосування, тобто відповідні рішення, фіксуються, виявляються зовні у встановленій формі – в актах застосування права[44, с. 298]. До аналогічної системи ознак приходять і автори навчального посібника «Правозастосування» під редакцією С. Д. Гусарєва. [45, с. 13], які поряд із наведеними характеристиками виокремлюють факультативні ознаки: 1) соціально-політична природа; 2) системність; 3) інформативність; 4) динамізм; 5) єдність норм матеріального та процесуального права; 6) використання правил і прийомів юридичної техніки; 7) організаційний характер[45, с. 13.].

У свою чергу форми застосування норм права відображають різні сторони його функціонального призначення, які визначаються характером її практичної діяльності. Так, виокремлюють такі форми застосування норм права: 1) оперативно-виконавча форма застосування права – не пов’язана з правопорушеннями. Наприклад, наказ ректора закладу вищої освіти про зарахування конкретної особи на навчання; 2) правоохоронна форма застосування права – спрямована на попередження, припинення правопорушень, відновлення порушених прав, покарання винних осіб; 3) правозахисна форма застосування права – владна діяльність державних органів[45, с. 18].

Установча форма діяльності полягає у наділенні суб’єкта владних повноважень компетенцією щодо формування системи органів та їх посадових осіб на відповідному рівні. Для діяльності місцевих рад базового рівня основою такої установчої діяльності є формування власної системи виконавчих органів та інших посадових осіб місцевого самоврядування.

Контрольно-наглядова діяльність виконавчих органів місцевих рад базового рівня полягає у здійсненні контролю та нагляду з питань місцевого значення в межах наданих їм компетенції. Саме остання сфера повноважень наразі перебуває у активній фазі реформування. В рамках реформи децентралізації законодавець збільшує обсяг повноважень відповідних виконавчих органів у сфері контролю та нагляду.

Загальновідомо, що сучасне суспільство не стоїть на місці та із розвитком науково-технічного прогресу воно змінюється, інформаційні його складові постійно еволюціонують та нерозривно пов’язують себе із повсякденним функціонуванням як людини, так і держави в цілому. Саме тому, інтеграція цифрових технологій – це якісно новий етап розвитку не тільки технологічної сфери людства, а й всіх світових правових та соціально-політичних систем.

Відповідно, логічним для подальшого державотворення України, поряд із використанням традиційних підходів та враховуючи сучасні технологічні тенденції та суспільні потреби, стало застосовування відповідних напрямків державної політики провідних країн світу з використання публічно-управлінських інновацій в процесі прийняття та реалізації управлінських рішень.

Висновки до 2 Розділу. Система адміністративно-правового регулювання відносин у сфері публічного управління становить сукупність норм національного та міжнародного права, систему форм та методів діяльності органів і посадових осіб публічного управління, розкриваються через інститут державної влади та місцевого самоврядування.

В межах предмету дослідження виокремлено наступні: форма, метод, форма та метод правового регулювання, форма та метод публічного адміністрування, форма та метод діяльності органів місцевого самоврядування.

Сформовано низку специфічних рис визначеного комплексу понять:

1) зміст понять «форма та метод» складний, розгалужений, дискусійний, пронизує, в межах інституту правового регулювання фактично всі сфери діяльності суспільства;

2) для кожної сфери діяльності навіть «класичні» форми та методи не позбавлені своєї своєрідності (специфіки);

3) необхідно розрізнять поняття «форма та метод правового регулювання», «форма та метод публічного адміністрування», «форма та метод діяльності органів місцевого самоврядування». Вони хоч і близькі за змістом, втім відображають різні процеси та процедури у процесі публічного управління.

РОЗДІЛ 3. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ НАПРЯМОК РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Міжнародні та європейські стандарти у галузі публічного управління

Розвиток європейського співтовариства нерозривно пов'язаний із необхідністю налагодження тісної співпраці у різних сферах життя суспільства: від економічної та релігійної до правової тощо.

І така необхідність викликана цілим рядом історичних та природно-географічних чинників. Серед історичних чинників можна виокремити відносну спільність розвитку європейської цивілізації, вплив близьких за своїми ознаками процесів, спрямований вектор на інтеграцію, що пояснюється не тільки більш-менш типовістю суспільно-політичного, але й релігійного розвитку європейських країн та народів, які їх населяли. Природно-географічна близькість у свою чергу створювала додаткові передумови для існування інтегрованого суспільства. Тим паче, що у науковій літературі, зокрема і юридичній, природно-географічним факторам надають важливе значення у формуванні певного типу суспільного, політичного та економічного й інших аспектів життя людини.

Особливо стрімко процеси інтеграції європейської спільноти відзначаємо у період існування Римської імперії (політичний та військовий чинники), домінування католицької церкви у середніх віках (релігійно-ідеологічний чинник), і, звісно, період XX-XXI століть (політичний, економічний, морально-етичний, правовий виміри).

Саме у другій половині XX століття на один із перших планів виходить формування загальноєвропейської системи правових цінностей, які втілювалися у системі міжнародних (регіональних) нормативно-правових актів, що стали у подальшому тим вектором згідно із яким формуються правові системи окремих країн Європи, а у подальшому і

Європейського Союзу. Сьогодні найбільш значимі серед зазначених нормативних актів прийнято називати «стандартами». Ефективність цих документів була підтверджена державно-правовим розвитком Європи починаючи з 1950 року – тобто майже 70-річним досвідом. Саме їх дієвість та найвищий ступінь узагальненості створює передумови для формування інтегрованого суспільства з єдиною системою правових цінностей.

Закономірною тенденцією сучасного розвитку є переплетіння національних інтересів з інтересами інтеграційних об'єднань і міжнародного співтовариства, що зумовлює посилення взаємопроникнення національного, регіонального та міжнародного права. Разом із тим ще зарано стверджувати, що національні правові системи зазнали ерозії й будуть замінені на міжнародну чи наднаціональні за своїм характером регіональні правові системи. Взаємовідносини держав ґрунтуються не на винятковості чи абсолютному верховенстві тієї чи іншої правової системи, а на їх взаємодії та узгодженні [46, с. 51].

Правовий фундамент узгодження норм правових систем різного рівня становить договірна міжнародно-правова база. Міжнародні договори, ґрунтуючись на загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права, спрямовані не стільки на безпосереднє правове регулювання внутрішніх відносин у державі, скільки визначають основи для узгодженого розвитку національного законодавства в межах міжнародного співтовариства

Україна теж не стояла осторонь цих процесів, звісно з урахуванням суспільно-політичної ситуації в країні до складу якої вона входила (маємо на увазі СРСР). Здобуття незалежності по-перше створило передумови, а по-друге вимагало від нашої держави активного включення у процес сприйняття та запровадження системи європейських правових цінностей.

Саме за період незалежності Україна здійснила суттєві кроки у наближенні власної правової системи до європейської. Велика роль у цьому процесі є прагнення України приєднатися до правових стандартів

Європи, а на сьогодні ще й гармонізувати систему національного права із європейською. Не можна, нажаль, і відзначити цілу низку чинників, які стримують, а інколи і відверто заважають такій гармонізації:

- Радянський Союз залишив нам у спадок систему права, яка і досі в окремих сферах є визначальною (взяти хоча б КУпАП), особливо негативним є заідеологізованість цієї системи;
- Старі правові школи теж певною мірою мають стримуючий вплив на сприйняття та подальший розвиток європейської системи цінностей;
- Значний рівень корупції, а відповідно і можливість впливу кримінально-фінансових структур на процес нормотворення. Особливо це має значення у законотворчому процесі.
- Недостатній рівень правової та політичної культури суспільства, і як наслідок неналежне розуміння, або й не сприйняття окремих важливих правових принципів європейського права.

Це далеко не повний перелік негативів у процесах гармонізації системи права України з Європейською. Однак, їх наявність не може зупинити історично та об'єктивно зумовленого входження українського суспільства до європейського співтовариства.

Входження України в європейський і світовий простір викликає потребу у відповідних перетвореннях в усіх сферах суспільного життя, адаптації діяльності державних інституцій до найкращих світових зразків. Орієнтація на право Європейського Союзу стає істотним чинником розвитку законодавства інших країн, у тому числі й України. З огляду на це, демократичні зміни потребують гармонійного розвитку економічної, політичної та правової систем [47].

Угода про асоціацію є інструментом впливу права ЄС на правову систему України загалом і її систему законодавства зокрема. Теоретичні аспекти визначення місця Угоди про асоціацію у внутрішньому законодавстві України ґрунтуються на положеннях Конституції України,

Віденських конвенцій, а також Закону України «Про міжнародні договори», які певною мірою дають відповідь на загальнотеоретичні питання щодо практичного застосування положень Угоди в Україні та їх співвідношення з чинним законодавством.

Говорячи про адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу, необхідно враховувати, що законодавство ЄС складається з: Договору про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі 1951 р., Договору про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р. і Договору про заснування Європейського Співтовариства з атомної енергії 1957 р.; положень, директив та інших актів нормативного характеру, які приймаються компетентними органами Європейських Співтовариств; міжнародних угод, однією із сторін яких є Європейські Співтовариства; рішень Суду Європейських Співтовариств, якими дається офіційне тлумачення відповідних правових норм [47].

У Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженій Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615 [48], зазначено, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у країнах-членах ЄС. Адаптація законодавства України передбачає реформування правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами і охоплює приватне, митне, трудове, податкове законодавство.

У зазначених процесах саме європейські стандарти мають вирішальний вплив на формування національної системи джерел права України та покликані стати тим вектором розвитку, який сприятиме ефективному наближенню до європейської системи права, правових

цінностей. Окрім цього, належний стан закріплення та напрацювання дієвих механізмів реалізації права в Україні створить передумови для якісної перебудови українського суспільства в бік найкращих сучасних світових зразків.

Угода про асоціацію передбачає імплементацію та належне впровадження близько двох сотень регламентів і директив ЄС, а також інших актів спільного доробку ЄС і міжнародних договорів і стандартів, ефективного застосування вже ратифікованих Україною міжнародних договорів. Крім того, процедура адаптації за цією Угодою передбачає узгодження не лише національного законодавства, а й практики його застосування, яка, як правило, найбільш детально відображається в рішеннях Суду ЄС.

Україна, отже, стає інтегральною складовою об'єднаної Європи. У цьому сенсі надзвичайно важливо, що положення Угоди про асоціацію є юридично зобов'язуючими. Зрозуміло, що оскільки Україна прагне інтегруватися до ЄС, то це означає насамперед взяття зобов'язань нею. Це стосується адаптації законодавства ЄС і застосування його на практиці, повагу до цінностей, на яких ґрунтується Євросоюз. Зі свого боку, Євросоюз бере зобов'язання допомагати Україні в наближенні до нього [46, с. 53].

Ознаками реформування сучасної системи джерел права України є процес удосконалення вітчизняного нормативно-правового комплексу регламентації; він спрямований на зміну нормативно-правових приписів; на удосконалення існуючих інститутів, галузей та інших системних утворень; здійснюється шляхом коригування чинних джерел права, спрямований на забезпечення взаємоузгодженості нормативно-правових приписів завдяки зміні деяких типових зв'язків; спрямований на досягнення належного правового регулювання.

Якщо правова трансформація – це процес змін, перетворень, то правовий розвиток – найвища форма правової трансформації, яка веде до

формування нових позитивних властивостей, прогресу, еволюції. Правове реформування є процесом оновлення правового явища, який спрямований на його зміну, удосконалення. Водночас, правова модифікація – це зміни, удосконалення, пристосування до вимог сучасності, що можуть спостерігатися як в процесі реформування, так і трансформації, зокрема в процесі розвитку, перетворення системи.

Отже, трансформація сучасної системи джерел права України є процесом змін, перетворень, яка повинна формуватися на підставі чітких критеріїв її структуризації, складатися із уніфікованих нормативно-правових приписів у межах галузевої структури, які формуються, насамперед, під впливом європейських правових стандартів, характеризуватися урізноманітненням зовнішніх форм (джерел) права, зростанням значимості координаційних зв'язків, наявності ефективного механізму взаємодії нормативно-правових приписів у межах системи джерел права, створенням умов для правового розвитку, забезпечення ефективного правового регулювання. Результатом цього має стати компактна, збалансована, якісна система нормативно-правових актів.

Хомюк Н.С., досліджуючи питання реформування правової системи України дійшла висновків, що основними формами правової трансформації є: часткова, неповна, повна. Часткова трансформація відображає спосіб змін лише в певних елементах чи властивостях правового явища; неповна – в значній кількості структурних частин, властивостей правового явища, свідчить про появу деяких нових властивостей, частин; повна – перетворення правового явища в цілому, перехід на новий рівень [49].

Авторка у подальшому доводить, що для сучасної системи джерел права України притаманний перехід від реформування до часткової трансформації. Так, реформуванням охоплені всі три основні структурні частини. Часткова трансформація притаманна лише тим нормативно-правовим приписам, які сформовані під впливом європейських правових

стандартів [49, с. 6]. При цьому наголошуючи на тому, що такий механізм повинен включати способи та засоби забезпечення узгодженості та збалансованості нормативно-правових приписів. До основних типових способів забезпечення узгодженості та збалансованості у сучасній вітчизняній системі джерел права, насамперед, слід віднести: правотворчість, систематизацію нормативно-правових приписів, правотлумачення. Важливим способом забезпечення взаємодії мала б бути моніторингова програма, яка б забезпечувала спостереження як за діяльністю правотворчих суб'єктів, так і за якістю джерел права. Вказуючи, що основними засобами забезпечення взаємодії нормативно-правових приписів є: закони та підзаконні акти; акти інтерпретації та систематизації; ними можуть бути і методичні рекомендації, або інші юридичні документи, що містять техніко-технологічні вимоги до змісту, форми, взаємодії джерел права.

На нашу думку, сучасна система джерел права України розвивається у значній мірі під впливом європейських правових стандартів, а тому певна частина нормативно-правових приписів змінюється. Реформується і весь комплекс нормативно-правової активності: створюються нові галузі, інститути; з'являються нові джерела права; широко використовується загальнодозвільний принцип правового регулювання. Поряд з цим для національної системи права притаманна частина змінюваності нормативно-правових приписів, що спричиняє їх інфляцію, зростання кількості нормативно-правових актів, їх колізійність, дублювання; зниження дієвості правового регулювання.

Незважаючи на достатньо велику кількість наукових досліджень, пов'язаних із характеристикою різних аспектів зближення правової системи України з міжнародним правом, слід наголосити, що наразі є відсутніми комплексні теоретико-правові пошуки.

Узагальнюючи різновиди форм зближення правових систем виділяють: - Адаптація (лат. *adapto* – пристосовую) – процес

пристосування до умов, які змінюються; у міжнародному праві адаптація є процесом приведення національного законодавства до норм і стандартів міжнародного права шляхом удосконалення національного законодавства (внесення змін і доповнень, прийняття нових нормативно-правових актів), укладання або приєднання до міжнародних договорів. Адаптація національного законодавства до законодавства міжнародних організацій здійснюється уповноваженими органами державної влади за шляхом правотворчості, планування, координації та контролю. Адаптація є складовою інтеграційних процесів, передумовою гармонізації національного законодавства із законодавством міжнародних організацій. Це планомірний процес, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких має досягатися певний ступінь відповідності національного законодавства міжнародно-правовим нормам і стандартам.

- Стандартизація – це діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усунення бар'єрів у торгівлі і сприяння науково-технічному співробітництву. В результаті впровадження стандартизації створюється стандарт. Тобто документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі, розроблений у встановленому порядку на основі консенсусу (мається на увазі згода всіх зацікавлених сторін з урахуванням більшості їх вимог). В якості об'єкта стандартизації можуть виступати продукція, процеси та послуги, правила, процедури, функції, методи чи діяльність.

- Уніфікація права (франц. *unification*, від лат. *unus* – один і *facere* – робити) – процес приведення чинного права до єдиної системи, усунення

розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин. Зумовлена ускладненням суспільного життя і розвитком суспільних відносин. Стосується як правотворчості, так і правозастосування. Необхідність уніфікації в праві виникає при: утворенні нових держав, на території яких діють складові різних правових систем; формуванні єдиної правової системи союзних держав; у процесі зближення правових систем держав, які утворюють різні міждержавні об'єднання тощо.

- Імплементация (англ. implementation – «здійснення», «виконання») – процес транспонування актів законодавства, включаючи створення порядку та процедур їхнього впровадження (імплементация у вузькому розумінні); цей процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права, органами державної влади (імплементация в широкому сенсі). В міжнародному праві – це фактична реалізація міжнародних зобов'язань на національному рівні, а також один із способів включення міжнародно-правових норм у національну правову систему за умови дотримання мети і міжнародних норм.

Отже, питання стандартів ЄС теж не має остаточного вирішення, а тим паче значні розбіжності у формах втілення таких стандартів до національних правових систем.

Гармонізація законодавства України та ЄС означає процес зближення національної правової системи та її підсистем з правовою системою Європейського Союзу та вимогами міжнародно-правових норм і стандартів. Історично ця проблема не є лише проблемою України, вона постала майже перед усіма державами – колишніми членами СРСР, системи законодавства яких потребували глибинного реформування [50].

В Європі виокремлюють п'ять різновидів механізму гармонізації законодавства, а саме: 1. Механізм гармонізації всередині Європейського Союзу, в державах-членах ЄС передбачає безпосередню участь держав-

членів у створенні актів гармонізації ЄС. 2. Механізм гармонізації в державах-кандидатах відбувається на підставі угод про асоціацію згідно політичної волі керівництва країни. 3. Механізм гармонізації швейцарського національного права передбачає застосування референдуму як основного засобу гармонізації. 4. Механізм гармонізації в межах Європейського економічного простору на підставі Угоди про Європейський економічний простір 1992 року. 5. Механізм гармонізації в інших європейських країнах-партнерах, а саме в Україні та Молдові [50, с. 340].

У теорії права та міжнародному праві розрізняють моделі гармонізації:

1) Повна гармонізація, що відбувається шляхом введення у національне законодавство норм через прийняття директив. Наприклад, повна гармонізація промислових норм відбувається шляхом приведення у відповідність з директивами міжнародних організацій всіх технічних норм та елементів, що визначають готову продукцію.

2) Мінімальна гармонізація відбувається шляхом взаємного визнання та встановлення мінімальних стандартів, які враховують можливість їх зміни з урахуванням науково-технічного прогресу та відповідного внесення змін до цих стандартів

Проаналізувавши особливості імплементації, гармонізації, уніфікації, можна визначити поняття адаптації законодавства в рамках інтеграції до ЄС, як процес щодо наближення та поступового приведення національного законодавства держав-кандидатів на вступ до ЄС у відповідність до законодавства ЄС, використовуючи національні елементи нормотворення та застосування права ЄС. Тільки за умови завершення адаптаційних процесів в Україні та її вступу до Європейських Співтовариств можна буде у майбутньому говорити про гармонізацію законодавств України та ЄС. А поки що, з метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС вченими можуть бути використовувані

також імплементація й апроксимація, які є вужчими за змістом, ніж адаптація [51].

Гармонізовані нормативно-правові акти мають відповідати наступним вимогам: містити норми права, що відповідають положенням діючих міжнародних договорів; забезпечувати одноманітне розуміння та застосування правил, які встановлені всіма учасниками правовідносин та містяться в укладених міжнародних договорах; здійснювати юридичну дію, що за можливості виключає або мінімізує необхідність прийняття відомчих актів, а у випадках, коли така необхідність виникає – передбачати можливість гармонізації підзаконних актів; містити реальні гарантії та механізми виконання правовстановлюючих норм та положень правових актів суб'єктів гармонізації, а також заходи відповідальності протиправної та стимули правомірної діяльності; передбачати системність та внутрішній зв'язок національних актів та актів інших держав чи міжнародних організацій – суб'єктів інтеграції

Логічно впливає необхідність визначення обсягів законодавства ЄС, до якого має адаптуватися законодавство України. У Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, прийнятій Указом Президента від 14 вересня 2000р., підкреслено, що успіх процесу зближення припускає не тільки перегляд українського законодавства у світлі права ЄС, але і рецепцію цілого комплексу правових принципів, концепцій, доктрин і понять, що становлять, так зване, «*acquis communautaire*» [52]. Однак дотепер зміст поняття «*acquis communautaire*» не розкрито в жодному із правових актів, які регулюють адаптацію законодавства України до права ЄС. Як не парадоксально, але й у праві ЄС також не існує єдиного тлумачення поняття «*acquis communautaire*».

Історія європейської інтеграції показує, що обсяг поняття «*acquis communautaire*» має динамічний характер і позначається тенденцією до постійного розширення, що пов'язано з прискоренням інтеграційних процесів у ЄС. У зв'язку з цим другою ознакою *acquis communautaire* є

диференційованість, що свідчить про зміну обсягу поняття залежно від сфери застосування інститутами ЄС. Найбільш наглядно диференційований характер *acquis communautaire* виявляється у сферах внутрішньої політики ЄС і співробітництва з країнами, що претендують на членство чи привілейоване партнерство з ЄС [53, с. 68].

У внутрішній політиці ЄС *acquis communautaire* означає усе, що було досягнуто в рамках трьох основ співробітництва країн-членів у ЄС, тобто законодавство лише ЄС (Співтовариство, Спільна політика в галузі закордонних справ і безпеки, Співробітництво поліції й органів юстиції у кримінальних справах). У цій сфері *acquis communautaire* містить у собі наступні елементи: установчі договори ЄС, загальні принципи і доктрини права ЄС, вторинне право ЄС, міжнародні угоди, обов'язкові для країн-членів ЄС, і «м'яке» право ЄС [53, с. 70].

До установчих договорів ЄС належать: Договір про Європейське Співтовариство вугілля і сталі (1951 р.), Договір про Співтовариство (1957 р.), Договір про Євроатом (1957 р.), Конвенція про спільні інститути для цих Європейських Співтовариств (1957 р.), Договір про злиття (1965 р.), бюджетні угоди 1970 і 1975 рр., Єдиний Європейський Акт (1986 р.), Договір про ЄС (1992 р.), Амстердамський Договір (1997 р.), Ніщський Договір (2001 р.), а також Акти вступу окремих країн до ЄС тощо [54].

Важливим елементом *acquis communautaire* у внутрішній політиці ЄС є загальні принципи, закріплені в установчих договорах ЄС. Відповідно до ст.6 Договору про ЄС Євросоюз засновано на принципах волі, демократії, поваги прав людини та її основних свобод, верховенства права і принципах, загальних для всіх країн-членів; на принципі захисту фундаментальних прав людини, гарантованих Європейською конвенцією з прав людини, у тій мірі, в якій вони є спільними для конституційних традицій країн-членів. У Договорі про Співтовариство закріплені принципи пропорційності і субсидіарності (ст.5 Договору про Співтовариство), принцип ефективності права Співтовариства (ст.10

Договору про Співтовариство) та ін. Особливе місце в *acquis communautaire* посідають принципи, що гарантують належне функціонування внутрішнього ринку Співтовариства (принцип вільного пересування людей, товарів, послуг і капіталу, принципи «взаємного визнання» і «домашнього контролю» у галузі фінансових послуг і страхування, свободи ринкових відносин).

Acquis communautaire охоплює також вторинне законодавство ЄС, прийняте інститутами ЄС з метою досягнення цілей установчих договорів ЄС. До вторинного законодавства ЄС належать: регламенти, директиви, рішення відповідно до ст.249 Договору про Співтовариство; а також конвенції, загальні стратегії, рамкові й ординарні рішення, спільні пропозиції відповідно до Розділу V і Розділу VI Договору про ЄС. Названі статті встановлюють юридичну силу або відповідну юридичну ієрархію актів, які видаються структурами ЄС (Європарламент, Рада ЄС та Комісія ЄС), а це значить і норм, які в них закріплюються [55, с. 144].

Аналізуючи систему права ЄС, можна по-різному розглядати її побудову. Її можна поділити на первинне та вторинне право, яке можна диференціювати як в рамках кожної держави-члена, так і в рамках ЄС в цілому. В науковій та навчальній літературі систему зазначеного права розглядають і з точки зору її галузевого поділу, виділяючи на основі цього критерію інституціональне право (яке нагадує конституційне право ЄС), економічне та торгове право, правове регулювання внутрішнього ринку, митне право, право конкуренції, податкове право, банківське право, інвестиційне право, соціальне право, право охорони навколишнього середовища тощо [56].

В межах галузей права ЄС можна виділити групи правових норм, які регулюють однорідні відносини, які можна об'єднати в певні правові інститути. Так, у межах правового регулювання внутрішнього ринку ЄС виділяють такі інститути, як вільний рух людей, свобода пересування

товарів, здійснення робіт і надання послуг, вільний рух капіталів та ін.[57, с. 15].

Згідно з установчими договорами ЄС гармонізація його права з національними правовими системами досягається не примусовим узгодженням відповідних правових норм, а шляхом добровільної відмови держав-членів від частини своїх повноважень, пов'язаної з економічною та політичною доцільністю. Внаслідок такого підходу відбувається розумний розподіл законодавчих повноважень і відповідальності між національними та наддержавними структурами.

При цьому враховується той факт, що більшість сфер, насамперед торгівля, захист довкілля та соціальна політика, дійсно потребують наднаціонального регулювання, але в той же час існують такі сфери, для яких цілком достатньо внутрішньо-національного, регіонального або місцевого врегулювання. Тому право ЄС фактично заперечує необхідність гармонізації національних законодавств у таких сферах, як освіта, професійна підготовка, культура та охорона здоров'я. Тут, цілком

зрозуміло, більше потрібні координація та зміцнення економічної та фінансової політики держав-членів за умови відповідальності Центрального банку Європи за монетарну політику в рамках ЄС [49, с. 33].

Отже, адаптація законодавства у рамках ЄС передовсім служить гармонізації існуючого національного законодавства різних держав-членів

і має на меті сприяння впровадженню так званих «чотирьох свобод» (торгівля товарами й послугами, свобода заснування капіталу та операцій з

ним) й забезпеченню «однакових умов гри» для учасників економічної діяльності на внутрішньому ринку. Головним інструментом наближення

законодавства (статті 94-95 Договору про заснування Європейського економічного співтовариства) в рамках ЄС є директиви (пункт 3 статті 249 Договору про заснування Європейського Співтовариства), які

передбачають «рамкове законодавство» і вимагають від законодавців держав-членів пристосування національного законодавства за умов

директиви (за відсутності національного законодавства у певних сферах) створення такого законодавства відповідно до директиви («впровадження» чи «імплементация» директиви). Така директива, як правило, не має на меті – і її сфера застосування не є достатньо широкою для цього – передбачити всі деталі необхідного законодавства у відповідному секторі. Як наслідок «принципу повноважень» ЄС, директиви лише сприяють гармонізації національного законодавства, які не вимагають гармонізації в рамках ЄС, свідомо віднесені до компетенції держав-членів [58, с. 34].

Відповідно наукове теоретико-методологічне забезпечення проведення гармонізації законодавства України з європейським та міжнародним правом є об'єктивною необхідністю та має бути присутнє на всіх етапах гармонізаційного процесу з метою забезпечення його ефективності.

Слушною є думка тих авторів, які вважають, що динамічність – одна з ознак системи джерел права. Будь-яка система джерел права є у постійному «русі», оскільки функціонує у суспільстві, яке постійно розвивається. Розвиток цієї системи відбувається за декількома напрямками. По-перше, це введення нових форм об'єктивації норм права. Це також удосконалення вже наявної системи джерел права шляхом прийняття нових джерел права, внесення змін і доповнень до вже існуючих, їх систематизація.

Законність як метод державного управління є сукупністю способів, прийомів і засобів, за допомогою яких управлінська діяльність спрямовується на виконання законів, причому у встановлених законами формах і визнаними законами методами. Вітчизняні дослідники оцінюють природу категорії “законність” і як принципу, і як режиму, і як методу за таким підходом: спочатку виникає принцип (ідея) законності, потім – режим (стан) законності, що використовується державою як метод для вирішення завдань, що стоять перед нею. Серед особливостей законності як принципу державного управління слід виділити такі: а) органи (посадові

особи), що здійснюють державне управління, повинні приймати нормативно-правові акти, що не суперечать Конституції та законам України; б) право домінує над владою, що унеможлиблює свавілля чиновників стосовно окремої особи; в) у державі діють органи, що здійснюють контроль і нагляд за забезпеченням законності в державному управлінні. Кожен із загальних принципів державного управління має доволі складну будову. Він складається із низки різних імперативів, які тісно пов'язані один з одним. Так, принцип законності в українській управлінській та правовій системах формують такі імперативи: – Конституція України має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8 Конституції України); – закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ч. 2 ст. 8 Конституції України); – норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ч. 3 ст. 8 Конституції України); – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України); – власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ч. 3 ст. 13 Конституції України) і т. ін. З принципу законності в державному управлінні випливає низка методологічних і практичних положень. Зокрема, принцип законності: 1) передбачає, що формування і розвиток державного управління мають стійкі правові засади, визначаються законом і полягають у його практичній реалізації; 2) зумовлює актуальність своєчасного і правильного правового регулювання змін у змісті, організаційній структурі, елементах діяльності органів влади (як державної, так і місцевого самоврядування); 3) вимагає чіткого порядку їх нормативної діяльності, особливо прийняття і виконання правових актів; 4) є основою

для формування і підтримки свідомої дисципліни в діяльності державних службовців.

Щодо організації і діяльності місцевих органів на конкретній адміністративно-територіальній одиниці держави у науковій літературі використовують різні поняття – «місцеве управління», «місцеве самоврядування», «муніципальне управління». Кожен з цих термінів має конкретний зміст і характеризує собою відмінний від інших спосіб формування і діяльності місцевих органів та їх взаємовідносини з центральною владою. Змішування цих понять, наповнення їх на практиці чужим для них змістом обов'язково призведе до помилок і додаткових труднощів у функціонуванні влади на місцях.

Місцеве управління, місцеве самоврядування та муніципальне управління як складові елементи публічної влади мають спільну концептуальну основу та джерело походження – народ України, який через вказані форми реалізує своє конституційне право на управління державними справами, отже реалізація законних інтересів народу як суб'єкта конституційного права є основним спільним завданням як органів місцевого управління та органів місцевого самоврядування у сучасній правовій державі.

3.2. Шляхи удосконалення публічного управління в Україні

З моменту здобуття незалежності Україна обрала шлях модернізації всієї системи публічного управління. За останні 30 років в нашій державі апробовано різні моделі публічного управління, що пов'язані зі змінами різновидів республіканської форми правління (парламентсько-президентська, президентсько-парламентська), адміністративною реформою та процесами децентралізації. Перманентних змін зазнає і законодавство, в тому числі конституційне.

Незважаючи на всі новації стосовно організації влади як на центральному, так і на місцевому рівні, які відбулися в Україні, починаючи із 1991 року публічна влада здійснювалася через Ради народних депутатів, які становили єдину ієрархічну систему представницьких органів, яким були «підконтрольні і підзвітні» «всі інші державні органи» [59].

Враховуючи ці фактори, в Україні склалась очевидна невідповідність між потребами соціально-економічного розвитку країни на шляху запровадження механізмів ринкового господарства, державної розбудови на основі застосування принципів поділу влади, децентралізації і самоврядування, з одного боку, та існуючою системою Рад, з другого. Ця невідповідність набула характеру хронічного політичного протистояння між гілками виконавчої та законодавчої влади, яке привело до певної конституційної кризи в середині 1995 року.

Питання переходу України до децентралізації у здійсненні публічної влади набули характеру гострих ключових проблем конституційного процесу вже з 1992 року. Проте з прийняттям нового Закону стосовно місцевих Рад народних депутатів Верховна Рада України повернула всі ці функції місцевим Радам та їх виконкомам, забравши у органів виконавчої влади [19]. 18 травня 1995 року Верховна Рада України схвалила Закон «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», в якому знову підтверджувались основні постулати повноти влади Рад народних депутатів на місцях.

Схвалення цього Закону призвело до відповідного протистояння між Президентом України та Верховною Радою України щодо питань організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні. Конституційна криза була вирішена неординарним (з точки зору конституційного права) чином – укладенням Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України 8 червня 1995 року, дія якого визначалась на період до прийняття нової Конституції України [60].

У чинній Конституції України від 28 червня 1996 року не тільки проведено поділ влади по вертикалі, а підтверджено необхідність існування незалежного інституту місцевого самоврядування. Саме в такий спосіб було віднайдено певну формулу рівноваги між централізацією і децентралізацією у здійсненні державної влади.

Крім безпосередньо владного напрямку децентралізації публічної влади в Україні, невід'ємною складовою загального процесу є напрям територіальної децентралізації. Територіальна децентралізація є, передусім, одним з демократичних шляхів оптимізації публічної влади: місцеве самоврядування через відповідну організацію населення дає можливість громадянам брати участь в управлінні державними справами.

Для врахування відмінностей концепції децентралізації в чинній Конституції України варто звернути увагу на те, що владний напрям децентралізації пов'язується не з державною виконавчою владою у прийнятному розумінні, а з державною владою взагалі, яка, фактично, є аналогом публічної влади в її теоретичному значенні, з територіальним аспектом її здійснення. Про це, зокрема, свідчить зміст положення статті 132 Конституції України, в якій викладено вимогу стосовно того, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади [29].

Отже, як впливає з Конституції України, зокрема положень частини другої статті 5, єдина влада народу в аспекті своєї реалізації у просторі та часі розділяється на «владу державну» і «місьцеве самоврядування», проте це розмежування певною мірою має умовний характер, оскільки Конституція України фактично визнає, але нормативно не фіксує поняття публічної влади. Здійснення «державної влади» і, зокрема, «виконавчої», яка за Конституцією України є категорією «державної влади», базується на засадах централізації.

Централізація у здійсненні державної влади за своєю суттю є концентрацією влади в одному центрі, що може бути наслідком передачі певному центральному органу функцій, завдань чи повноважень у визначеній сфері державного управління. Так, в Україні відповідно до положень Основного Закону виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють «місцеві державні адміністрації» [29].

В свою чергу, місцеве самоврядування, як відтворення напряму територіальної децентралізації, своєю основою має засаду децентралізації і відповідну їй тенденцію передачі державною місцевому населенню повноважень самостійно, в межах закону приймати рішення. Тому децентралізація у здійсненні державної влади є одночасно і децентралізацією.

Отже, розглядаючи владний напрям децентралізації в Україні, слід зазначити, що здійснення державної влади в Україні з допомогою централізації і децентралізації знаходить свій вияв у конституційно врегульованих взаємовідносинах. Такі взаємовідносини виникають між органами державної влади, які представляють Український народ як суверен і за своїм характером є центральними органами держави, і органами місцевого самоврядування, які початково виступають представництвом інтересів місцевого населення відповідного рівня.

Відповідно, за органами державної влади зберігається право охорони та забезпечення загальнонаціональних інтересів Українського народу, забезпечення єдності держави та її економічного і правового простору, а також збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних та демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. За органами місцевої влади – охорона та забезпечення інтересів місцевого населення, територіальних громад сіл, селищ, міст, окремих територій.

Незважаючи на закладення основ оптимізації публічної влади в Україні, зокрема, шляхом її децентралізації, практика організації влади у

пострадянський період довела необхідність здійснення відповідних конституційних реформ з метою корегування форми державного устрою нашої країни.

В процесі удосконалення системи публічного управління не можна оминати і процеси, що відбувалися на початку 2000-х років, пов'язані із проведенням у 2001 році консультативного референдуму, одним із питань якого стало формування двопалатного парламенту в Україні.

В унітарних державах, там де існує бікамеризм, зокрема унітарних державах-учасниках Європейського Союзу, панівною його моделлю виступає саме нерівноправний бікамеризм. Це така двопалатна система парламенту, в якій нижній палаті, що формується на більш широкій демократичній основі, надається беззастережна пріоритетність у здійсненні бюджетно-фінансових повноважень і в контролі за урядом. На другу палату у цьому разі покладаються різноманітні повноваження, в залежності від визначеної доцільності запровадження бікамеризму. В умовах України – це представлення інтересів регіонів України і сприяння їх реалізації.

Втім, результати зазначеного референдуму, на сьогодні так і не були втілені у життя

Конституція України, відтворюючи взаємовідносини органів державної влади і органів децентралізованої влади на рівні поділу конституційних повноважень між ними (поділу влади по вертикалі), узгодила і збалансувала їх предмети відання і сфери повноважень, звернувши головну увагу на запровадження механізмів взаємних противаг, які гарантували б автономію органів децентралізованої влади.

Противаги у сфері правотворчості полягають у конституційному визначенні виключної сфери законів України як гарантії автономії органів місцевої влади. Відповідно до Конституції України Верховна Рада України має право приймати закони лише з питань, вичерпно визначених в статті 92 Конституції України та з деяких інших питань, якщо вони в Конституції

України віднесені до її відання. Питання, які не віднесено до виключної сфери законів України, в принципі, відповідно до Конституції та законів України, можуть бути об'єктом правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування та органів Автономної Республіки Крим з врахуванням при цьому їх конкретизації в нормативних актах Президента України та Кабінету Міністрів України [29].

Місцеві ради реалізують цю діяльність прийняттям власних рішень. На випадок невідповідності цих рішень Конституції та законам України в Основному Законі передбачено можливість зупинення їх дії з одночасним зверненням до суду (ч. 2 ст. 144 Конституції України) [29]. Верховна рада Автономної Республіки Крим реалізує правотворчу діяльність шляхом прийняття нормативно-правових актів – рішень та постанов – і лише в межах сфери нормотворчих повноважень Автономної Республіки Крим і сфери предметів її відання, визначених Конституцією України (ч. 2 ст. 135; ч. 2 ст. 136; ч. 1 ст. 137; ст. 138 Конституції України) [29].

В аспекті децентралізації публічної влади, можна сказати, що кінцевою метою змін діючої Конституції є – перетворення України на парламентську республіку із ефективним механізмом «стримувань і противаг» між представницькою та виконавчою гілками публічної влади цим проектом досягнуто не було.

Представляється логічним і обумовленим, що у результаті змін Конституції Україна має бути децентралізованою унітарною парламентською республікою з наділенням широкими повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення.

Відповідно, в контексті політичної реформи вважається за доцільне окреме місце присвятити суттєвому оновленню владної вертикалі в Україні. Для цього необхідним представляється віднесення до окремої категорії повноважень Президента очолення оновленої вертикалі місцевих державних адміністрацій. Їх основним завданням має бути представництво

інтересів держави на регіональному рівні. Аналогічні повноваження спостерігаються у французьких перфектів. До основних повноважень місцевих адміністрацій, зокрема, мають відноситися: нагляд за виконанням Конституції; адміністративний контроль за місцевими органами внутрішніх справ; представлення держави в усіх сферах правової діяльності; контроль за роботою підприємств, у яких є частка державної власності у статутному фонді; головування в усіх територіальних комісіях, які створюються для вирішення суперечок між відповідною областю, Автономною Республікою Крим, містами Києвом та Севастополем та державою у сфері управління.

З метою додержання положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала у 1995 році, пропонується всю повноту виконавчої влади передати місцевим виконавчим комітетам, які створюються безпосередньо обраними населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць представницькими органами влади.

Таким чином, в контексті децентралізації публічної влади, головною метою саме владного шляху децентралізації має стати запровадження ефективного і дієвого механізму стримувань і противаг, до основних елементів якого мають відноситись:

- Рознесення у часі виборів до представницьких органів (місцевих і центрального) та виборів Президента України і губернаторів областей. Відповідно, такий порядок має підвищити ротацію кадрів виконавчої і представницької гілок влади, зменшить її застиглість.

- Право вето верхньої палати щодо законів, прийнятих нижньою палатою з питань, віднесених до компетенції верхньої палати. Це право має стримувати нижню палату в частині її діяльності по відношенню до інтересів регіонів України.

- Збереження права вето Президента на закони, що прийняті нижньою палатою Парламенту.

- Запровадження випадків розпуску Президентом нижньої палати Парламенту. Такі випадки мають бути чітко передбачені Конституцією і мають дисциплінувати нижню палату в аспекті її діяльності стосовно формування Уряду та затвердження державного бюджету на наступний рік.

- Призначення Президентом Державних секретарів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. У випадку, якщо Прем'єр-міністр та міністри мають бути політичними фігурами та призначатися парламентом, вища кадрова посадова особа у центральних органах виконавчої влади має призначатися Президентом для збереження послідовності на наступництва політики центрального органу виконавчої влади.

- Оновлення вертикалі місцевих державних адміністрацій. Дане положення має створити контролюючу вертикаль за конституційністю діяльності органів місцевого самоврядування та інших органів, що мають територіальну структуру крім випадків, передбачених Конституцією та законом. Вони мають від імені Президента, як гаранта Конституції, наглядати за додержанням принципів демократії та законності в регіонах.

Торкаючись питання напряму територіальної децентралізації, слід зазначити, що сьогодні в Україні децентралізація державної влади в цьому розумінні застосована в двох основних формах: місцевого самоврядування і Автономної Республіки Крим.

Процес реформування системи органів місцевого самоврядування в Україні відбувається тривалий час. Фактично, з прийняттям Конституції України у 1996 році та прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у 1997 році розпочато системну зміну структури місцевого самоврядування в Україні. Відзначаємо перманентність змін чинного законодавства в діяльності місцевих рад, що багато в чому обумовлює кількість та системність здійснюваних в Україні

наукових досліджень з проблем місцевого самоврядування та даного дослідження зокрема.

У той же час, аналіз наукових джерел та аналітичних відомостей громадських інституцій та інших джерел дає підстави стверджувати, що сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні потребує вдосконалення. Для формування ідеальної моделі багаторівневого управління в системі місцевого самоврядування та посилення ролі об'єднаних територіальних громад у реалізації функції держави на місцях вимагається подальша уніфікація адміністративно-правового регулювання. Підвищення ефективності в діяльності виконавчих органів місцевих рад є невід'ємною передумовою впровадження демократичних перетворень, та визначальним як для зміцнення державності, так і для підвищення рівня якості життя населення на місцях.

Аналіз змісту наведених у попередньому підрозділі наукових праць дає можливість зрозуміти, що досвід країн Західної Європи та Північної Америки свідчить про те, що вся державна і ділова управлінська діяльність стане ефективною та результативною тільки за умови, що ця діяльність буде будуватися на засадах знань про людину, суспільство і державу у тандемі з інноваційними управлінськими технологіями, організаційними механізмами та інструментами.

Продовжуючи компаративістське порівняння процесу регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні зарубіжних країн стверджуємо, що для західної ліберальнодемократичної традиції є характерним сильне та спроможне місцеве самоврядування, як з законодавчого підкріплення, так із фінансово-бюджетної складової. Відповідні принципи діяльності виконавчих органів місцевих органів влади сприяють залученню широкої верстви населення до управління місцевими справами, розподілу відповідальності за стан справ у громаді,

підготовці відповідних управлінських рішень та покращення якості життя населення.

В одній із колективних праць з проблем місцевого самоврядування автори констатують, що стабільний розвиток суспільства та ефективне функціонування держави вимагає забезпечення збалансованості загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперацію та координацію цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади [62, с. 11].

Також велику роль відіграє фактор громадянського суспільства та розвитку його елементів. Об'єктивно, для більшості країн характерними є проблеми у відносинах між державними службами і службами місцевого самоврядування, з одного боку, та з громадянами з іншого боку, які не задоволені рівнем надання адміністративних послуг, якістю надання адміністративних послуг та невідповідністю сучасним вимогам і нормам надання адміністративних послуг у різних адміністративно-територіальних одиницях. Така тенденція притаманна перш за все громадам базового рівня селищних та сільських територій. Відповідно, подібна проблема є характерною й для нашої держави та вказаних територіальних громад. Вирішення відповідної проблеми можновладці (в особі й Президента України та урядовців) вбачають у розвитку інформаційних та інтерактивних форм управління та суцільної цифрової трансформації.

Для сучасної європейської спільноти властивим є розподіл публічного управління за трьома рівнями: загальнодержавне управління, управління на регіональному та місцевому рівнях. До аналогічних висновків приходять автори навчального посібника з державного та регіонального управління: «Державне управління є динамічною системою, що постійно розвивається. Рівні державного управління: загальнодержавне управління, управління на регіональному та місцевому рівнях» [61, с. 35]. Для кожного з рівнів відзначаються специфікою суб'єкти та об'єкти державного та регіонального управління. Принципи державного

управління, механізми їх прояву і використання при цьому мають як загальний, так і спеціальний характер. Нажаль в Україні так і не було ухвалено Верховною Радою України законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (було відкликано)., що мав на меті закріпити таку триланкову модель публічного управління [32]. Хоч проектом Закону визначалась в Україні чотириланкова модель – до вже існуючих додавалась четверта ланка – допоміжний рівень. Наразі в національній системі права є потреба в усуненні прогалин та колізій щодо розуміння понять «громада», «територіальна громада», «адміністративно-територіальна одиниця» та «рівні адміністративно-територіального устрою» а також розробки відповідних проєктів і внесення доповнень до норм чинного законодавства. Доведена необхідність уніфікації даних понять на рівні Конституції України, приведення у відповідність норм Законів України, прийнятих в процесі децентралізації в країні та визначення статусу виконавчих органів місцевих рад всіх рівнів як суб'єктів місцевого самоврядування відповідного (регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного) рівня.

Висновки до 3 Розділу. Для сучасної європейської спільноти властивим є розподіл публічного управління за трьома рівнями: загальнодержавне управління, управління на регіональному та місцевому рівнях.

За період незалежності Україна включила до національної системи права значну кількість норм міжнародного та регіонального (європейського) права, що становлять систему стандартів у галузі публічного управління.

Включення міжнародних норм до національної системи права відбувається декількома основними шляхами:

- шляхом ратифікації міжнародних стандартів, що автоматично включає ці норми до національної системи права;
- імплементація норм міжнародних до національних джерел права;

- гармонізація норм національного права з нормами Європейського співтовариства.

ИСНОВКИ

За результатами проведеного наукового дослідження, відповідно до поставлених завдань, можна сформулювати наступні висновки:

1. В умовах сучасної України проблематика публічного управління набуває все більшої значущості, що пояснюється низкою чинників. По-перше, це пов'язано із демократичними перетвореннями у пострадянський період, що зумовлює системні зміни у багатьох сферах. По-друге, євроінтеграційний напрямок потребує додаткової уваги до питання «публічне управління» та джерел міжнародного і регіонального права.

2. Періодизація розвитку публічного управління в Україні об'єднує вісім основних історичних етапів:

- 1) Античний період (VII ст. до н.е. – VI ст. н.е.);
- 2) Період формування та розвитку державності у східних слов'ян (VI – XIV ст. н.е.);
- 3) Литовсько-польський період (XIV – XVII ст. н.е.);
- 4) Козацький період (XVI – XVIII ст. н.е.)
- 5) Перебування у складі Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII початок XX ст. н.е.);
- 6) Період національних визвольних змагань 1917 – 1921 років;
- 7) Радянський період;
- 8) Період незалежності.

На кожному із цих етапів система публічного управління має чіткий європейський вектор розвитку, що підтверджується наявністю відповідних інститутів та системи джерел права у цій сфері.

3. Публічне управління – це не просто набір загальних інструментів управління, публічне управління вивчає взаємодію між політичною системою, державним сектором, співвідношення муніципальних, державних та народних інтересів із залучення суспільства до механізму контролю всіх органів влади, включає низку інститутів та підінститутів.

Публічне управління поділяють на: державну владу та місцеве самоврядування, кожен з яких має подальшу деталізацію, з урахуванням форми держави та конкретно-історичних умов її формування.

Система інституту державної влади зумовлена системними зв'язками між його складовими елементами, що перебувають у відповідній підпорядкованості один до одного. Кожному з цих елементів конституційно-правового інституту державної влади притаманна внутрішня єдність, яка, в свою чергу, відрізняє їх від інших

4. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 2014 року слід розглядати як історичну подію у взаємовідносинах сторін. Але якщо для Євросоюзу Угода про асоціацію означає успіх політики Східного партнерства, то для України Угода є фактично вибором стратегічного напрямку реформування країни та подальшої інтеграції в систему сучасних світових зв'язків. Водночас, ми маємо усвідомити те, що максимально ефективно скористатись модернізаційним потенціалом Угоди Україна зможе лише за умови чіткого, своєчасного та повного виконання своїх зобов'язань. А це вимагатиме розуміння сучасних соціально-економічних проблем та процесів, відповідних політичних зусиль, інституційних спроможностей та фінансових витрат.

5. Правовими засадами публічного управління є система джерел права, що включають міжнародні та регіональні (Європейські) стандарти у сфері публічного управління, а також національні джерела права. Система джерел права ЄС – це складна за структурою, динамічна, поліфункціональна складова системи права, яка відображає характер розвитку останньої, ефективно взаємодіє з національними правовими системами, скеровуючи їх розвиток за допомогою встановлених принципів та стандартів.

Сучасний період державотворення і правотворення в Україні характеризується певною невизначеністю праворозуміння, становленням самостійної правової системи, системи права і системи джерел права;

відмовою від радянської концепції визнання держави єдиним джерелом права; розмежуванням права й джерел права, права й закону; сприйняттям та закріпленням загальновизнаних принципів права; визнанням права як загальної і рівної міри свободи індивідів, що сприяє гуманізації змісту джерел права.

6. Адміністративно-правовий механізм здійснення публічного управління в Україні включає передусім набір форм та методів здійснення самого управління органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Система форм та методів публічного управління (публічного адміністрування) поділяється на дві основні групи: правові та організаційні, які в свою чергу також класифікуються на окремі види. При цьому правові форми діяльності мають самостійне значення, тоді як організаційні форми діяльності виконують у механізмі здійснення публічної влади допоміжний характер.

До правових форм діяльності відносять: установчу, нормотворчу, правозастосовчу та контрольно-наглядову.

7. У юриспруденції найбільшого поширення набув поділ джерел права ЄС на первинні й вторинні. Хоч підходи до розподілу за цими групами розрізняють. За однією із позицій: первинні джерела охоплюють акти, укладені безпосередньо державами-членами та Європейським Союзом як установчою владою (установчі договори Союзу, договори, що вносять зміни до них, Хартія про основоположні права ЄС, договори про приєднання нових держав тощо). Вони мають вищу юридичну силу і їх юридична чинність не може бути оскарженою в Суді Правосуддя. Вторинні джерела (регламенти, директиви, рішення, висновки, рекомендації тощо) приймаються інститутами ЄС на підставі первинних і, відповідно, повинні їм відповідати. Розрізняють джерела права ЄС за способом застосування на основні та допоміжні джерела. До основних окрім установчих договорів ЄС, міжнародних угод із третіми державами та

актів інституції відносять практику Суду Правосуддя, а до допоміжних – правову доктрину.

Ефективність європейських «стандартів» була підтверджена державно-правовим розвитком Європи починаючи з 1950 року – тобто майже 70-річним досвідом. Саме їх дієвість та найвищий ступінь узагальненості створює передумови для формування інтегрованого суспільства з єдиною системою правових цінностей. У процесах інтеграції саме європейські стандарти мають вирішальний вплив на формування національної системи джерел права України та покликані стати тим вектором розвитку, який сприятиме ефективному наближенню до європейської системи права, правових цінностей. Окрім цього, належний стан закріплення та напрацювання дієвих механізмів реалізації права в Україні створить передумови для якісної перебудови українського суспільства в бік найкращих сучасних світових зразків.

8. Удосконалення правового забезпечення системи публічного управління відбувається шляхом вироблення єдиних критеріїв визначення видів правових актів як джерел права та їх предмета. Розв'язати цю проблему на державному рівні можна шляхом прийняття законів «Про джерела права» та «Про систему джерел права України», у яких, зокрема, слід чітко визначити зміст і співвідношення понять «законодавство», «система законодавства», «система нормативно-правових актів», «система джерел права» тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Основні наукові напрями та найважливіші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2014–2018 роки: Постанова Президії Національної академії наук України № 179 від 20.12.2013 – URL: http://www1.nas.gov.ua/infrastructures/Legaltexts/nas/2013/regulations/Pages/131220_179.aspx.
2. Постанова Президії Національної академії наук України від 14.07.1994 р. за №231. – URL: <http://www1.nas.gov.ua/infrastructures/Legaltexts/rubrics/Pages/Sessions.aspx>.
3. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. За міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – 150 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Mater_konf_NADU/cd2037c0-71c9-458f-aad6-946f6e8488c8.pdf. С. 3-9
4. Тодика Ю.М. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія. Х.:Право, 2008. 540 с.
5. Гавриленко О. А. Античні держави Північного Причорномор'я: біля витоків вітчизняного права (кінець VII ст. до н.е. – перша половина VI ст. н.е.). Монографія. Х.: Парус, 2006. 325 с.
6. Польщиков І. В. Місцеве самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства: теоретико-правове дослідження. Автореф. дис. к.ю.н. Х. 2020. 21 с.
7. Гринишин М., Трохимчук С. Місцеве самоврядування в Україні на шляху до європейського дому в ретроспективі історії. Л.: 2002. 368 с.

8. Ющик О. І. Теоретично-історичні основи законодавчого процесу. К.: Парламент, 2004. 519 с.
9. Яворницький Д. І. Історія запорізьких козаків: у 3 томах. Львів: Світ, 1990. Т.1. 316 с.
10. Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть? / М. С. Грушевський. К.: Основа, 1917. 248 с.
11. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. – Одеса, 2011. - 536 с.
12. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. К.: Тріада, 1997. 344 с.
13. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) Державні утворення (1917-1920); Історичний документ, Конституція від 29.04.1918. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text>.
14. Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки: Конституція, Історичний документ від 15.05.1929. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-29#Text>.
15. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30.01.1937 р. URL: [URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text..](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text..)
16. Камінська Н. В., Бойко Г. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії та Української РСР К.:Архіви України. 2014. 83 с.
17. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 7.12.1990 р. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 2. стаття 5.
18. Про представника Президента України: Закон України від 05.03.1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 23. стаття 335. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12/ed19920305#Text>.

19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. стаття 170. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed19970521#Text>.

20. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р.: ратифікована Україною 15 липня 1997 р. Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». Офіційний вісник України. 2015 р. № 24, № 39. 2013. ст. 1418. стор. 450. стаття 718. код акта 67165/2013.

21. Шульженко Ф.П. Адміністративна реформа: деякі політичні та правові аспекти // Проблеми державно-правової реформи в Україні: 3б. наук. праць. – Вип.3. – К.: Ін-т зак-ства Верховної Ради України, 1997. – С.265.

22. Опришко В.Ф. Конституція: політико-правові основи державної реформи в Україні // Проблеми державно-правової реформи в Україні: 3б. наук.праць. – Вип.3. – К.: Ін-т зак-ства Верховної Ради України, 1997. – С.24.

23. Климова Г.П. К вопросу о содержании местного самоуправления // Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф., Харків, 4-5 грудня 2001 р. / За ред. М.І.Панова. - Х.: Нац. юрид. акад. України. 2002. - С.67.

24. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. - М.: Спарк, 2001.-С.10-11.

25. Словник української мови: в 11 томах/ АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970-1980. – Т. 1. – С. 701. // URL: <http://ukrlit.org/slovnnyk/%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0>.

26. Босак О.З., Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.

27. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 6, 2015. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>.

28. Сутність конституційно-правового інституту державної влади. Сайт Освіта.UA. Право. URL: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/9952/>.

29. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

30. Рада Європи. Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/goal-and-objectives/>

31. Державне управління : підручник : у2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

32. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 13 вересня 2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

33. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторінки, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії, їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р.// Офіційний вісник України. – 2014. – Т.1. - № 75.- с. 2125.

34. Шереметьєва О. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: ретроспектива та реалії сьогодення. // Юридична Україна – 2016 - № 1-2-Ст. 42-46.

35. Коментар МЗС України щодо початку тимчасового застосування Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Урядовий портал. – URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247723148.

36. Референдум у Нідерландах щодо асоціації Україна – ЄС. Європейська правда. – URL: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2015/10/29/7040078>.

37. Консультативний референдум Нідерландів щодо асоціації України і ЄС. – URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.

38. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році. – URL: http://dsmsu.gov.ua/media/2017/03/03/42/Zvit_Ykrayina_YES_2016.pdf.

39. Законопроекти у сфері європейської інтеграції України, які потребують невідкладного розгляду Верховною Радою України. – URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/yevropejska-integraciya/nablizhennya-zakonodavstva-ukrayini-do-prava-yes/zakonoproekti-u-sferi-yevropejskoyi-integraciyi-ukrayini-yaki-potrebuyut-nevidkladnogo-rozglyadu-verhovnoyu-radoyu-ukrayini>

40. Кучабський О.Г. Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України. Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління. Львів. 2010. 514 с.

41. Кондрацька Н.М. Місцеве самоврядування в Україні: Конституційна модель системно-структурної організації. автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Харків. 2017.

42. Гулак Л.С. Місцеве самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект. Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Львів. 2011. 217 с.

43. Габричидзе Б. Н. Система органов государственной власти России. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 479 с.

44. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права : підруч. К.: Кондор, 2006. 477 с.

45. Назаренко О. А. Правозастосування: навч. посіб. К.: НАВС, ФОП Маслаков, 2020. 160 с.
46. Рагуліна К.А. Угода про асоціацію як правова основа адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2016. – вип.1, том 1. – с. 50 – 54.
47. Прилипчук О. В. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Державне будівництво. – 2015. – № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2015_1_28.
48. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу : Указ, Стратегія від 11.06.1998 р. № 615. Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – С. 3.
49. Хомюк Н.С. Сучасна система джерел права України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Львів., 2015. – 21 с.
50. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. Часопис Київського університету права. 2012/1. С. 338-342.
51. Рудой К.М.. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний ун-т внутрішніх справ. - Х., 2004. - 20 с.
52. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000// Офіційний вісник України. – 2000. - № 39. – Ст. 1648.
53. Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза: Учебное пособие. – Харьков: Фирма „Консум», 1998. – 156 с.
54. Ніццький договір та розширення ЄС/ Міністерство юстиції України. Центр порівняльного права. За наук.ред. С.Шевчука. - К.: Логос, 2001. – 196 с.

55. Петров Р.А. Поняття «acquis communautaire» у праві Європейського Союзу // Право України. – 2003. - № 9. – С.142-146.
56. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу. – К.: Знання, 2002. – 381 с.
57. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. Загальна частина / Київ.нац.екон.ун-т. – К., 2002. – 460 с.
58. Кушель Г.-Д. Гармонізація законодавства: досвід держав-членів ЄС і країн Східної та Центральної Європи. Український правовий часопис. – Випуск № 2(7). – березень 2003р. – С. 32-34.
59. Конституція України : Закон від 20.04.1978 № 888-IX. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>.
60. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування : Конституційний договір від 08.06.1995 № 1к/95-ВР. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
61. Державне та регіональне управління : навч. посіб. / О. Ю. Бобровська, Т. О. Савостенко, О. Ю. Матвеєва, В. К. Лебедєва. – 2-ге вид., доповн. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 160 с.
62. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
63. Мінченко Р.М. Еволюція державної влади в сучасній Україні (теоретико-правове дослідження) : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Раїса Миколаївна Мінченко / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2009. — 38 с.
64. Фрицький Ю.О. Теоретичні засади державної влади в Україні: автореф. дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Юрій Олегович Фрицький . – Київ : Б.в., 2009 . – 38 с.

65. Замогильний А. Г. Взаємодія державної влади і державного управління (історико-теоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / А. Г. Замогильний ; Ін-т законодавства ВР України. — К., 2010. — 20 с.

66. Мацола М. І. Політична та державна влада: теоретико-правові проблеми співвідношення та взаємодії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. І. Мацола ; Нац. акад. внутр. справ. — К., 2011. — 18 с.

67. Матвєєв С. В. Юридичний механізм взаємодії органів державної влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. В. Матвєєв ; Луганськ. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. — Луганськ, 2011. — 20 с.

68. Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. — Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”. — Спеціальний випуск – Березень, 2015. — 226 с.

69. Нестор В. Р., Класифікація міст: досвід України та Сполученого королівства Великобританії і Північної Ірландії. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2020 № 45. С. 30-33.

70. Нестор В. Р. Міське самоврядування в Україні та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: компаративне дослідження. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний авіаційний університет, Київ, 2021. 434 с.

71. Петришина М.О., Колодяжний О.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. Молодий вчений. 2016. № 1(28). Ч. 2. С. 47-51.

72. Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України).
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491.

73. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних [...] Закон України від 17.11.2020 № 1009-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>.

74. Hassan A. G. Ouda. Towards a Practical Accounting Approach for Heritage Assets: An Alternative Reporting Model for the NPM Practices. *Journal of Finance and Accounting*. 2014; 2(2):19-33. doi: 10.12691/jfa-2-2-1. <http://www.sciepub.com/reference/48728>.

75. Keeling D. *Management in Government* / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin. – URL: https://www.researchgate.net/publication/327311084_Management_in_Government.