

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

До захисту допустити:
Зав. кафедри
к.ю.н., доцент Черних Є.М.

_____ 2020 р.
«___» _____

Кваліфікаційна робота
за освітнім ступенем «Магістр»
на тему: «Механізм трансформації (реформування) органів виконавчої
влади в Україні: теоретико-правове дослідження»

Студента економіко-правового факультету
Спеціальності 281 Публічне управління та
адміністрування
освітнього ступеня «Магістр»
Горустовича Юрія Васильовича
Науковий керівник:
Свірський Борис Михайлович,
кандидат юридичних наук, професор
кафедри права та публічного
адміністрування
Рецензент:
член виконавчого комітету Маріупольської
міської ради
Забавін Д. В.

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою _____
Секретар ЕК _____
«___» _____ 2020 р.

Маріуполь – 2020

МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Освітній ступінь «Магістр»
Спеціальність 281 Публічне управління
та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ

Зав. кафедри

к.ю.н., доцент Черних Є.М.

« ____ » _____ 2020 року

ПЛАН ВИКОНАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Горустович Юрій Васильович

1. Тема роботи: Механізм трансформації (реформування) органів виконавчої влади в Україні: теоретико-правове дослідження.

Керівник роботи: Свірський Б. М., к.ю.н., професор.

затверджені наказом вищого навчального закладу від «28» лютого 2020 року № 207.

2. Строк подання студентом роботи: 04 грудня 2020 року.

3. Вихідні дані до роботи (мета, об'єкт, предмет): мета роботи полягає в теоретико-правовому визначенні механізму трансформації (реформування) органів виконавчої влади в Україні. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із реформуванням органів виконавчої влади. Предмет дослідження – реформування органів виконавчої влади України.

4. Зміст роботи (перелік питань, які потрібно розробити): дослідити категорію «державне управління» та її співвідношення з виконавчою владою; визначити загальні засади функціонування виконавчої влади; встановити загальні засади реалізації конституційної реформи як засобу трансформації системи органів виконавчої влади; проаналізувати особливості функціонування органів виконавчої влади в умовах європейської міждержавної інтеграції; визначити сучасний стан децентралізації виконавчої

влади в Україні; проаналізувати механізм делегування повноважень органів виконавчої влади на рівень місцевого самоврядування.

5. Консультанти розділів роботи.

Розділ	Прізвище, ініціали та посада Консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	д.ю.н., професор Свірський Б. М.	17.04.2020	05.06.2020
2	д.ю.н., професор Свірський Б. М.	17.04.2020	30.06.2020
3	д.ю.н., професор Свірський Б. М.	17.04.2020	25.09.2020

6. Дата видачі завдання «17» квітня 2020 року.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітки
1.	Підбір теми, керівника та бібліографії наукового дослідження	20 березня 2020 року	
2.	Затвердження плану науковим керівником	17 квітня 2020 року	
3.	Підготовка першої глави роботи і здача керівникові на перевірку	05 червня 2020 року	
4.	Підготовка другої глави роботи і здача керівникові на перевірку	30 червня 2020 року	
5.	Підготовка третьої глави роботи і здача керівникові на перевірку	25 вересня 2020 року	
6.	Підготовка тез і остаточного варіанту роботи науковому керівникові	30 жовтня 2020 року	
7.	Підготовка відповідних документів для впровадження результатів роботи, складання реферату, анотацій і доповіді, отримання рецензії та відгуку керівника	16 листопада 2020 року	
8.	Попередній захист кваліфікаційних робіт	17 листопада 2020 року	
9.	Подання оформленої кваліфікаційної роботи на кафедру	до 04 грудня 2020 року	
10.	Засідання кафедри щодо допущення кваліфікаційних робіт до захисту ЕК	10 грудня 2020 року	

Студент _____

Ю. В. Горустович

Науковий керівник роботи _____

Б. М. Свірський

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	10
1.1. Державне управління та його співвідношення з виконавчою владою.....	10
1.2. Загальні засади функціонування виконавчої влади.....	35
Висновки до розділу 1.....	48
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	49
2.1. Конституційна реформа як засіб трансформації органів виконавчої влади.....	49
2.2. Особливості функціонування органів виконавчої влади України в умовах європейської міждержавної інтеграції.....	60
Висновки до розділу 2.....	69
РОЗДІЛ 3. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК КЛЮЧОВИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ.....	70
3.1. Сучасний стан децентралізації виконавчої влади в Україні.....	70
3.2. Механізм делегування повноважень органів виконавчої влади на рівень місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики.....	83
Висновки до розділу 3.....	94
ВИСНОВКИ.....	95
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	98

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. З моменту проголошення незалежності України процес реформування системи органів виконавчої влади набув перманентного характеру, і серед основних напрямів трансформації даної системи ключовою та визначальною є децентралізація публічної влади як делегування управлінських повноважень та реальних можливостей і гарантій їх реалізації на рівень місцевого самоврядування, що є найбільше наближеним до кожного окремого громадянина – члена конкретної територіальної громади.

Необхідно також наголосити на проблемній військово-політичній ситуації, що склалася внаслідок іноземної збройної агресії в окремих районах Луганської і Донецької областей, а також Автономній Республіці Крим. Одним з важливих кроків щодо недопущення подібних ситуацій в майбутньому є проведення децентралізації публічного управління разом з реалізацією широкого комплексу політико-правових реформ, серед яких одним з головних напрямів є створення об'єднаних місцевих територіальних громад з розширеними реальними можливостями щодо вирішення питань місцевого значення, у тому числі тих питань, що у вітчизняній практиці традиційно відносилися до компетенції центральних і місцевих органів державної виконавчої влади.

Крім того, реалізація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом з відповідною адаптацією національного законодавства і управлінської практики до норм і стандартів ЄС потребує запровадження принципово нової моделі організації та діяльності системи органів виконавчої влади, включаючи інституціональну, кадрову, організаційну, нормативно-правову, антикорупційну, бюджетну-фінансову складові такого удосконалення.

Таким чином, комплексне дослідження теоретико-правових засад реформування системи органів виконавчої влади є важливим і своєчасним завданням юридичної та управлінської науки, вирішення якого сприятиме подальшій належній розробці ефективних юридичних і управлінських механізмів трансформації практики державного управління у різних сферах суспільних відносин в Україні.

Стан наукової розробки теми. Варто зазначити, що окремі питання проблематики удосконалення функціонування системи органів виконавчої влади були досліджені різними науковцями у сфері права та публічного адміністрування.

Зокрема, серед інших, слід відзначити праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як М. О. Баймуратов, Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, М. І. Корнієнко, М. І. Мельник, М. В. Оніщук, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, А. О. Селіванов, О. В. Скрипнюк, І. Д. Сліденко, М. І. Ставнійчук, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко.

При цьому праці українських вчених здебільшого були зосереджені на дослідженні загальних засад правової чи управлінської модернізації суспільства. Водночас сучасні умови потребують аналізу процесу реформування системи органів виконавчої влади у тісному діалектичному зв'язку як з децентралізацією публічної влади, так і з адаптацією форм і методів державного управління до європейських принципів, норм і стандартів.

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження зумовлена актуальністю та ступенем розробленості обраної теми і полягає в дослідженні теоретико-правових засад реформування (трансформації) системи органів виконавчої влади в Україні.

Відповідно до поставленої мети в роботі зосереджується увага на розв'язанні таких **завдань**:

- дослідити категорію «державне управління» та її співвідношення з виконавчою владою;
- визначити загальні засади функціонування виконавчої влади;
- встановити загальні засади реалізації конституційної реформи як засобу трансформації системи органів виконавчої влади;
- проаналізувати особливості функціонування органів виконавчої влади в умовах європейської міждержавної інтеграції;
- визначити сучасний стан децентралізації виконавчої влади в Україні;
- проаналізувати механізм делегування повноважень органів виконавчої влади на рівень місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реформуванням системи органів виконавчої влади.

Предмет дослідження – теоретико-правові засади механізму трансформації (реформування) органів виконавчої влади в Україні.

Методи дослідження. Методологічна база дослідження поєднує в собі загальнонаукові та спеціальні наукові концепції, теорії і методи. Як методологічна база дослідження використовуються такі методи пізнання: історичний, компаративного аналізу, емпіричного узагальнення, моделювання та абстрагування, діалектичний, системний, комплексний та інші. Так, для пізнання юридичного змісту реформування органів виконавчої влади застосовується діалектичний метод. Системний метод застосовувався при аналізі чинного стану функціонування системи органів виконавчої влади. Методи моделювання та абстрагування використано в процесі дослідження подальших перспектив реформування системи органів виконавчої влади України. Широко застосовуються також загально-гносеологічні прийоми пізнання – індукції, дедукції, аналізу та синтезу, що сприяло дослідженню теоретико-правових засад трансформації органів виконавчої влади України у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що *вперше*: встановлено закономірності співвідношення державного управління та виконавчої влади; визначено основні напрями впливу процесу реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на подальші перспективи реформування системи органів виконавчої влади; *удосконалено*: наукові підходи до визначення сучасної моделі функціонування системи органів виконавчої влади; *отримали подальший розвиток*: практичні пропозиції щодо подальшої децентралізації та делегування повноважень органів державної виконавчої влади України на рівень місцевого самоврядування у контексті створення об'єднаних територіальних громад як найбільш ефективної організаційно-правової форми місцевого управління у різних життєво важливих сферах суспільних відносин.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що здобуті автором результати можуть бути застосовані: *у науково-дослідній діяльності* – для наукового опрацювання питань, пов'язаних з реформуванням системи органів виконавчої влади; *у нормопроектній, правотворчій роботі* – як теоретико-методологічна основа розробки проектів змін до Конституції України та профільного законодавства про організацію та діяльність органів виконавчої влади; *у правозастосовній діяльності* – для оптимізації форм, методів і засобів імплементації європейських правових і управлінських стандартів у діяльність органів виконавчої влади України; *у навчальному процесі* – при підготовці підручників та посібників, викладанні профільних навчальних дисциплін, таких, як «Конституційне право», «Державне управління та виконавча влада в Україні», «Адміністративне право», «Теорія державного управління»; *у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації* – державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, правознавців, при створенні навчально-методичних матеріалів.

Апробація результатів дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені на ІХ Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» (Маріупольський державний університет, 19 травня 2020 р.).

Предмет дослідження визначає структуру кваліфікаційної роботи, яка включає вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел (загальний обсяг – 105 сторінок).

РОЗДІЛ І

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1.1. Державне управління та його співвідношення з виконавчою владою

Аналізуючи теоретико-правові засади реформування (трансформації) органів виконавчої влади, в першу чергу слід розглянути теоретико-методологічні засади визначення таких базових управлінських категорій, як «соціальне управління», «державне управління», «виконавча влада», а також особливості їх співвідношення між собою при реалізації владних повноважень органів виконавчої влади різних рівнів.

У цьому контексті необхідно відзначити, що соціальне управління взагалі становить важливий чинник життєдіяльності суспільства, цілеспрямованої людської діяльності для вирішення певних завдань у конкретних сферах і галузях. Ця активність виходить від суб'єктів управління, та може бути визначена як певний комплекс вольових дій, що забезпечують вирішення спільних завдань з метою досягнення життєво важливих національних пріоритетів у повсякденній дійсності соціуму [1, с. 5].

В цілому, у гуманітарній науці визначають такі види управління:

- державне управління з ключовою роллю держави;
- соціальне управління з визначальним місцем людського соціуму;
- управління у приватному секторі (менеджмент).

При цьому серед усіх видів управління визначальна роль належить державному управлінню як різновиду публічного управління у сучасній правовій державі.

Крім того, у теорії державного управління значну частину уваги вітчизняними науковцями звернуто на дослідження такого явища, як соціум (суспільство), сутність якого визначається його природою, і яке розвивається за певними логічними закономірностями.

У цьому контексті слід зазначити, що суспільний лад України являє собою організацію і діяльність суспільства, які передбачені й гарантовані Конституцією та законами.

Суспільний лад – це система організаційних і правових форм соціальних відносин у політичній, економічній, соціальній, культурній та інших сферах, передбачених і закріплених конституцією та законами України. Він є основною складовою частиною конституційного ладу і визначає характер інших його складових, у тому числі державного ладу. Народ є єдиним джерелом влади і має право здійснювати її (владу) як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1, с. 12].

Суспільний лад як юридична категорія позначає правові основи устрою взаємовідносин у суспільстві, що історично сформувалась у третій чи іншій державі [2]. Поняття суспільного ладу залишається певною мірою даниною поваги стосовно здобутків радянської державно-правової науки та також формаційних теоретико-методологічних підходів у проведенні відповідних юридичних досліджень. Якщо ж брати до уваги західноєвропейську та американську юридичну науку, то можна відмітити те, що така категорія як «суспільний лад взагалі не досліджується. Натомість, значна увага більш приділяється проблемам генезиса громадянського суспільства.

Кажучи про традиційність як ознаку державного управління взагалі та виконавчої влади зокрема, то треба відмітити те, що вітчизняні правознавці виокремлюють суспільний лад як об'єкт правових досліджень, тут треба зупинитися більш детально сутнісних і змістовних характеристиках конституційних основ суспільного ладу. Взагалі цю категорію можна

визначити як організацію і діяльність суспільства, передбачену й гарантовану Конституцією України.

Якщо ж розглядати суспільний лад поряд з державним ладом, то можна сказати, що він є складовою частиною конституційного ладу кожної сучасної правової держави.

Водночас існує точка зору, що найбільш коректним терміном є дефініція «громадянське суспільство», яка охоплює об'єктну характеристику публічного адміністрування, а водночас – і демонструє його джерело, яким, поза сумнівом, виступає ініціатива сформованого, цілеспрямованого, вольового соціуму як носія певних ідей, настанов, правил та норм поведінки у суспільних відносинах в різних сферах повсякденного буття.

За своєю суттю суспільний лад України являє собою передбачену Конституцією та законами загальнонаціональну систему суспільних відносин (організаційних і функціональних), зумовлену внутрішніми та зовнішніми факторами (політичними, економічними, соціальними, духовними, історичними, географічними, національними тощо). Так, сучасний суспільний лад України характеризується як перехідний до утвердження громадянського суспільства, змішаний. Але ж не кожне суспільство можна назвати громадянським. Громадянське суспільство являє собою спільність вільних і рівноправних людей, кожному з яких держава забезпечує юридичні можливості бути власником і брати активну та всебічну участь у політичному житті [2].

Як зазначає класик української адміністративно-правової та управлінської науки В. Б. Авер'янов, у вітчизняній та зарубіжній літературі не сформувалося сталого та загальновизнаного визначення державного управління [3, с. 56]. Таку ж думку висловлює Г. Райт [4, с. 23]. Публічне адміністрування можуть так само трактувати з точки зору суті, реального змісту діяльності або форм, яких воно набирає і в яких існує. Враховуючи поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, деякі автори визначають

публічне адміністрування як форму прояву реалізації виконавчої влади шляхом відмежування законодавчої, виконавчої та судової влади, наголошуючи тим самим на іманентному внутрішньому теоретико-методологічному змісті публічного адміністрування у сучасній правовій державі.

Іншими словами, державне управління – це вольовий, підзаконний, оснований на фактологічних наукових засадах вплив державного механізму на суспільні відносини, людську свідомість, функціонування особи і громадянина задля досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, через реалізацію публічної політики, породженої політичною системою суспільства та нормативно втіленої у практичному здійсненні компетентними органами публічної влади певного формально визначеного обсягу своїх законодавчих повноважень [5, с. 43].

Державне управління при цьому, за нашим глибоким переконанням, досить тісно пов'язане з реалізацією цілей і функцій органів державної виконавчої влади.

Розглядаючи з управлінської точки зору такий елемент суспільного ладу як система державного управління, то вона становить сукупність державних і громадських соціальних інститутів, що реалізують публічне адміністрування, регулюють відносини між громадянами та соціальними колективами, забезпечують рівновагу між життєво важливими національними інтересами [6, с. 20].

Головним носієм державного управління є держава в особі відповідних органів державної влади як елементів механізму держави: законодавчої, виконавчої та судової.

Виходячи з нормативно-правових приписів, органи державної влади, зокрема: визначають засади внутрішньої та зовнішньої політики; здійснюють внутрішню та зовнішню політику; забезпечують виконання державних

програм економічного, науково-технічного, соціального та національно-культурного розвитку; здійснюють зовнішню політичну та економічну діяльність у різних її організаційно-правових формах.

Іншими словами, суспільний лад за своєю формою становить певний комплекс форм демократії, способів функціонування публічної влади, управлінського адміністрування тощо.

За формою діяльності політична система виступає фактично системою організаційних і функціональних форм усіх сфер життя та діяльності суспільства. Якщо організація та діяльність держави, органів державної влади та інших її інститутів має регулюватися Конституцією й законами всебічно та повно, то організація та діяльність суспільства повинні закріплюватися мінімально, оскільки Конституція України проголошує свободу (багатоманітність) політичного, економічного, ідеологічного життя суспільства, максимально можливе невтручання в життя та діяльність особи й суспільства.

Українське суспільство нині перебуває на початку свого шляху до розбудови розвинутої правової держави.

Основними рисами сучасного публічного адміністрування, зокрема, є: визнання людини, її інтересів, прав і свобод головною соціальною цінністю суспільства; рівноправність і захищеність усіх форм власності; економічна свобода громадян та їх об'єднань у виборі форм і здійсненні підприємницької діяльності; свобода і добровільність праці на основі вільного вибору форм і видів трудової діяльності; надійна і ефективна система соціального захисту людини; політична і ідеологічна свобода, наявність демократичних інститутів, які забезпечують право громадянина на участь у державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

Значний вплив на суспільний лад, а також на його сутність має національний склад українського суспільства, його багатонаціональність в етнічному відношенні.

Принцип народовладдя визначає пріоритетну позицію народу України щодо вирішення питань зміни території України шляхом всеукраїнського референдуму. Так само цей принцип встановлює право народу на вирішення територіальних питань не безпосередньо через референдум, а через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Під принципом рівноправності розуміється рівні політичні, соціально-економічні та законодавчі права адміністративно-територіальних одиниць нашої держави. Держава та центральна влада має в однаковій мірі приділяти увагу розвитку соціальних, культурних, економічних та політичних потреб регіонів та така політика має проводитись в усіх без винятку адміністративно-територіальних одиницях. Жодна з територіальних складових держави не може бути обмежена в правах загалом та у порівнянні з іншою територіальною одиницею.

Принцип законності означає, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. А принцип публічності встановлює, що діяльність таких органів має бути публічно доступною для того, щоб суспільство могло здійснювати свій контроль за виконання покладених на ці органи функцій.

Принцип системності територіального устрою полягає в упорядкованості, узгодженості системи територіальних одиниць, поєднаних між собою багатофункціональними взаємозв'язками. Це означає наявність чітко організованої системи певних органів в управлінні територіальними одиницями та наявність ієрархії між ними. А принцип стабільності означає що така система має бути довготривалою для забезпечення прогнозованості в діях цих органів та зручності в здійсненні діяльності та надання послуг населенню.

В принципі відповідності нормам міжнародного права реалізується повага з боку держави Україна до суверенітету інших держав при здійсненні

внутрішньої політики. При здійсненні такої політики має бути дотримання загальноновизнаних міжнародних норм щодо дотримання прав людини, не порушення територіальної цілісності іншої держави та не втручання в внутрішні справи такої, мирного вирішення питань без допомоги застосування сили чи погрози її застосування, дотримання та поважання прав національних меншин.

Отже, основи суспільного ладу України – це встановлені, або закріплені Конституцією та законами України ідеали та принципи генезису та діяльності громадянського суспільства в Україні. Відповідні ідеали та принципи розвитку та діяльності суспільства та його представники – людей – отримують свій розвиток у всіх сферах суспільного життя [7, с. 21]. Також можна виявити політичні, економічні, соціальні, культурні, інформаційні та інші основи суспільного ладу України [8, с. 14].

Усталеним є твердження про те, що конституційний лад України представлений двома дихотомічно пов'язаними складовими – державним і суспільним ладом України [9, с. 17]. Кажучи про конституційні основи державного та суспільного ладу України, врешті, й деталізують сутність та зміст конституційного ладу України.

Кажучи про категорію конституційні основи державного ладу України, то стосовно вітчизняної юридичної науки вчені не виправдовано уникають її визначення. Конституційні основи державного ладу України – це визначені в Конституції України загальні засади організації та діяльності Української держави, які знаходять свій розвиток у конституційних правовідносинах і визначають сутність і соціальне призначення держави.

З приводу цього можна висловити припущення, що основи конституційного ладу України визначають правовий режим існування та діяльності Української держави.

Державний лад України являє собою організацію і діяльність держави. Оскільки держава сама є організацією, зокрема політичною організацією

суспільства, то державний лад іноді визначається й може визначатись як будівництво держави (державне будівництво, або державотворення) або її устрій та діяльність.

Державний лад – це система основних політико-правових, економічних, соціальних відносин, які закріплюються державно-правовими нормами [10, с. 82]. Державний лад може бути конституційним, якщо мова йде про конституційну державу, тобто державу, яка впливає на суспільний лад правовим шляхом, виконує певні обов'язки перед людиною і суспільством, і неконституційним – державний лад тоталітарної держави.

Конституційним, офіційним, легітимним вважається той державний лад, який передбачається і закріплюється Конституцією та реально існує. Державний лад є складовою частиною конституційного ладу. Він, як правило, найповніше визначається конституцією держави і найбільше гарантується нею. Разом з тим він є одним з найскладніших конституційних інститутів та несе найбільше суспільне навантаження.

За своїм змістом та формами він є багатогранним явищем, яке охоплює структурні (організаційні) й функціональні основи держави, насамперед політичну, економічну, соціальну, культурну та інші засади життєдіяльності сучасного соціуму.

Зокрема, до основних засад публічного адміністрування відносять такі структурні елементи:

- державний механізм;
- економічний механізм;
- механізм соціального забезпечення;
- механізм здійснення культурно-духовної та соціокультурної політики держави.

По-перше, Українська держава і державний лад України мають у багатьох відношеннях перехідний і змішаний характер, перебувають у стадії становлення.

Україна відмовляється від своєї попередньої позиції; метою розвитку України є справді встановити незалежний, суверенний, повноцінний, справедливий уряд світового співтовариства та створити уряд, який служить людям, крім влади людей, які не визнають жодних своїх прав. Вона розглядає права та свободи людини як свою головну відповідальність за визнання прав уряду, включаючи різні політичні партії, типи власності, приватну власність, різні ідеології, принципи, принципи тощо. За роки незалежності в українській державі відбулися істотні зрушення майже у всіх сферах – політичній, економічній, соціальній, культурній, але, на жаль, в жодній з них остаточно не сформувались нові суспільні відносини.

Це дає підстави стверджувати, що український уряд сьогодні має змішаний перехідний характер Конституції 1996 р. Узагальнює конкретні результати розвитку нашого уряду та створює необхідні умови для його розвитку, зростання та створення нових символів якості, які можуть призвести до реального, демократичного, соціального, правового та послідовного, ефективного управління.

По-друге, державний устрій України створює національну державу Україну. В основному це пов'язано з тим, що в основі формування сучасної держави Україна лежить реалізація багатовікової ідеї українського об'єднаного, незалежного, демократичного, справедливого, правового, соціального, розвиненого уряду. Водночас регіон, формування української політичної нації – український народ зацікавлений у розвитку українських етносів та інших етносів.

Згідно з Конституцією, уряд, встановлений українською національною практикою, включає всіх українців з правом на самовизначення, консолідацію та розвиток українського народу, його історичної свідомості, традицій та звичаїв, а також етнічних, культурних, мовних та релігійних ідентичностей.

По-третє, як показує практика становлення публічного управління в нашій державі, український уряд був створений як європейська держава з необхідними характеристиками для більшості європейських країн та урядів у всьому світі. Це підтвердила Конституція України 1996 року.

По-четверте, з часу проголошення незалежності Україна виступала як важливий міжнародний елемент, впливаючи на інші держави та міжнародні організації.

Конституція кожної країни спочатку визначає основи державного устрою, його основні принципи, дає правила, зміцнює і захищає [10, с. 83]. Ці основи, обмежені українською конституцією, забезпечують основні принципи організації та діяльності регіону та його основних установ та державних установ, основні функції регіону, інших частин регіону.

Як конституційна основа регіонального устрою України, основна кваліфікація сучасної держави залежить від змісту статті, яка зазначена в конституції. Також, окрім структури політичної системи, урядової структури та форм правління, конституційна основа регіональної системи України визначається загальними принципами національної безпеки та правовою системою територіальних кордонів України.

Поняття управління ширше, ніж поняття конституційного ладу. Конституційна система передбачає існування статутної конституції в державі, але вона не обмежується власним існуванням.

Конституційний порядок настає лише у справжньому розумінні демократичної вимоги конституції та фактичного дотримання положень конституції, що забезпечує межі уряду та верховенства права. Слід зазначити, що такі обмеження створюють найбільш сприятливі умови для діяльності громадянського суспільства, що є передумовою конституційного уряду.

У сучасний час найважливішими питаннями в житті суспільства та управління, незалежно від того, яким є уряд світу, все ще залишаються

питаннями по суті та суті його конституційного устрою. Однак ця конституційна система – це інститут конституційного права, який породжує свою безперервність та розвиток не лише з конституційно-правової системи, а й із загальної національної правової системи.

У випадку з Україною питання встановлення конституційного ладу завжди здавалося важливим. Важливо зазначити, що головним політико-правовим наслідком проголошення незалежності України в 1991 р. була докорінна зміна конституційної системи публічного управління та виконавчої влади. Сюди також входить Декларація про незалежність України від 1 липня 1990 р., яка заклала основні принципи організації та функціонування нової незалежної республіки, української незалежної системи управління. З огляду на це, обґрунтовано припустити, що конституційний лад України включає, насамперед, соціальну та державну системи.

Конституція України як Основний Закон держави займає центральне місце в системі законодавства, оскільки є головним джерелом права України. Розділ I «Загальні засади» — провідний у структурі Конституції, має особливе значення як для самої Конституції, так і для всієї системи національного законодавства.

У цьому розділі закріплюються засади конституційного ладу України. Водночас є поняття «конституційний лад».

Ми вважаємо, що Розділ I Конституції України, який має назву «Загальні засади», використовує термін, який є не зовсім вдалий для відображення змісту цього розділу, оскільки у кожної людини виникає питання – загальні засади чого? На приклад інші держави колишнього СРСР назву згаданого розділу визначають відповідно до його змісту, а саме: засади конституційного ладу чи наприклад засади державного ладу.

У юридичній літературі немає єдиного розуміння поняття конституційного ладу, але всі вчені юристи стоять на позиції, що наявність у

державі Конституції ще не дає підстав існуючий суспільний лад вважати конституційним. Це зумовлено тим, що суспільний лад не можна вважати державно-правовою категорією на відміну від конституційного ладу. До того ж він може бути і неконституційним, оскільки вплив держави на людину і суспільство в цілому може здійснюватися і поза межами права. А тому термін «конституційний лад» не є синонімом терміна «суспільний лад».

На нашу думку, можна погодитись із сучасними вітчизняними правознавцями, які вважають, що сутність конституційного ладу будь-якої країни випливає із змісту її Основного Закону. Але основи конституційного ладу України не можуть бути тотожними змісту того чи іншого розділу Конституції України, оскільки ця категорія передбачає наявність як нормативно-правових, так і теоретико-методологічних складових.

За своєю суттю конституційний лад являє собою певний тип конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і права. Нинішній конституційний лад України є перехідним, змішаним, що зумовлено, насамперед, відповідним характером суспільства, держави і права, які поєднують у собі риси різних соціально-економічних формацій і відповідно, різних типів держави і права, перебуваючи на стадії становлення. Перехідний характер конституційного ладу також зумовлює і конституційна реформа в Україні, яка стала більше предметом політичних спекуляцій, аніж ретельного конституційно-наукового аналізу.

Кажучи про змістом конституційного ладу, то він охоплює передбачені й гарантовані конституцією державний і суспільний лад, конституційний статус людини й громадянина, систему безпосереднього народовладдя.

За формою конституційний лад України є системою основних організаційних і правових форм суспільних відносин, передбачених Конституцією, тобто основній видів організації та діяльності держави, суспільства та інших учасників конституційно-правових відносин.

Суверенність конституційного ладу полягає у визначенні, встановленні конституційного ладу й можливості його зміни лише волею народу України. Право визначати і змінювати конституційний лад України, як зазначається у ст. 5 Конституції України, належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Відповідно до ст. 2 Конституції України її суверенітет поширюється на всю територію України.

Нинішній конституційний лад України визнає і гарантує місцеве самоврядування, що означає можливість безпосереднього здійснення влади окремими спільнотами громадян в особі територіальних громад.

Конституційний лад має реалізувати прагнення до соціального порядку на основі співіснування індивідуального та групового інтересів із загальними, забезпечувати пріоритет прав особи. Все це потребує з боку держави ефективних гарантій, без наявності яких існуючий лад не можна вважати конституційним.

Процес суспільно-політичних перетворень відомий Україні протягом всіх років її незалежності. Український народ, підтримавши ідею існування власної держави на Всеукраїнському референдумі 1991 р., обрав шлях формування спільноти вільних, рівноправних, свідомих громадян та їх об'єднань. Становлення нової демократичної держави стало показником політико-ідеологічної розвиненості громадянського суспільства та його дієвої спроможності створити нові державно-владні інституції та суспільний лад на засадах економічної та особистої свободи кожного окремого громадянина.

Значним кроком розвитку українського громадянського суспільства стала історична подія для всієї держави – Революція Гідності, яка втілила в собі суверенну волю народу щодо визначення подальшого державного та суспільного ладу України. Події на Майдані Незалежності 21 листопада 2013 року – 22 лютого 2014 року кинули виклик усталеному в пострадянському

українському суспільстві розумінню ролі держави і кожної окремої людини в управлінні цією державою, стали дієвим механізмом підвищення правосвідомості та політичної культури в Україні. Євромайдан став показником усвідомлення людиною і громадянином своєї відповідальності перед суспільством, нинішніми та майбутніми поколіннями за майбутню державу.

Суб'єкти громадянського суспільства створюють цілісний, організований, впорядкований соціальний організм, який має на меті задоволення інтересів кожного окремого його учасника відповідно до розуміння правових меж свободи у різноманітних сферах суспільного життя. Формування суб'єктів громадянського суспільства здійснюється самими ж громадянами або їх об'єднаннями, а не державою. При цьому громадянське суспільство не може існувати поза межами держави та нерозривно пов'язане з нею. Органи державної влади впливають на громадянське суспільство для забезпечення інтересів самого громадянського суспільства, яке, у свою чергу, здійснює рішучий вплив на функціонування самої держави. Взаємний вплив держави і громадянського суспільства є проявом взаємодії, а не владного антагонізму, адже громадянське суспільство являє собою зовсім інший спосіб організації політичної влади, ніж влади державної.

Громадянське суспільство в процесі свого функціонування охоплює різноманітні сфери суспільного життя та відзначається складною структурною побудовою. Невід'ємними системоутворюючими елементами громадянського суспільства України є соціальна, економічна, політична та культурна сфери. При цьому саме політична сфера є обов'язковим елементом багатоаспектної системи громадянського суспільства, оскільки існування соціальної, економічної та культурної сфер в сучасній правовій демократичній державі і реалізація інтересів суб'єктів громадянського суспільства в зазначених сферах можлива за умови наявності державно-політичних інститутів та впливу громадянського суспільства на них.

Особливої уваги в умовах військово-політичної інтервенції в Україну заслуговує інформаційна система суспільних відносин. Вона відображає тісний та, як засвідчує практика, дуже впливовий зв'язок з іншими сферами життя громадянського суспільства. Розвиток інформаційних технологій та різноманіття засобів масової інформації виконують в суспільстві і державі ідеологічну функцію. Характер впливу цієї функції на учасників громадянського суспільства визначається рівнем їх правосвідомості, правової культури та загальної досвідченістю. Відповідно, ідеологічна функція залежить від плюралістичних стандартів громадянського суспільства та держави і може здійснювати як конструктивний, так і деструктивний вплив на громадськість.

Соціальні мережі та засоби масової інформації у сьогоденні виконують функцію зв'язку влади з громадянським суспільством з одного боку, та забезпечують високий рівень комунікації між членами громадянського суспільства з іншого. Наявність широкого доступу до інформації у різних сферах суспільного життя забезпечує членам громадянського суспільства можливість на отримання відомостей, які необхідні для прийняття усвідомлених та обґрунтованих рішень. Наразі й досі проблемним в системі громадянського суспільства України залишається питання доступу великої кількості громадян до українських засобів масової інформації в Автономній Республіці Крим та в зоні проведення антитерористичної операції. Такі обставини призводять до ідеологічного дисбалансу, який створює реальну загрозу національній безпеці України та відкриває шлях до зниження легітимності української влади в очах споживачів цієї інформації на зазначених територіях.

Європейські стандарти громадянського суспільства визнають відносини власності в якості фундаментальних в суспільстві ринкової економіки. Приватна власність за умов капіталістичної суспільно-економічної формації посідає визначальну роль у відносинах виробництва,

розподілу, обміну та споживання кінцевого продукту. Саме приватна власність забезпечує матеріальний добробут кожного структурного елемента громадянського суспільства від людини та її сім'ї, як базового осередка суспільства, до великих суб'єктів господарювання, які грають визначальну роль в економіці України. Наявність інституту приватної власності в Україні стимулює членів громадянського суспільства до підвищення рівня своїх знань, вмінь, навичок, творчого потенціалу, ефективності праці та якості продукції, робіт, послуг.

Рушійною силою розвитку громадянського суспільства є опосередкована приватною власністю підприємницька діяльність. Розвиток комерційного свідомості в суспільстві культивує в громадянах почуття ініціативності, активності, відповідальності, господарського ризику, сприяє формуванню бізнес-культури населення. Підприємницька діяльність в громадянському суспільстві являє собою не тільки двигун економічного прогресу, а й шлях до мінімізації залежності особи-підприємця від держави. Особливо актуальним в громадянському суспільстві України є питання функціонування малого бізнесу та навіть мікробізнесу, оскільки саме на цьому рівні зароджується суспільно-економічний фундамент існування держави з розвиненою економікою та створення суспільства економічно вільних заможних власників. Такий шлях дозволить відійти від домінуючих у пострадянському українському суспільстві патерналістських поглядів та підвищить рівень відповідальності особи-підприємця перед самим собою та перед усім суспільством.

В умовах сьогодення держава вже не є головним роботодавцем. Ключова роль сучасної держави з розвинутими ринковими відносинами полягає у здійсненні регулювання економіки шляхом встановлення нормативних засад господарсько-правового регулювання окремих галузей господарської діяльності та відносин економічної конкуренції. Характерною рисою сучасного демократичного громадянського суспільства є створення

належних умов для здійснення приватними особами свого права на працю шляхом самозайнятої господарської чи іншої професійної діяльності, а також найманою працею. Це дозволяє виокремити таку важливу ознаку, як економічний рівень життя громадянського суспільства – суспільства середнього класу. На жаль, традиційний підхід до визначення середнього класу в Україні вказує на його незначну чисельність у порівнянні з чисельністю представників середнього класу в державах-членах Європейського Союзу. Проблемою громадянського суспільства України виступає високий рівень поляризація населення за рівнем доходів та за майновим станом. У цьому випадку Україна, як соціальна держава, повинна зробити свою соціальну політику знаряддям компромісу та примирення різноманітних верств українського суспільства та неодмінно піти шляхом підвищення соціальних стандартів.

Іншим вартим уваги елементом громадянського суспільства є громадські об'єднання. Ці суб'єкти є колективними та створюються для здійснення прав і захисту інтересів учасників цих колективів. Суспільні організації, громадські спілки, професійні союзи є не тільки повноправними учасниками громадянського суспільства, а і його рушійною силою. Своїм функціонуванням вони забезпечують спільне вирішення як загальних проблем спільноти, так і особистих питань її учасників у різних сферах суспільного життя. Дієвим важелем впливу громадянського суспільства на державні інститути можуть бути правозахисні та природоохоронні організації. Не можна не відмітити вагому роль всесвітньо відомої правозахисної організації «Amnesty International», яка активно сприяє підвищенню інтересу громадськості до проблем порушення прав людини в Україні шляхом запровадження системи електронних петицій до органів державної влади, їх керівників та голів держав.

Неодмінно вбачається тісний зв'язок громадянського суспільства з місцевим самоврядуванням. Громадянське суспільство не є однорідною

спільнотою людей і, не зважаючи на його органічну цілісність в межах держави, суб'єктів громадянського суспільства можна поділити на групи за приналежністю до певного населеного пункту в Україні. Відмінності між членами громадянського суспільства можуть виявлятися в етнічних, культурних, географічних, історичних, екологічних та економічних особливостях певної місцевості.

В умовах сучасності особливої уваги потребує питання конституційної реформи місцевого самоврядування. Така реформа місцевого самоврядування вбачається в децентралізації влади на місцях шляхом розширення повноважень органів місцевого самоврядування та ліквідації місцевих державних адміністрацій, як органів державної виконавчої влади на місцях. Важливим кроком до втілення даної реформи у життя стало прийняття Постанови Верховної Ради України від 31.08.2015 «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади». Відповідно до цієї постанови законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» передбачає створення префекта – посадової особи, яку призначає Президент України для здійснення виконавчої влади в районах, областях, м. Києві та м. Севастополі. Також передбачається реорганізація традиційного для України адміністративно-територіального устрою шляхом створення громад, районів, регіонів, де декілька громад становлять район, а АРК та області становлять регіони.

В основі зазначеної реформи місцевого самоврядування лежить прогресивна концепція самоорганізації громадянського суспільства на місцях, яка буде здійснюватися на засадах демократизму і добровільності. Реформа має на меті залучення ініціативних представників громадськості до активної самодіяльності та автономного вирішення питань місцевого значення з урахуванням специфіки кожного окремого населеного пункту та його територіальної громади. Відповідно, територіальна громада являє собою

своєрідний осередок громадянського суспільства, який відіграє роль системоутворюючого елемента в системі громадянського суспільства України в цілому.

Справжнім феноменом українського громадянського суспільства став волонтерський рух допомоги військовим Збройних Сил України, Національній Гвардії України та іншим передбаченим законом збройним формуванням. В умовах неоголошеної війни на Сході України він став яскравим прикладом незалежності громадянського суспільства від держави та, більш того, продемонстрував залежність самої держави від патріотично налаштованої, політично свідомої, готової до особистої та матеріальної самовіддачі громадськості. Суспільство фактично взяло на себе виконання функції матеріально-технічного забезпечення армії, коли сама держава була не спроможна виконувати покладені на неї завдання.

Волонтерський рух допомоги українським військовим охопив не лише громадянське суспільство, представлене населенням України. До цієї суспільно корисної діяльності була залучена ініціативна громадськість іноземних держав, серед яких Канада, США, Польща, країни Балтії тощо. Такий підхід вказує на глобалізаційний характер устрою сучасного громадянського суспільства демократичних держав і відображає тісний взаємозв'язок великої кількості соціальних суб'єктів, які не є ідеологічно обмеженими державними кордонами.

Таким чином, можна зробити висновки, що процес впровадження та реалізації загальновізнаних стандартів громадянського суспільства в Україні повинен супроводжуватися побудовою відкритого демократичного суспільства, центром якого стане людина і громадянин. Втілення у життя ідеї створення громадянського суспільства з новими цінностями відображує цивілізаційну зрілість та готовність народу до позитивних змін в суспільстві і державі. Визначення сучасного громадянського суспільства тяжіє до європейських стандартів щодо розуміння людини у якості базового суб'єкта

громадянського суспільства, а її прав і свобод, честі і гідності, безпеки і недоторканості – найвищими соціальними цінностями. Людина, як член громадянського суспільства, є носієм прав і свобод достатніх для боротьби з державним свавіллям, а само існування розвинутого громадянського суспільства є запорукою викорінення зловживань з боку держави. Отже, демократичне громадянське суспільство в Україні, як і в кожній іншій державі, неможливе без верховенства права та рівності всіх перед законом та правосуддям. Саме в такому громадянському суспільстві інтереси людини стоять вище за інтереси держави, а людина є політично, економічно та ідеологічно вільною.

Важливою складовою конституційного ладу є державний лад. Конституційним, офіційним, та легітимним можна вважати той держаний лад, який передбачається і закріплюється Конституцією та реально існує. Державний лад України являє собою організацію і діяльність держави. Оскільки держава сама є організацією, зокрема, політичною, то державний лад іноді визначається і може визначатись як будівництво держави, або її устрій, діяльність.

За своєю суттю, змістом і формами виконавча влада є багатограним явищем. Зокрема, виконавча влада охоплює структурні (організаційні) і функціональні основи держави, зокрема, політичні, економічні, соціальні і культурні (духовні) основи. Політичні основи виконавчої влади являють собою політичний механізм і відповідну політичну функцію держави; економічні основи – економічний механізм і відповідні функції держави тощо.

Конституція України визначає основні засади, принципи функціонування виконавчої влади України, що є керівними засадами організації та діяльності держави та її основних інститутів; органів державної влади, основних функцій держави, інших елементів (атрибутів) держави. Основними

загальними (політичними) принципами функціонування виконавчої влади України є:

- принцип самостійності держави;
- принцип демократизму;
 - принцип верховенства права;
 - принцип унітаризму;
- принцип республіканської форми державного правління тощо.

Принцип державного суверенітету стосується його незалежності та незалежності від інших країн, що знаходяться в її межах та у відносинах з іншими країнами.

Суверенітет не означає, що одна країна має право здійснювати будь-які дії на міжнародній арені, ігноруючи інтереси інших країн. Це все ще трохи обмежено. У міжнародних відносинах довільна влада не має абсолютного, необмеженого суверенітету. Здійснення «абсолютного суверенітету» може мати обмежені або серйозні наслідки у глобальному співробітництві - військовий конфлікт, важкі постачання та людська шкода.

Внутрішній аспект державного суверенітету виражається в його повній самостійності у формуванні соціально-політичної організації суспільства. Суверенітет відноситься до верховенства, незалежності, досконалості, сукупності та унікальності національної влади, тобто організаційної та політичної влади держави. Як власність держави, це один із принципів національної влади. Люди, які принесли суверенітет та єдине джерело влади в Україні – це народ. Суверенітет надає можливість впроваджувати формули внутрішньої та зовнішньої політики та впроваджувати їх у відповідні державні структури.

Суверенітет держави в Україні характеризується тим, що територіальна цілісність конституційного простору з уніфікованим характером державної влади знаходиться в столиці України, яка має цивільне міжнародне право.

Цей принцип, як і національна демократія, забезпечує найбільш

сприятливі умови для широкої та справжньої участі громадян в управлінні країною та суспільством, а також для забезпечення різноманітності політичного та культурного життя.

Демократична держава має такі основні характеристики: вона гарантує та гарантує демократичний статус місцевих автономних органів. Вона забезпечує послідовне застосування принципів демократії. Існує розвинена система прав людини та громадянських прав і свобод. Він діє за принципом поділу влади, включаючи демократичний механізм вирішення конфліктів між окремими гілками влади.

Проголошення України соціальною державою посиляється на її напрямки та діяльність у здійсненні всебічної та ефективної соціальної політики, такі як права людини та реальні громадянські права, захист зайнятості та здоров'я людей, встановлення гарантій мінімальної заробітної плати та підтримка сімей, матерів, батьків та молоді. Діти, інваліди та люди похилого віку, розвиток соціальних служб, державні пенсії та допомоги. Соціальна держава має такі риси як: визнає людину найвищою соціальною цінністю; підтримує розвиток соціальної активності населення; закріплює в чинному законодавстві ефективну систему державних соціальних служб, які повинні на практиці здійснювати соціальний захист населення, і надає цим службам статус пріоритетних у складі державного апарату; правовими методами забезпечує здійснення принципу соціальної справедливості.

Правовою називають державу, в якій забезпечене верховенство права, а діяльність держави, її органів та посадових осіб реалізується на основі й у межах визначення правом; в якій не тільки особа відповідає перед державою за свої дії, а й держава реально відповідна перед особою за свою діяльність та її наслідки.

Правова держава має такі основні правові риси, як: закріплює в конституції принцип верховенства права; забезпечує реалізацію в державі всіх прав й свобод людини й громадянина, що закріплює в міжнародних

актах, ратифікованих нею; на конституційному рівні забезпечує обов'язковість створення ефективного механізму практичного захисту прав і свобод людини і громадянина.

Основні функції держави не закріплюються повною мірою в якомусь одному розділі Конституції України, вони є змістом майже всіх її розділів, але, на сам перед, закріплені в розділі I, присвяченому загальним засадам Конституції та конституційного ладу. Оскільки основними об'єктами діяльності держави є сфери її діяльності (політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна, зовнішня), то відповідно до них розрізняють такі функції держави як : політичну; економічну; соціальну; культурно-духовну; екологічну; зовнішню.

Зазвичай ці функції умовно називають об'єктними.

За способами діяльності держави розрізняють такі її функції: законодавчу; виконавчу; судову; правоохоронна та інформаційна.

Функції виконавчої гілки влади за сферами її діяльності можна поділити на внутрішні і зовнішні. Внутрішні функції забезпечують внутрішню політику держави :

1) політична – вироблення внутрішньої політики держави, регулювання сфери політичних відносин, забезпечення народовладдя;

2) економічна – регулювання сфери економічних відносин, створення умов для розвитку виробництва; організація виробництва на основі визнання і захисту різних форм власності, підприємницької діяльності; прогнозування розвитку економіки;

3) оподаткування і фінансового контролю – організація і забезпечення системи оподаткування і контролю за легальністю прибутків громадян та їх об'єднань, а також за витратою податків;

4) соціальна – забезпечення соціальної безпеки громадян, створення умов для повного здійснення їх права на працю, життєвий достатній рівень; зняття

і пом'якшення соціальних суперечностей шляхом гуманної та справедливої соціальної політики;

5) екологічна – забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території держави; охорона і раціональне використання природних ресурсів; збереження генофонду народу;

6) культурна (духовна) — консолідація нації, розвиток національної самосвідомості; сприяння розвитку самобутності усіх корінних народів і національних меншин; організація освіти; сприяння розвитку культури, науки; охорона культурної спадщини;

7) інформаційна — організація і забезпечення системи одержання, використання, поширення і збереження інформації;

8) правоохоронна — забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, довкілля, встановлених і регульованих правом усіх суспільних відносин.

Внутрішні функції держави можна поділити ще на дві основні групи: регулятивні та правоохоронні.

Зовнішні функції забезпечують зовнішню політику держави:

1) політична (дипломатична) – встановлення і підтримання дипломатичних зносин з іноземними державами відповідно до загальновизнаних норм і принципів міжнародного права;

2) економічна – встановлення і підтримання торгово-економічних відносин з іноземними державами; розвиток ділового партнерства і співробітництва в економічній сфері з усіма державами, незалежно від їх соціального ладу та рівня розвитку; інтеграція до світової економіки;

3) екологічна – підтримання екологічного виживання на планеті;

4) культурна (гуманітарна) – підтримання і розвиток культурних і наукових зв'язків з іноземними державами; забезпечення збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що мають культурну цінність;

вжиття заходів щодо повернення культурних цінностей свого народу, які знаходяться за кордоном;

5) інформаційна – участь у розвитку світового інформаційного простору, встановлення режиму використання інформаційних ресурсів на основі рівноправного співробітництва з іншими державами;

6) оборона держави – захист державного суверенітету від зовнішніх посягань як економічними, дипломатичними, так і воєнними засобами;

7) підтримання світового правопорядку – участь у врегулюванні міжнаціональних і міждержавних конфліктів; боротьба з міжнародними злочинами.

Найважливішим засобом забезпечення цих правових приписів є конституційно-правові принципи як специфічний вид конституційно-правових гарантій законності і справедливості у щоденній практичній управлінській діяльності органів державної виконавчої влади [12, с. 386].

Таким чином, слід зробити загальний висновок, що як державне управління у певній своїй частині реалізується поза межами виконавчої влади, так і виконавча влада у певній своїй частині реалізується (або може реалізовуватися) поза межами державного управління (наприклад, виконавчими органами місцевого самоврядування на рівні окремих населених пунктів чи створених об'єднаних територіальних громад).

1.2. Загальні засади функціонування виконавчої влади

Трансформації державно-правових інституцій, що тривають сьогодні в Україні і мають на меті побудову оптимальної їх системи, зачіпають майже всі сфери здійснення влади. На місцевому рівні ці процеси стосуються публічної влади, бо тут поряд існують дві її підсистеми: державна влада і муніципальна влада, які реалізуються відповідно органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Існування цих двох систем стало наслідком реформування державної влади на регіональному рівні і викликає певні труднощі.

Слід підкреслити, що і державна влада, і місцева влада в Україні мають свої власні конституційні засади. Владу місцевої громади відокремлено від державної відповідно до ст. 5 Конституції України [13], і, маючи всі вищезазначені ознаки, обидві вони складають різновиди публічної влади.

Місцеве самоврядування охоплює велике коло правовідносин. Сутність місцевого самоврядування полягає у забезпеченні прав територіальних громад для вирішення питань місцевого значення.

Конституція України визначає місцеве самоврядування, правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [13].

Отже, основний закон наділяє територіальні громади певним спектром прав для вирішення питань місцевого значення.

Закон України «Про місцеве самоврядування» містить вичерпне трактування поняття місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність

органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [14].

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні відповідно належності до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється за принципами: а) народовладдя; б) законності; в) гласності; г) колегіальності; ґ) поєднання місцевих і державних інтересів; д) виборності; е) правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством; є) підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; ж) державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; з) судового захисту прав місцевого самоврядування.

Щоб повною мірою зрозуміти сутність місцевого самоврядування, необхідно проаналізувати його концепцію.

Більш широке та всебічне поняття концепції місцевого самоврядування містяться у Європейській хартії місцевого самоврядування.

«Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів

громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [15].

Г. В. Чапала зазначає, що «дослідження місцевого самоврядування як соціального феномена завжди є актуальними, адже у різних варіантах зустрічається практично у кожному суспільстві, із самоврядуванням пов'язують майбутнє соціального управління. Загалом його визначають як право громадян, місцевого співтовариства на самостійну організацію і ведення місцевих справ, а також як одну з організаційно-правових форм здійснення публічної влади. Науковець у своїй монографії виділяє такі ознаки самоврядування:

- 1) це різновид соціального управління;
- 2) влада належить усьому колективу;
- 3) влада здійснюється колективом безпосередньо або через виборні органи;
- 4) суб'єкт і об'єкт управління єдині, збігаються;
- 5) саморегулювання відбувається за допомогою соціальних норм;
- 6) загальні справи ведуться спільно, разом приймаються рішення;
- 7) інтереси співтовариства відстоюються і захищаються на основі самодіяльності» [16, с. 112].

К. С. Бельський визначає місцеве самоврядування як «форму здійснення публічно-самоврядної влади територіальною громадою (населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці). Науковець зазначає, що така форма реалізації влади на місцях означає, що колективні суб'єкти соціуму (територіальні громади) й формовані ними органи (сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, органи самоорганізації населення) здійснюють управлінську діяльність місцевого значення «самостійно чи під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування» (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні»), але при пріоритетному впливі на таку діяльність і участі в ній членів територіальної громади або громади в цілому» [17, с. 18].

Це положення має методологічний характер, адже основна роль у формуванні управлінських структур місцевого самоврядування належить самій територіальній громаді, яка може реалізувати це завдання за допомогою певних форм демократії. Розвиток самоврядування має великі потенційні можливості, надає імпульсів для удосконалення демократії. Матеріальною основою підвищення ролі органів самоврядування має стати збільшення майнових об'єктів муніципальної власності, їх передача органам самоврядування. На базі інтенсифікації цих процесів відбуватиметься зростання ролі місцевого самоврядування в демократизації, підвищення єдності демократії і самоврядування як різних форм здійснення народовладдя.

Якщо брати за основу багаторічний європейський досвід та європейські цінності, то можна зробити узагальнюючий висновок, що місцеве самоврядування є досить важливою складовою у кожній європейській державі. Місцеве самоврядування базується на досить широкому спектрі публічних прав, якими наділені територіальні громади, для вирішення питань місцевого значення.

Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Саме територіальні громади формують представницькі органи місцевого самоврядування. Це право є основою безпосередньої демократії на місцевому рівні.

Аналізуючи систему органів місцевого самоврядування в Україні, можна сказати, що на місцевому рівні територіальні громади мають право контролю, нагляду, спостереження у сфері місцевого самоврядування. Одна з характерних ознак місцевих форм народовладдя це є формування представницьких органів місцевого самоврядування. Таким чином,

громадяни можуть реалізувати своє пасивне та активне виборче право для формування органів місцевого самоврядування.

Отже, дуже важливим аспектом в формуванні системи органів місцевого самоврядування відіграє саме територіальні громади. Тому більш детально проаналізуємо порядок формування органів місцевого самоврядування та їх взаємозв'язок з територіальними громадами.

Д. М. Овсянко зазначає, що поділ форм безпосередньої демократії за територією здійснення має важливе значення, оскільки рішення, прийняті на них, поширюються на відповідну територію. За територією проведення потрібно виділяти всеукраїнські та місцеві форми безпосередньої демократії. До місцевих форм безпосередньої демократії на думку автора потрібно відносити: місцеві референдуми, вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, місцеві ініціативи, громадські слухання, загальні збори громадян за місцем проживання, відкликання депутатів місцевої ради. Водночас з цим, Д. М. Овсянко зазначає, що дорадчі опитування громадян, опитування громадської думки, звернення громадян, мітинги, походи, демонстрації, пікетування, доручення виборців можуть буди як всеукраїнськими, так і місцевими [18, с. 66].

У той же час, С. М. Алфьоров робить дуже важливий акцент на природі формування представницьких органів місцевого самоврядування, а також вказує роль та місце формування територіальної громади у цьому процесі: «При розумінні місцевого самоврядування як специфічного рівня і форми владарювання увагу слід акцентувати на специфіці питань, що підлягають вирішенню через органи місцевого самоврядування, а також на розмірах території, в межах якої функціонує відповідна територіальна громада. Місьцеве самоврядування виступає як специфічна діяльність з вирішення питань місцевого значення, тобто питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності членів територіальної громади. Отже, цю діяльність може

здійснювати не кожний її представник, а тільки той, хто, по-перше, відповідає вимогам закону, що ставляться до кандидатів у депутати, по-друге (що, як уявляється, є не менш важливим), має достатні знання і кваліфікацію і йому виявили довіру члени територіальної громади. Здається, саме в цьому і виявляється сутність місцевих виборів. Таким чином, територіальні громади сіл, селищ, міст, що функціонують на базовому рівні місцевого самоврядування, з допомогою місцевих виборів формують представницькі органи місцевого самоврядування не тільки свого рівня, а й асоційованого рівня місцевого самоврядування (районні, обласні ради)» [19, с. 44].

Як і органи державної влади, органи місцевого самоврядування слід розглядати як сукупність інститутів, які складають систему органів місцевого самоврядування. У систему місцевого самоврядування входять:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради — органи, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законодавством;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення — представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста [20, с. 14].

Слід зробити зауваження на тому, що існуюча система органів місцевого самоврядування найближчим часом може притерпіти суттєвих змін. Саме ці зміни можуть стати істотною умовою впровадження інтеграційних процесів в Україні. Якщо Україна буде рухатись шляхом європейської інтеграції в

питанні реформування місцевого самоврядування, то система органів місцевого самоврядування істотно зміниться. Найголовніша роль у цьому процесі повинна бути відведена саме територіальним громадам.

Територіальну громаду слід розглядати в аспекті реформування системи органів місцевого самоврядування, тоому що саме вона формує представницькі органи місцевого самоврядування. Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Отже, всі органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями територіальною громадою, через механізм місцевих виборів [21, с. 64; 22, с. 68].

У свою чергу, В. Б. Авер'янов з цього приводу зазначає: «Правова природа цієї, як і більшості інших форм діяльності, територіальної громади також впливає зі змісту ст. 140 Конституції України, яка проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів, а також захисту своїх законних прав та інтересів. Тому в Конституції прямо йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад — жителів сіл, селищ, міст в управлінні місцевими справами. І хоча Конституція України не конкретизує самих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, вона залишає їх для врегулювання окремими законами» [23, с. 81].

Виконавчі органи місцевого самоврядування затверджують статuti комунальних підприємств, організацій та установ. Відповідно до закону, вони регулюють ціни та тарифи на продукцію та послуги створених підприємств, делегують своїх представників до спостережних рад господарських товариств, частка капіталу яких належить територіальній громаді тощо.

Розмежування повноважень щодо комунальної власності в системі місцевого самоврядування здійснює сільська, селищна, міська рада. Вона, зокрема, приймає рішення про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; про розмежування повноважень між загальноміським та районним у місті рівнями управління; про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою [24, с. 58; 25, с. 92].

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

При цьому слід зазначити, що «Україна ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування, головною ідеєю якої є теза про те, що органи місцевого самоврядування повинні мати максимум повноважень та відповідних фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення. Держава має делегувати їм свої повноваження у сфері місцевого управління та сприяти розвитку місцевого самоврядування, публічної самоврядної влади як інституту влади, яка функціонує і реалізується на локальному рівні, будучи найбільш наближеним рівнем управління до кожного мешканця відповідної території. Тому, в складних соціальних і соціально -правових процесах становлення та розвитку публічної самоврядної влади істотно зростає роль територіальної громади і кожного з її членів» [26, с. 34; 27, с.40].

Законодавство визначає територіальну громаду, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Територіальна громада наділена низкою прав, які вона може реалізувати згідно норм діючого законодавства.

Конституція України встановлює порядок реалізації прав територіальних громад на місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» [13].

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради [28, с. 82].

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Конституція України визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю (ст. 3) та встановлює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Місцеве самоврядування, як зазначалося вище, нерозривно пов'язане з державою, державною владою. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина є головним обов'язком не лише держави, а й органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією України (ст. 1) Україна є соціальною державою. Соціальною вважається держава, яка надає підтримку незахищеним верствам населення, намагається впливати на розподіл матеріальних благ відповідно до принципу соціальної справедливості з тим, щоб забезпечити кожній людині гідне існування. Головним завданням соціальної держави є сприяння суспільному прогресу, що базується на закріплених законодавством принципах соціальної рівності, загальної солідарності та взаємної відповідальності. Соціальна держава бере на себе обов'язок забезпечити кожному членові суспільства гідний сучасної людини мінімум соціальних благ. Конституційні положення щодо соціального характеру Української держави повною мірою відносяться і до місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб, які зобов'язані турбуватися про соціальну справедливість, добробут населення, соціальний захист своїх жителів. Місцеве самоврядування в соціальній державі також має бути соціальним. У цьому полягає важливий принцип місцевого самоврядування, одна з його основ. Соціальні основи місцевого самоврядування спрямовані на гарантування соціально-економічних та соціально-культурних прав людини і громадянина на місцевому рівні.

Конституція України безпосередньо покладає на місцеве самоврядування обов'язки щодо забезпечення таких прав людини і громадянина у сфері економічного, соціального і культурного життя:

«• право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (стаття 41);

- право громадян на соціальний захист, яке гарантується створенням мережі комунальних... закладів для догляду за непрацездатними (стаття 46);
- право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання від органів місцевого самоврядування житла безоплатно або за доступну для них плату (стаття 47);
- право громадян на безоплатне отримання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (стаття 49);
- право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах (стаття 53);
- право громадян на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56). Органи місцевого самоврядування здійснюють соціальний захист населення, надають підтримку соціально незахищеним верствам населення, сім'ї, материнству і дитинству, розвивають систему соціальних служб, займаються питаннями охорони праці тощо» [13].

Слід відзначити, що права територіальних громад зазначені в Конституції України не є вичерпними. Діюче законодавство встановлює низку місцевих форм безпосередньої демократії окрім прямого виборчого права та механізми їх реалізації.

Слід зауважити, що за 2014-2020 рр. було прийнято цілу низку законодавчих актів, покликаних реформувати систему місцевого

самоврядування. Суть реформування покликана значною мірою розширити права територіальних громад, наділити їх новими повноваженнями.

Разом з тим, варто зазначити, що базові принципи місцевого самоврядування сформульовані в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, яка була схвалена Комітетом міністрів країн Ради Європи в 1985 році і ратифікована парламентом України 15 липня 1997 року [31, с. 48]. Однак слід зазначити, що у місцевому самоврядуванні України норми хартії реалізовані не в повній мірі. Цей висновок зроблений на аналізі практичної діяльності органів місцевого самоврядування, та аналізі практичної реалізації прав територіальних громад. А саме штучне перешкоджання здійсненню прав територіальних громад через правові колізії в системі національного законодавства України регулюючого питання здійснення та провадження місцевого самоврядування.

Значну роль у правовому забезпеченні прав територіальних громад також відіграють акти органів місцевого самоврядування. До них можна віднести рішення та розпорядження органів місцевого самоврядування. Певну увагу слід приділити статутам територіальних громад. Цей документ певною мірою посилює правовое забезпечення низки прав територіальних громад. Статuti громад мають велике значення, як механізм здійснення місцевих форм безпосередньої демократії, вони фактично посилюють та значною мірою конкретизують реалізацію прав територіальних громад.

Статут територіальної громади – це акт нормативного характеру, що ухвалюється представницьким органом місцевого самоврядування і регулює особливості здійснення місцевого самоврядування на території відповідної громади. Статут має не суперечити нормам діючого законодавства і підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України [32].

Одним з головних прав територіальної громади є громадські слухання. Громадські слухання – це встановлений статутом територіальної громади

порядок громадського обговорення найбільш важливих питань місцевого значення, зустрічей членів громади з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування, при яких члени громади можуть порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого самоврядування. Ці пропозиції підлягають обов'язковому розгляду органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Загалом, місцеве самоврядування, по-перше, є умовою, атрибутом демократичного суспільства. Саме на рівні самоврядування можна повно реалізувати принцип демократії: право громадян на управління справами співтовариства. Влада в демократичному суспільстві має бути ближче до народу і народ повинен мати право на її здійснення. По-друге, самоврядування – продукт демократії, одна з визнаних форм здійснення народом належної йому влади. Ступінь розвитку самоврядування залежить від розвитку демократії у суспільстві: чим більш демократичне воно, тим ширше в ньому розвинуті самоуправлінні начала, місцеве самоврядування стає доступним громадянам [13].

Отже, Україні необхідно вирішити проблему дублювання повноважень між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Для цього необхідно впорядкувати власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування.

Таким чином, можна зробити загальний висновок, що органи виконавчої влади знаходяться у постійному процесі трансформації їх функцій, повноважень та інституціональної системи організації діяльності, особливо зважаючи на необхідність імплементації європейських стандартів публічного управління до національного законодавства та повсякденної практики правозастосування.

Висновки до розділу 1

Визначено, що як державне управління у певній своїй частині реалізується поза межами виконавчої влади, так і виконавча влада у певній своїй частині реалізується (або може реалізовуватися) поза межами державного управління (наприклад, виконавчими органами місцевого самоврядування на рівні окремих населених пунктів чи створених об'єднаних територіальних громад).

Встановлено, що органи виконавчої влади знаходяться у постійному процесі трансформації їх функцій, повноважень та інституціональної системи організації діяльності, особливо зважаючи на необхідність імплементації європейських стандартів публічного управління до національного законодавства та повсякденної практики правозастосування.

РОЗДІЛ II

МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Конституційна реформа як засіб трансформації органів виконавчої влади

Конституційна реформа як засіб трансформації органів виконавчої влади та спосіб децентралізації публічного управління має бути спрямована, на наш погляд, в першу чергу, на створення стабільного механізму функціонування публічної влади й недопущення конституційно-правових колізій участю виконавчої гілки державної влади, що здатні перетворюватися у гострі суспільно-політичні кризи, цілу низку яких протягом історії своєї незалежності вже зазнала та продовжує зазнавати Українська держава.

Аналізуючи норми Конституції України, можна відзначити, що для подолання конституційної кризи при розподілі та реалізації публічної влади наступні основні напрямки комплексної конституційної реформи є політико-правовою: 1) застосування конституції та правової системи прямої демократії: вибори та референдуми; 2) посилення на офіційне тлумачення конституції та верховенства права органами конституційного контролю, які конфліктують між собою. 3) внесення змін до конституції та правових актів, що виправляють конкретні суперечності конституції та верховенства права або загальні зміни в політичному та правовому статусі суспільства та держави; 4) здійснення спеціальних конституційних повноважень спеціальними державними органами, як це передбачено конституцією (наприклад, орган, який скасовує парламентські повноваження за розпорядженням глави держави), пов'язане з практикою прямої демократії; 5) захист чинної конституційної системи шляхом здійснення права на

повстання (наприклад, Конституція Німеччини 1949 р.) – у певних конституціях та правових системах [33].

Отже, ці засоби та методи подолання конституційної кризи та вирішення конфліктів конституції є законними в конституції країни, якщо вони визначаються конституцією (принаймні перші три інструменти передбачені переважною більшістю конституцій) і інші конституційні дії, наприклад, українська конституція, будь-який інший механізм, який не регулюється джерелом конституції, вважається суто політичним, тому є і формальним, і законним, а не незаконним і неконституційним.

Таким чином, складна політична ситуація буде вирішена в законодавчому органі, коли конституційно-правові механізми застосовуватимуться в конституції та законі та застосовуватиметься законність. Виходячи з цієї точки зору, слід враховувати основні принципи кожної з вищезазначених чотирьох конституцій та правові механізми подолання конституційної кризи, яка може бути зумовлена деякими конституційними суперечностями, але спочатку потрібно розглянути загальнотеоретичні концепції. Шляхи усунення колізій у законі.

Методи політичного конфлікту та способи його усунення завжди певною мірою відображають загальний характер юридичного конфлікту та відповідні особливості його вирішення. У контексті вирішення питання про механізми подолання конфліктів конституційно-правових норм у системі органів та посадових осіб публічної влади, слід зазначити, що за характером причин, що породжують конфлікти у системі права, розрізняють: а) правові конфлікти, що виникають внаслідок розвитку самих суспільних відносин (рівень економічного розвитку, розвинутість інститутів громадянського суспільства, наявність інститутів демократії); б) правові конфлікти, що є наслідком дії суб'єктивних факторів (можливість знаходження соціального компромісу, боротьба за політичну владу, рівень правової культури населення, наукова обґрунтованість законодавства). За юридичною силою

нормативних актів, що вміщують колізійні норми (т.з. вертикальні колізії) відрізняють: а) колізії норм національного законодавства та норм міжнародного права; б) колізії норм національного законодавства.

Одразу можна підкреслити те, що гарантами конституційного ладу є практично всі основні суб'єкти конституційно-правових відносин та інші елементи цих відносин.

Важливе місце в гарантуванні конституційного ладу відводиться Конституцією – народу України. Виходячи з Конституцією України, то народ України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади та має виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні [34]. Але ж зазвичайно, визначення і зміна конституційного ладу здійснюються не довільно, а у визначених Конституцією і законами формах, зокрема шляхом виборів, референдумів тощо.

Виключно всеукраїнським референдумом, наприклад, вирішується питання про зміну території України [13]. Право народу визначати і змінювати конституційний лад не може бути узурповане державою, тобто самостійно привласнене нею, її органами або посадовими особами (ст. 5).

Крім того, справою всього українського народу є також захист суверенітету і територіальної цілісності України, а також її економічної та інформаційної безпеки [13].

Також не менш важливе місце серед гарантій конституційного ладу займають нормативно-правові гарантії і насамперед норми самої Конституції.

Гарантування конституційного ладу безпосередньо Конституцією полягає насамперед у встановленні власного статусу і відповідно статусу тих інститутів, які вона закріплює; у забезпеченні самою Конституцією власної стабільності, обмеженні можливостей внесення до неї змін і доповнень, а також у регулюванні нею порядку визначення, функціонування, охорони і зміни конституційного ладу.

Згідно із ст. 8, Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і мають відповідати їй. Закріплення в Конституції цієї ієрархії нормативних актів є зрештою закріпленням ієрархії інститутів конституційного ладу, його системності і тим самим стабільності, а також визначаються межі конституційного ладу, співвідношення конституційно-правових та інших суспільних відносин. Зокрема, в Конституції зазначається, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством [35].

Одночасно в Конституції зазначається, що 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.

Конституцією передбачаються порівняно жорсткі умови щодо внесення до неї змін. Так наприклад, зазначається, що законопроект про внесення змін до Конституції може бути поданий до Верховної Ради лише Президентом або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради.

Особливо жорсткі умови щодо порядку внесення змін до тих частин і положень Конституції, які стосуються основ конституційного ладу. Зокрема, згідно із ст. 156 Конституції законопроект про внесення змін до розділу 1 "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України" подаються до Верховної Ради Президентом або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом (ст. 156). При цьому повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з

одного і того ж самого питання можливе лише до Верховної Ради наступного скликання.

Ряд положень Конституції взагалі не можуть бути змінені. Відповідно до ст. 157 Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Також Конституція не може бути змінена в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ст. 157).

Також важлива роль у гарантуванні конституційного ладу належить, поряд з Конституцією, конституційному законодавству, наприклад :

- законам про вибори,
- референдуми,
- політичні партії та інші об'єднання,
- про органи державної влади,
- про територіальний устрій тощо,
- а також іншим галузям законодавства, зокрема адміністративному, кримінальному, інформаційному, митному, військовому тощо.

Ще одним також не менш важливим гарантом конституційного ладу є, звичайно, держава. Відповідно до ст. 17 Конституції захист суверенітету і територіальної цілісності України, гарантування її економічної та інформаційної безпеки покладається насамперед на державу. Ці напрями діяльності держави є найважливішими її функціями (ст. 17).

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності безпосередньо покладаються на Збройні Сили. Гарантування державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом (ст. 17). При цьому зазначається, що Збройні Сили та інші військові формування не можуть бути використані для обмеження прав і свобод

громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкодження їх діяльності (ст. 17).

Держава за Конституцією гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ст. 15), забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки (ст. 13), а також забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами (ст. 54).

Гарантується громадянам також свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності (ст. 54).

Особлива роль в гарантуванні конституційного ладу відводиться Основним Законом органам державної влади. Пріоритетна роль серед них належить Верховній Раді. За новою Конституцією Верховна Рада України:

- вносить зміни до Конституції;
- призначає всеукраїнський референдум з питання про зміну території України;
- приймає закони;
- визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики; з
- атверджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- призначає вибори Президента України і заслуховує щорічні та позачергові послання Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України;

- оголошує за поданням Президента стан війни і укладення миру, схвалює рішення Президента про використання Збройних Сил та інших військових формувань в разі збройної агресії проти України;
- затверджує загальну структуру, чисельність, визначає функції Збройних Сил, Служби безпеки, інших утворених за законами України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ;
- надає у встановлений законом строк згоду на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсує міжнародні договори України (ст. 85) тощо.

Звичайно, пріоритетна роль Верховної Ради у гарантуванні конституційного ладу впливає насамперед з її законодавчої функції [36, с. 144]. Адже за Конституцією лише законами України визначаються: організація і проведення виборів і референдумів; засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; засади зовнішніх зносин, зовнішньополітичної діяльності, митної справи; основи національної безпеки, організації Збройних Сил і забезпечення громадського порядку; територіальний устрій України; правовий режим державного кордону; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної ситуації, а також статус органів державної влади і місцевого самоврядування. Зокрема, виключно законами України визначаються організація і порядок діяльності Верховної Ради, статус народного депутата; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організація державної статистики і інформатики; судоустрій, судочинство, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, а також діяння, які є злочинами, адміністративними та іншими правопорушеннями та відповідальність за них і засади цивільно-правової відповідальності.

Важлива роль як гарантам державного і суспільного ладу належить за Конституцією Кабінету Міністрів, міністерствам та іншим центральним органам державної виконавчої влади.

Зокрема, «Кабінет Міністрів України:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України,
- здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави,
- виконання Конституції і законів України, актів Президента;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи» (ст. 116) [13].

Ще «є вагомими у справі гарантування конституційного ладу України це функції і повноваження Конституційного Суду. Він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України (ст. 147). Пріоритетними з цих повноважень є питання про відповідність Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради в частині, що стосується конституційного ладу України» [37, с. 81].

Нарешті, важлива роль у гарантуванні конституційного ладу належить органам правосуддя при розгляді кримінальних справ про злочини проти конституційного ладу, а також прокуратурі і адвокатурі. Але не лише державні інститути є гарантами конституційного ладу. Вельми важлива роль у здійсненні відповідних функцій належить політичним партіям, засобам масової інформації, політичній, економічній, соціальній і культурній системам нашого суспільства, про яких слід зазначити окремо.

Так, відповідно до Конституції політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах.

Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України (ст. 36). Разом з тим, утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення забороняються (ст. 37). Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань (ст. 37).

Чинне законодавство визнає, що суб'єкти прозелітизації підпорядковуються правопорядку. Зокрема, право на інформацію, яке є правом кожного вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію в письмовій формі чи іншим способом, є положенням, що забороняє здійснення цих прав. Територіальна цілісність або громадський порядок для запобігання заворушенням та злочинам, захисту здоров'я населення, захисту репутації та прав інших осіб та запобігання розголошенню конфіденційної інформації, права та неупереджена справедливість (стаття 34).

Міжнародні організації та інші країни також відіграють певну роль у забезпеченні конституційного ладу, особливо національної системи.

Події останніх років та реальність поточної політики в нашій країні підкреслили необхідність дослідження сучасних форм правління. З цієї точки зору, питання формування форми правління на сучасному етапі розвитку в Україні має бути науково проаналізовано.

Адже 24 серпня 1991 р. Україна здобула довгоочікувану незалежність. У зв'язку з цим було прийнято важливий документ – Декларацію про незалежність України. Але на той час у нашій країні діяли закони Радянського Союзу, тож Україні довелося створити конституційну основу

для формування національної правової зони та прийняти нову конституцію країни. Так, 28 червня 1996 року Верховна Рада прийняла Конституцію України, яка стала основою нового конституційного ладу держави та стала найважливішою подією в українському народі. Цей етап був новим і важливим: формування нових органів влади, формування Конституційного Суду, парламенту та президентських виборів у встановлений новою конституцією час. Фактично, конституція України, як основа модернізації та зміни конституційного ладу держави та суспільства, визначала форму організації державного управління та його інститутів. Ця конституція проголошувала принцип поділу держави, який принципово відрізнявся від радянської системи управління, головним центром якої була Комуністична партія.

У цьому контексті розподіл влади в українській Конституції Президентом України, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів, перш ніж я її зміню, є вагомою причиною не говорити про президентсько-парламентську форму. Урядна президентська форма. Про це свідчить влада українського президента в усіх сферах суспільного життя, порівняно з владою глав урядів у різних формах від президента до парламенту. Однак, на наш погляд, організація державної влади (державного ладу) не обмежується лише названими модифікаціями форми державного правління. Чи не найважливішим є не форма, а зміст організації державної влади, її зв'язок із народом, відповідність його інтересам, захисту прав і свобод людей, адже добре відомі тоталітарні та фашистські за змістом республіки.

Отже, в цілому можна дійти до наступних загальних висновків відносно визначення сутності конституційної реформи як основного засобу удосконалення функціонування системи органів виконавчої влади: а) будь-які засоби та методи посилення децентралізації публічної влади та зміни у розподілі повноважень між управлінськими ланками різних рівнів є легітимними виключно за умови регламентації їх фундаментальних засад

конституційно-правовими нормами, в той час як будь-які інші, не регламентовані джерелами конституційного права, механізми слід вважати суто політичними, а тому, з формально-юридичної точки зору, нелегітимними та неконституційними; б) конституційні реформи у кожному конкретному суспільстві мають об'єктивні та суб'єктивні причини, фактичне усунення чи зменшення яких логічно призводить до вирішення конфліктних конституційно-правових питань та удосконалення публічно-владної системи взаємовідносин; в) найбільш ефективним способом проведення конституційних реформи у сфері удосконалення системи органів виконавчої влади є внесення змін до конституційно-правових актів з метою виправлення конкретних колізій та прогалин інституціонально-організаційного та функціонального змісту.

2.2. Особливості функціонування органів виконавчої влади України в умовах європейської міждержавної інтеграції

Значний вплив на трансформацію системи органів виконавчої влади як в державах-членах Європейського Союзу, так і в державах, стратегічною законодавчо встановленою метою яких є повноправний вступ до ЄС, спричиняють сучасні тенденції європейської міждержавної інтеграції, що полягають у процесі сприйняття європейських правових та управлінських стандартів функціонування публічної влади та розподілу повноважень між її загальнодержавним, регіональним та муніципальним рівнями.

Комплексне науково-практичне дослідження поняття, правової сутності та інституційних форм впливу європейської міждержавної інтеграції на проведення внутрішніх управлінських реформ, виходячи з наявних особливостей вказаного предмету дослідження, передбачає необхідність першочергового визначення найважливіших особливостей правової системи ЄС, що детермінують відповідне правове регулювання окремих сфер його спільної політики, визначених нормативними положеннями установчих договорів як первинних джерел європейського права, у тому числі – в частині встановлення й регламентації практичних механізмів імплементації та реалізації європейських правових стандартів публічного управління.

На думку О. Ф. Скакун, правова система – це «низка пов'язаних та узгоджених правових заходів, необхідних для регулювання суспільних відносин, а також правових явищ, що впливають із цієї категорії (правові норми, правові принципи, правосвідомість, законодавство, правовідносини, правове обладнання, правова культура, стан закону та його порушення, правопорядок тощо) [39, с. 124].

За цією логікою, елементами будь-якої автономної правової системи певного суспільства, автор справедливо займається питаннями права, правовими нормами та принципами, правовідносинами (у тому числі –

правовою поведінкою, юридичною практикою та функціонуванням правової системи), правовими ідеологія, правосвідомість, правові концепції, правова культура, а також взаємозв'язки між цими елементами, що визначають результат їх взаємодії, тобто - законність, правопорядок, які об'єднують ці структурні частини у п'ять структурних елементів правової системи: а) інституційний; б) нормативний; в) ідеологічний; г) функціональний; д) корпоративний [39, с. 126]. Як бачимо, кожна з відносно незалежних частин правової системи корпорації має свою структуру, організацію та принципи діяльності, які у своїй класичній формі знайшли своє вираження на рівні попередньої історії держави та права. Національні правові системи, суверенні характеристики окремих держав як організаційні форми конкретних юридичних категорій.

Іншими словами, країни з традиційним науковим тлумаченням слід розглядати як єдиних суверенних суб'єктів міжнародного права, і тому вони повинні погоджуватися з думкою М. О. Баймуратова про те, що «країни відіграють ключову роль на міжнародній арені не лише тому, що вони мають територію, населення, власний уряд. і уряду. Але ще й тому, що вони мають суверенітет, що заперечує існування будь-якого іншого питання політичної влади і робить їх юридично рівними у відносинах з міжнародною ареною» [40, с. 115].

Водночас поняття «держава» найбільш повно розкрито Ю. С. Шемшученко, представляючи це у двох вимірах: 1) сукупність людей, територія, на якій вони проживають, і суверенна влада на даній території; 2) організація політичної влади, головний інститут політичної системи суспільства, яке за законом керує та організовує спільну діяльність людей та соціальних груп, захищає права та інтереси громадян.

У цьому випадку мета держави реалізується через її основні функції, які в найзагальніший сенс класифікується на зовнішні та внутрішні функції. Більш конкретно, поділ ролі держави на економічну, політичну, ідеологічну,

соціальну, екологічну, правоохоронних органів та оборони тощо. Існує три основні ролі у здійсненні політичної влади: законодавча, виконавча та судова; Іноді вони включають контрольно-наглядову функцію держави. Політичні чинники державної влади визначають форму держави, тобто організацію державної влади та її структуру.

По-перше, це постійний порядок створення та організації вищих державних органів.

По-друге, це спосіб територіального устрою держави, правильна послідовність відносин між центральними, регіональними та місцевими органами влади.

По-третє, це засоби та методи здійснення (політичної) влади держави.

Форма держави, таким чином, визначається трьома складовими: формою правління, формою правління та типом державного (політичного) режиму [41, с. 447], чого не можна сказати у випадку, коли предмет дослідження є настільки ж специфічним і принципово новим в історичній мірній системі, як правова система ЄС, що не є типом організації конкретного суспільства в межах суверенної держави, як основний предмет міжнародних публічних прав.

Більше того, немає сумнівів щодо похідного характеру правової природи ЄС як міжурядового союзу, заснованого на законодавчій базі, розробленій та прийнятій різними європейськими країнами, яка у вузькому (фундаментальному) розумінні утворює складне ціле наступного міжнародний. Мистецтво: Маастрихтський договір. Союзу) від 7 лютого 1992 р. [42]; Амстердамський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз, 2 жовтня 1997 р. [43]; Ніццький договір про внесення змін до Угоди про Європейський Союз від 26 лютого 2001 р. [44]; Лісабонський договір від 13 грудня 2007 р. [45].

У відповідності до вказаних міждержавних угод, можна зробити загальний висновок про те, що у будь-якому випадку феноменом правової

системи ЄС охоплюється територія, населення та влада (основні політико-правові признаки держави) не одної окремої, а одночасно 28 держав-членів ЄС, якими на сьогодні є: Австрія, Бельгія, Велика Британія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Кіпр, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Словаччина, Словенія, Португалія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція, Болгарія, Румунія, Хорватія (загалом 28 держав) [46].

У зв'язку з цим слід зазначити, що основні принципи правової системи ЄС відображають її правовий статус, зміст якого, як ретельне вивчення монографії Джерел, свідчить про те, що це все ще питання, яке може обговорюватися в сучасному міжнародному праві і викладання закону. конституції. Так, зокрема, І. М. Проценко та К. О. Савчук трактують ЄС як «політичну та економічну єдність європейських держав» [47, с. 124], яка була створена на базі Європейського економічного співтовариства, Європейського співтовариства з вугілля та заліза та Європейського співтовариства з атомної енергії [47, с. 125; 48; 49; 50].

Розвиток цілей міжнародних відносин, таким чином, змусило створити держави-члени Європейського Союзу та іншу правову систему, яку Л. Луць називає «повною, структурованою з використанням принципів та принципів міжнародного права та права ЄС, стійкої взаємодії міжнародного права, що гарантує встановлення правопорядку у сферах європейського правосуддя, як це визначено у договорах ЄС" [49, с. 254]. зокрема: наявність основних елементів – імплементація міжнародного права; наявність правоохоронних органів та верховенства права (особливо судової влади); загальна сфера права, в якій перетинаються принципи міжнародного права, національного права та права Співтовариства; доступ до певної системи правових джерел; визнання пріоритету законодавства ЄС про законодавство держав-членів, якщо існує різниця між ними та прямий вплив інших законів ЄС на національні системи закони та інші послуги. Коли ми розглядаємо правову

систему як позитивну юридичну одиницю (загальна складність), правосвідомість (духовний принцип), правовідносини та правозастосовчий процес (юридична практика), стає зрозумілим, що право ЄС має всі підстави мати правову систему» [49, с. 255].

Такої позиції дотримуються інші вітчизняні та зарубіжні вчені [50, с. 111], але тут необхідно обмежити лише загальні характеристики правової системи ЄС та врахувати елементи, що складають систему, пов'язану із реалізацією зовнішньої політики Європейського Союзу [51, с. 228].

У цьому контексті ми повинні частково погодитися з М. М. Мікійовичем та М. Гнатовським, що, враховуючи перевагу правового статусу Європейського Союзу та створеної в ньому правової системи, можна сказати, що в ньому є юридичні закони, діяльність Європейського Співтовариства, а з іншого – сфера зовнішньої політики та безпеки, захист закону та стабільність у кримінальних справах, які за своїм правовим статусом є формою співпраці між державами, законодавством відносини та міжнародне право. У цьому випадку спостерігається розвиток ставлення до «співпраці» Європейського Співтовариства та цих правовідносин, що передбачає поступову зміну співпраці між урядами, що знаходяться під юрисдикцією Європейського Співтовариства [52, с. 118].

Таким чином, науково-практичний метод оцінки центральної правової системи ЄС на основі підрозділу юридичних закупівель перекладається з французької мови як «публічна власність» або «суспільне надбання» і вважається дуже важливим, наслідком чого є те, що держави є належним чином реформовані, компетентні члени Європейського Співтовариства [53, с. 65-66].

Аналізуючи загалом основні принципи формування правової системи ЄС, варто погодитися з науковцями, які концептуально розглядають Європейське Співтовариство як міжнародну регіональну організацію європейських країн, Європейське співтовариство вугілля та сталі,

Європейську асоціацію атомної енергії (Євратом) поряд із певними сферами політики, такими як правосуддя, справедливість та земні справи, і перш за все зовнішня політика та безпека (СЗПБ) [54, с. 122; 55, с. 248], так що СЗПБ є прямим проявом зовнішньої політики ЄС на сучасному етапі розуміння цієї інтеграційної асоціації як особливої правової системи, і такі тлумачення вважаються в обережному контексті до політико-правової основи ЄС, а головне – характер закону та правовий зміст у правовідносинах між фізичними особами як елементами цієї системи.

З такого підходу логічно необхідність пов'язувати утворення та реалізацію СЗПБ з імплементацією ЄС як окремої правової системи – це таке правило, яке включає європейські правові джерела у вузькому розумінні цього поняття, а саме, що воно ґрунтується на щодо зовнішньої політики ЄС у сукупності правових норм. у дії Європейського Союзу та Європейського Співтовариства [56, с. 12].

Виходячи з цих загальних обмежень, загалом можна сказати, що концепція діючої нормативної категорії є зрозумілою для зовнішньої політики та громадської безпеки, яка водночас має свої особливості порівняно з іншими видами правових норм цієї категорії законодавства ЄС. Він, як зазначає М. М. Мікієвич, характеризується насамперед міжурядовим механізмом співпраці, прийняттям рішень, у більшості випадків, рішень інституційних органів на основі одностайності, які ґрунтуються на принципі координації зовнішньої політики та процедур їх досягнення [50, с. 122].

Основними питаннями вивчення питань конституційної реформи в сучасних країнах є їх знання, оскільки інструменти, що використовуються для розслідування правових питань, безпосередньо залежать від їх реальності. Сьогодні ясно, що слабкою ланкою у питанні конституційної реформи є метод дослідження. Не існує загальновизнаного уявлення про проблему, яка є дуже базовою. Насправді конституційна реформа як подія, яка діє в рамках національної конституційно-правової системи, ніколи не

вважається важливою та самостійною інтеграцією науки, а лише характеризується конституцією, конституційною модернізацією та іншими елементами.

Через недостатню розробку основних методологічних проблем конституційної реформи створення об'єкта дослідження є дещо довільним, тому допускається схожість з ідеологічними проектами польових характеристик, пов'язаними з ідеологічними та категоріальними машинами, що поєднуються із загальними проблемами.

Конституційна реформа в сучасних країнах не була предметом великих теоретичних досліджень. Через це їхні методи пізнання не були точно розроблені, але деякі керівні принципи виявились достатньо чіткими. З початком конституційної реформи в Україні в дослідженнях переважав класовий підхід до оцінки конституційно-правових подій, описаний старим марксистсько-ленінським методом, який тривалий час був у суспільній та науковій свідомості. Основним методом пізнання визнаний історичний та логічний і працює в певному контексті. Для вивчення конституційної реформи таке поєднання є найбільш оптимальним і обговорюється раціонально.

Необхідність використання когнітивних філософських методів у вивченні конституційної реформи підтверджується тим фактом, що в його дослідженнях активно використовуються філософські типи, всі конституційні зміни здійснюються відповідно до законів суспільного розвитку, які пояснюються для пояснення філософії. Отже, його методи дослідження повинні базуватися на філософській науці.

Поряд із методами, що містять твердий історичний матеріал, різноманітні сучасні методи вказують на необхідність узагальнення для вивчення дивацтва, подій та емпіричних основ сучасного права. До них належать: методи класифікації, комп'ютерний структурований аналіз, обробка об'єктного аналізу, коментарі тощо.

На наш погляд, такий метод може зіграти лише додаткову, другорядну роль у вивченні конституційної реформи в сучасних країнах. Однак у деяких випадках може знадобитися той чи інший приватно-науковий метод, але на практиці планується розробити комплексний алгоритм.

Тому методологічні засоби вивчення конституційної реформи є складними та багатофункціональними через характер конституційних процесів. Однак методи дослідження мають стабільність або руйнівний характер соціальних відносин, оскільки вони є самодостатніми та об'єктивними за своєю суттю. У зв'язку з цим головною умовою, якій повинен відповідати дослідник конституційної реформи, є те, що він повинен спиратися на об'єктивні методи та прийоми дослідження, об'єктивну та достовірну інформацію та давати на цій основі обґрунтовані висновки.

У дослідженні відзначалося конституційні реформи в штатах, які мали б забезпечити трансформаційний перехід до демократії, який би збігся із вестернізацією національної правової системи. Період змін під час такого переходу не обмежується політичними чи правовими процесами. Ось чому наука повинна відмовитися від стереотипів старих ідеологій та впертих ідей.

Аналіз конкретних проявів конституційної реформи дозволяє повністю розробити емпіричні основи навчання. Це створює умови для описового порівняння, уточнення ідей та досліджень щодо модернізації змін та виявлення загальних тенденцій конституційної реформи на цій основі. Тут важливо пояснити, що теоретичні характеристики змісту та типу конституційної реформи є суто логічними і будуються лише на рівні теоретичного висновку. Але при цьому неминуче постає питання про розмежування в ньому історичного і теоретичного аспектів. Відмінності в предметі двох основоположних наук складаються в цільовому призначенні дослідження загальних закономірностей. Для предмету дослідження конституційних реформ таке цільове призначення дослідження подій та концептуального є методологічно необхідним. Вважається, що предмет

конституційної реформи тісно пов'язаний з історією держави і права та з конституційним правом. Проте чіткого розмежування питань конституційної реформи між цими двома традиційними дисциплінами до цих пір не відбулося. Отже, конституційна реформа своїм предметом зберігає тісний зв'язок з конституційним правом і його історією. Але разом з тим ми не можемо виключати взаємозв'язок дослідження конституційних реформ, як наукового напрямку, з предметом таких суспільних наук, як політологія та соціологія, на знання яких вона спирається і враховує їх. Міждисциплінарний підхід, який використовується в розробках конституційної реформи, не тільки допустимий, але і в силу її особливостей і багатогранності – неминучий.

Таким чином, проаналізувавши вплив сучасних процесів європейської міждержавної інтеграції на процеси удосконалення функціонування системи органів виконавчої влади України, можна дійти до таких найважливіших висновків: а) особливості правової системи ЄС та зміст європейських правових стандартів організації та діяльності публічної влади передбачають сприйняття національними правовими системами європейських держав управлінської моделі посилення ролі місцевого самоврядування та деконцентрації владних повноважень незалежно від конкретної форми державного устрою; б) проведення конституційної реформи з метою децентралізації державної виконавчої влади є ключовим елементом адаптації системи публічного управління України до основних принципів європейського права; в) децентралізація повноважень державної виконавчої влади з відповідним делегуванням переважної їх частини на рівень місцевого самоврядування є одним з основних завдань, що впливають з стратегічної мети Української держави, якою визначено набуття повноправного членства в ЄС.

Висновки до розділу 2

Визначено, що найбільш ефективним способом проведення конституційних реформи у сфері удосконалення системи органів виконавчої влади є внесення змін до конституційно-правових актів з метою виправлення конкретних колізій та прогалин інституціонально-організаційного та функціонального змісту.

Встановлено, що децентралізація повноважень державної виконавчої влади з відповідним делегуванням переважної її частини на рівень місцевого самоврядування є одним з основних завдань, що впливають з стратегічної мети Української держави, якою визначено набуття повноправного членства в ЄС.

РОЗДІЛ III

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК КЛЮЧОВИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

3.1. Сучасний стан децентралізації виконавчої влади в Україні

Слід зазначити, що на сучасному етапі децентралізація проявляється у кожній державі у тій чи іншій мірі, при цьому в історико-правовому вимірі децентралізація представляла собою фактичне передавання прав від верхівки системи державної виконавчої влади до її низів.

У сучасних умовах децентралізаційний концепт розширився та має основним завданням забезпечення муніципальних прав та життєво важливих інтересів локального соціуму поряд з наділенням органів місцевого самоврядування максимальним обсягом делегованих повноважень, що перманентно у процесі управлінської модернізації переходять ім від державних органів виконавчої влади.

У контексті сучасного розуміння вимог регіонів зростає, і існує занепокоєння, що не лише щодо розподілу влади між урядом чиновників та членів громади, а також бачити особливі потреби та громадянина.

Слід також зазначити, що передача влади в провінціях сьогодні є постійною і постійною. Його вплив на існування суспільства зростає, і такі питання, як партнерство, сприяння місцевому врядуванню та верховенству влади все частіше ставляться під сумнів у контексті конституційної реформи.

У той же час ми можемо повністю прийняти позицію, висловлену сучасною наукою, у її практичних категоріях, передачею влади, а не здійсненням влади від органів місцевого самоврядування та місцевих організацій. Розподіл влади - це важливий крок до створення нового стану влади, створення нових енергетичних систем, повнішої участі в управлінні органами місцевого самоврядування, сприяння розвитку приватного сектору

і тим самим покращення середовища проживання. Характер державних установ (політичних, фінансових, юрисдикційних) змінює право платника податків втратити гроші, які він заплатив за свої погляди та ризики [59, с. 4-5].

Загалом, слід зазначити, що реформування місцевого самоврядування є важливою частиною побудови уряду та створення ефективної форми місцевого самоврядування. Багато держав-членів Європейського Союзу пройшли довгий, але успішний процес реформування місцевого самоврядування. Багато країн пішло на це багато років. Що стосується реалізації статусу приватного сектору, важливо покластися на європейський досвід сусідніх країн, щоб оголосити про відновлення влади.

Відомим прикладом такого підходу є сусідня Польща. Цю країну слід розглядати як приклад успішної трансформації, оскільки Польща справді розпочала процес побудови національного управління та стадії національної відбудови, особливо як Україна. Але слід зазначити, що ця країна дуже успішно побудувала успішну систему управління, громадянського суспільства та місцевого самоврядування. На основі європейських припущень, цей уряд зміг підвищити ефективність європейського режиму автономії в регіоні за короткий проміжок часу.

Соціально-економічні, політичні та правові реформи є першими напрямками розвитку місцевого самоврядування, насправді сприяння регіональному врядуванню є одним із перших напрямків розвитку в регіоні [60].

Дослідження сучасних тенденцій розвитку автономного уряду показує, що воно базується на поєднанні різних принципів, політики та, отже, різних варіантів державно-приватного партнерства. Зароджується змішана (змішана) модель місцевого самоврядування, що поєднує принципи демократичного управління з місцевим управлінням. У пострадянську епоху принципи та режими інших урядів служать важливим попередженням для судової влади,

що часто ускладнює просування індивідуального суверенітету, оскільки ці проблеми вирішуються, не думаючи про зовнішнє явище.

Крім того, у процесі створення світу самоврядування можна думати про історію, формування уряду, місцеві настрої, місцеву стабільність та культурні цінності.

Таким чином, нинішня система міжнародної інтеграції включає всеосяжну структуру управління на ранніх стадіях людського управління, внутрішнє законодавство та механізми прийняття заходів, які приймаються як Польща зробила істотний стрибок у становленні та розвитку місцевого самоврядування. Вона стала першою центральноєвропейською державою, яка створила міцні регіони з відносно великою автономією та провела всеохопну реформу місцевого самоврядування й територіально-адміністративної структури [65].

Європейський Союз, на відміну від Ради Європи, не має уніфікованого документу, що визначає принципи розбудови місцевого самоврядування. Будучі створеним на основі міждержавних угод, і концентруючись навколо розподілу повноважень між державами-членами та союзними інституціями, головна увага в ЄС приділяється саме цим двом рівням управління. Таким чином, все те, що відбувається всередині держав-членів (у тих сферах, де вони не наділили Союз ексклюзивними або спільними повноваженнями), більшою мірою залишається прерогативою самих держав-членів [67].

Оскільки зовнішня політика України спрямована на євроінтеграцію та впровадження інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні, є нагальна потреба конструктивного використання досвіду Польщі з проведення демократичних реформ, зокрема й побудови самостійної ефективної системи місцевого самоврядування. Основою цієї реформи повинна стати децентралізація влади, яка покликана передати низку повноважень від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, а саме територіальним громадам.

Якщо аналізувати історію формування місцевого самоврядування в Польщі, то це трьохсотрічний етап становлення місцевого самоврядування. Однак для дослідження в аспекті необхідності здійснення реформи місцевого рівня територіальної організації влади та інтеграційних процесів в Україні слід детально розглянути реформу місцевого самоврядування в період 1970-х років і період удосконалення місцевого самоврядування після прийняття Конституції 1997 року. Тема реформування місцевого самоврядування в Польщі висвітлюється у багатьох наукових працях.

Проведена в 1970-ті роки адміністративна реформа призвела до значних змін у структурі місцевих органів влади. У ході цієї реформи було ліквідовано традиційну для Польщі мережу з 300 повітів, збільшилася кількість воєводств (з 17 до 49). Замість колишніх громад, кількість яких перед реформою сягала 4313, створили 2394 значно більші одиниці, включаючи 247 міст, 26 міських районів, 1 546 сільських гмін і 575 утворень змішаного характеру. Така реформа не тільки призвела до посилення впливу центральної влади на територіальні одиниці, а й організаційно розпоршувала управління/ У територіальних одиницях діяли народні ради, що обиралися раз на чотири роки шляхом загальних виборів. На чолі воєводської адміністрації стояли воєводи, міську адміністрацію очолювали бургомістри, або президенти, адміністрацію міст і гмін – бургомістри, а адміністрацію гмін – війти. Згідно з Конституцією від 22 липня 1952 року народні ради конституювалися як місцеві органи державної влади та основні органи громадського самоврядування трудящих міст і сіл.

Реформа місцевого самоврядування стала одним із пріоритетів першого посткомуністичного уряду, створеного у вересні 1989 року. Повернення до місцевого самоврядування в класичному розумінні цієї інституції стало можливим після запровадження самоврядування в гміні на основі Закону «Про територіальне самоврядування» від 8 березня 1990 року (який з 1999-го мав назву «Про самоврядування в гміні»). Реформа запровадила виборні

місцеві уряди тільки на муніципальному рівні (гміни), тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації. Відновлюючи самоврядування в гміні, безперечно, поверталися до традицій часів Другої Речі Посполитої, водночас, що було нетиповим для посткомуністичних країн, покінчили з інституціями радянського типу – народними радами.

Наступне оновлення регіональної політики відбулося у січні 1999 року на провінційному рівні. Воно було призначене для відновлення місцевого самоврядування та демократії. Це було зроблено шляхом обмеження функцій державного управління на рівні довірених осіб, які працюють спільно з самоврядуванням, та запровадження самоврядування на всіх трьох рівнях управління – гміна, повіт і воєводство. Трирегіональна система, запроваджена Польщею, розділена на 16 частин, 308 малих сіл та 65 малих міст (міст, що мають муніципальні права) та 2489 гмін.

Ще одна реформа щодо місцевої автономії відбулася в 1997 р. Принципи місцевої автономії існують з обох сторін конституції. У першому розділі Конституції Польщі описуються основні принципи польської політики. Серед них встановлюється самоврядування, яке визначається конституцією (розділ 16) таким чином: «Самоврядні суспільства виконують функції громадської довіри за його рахунок і під її відповідальність». Суть польської концепції автономії полягає у створенні «служб за власний рахунок та відповідальність» [65].

Слід підкреслити, що Конституція Республіки Польща 1997 р. не має визначення територіального суверенітету і навіть визначення самоврядування, проте вона надає багато для надання таких значень. Тобто вона визнає автономію, особливо територіальний суверенітет, як частину влади народу. Ця інформація походить із частини 2 техніки. 16 та технологія. 163 конституції, де сказано: «Держава безпосередньо здійснює владу народу. Невід’ємна частина визначеної законом публічної функції самоврядування

здійснюється за її рахунок та під відповідальність особи. У технології. У статті 15 Конституції Республіки Польща зазначено, що «територіальна цілісність Республіки Польща та Литва гарантує розподіл влади між людьми». Цей рецепт, з точки зору автономії будівлі, повинен бути найсучаснішим.

Слід звернути увагу і на Розділ 16 (автономний регіон), з якого випливає, що основна (вихідна) частина регіону реалізується з метою отримання національної автономії. Як результат, територіальна власність є основною структурою розподілу публічної влади. Розділ VII Конституції містить додаткові положення, які регулюють і гарантують незалежність держави як одну з основ конституції. Цей розділ в основному стосується:

- статус закону та авторських прав (стаття 165 (1)),
- захисту прав дитини (стаття 165 (2)),
- принцип вирішення судами спорів, що стосуються державного управління (стаття 166),
- визначення частки відомств самоврядування у державних доходах на рівні, пропорційному визначеним видам діяльності (стаття 167 (1));
- написання правил між змінами в досвіді та змінами у розподілі державних доходів (стаття 167 (4)) [70, с. 79].

Політична, економічна та адміністративна система впроваджується в Польщі з 1998 року. Розробляється нова система управління, яка забезпечує цілісність суспільства у владі дій та влади, що приймає рішення. У процесі державної реформи інститути демократичного управління створюються на всіх рівнях країни, посилюючи управління шляхом розподілу функцій на різних рівнях; плануються регіональні підрозділи; регіональна політика продовжує розроблятися; удосконалюється фінансова система публічного урядування на місцевому рівні.

Відповідно до чинних норм воєводство – це найбільша територія; провінція – це спільнота, що складається з декількох гмін; гміна – це великий регіональний район.

Нова територія Польщі була встановлена законом 24 липня 1998 р. Автономний губернський закон заснував автономні регіони губернії та встановив їх експертизу. Одночасно формувались групи самоврядування, як і групи громадянського суспільства у воєводствах.

При цьому власні завдання місцевого самоврядування визначено як публічні, що слугують задоволенню потреб самоврядної спільноти, а їхня реалізація забезпечується часткою публічних доходів. Термін «публічні доходи» використовується в Конституції Польщі для позначення будь-яких видів доходів, які надходять до місцевих або державних бюджетів.

Згідно з нормами Конституції органи місцевого самоврядування на підставі та в межах повноважень, що містяться в законі, встановлюють акти місцевого права, обов'язкові на території діяльності цих органів [1].

Як вже зазначалося, воєводство є найбільшою одиницею територіального самоврядування та регіональною самоврядною спільнотою, яку на підставі закону утворюють мешканці воєводства.

Воєвода є представником уряду у воєводстві. Середня кількість населення воєводства – 2,4 млн. осіб. На воєводу покладено чотири основні функції: 1) політико-представницька (представник уряду в регіоні); 2) нагляд над територіальним управлінням у воєводстві; 3) забезпечення громадського правопорядку та колективної безпеки; 4) контроль за використанням державної власності.

Окрім воєводи, існують і так звані об'єднана та необ'єднана урядові адміністрації. Назва пов'язана з критерієм об'єднаності та необ'єднаності цих інститутів із інститутом воєводи. Воєвода пов'язаний з цими органами, бо є регіональним органом урядової адміністрації. У регіонах є також органи

урядової адміністрації, які не підпорядковані воєводі, наприклад, податкова адміністрація.

Органи самоврядування воєводства не є органами нагляду або контролю щодо повіту й гміни, а також не є органами вищої інстанції в адміністративній ієрархії.

Самоврядування воєводства визначає стратегію розвитку воєводства. Воно виконує завдання місцевого значення в таких галузях: освіта (в тому числі вища), санітарно-просвітня робота й охорона здоров'я, громадська безпека, обороноздатність. Органами самоврядування воєводства є: воєводський сеймик і правління воєводства. До складу сеймику входять депутати, які обираються на чотирирічний термін. Воєводський сеймик приймає статут воєводства, його бюджет, обирає й відкликає воєводське правління, ухвалює рішення з майнових питань воєводства, з випуску облігацій та отримання позик.

Воєводське правління є виконавчим органом воєводства. Воно складається з п'яти осіб. Головою правління є маршал воєводства. Воєводське правління виконує завдання воєводства, що належать до компетенції воєводського самоврядування й не віднесені до компетенції воєводського сеймику. Правління виконує рішення воєводського сеймику та розпоряджається майном воєводства.

Воєводство має право здійснювати міжнародне співробітництво. Пріоритети цього співробітництва визначає воєводський сеймик. Співпраця воєводства з регіональною громадськістю інших країн має здійснюватися відповідно до внутрішнього польського законодавства, зовнішньої політики держави та її міжнародних зобов'язань у межах завдань і компетенції воєводства. Воєводство може також брати участь у міжнародній діяльності регіональних установ та об'єднань. Однак проекти угод про регіональну співпрацю, так само, як і проекти рішень щодо вступу до міжнародних

регіональних об'єднань, можуть прийматися тільки за згодою міністра закордонних справ, отриманою через воєводу.

Нагляд за діяльністю самоврядування воєводства здійснюють голова Ради міністрів і воєвода, а у сфері фінансових питань – регіональна рахункова палата.

На території воєводства функції виконавчої адміністрації виконують: воєвода, підлеглі йому керівники суміщених служб і служб інспекції та охорони, органи необ'єднаної адміністрації, органи територіального самоврядування, а також підзвітні старості керівники повітових служб інспекції та охорони, завдання й компетенції яких визначено законами.

Воєводське самоврядування – це для Польщі цілком нове явище: крім Сілезької автономії та слабкого самоврядування на території Пруссії, воєводського самоврядування на території Польщі не існувало. Територіальне самоврядування у воєводстві, запроваджене 1998 року, було чимось новим, з точки зору суспільного менталітету. Можна сказати, що це все ще певний цивілізаційний проект, а не ефективно діюче регіональне самоврядування.

На нижчому рівні адміністративного поділу країни – повіті також діють органи урядової необ'єднаної адміністрації. Однак тут вони пов'язані зі старостою повіту, який є органом не урядової адміністрації, а територіального самоврядування.

Громадяни формують самоврядну громаду за законом. Ця територія та околиці утворюють район. Район виконує громадські функції, які законодавчо забезпечуються ним самим та входять до його функцій. Його незалежність залежить від безпеки суду. Більше 100 000 жителів міста мають права на поселення. Регіон повинен охоплювати максимальну рівність з точки зору географічного розташування, географічного положення та економічних відносин країни. Державна освіта, медична освіта та охорона здоров'я, соціальна допомога, сімейне законодавство, допомога інвалідам,

громадський транспорт та дороги, культура - це інші державні служби, поведінка яких перевищує можливості комісій.

Місцеві жителі приймають рішення з усіма кандидатами на виборах до місцевого самоврядування та референдумах або через органи місцевого самоврядування.

Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування включають формування місцевих законодавчих органів, формування та розпуск місцевого виконавчого органу. Окружний суд є найвищим окружним судом. Складається з міського голови, його заступника та від трьох до п'яти членів палати як голови ради. Районний суд виконує рішення Ради та функції округу, передбачені законодавчими положеннями. Район контролюється Радою міністрів та головою сектору подорожей та фінансів та місцевою бухгалтерією.

Комуна – це найдавніша назва, яку ми бачимо у багатьох європейських мовах, однак, залежно від країни, підтверджується одна або кілька з них. У концепції гміни є три важливі елементи: 1) гміна як місце є першою частиною світу, 2) гміна як народ - це місце, яке контролює громаду; 3) Район як місце, де кожен громадянин може вирішити свої проблеми.

Населення повіту налічує 700 000 чоловік, і цієї кількості достатньо для створення системи надання державних послуг. Держава має дуже сильні позиції серед інших автономних держав, і це комісія, відповідальна за виконання всіх основних публічних функцій автономного уряду.

Закон передбачає, що місцеві жителі створюють автоматизовану громаду громади. Район виконує свої обов'язки перед громадськістю. Він також може створювати допоміжні компоненти управління. Регіональна експертиза стосується всіх суспільних питань, що мають цінність власності, які не передбачені законодавством у технічних питаннях. Діяльність схем включає задоволення місцевих потреб. Ці заходи включають, зокрема: земельну реформу, екологічне управління та охорону навколишнього

середовища, громадські дороги, мости, громадські місця, а також профспілки. Функції комісії включають водопостачання, санітарію, громадський транспорт, охорону здоров'я тощо.

Усі місцеві питання вирішуються на референдумі або міськими радами. Референдум може бути проведений з будь-якої справи державного значення. Він проводиться на вимогу ради або на вимогу 10% мешканців, які мають право на це. За підрахунками, близько 30 відсотків громадян, які мають право на участь, взяли участь у референдумі.

Цей орган приймає рішення в окрузі та контролює Зіла Паришад. У ньому може бути від 15 до 100 делегатів. Для контролю інцидентів у ЗМІ рада призначає слідчу комісію для контролю за виконанням районного бюджету.

Високий суд є колегією ради. Рада складається з бургомістра або президента міста та членів правління.

Слід зазначити, що чотири державні корпорації (компанії) беруть активну участь у формуванні національних урядів у Польщі: Союз польських мегаполісів, що складається з дванадцяти великих міст; Польський альянс міст, у центрі якого понад 240 міст; Польський міський союз, до якого входять громади меншин з населенням менше 40000.

Ці організації, які уклали угоду про стратегічне партнерство, працюють для уряду для досягнення спільної згоди (якщо вони здатні домовитись) з певних питань. Метою такої організації є досягнення згоди в галузі державної політики. Проблеми місцевих громад є найбільш важливими для цих організацій.

Зокрема, інтеграція між ресурсами пропонує безліч способів вирішення проблем "зовнішнього явища", які виходять за межі можливостей інших малих осередків (наприклад, послідовність обертання транспортних засобів, що рухаються, чи сміттєзвалищ), але цього немає. Органом, що приймає в гміні рішення і здійснює контроль, є гмінна рада. Вона може налічувати від

15 до 100 депутатів. Для здійснення контролю за діяльністю правління гміни рада засновує ревізійну комісію, яка стежить за виконанням гмінного бюджету.

Виконавчим органом гміни є правління гміни. До складу правління входять війт або бургомістр, чи президент міста як голова, а також члени правління.

Необхідно зауважити, що в процесі реформування місцевого самоврядування в Польщі активно беруть участь чотири громадські організації (корпорації): Союз польських метрополій, який об'єднує 12 великих міст; Союз польських міст, що об'єднує понад 240 середніх міст; Союз польських містечок, який об'єднує гміни з населенням менш як 40 тис. жителів; Союз сільських гмін, що об'єднує більш як 350 гмін.

Ці організації, котрі уклали угоду про інтелектуальну співпрацю, звертаються до уряду зі спільними заявами з тих чи інших питань (якщо їм удалося дійти відповідної згоди). Мета такого об'єднання – досягнення консенсусу у сфері законодавчих актів, що стосуються місцевого самоврядування. Для перелічених структур особливо актуальними є питання децентралізації публічних фінансів. Зокрема, міжмуніципальна корпорація «Зарубіжний досвід» пропонує безліч варіантів вирішення завдань, що виходять за рамки можливостей одного невеликого муніципального утворення (наприклад, організація міжмуніципального транспортного сполучення або переробки відходів), і для цього не обов'язкове створення так званих надмуніципальних структур. Практикуються: купівля послуг «великого муніципалітету» кількома маленькими (типовою послугою, щодо якої укладаються такі угоди, є використання притулків та кризових центрів); створення організацій, до керівних органів яких входять представники кількох муніципалітетів (типовим прикладом є компанії з надання транспортних послуг); партнерство кількох муніципалітетів з реалізації великих проектів (наприклад, будівництво станцій з переробки відходів). За

роки перетворень місцевої влади стало можливим створення територіальних органів самоврядування і проведення виборів до структур місцевого самоврядування на основі багатопартійності. Однак при цьому гмінам не вдалося позбавитися централізованого управління, а також домогтися проведення реформ, які дали б змогу затвердити їхнє майнове право. Досі 90 відсотків фінансових коштів Польщі перебувають у віданні держави, що є слабким місцем у реформуванні інституту місцевого самоврядування.

Загалом діяльність органів місцевого самоврядування в Польщі регулюється Конституційним актом 1992 р. та постійно вдосконалюється. Велику роль у цій роботі відіграє Інститут демократії Східної Європи, головна штаб-квартира якого розташована у Варшаві.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що Польща пройшла дві основні фази реформ: політичну, пов'язану зі створенням інституційних умов демократизації муніципальної сфери, й адміністративну, що стосується перебудови її структурних і процедурних елементів.

Після серйозних політичних і системних змін у Польщі, які відбулися після 1990 року, зміна адміністративно-територіального поділу країни диктувалася не лише потребою проведення ефективнішої територіальної економічної політики, а й міжнародними чинниками. Інтеграція на рівні регіонів у рамках Європейського Союзу зумовила необхідність приведення адміністративно-територіальної системи країни у відповідність до загальноєвропейських стандартів, тобто спричинила укрупнення адміністративних одиниць.

Наостанок слід зазначити, що польський досвід реформування місцевого самоврядування може бути успішно використаний в Україні, особливо в аспекті вдосконалення територіальної основи місцевого самоврядування, що є нагальною проблемою сучасного стану вітчизняного політико-правового розвитку [71, с. 52].

Отже, детально дослідивши процес реформування місцевого самоврядування в Польщі, та його роль в інтеграційних процесах країни, слід зазначити, що Україні доцільно опиратися саме на досвід впровадження польської моделі реформування місцевого самоврядування.

В цілому, слід констатувати, що децентралізація органів виконавчої влади у сучасних умовах – це досить динамічний процес, що реально відбувається далеко не у кожній країні, проте має свої різноманітні вияви у більшості сучасних національних правових і управлінських систем в тій чи іншій мірі сприйняття основних ідей відповідної управлінської концепції.

3.2. Механізм делегування повноважень органів виконавчої влади на рівень місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики

На сучасному етапі слід відзначити необхідність та виключну своєчасність посилення децентралізаційних процесів з точки зору врахування соціально-економічних, політичних, культурно-духовних чинників для створення оптимальної моделі функціонування як органів державної виконавчої влади, так і виконавчих органів місцевого самоврядування.

У контексті сучасного реформування виконавчих органів місцевого самоврядування необхідним є проведення децентралізаційних змін, стратегічною метою яких є максимальне делегування владних повноважень від органів державної виконавчої влади виконавчим органам місцевого самоврядування, а отже, дійсно, «першим пріоритетом повинно стати зміни у законодавстві, які покликані всебічно впровадити реальну децентралізацію влади в Україні» [70, с. 80].

Україна має побудувати власну модель органів місцевого самоврядування, але при цьому опиратися на досвід країн, які входять до

Європейського союзу. Проаналізувавши моделі місцевого самоврядування в країнах ЄС, можна дійти висновку, що для України найбільш вдалим прикладом побудови місцевого самоврядування може бути польська модель місцевого самоврядування.

Для більш ефективної роботи органів місцевого самоврядування законодавцям потрібно удосконалити низку законодавчих актів. Держава повинна більш ефективніше виконувати норми Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована нашою державою. Детально дослідивши Європейську хартію місцевого самоврядування можна дійти висновку, що цей документ має досить конкретизовані стандарти якості місцевого самоврядування.

Можна зробити припущення, що побудова ефективної моделі місцевого самоврядування в Європейських державах була досягнена та впроваджена завдяки практичній реалізації положень хартії, та трансформації норм національного законодавства у відповідності з Європейською хартією місцевого самоврядування.

Європейська Хартія місцевого самоврядування зобов'язує всі країни, які її ратифікували, застосовувати у своєму законодавстві основні принципи, що гарантують самостійність місцевої влади. Країни-члени Ради Європи, серед них і Україна, вже зробили істотні кроки у напрямі досягнення цілей цього документа, який є гарантом і дієвим інструментом демократизації усіх країн Європейського співтовариства [82, с. 64].

Удосконалення системи місцевого самоврядування покликано вирішити низку питань місцевого значення, а саме:

- «поліпшення міського природного середовища проживання;
- реабілітація існуючої житлової інфраструктури;
- створення кращих соціальних і культурних можливостей у містах;
- комунальний розвиток і участь у ньому громадянськості» [82, с. 64].

Україна взяла на себе низку зобов'язань у цій галузі, які станом на сьогодні ще не були повністю виконані. Місцеве самоврядування на районному та об'єднаному рівнях залишається недосконалим, оскільки відповідні ради не мають своїх виконавчих органів, а влада не є належним чином розмежована між органами місцевого самоврядування на різних рівнях, а також між ними та місцевою адміністрацією.

Проблема управління майном громади ще не вирішена, а правовий статус об'єктів комунальної власності територіальної громади не визначений.

Регіональні бюджети не забезпечуються належними джерелами змісту; Статус, функції та повноваження територіальних громад, які є базовими складовими системи регіонального самоврядування, законодавчо не визначаються.

Нарешті, Україна не до кінця реалізувала основні принципи місцевого самоврядування, закріплені в Європейській конвенції про місцеве самоврядування, яка є організаційною, правовою та фінансовою автономією місцевих органів влади, і цей перелік актуальних проблем впровадження децентралізаційних процесів ще не є остаточно вичерпаним.

Хартія місцевого самоврядування є одним із джерел муніципального права європейських країн. Ця стаття описує шляхи розвитку місцевого самоврядування в Європі. Він базується на класичному принципі субсидіарності, згідно з яким на низьких рівнях державного управління повинні розглядатися абсурдні місцеві проблеми.

Виборча комісія України провела детальний аналіз системи органів місцевого самоврядування та шляхів її вдосконалення. У 2005 році на зустрічі у Варшаві під час Третього саміту глави держав та урядів держав-членів Ради Європи заявили, що «Ефективна демократія та належне управління на всіх рівнях мають важливе значення для запобігання конфліктам, стабільності, економіки та суспільства. Жити і працювати сьогодні і в майбутньому».

Саме тому була розроблена європейська стратегія інновацій та належного управління. Основна ідея цієї стратегії полягає в тому, що належне управління є необхідною вимогою на всіх рівнях управління. На місцевому рівні це важливо, оскільки місцева влада є найближчою до громадян і надає їм основні послуги, і на цьому рівні громадяни можуть швидко відчувати участь у громадських діях. Належне управління - це багатогранна концепція, заснована на принципах, правилах та практиках, розроблених у всьому світі. Стратегія враховує події в галузі належного управління, зроблені Радою Європи та іншими міжнародними організаціями. Їхній досвід та результати, зокрема досягнення самої Ради Європи в галузі демократії, прав людини та верховенства права, можна узагальнити у дванадцяти принципах належного демократичного управління [85].

Разом з цим, Робоча група Комітету виборців України спробувала систематизувати та встановити модельний перелік принципів належного врядування, адаптований для України, та дещо пояснити їх сутність та шляхи впровадження. При його створенні враховано як європейські стандарти належного врядування (втілені у актах інститутів Європейських Співтовариств, Європейського Союзу, актах та проектах актів інститутів Ради Європи), так і специфіку правового регулювання системи врядування в Україні.

При розробці модельного переліку принципів належного врядування автори виходили з того, що врядування здійснюється у процесі взаємовідносин органів публічної влади, громадських інститутів, бізнесу та конкретних громадян.

Принципи належного врядування представляють собою сукупність основоположних норм реалізації публічної влади в Україні. На думку авторів, принципи врядування мають становити світоглядну основу процесу управління в суспільстві.

Ці взаємовідносини можуть бути конкурентними, взаємодоповнюючими (партнерськими), формалізованими, але служать одній меті забезпечення інтересів людини і громадянина. Дані принципи можуть бути основою при розробці законів України, актів вищих і центральних органів державної влади, актів локальних органів державної влади та місцевого самоврядування, у т.ч. відповідних Положень, Кодексів поведінки тощо [88, с. 40]:

«1. Принцип ефективності. Даний принцип передбачає оцінку діяльності органу публічної влади за визначеними критеріями та показниками:

1) вжиття заходів до збільшення ресурсної (матеріально-фінансової) бази одиниці врядування;

2) раціональне планування, у т.ч. планування витрат на економічні і соціальні програми;

3) отримання максимального результату при затрачених ресурсах;

4) динаміка показників інвестиційної активності, створення малих підприємств, інших економічних показників у визначеній адміністративній одиниці чи загалом по Україні;

5) динаміка соціальних показників (у т.ч. рівень зайнятості, рівень міграції тощо).

2. Принцип професіоналізму. Цей принцип є похідним від принципу ефективності. В його основі - позиція про те, що запорукою ефективного врядування є професіоналізм представників управлінських та представницьких інститутів публічної влади:

1) відповідність осіб, які вступають на службу в органи публічної влади високим професійним стандартам – наявність теоретичних знань, освіти, отримання відповідних професійних навиків, при потребі – наявність досвіду роботи на відповідних посадах;

2) вдосконалення системи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби (особливо, в органах місцевого самоврядування);
3) нормативне забезпечення та моніторинг дотримання етичних норм на публічній службі (у тому числі, через запровадження Кодексів доброчесності в системі публічного управління).

3. Принцип правового врегулювання (правової регламентації).
Управлінські процедури мають бути достатньо врегульовані законодавчими та локальними нормативними актами. Правова регламентація взаємовідносин органів врядування з одного боку та громадян, громадських інститутів – з іншого, дозволить усунути суб'єктивізм у вирішенні суспільно важливих питань, а також сприятиме урізноманітненню механізмів прямого та зворотного зв'язку. Крім того, чітка правова регламентація здатна усунути компетенційні конфлікти в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. На сьогодні прогалини в реалізації даного принципу приводять до значних проблем щодо регламентації низки процедур у взаємовідносинах депутатів і виборців, розподілу повноважень між органами влади тощо.

4. Принцип запобігання корупційним діям. Даний принцип означає періодичну діяльність органів врядування з попередження можливості вчинення корупційних діянь органами та посадовими особами, у т.ч. за рахунок:

1) розширення кола осіб, які беруть участь у прийнятті найбільш корупціогенних рішень в органах державної влади та місцевого самоврядування: дозвільно-реєстраційних, приватизаційних, земельних, рішень з питань державних закупівель тощо (йдеться не про збільшення суб'єктів прийняття рішень, збільшення кількості органів чи процедур, а забезпечення більшої колегіальності у прийнятті рішень);

2) запровадження інституту фіксації конфлікту інтересів в органах публічної влади;

3) запровадження процедур, які запобігають сімейності, родинності на публічній службі (у тому числі, через вдосконалення процедур перевірки кандидатів на посади);

4) моніторинг доходів та витрат представників органів влади та самоврядування як з допомогою громадського контролю, так і за рахунок державного управлінського ресурсу.

5. Принцип субсидіарності. Даний принцип означає, що однією з умов ефективного управління може бути розвиток форм і механізмів врядування, які максимально наближаються до кожного громадянина чи соціальної групи (зокрема, розвиток органів самоорганізації населення, створення додаткових виконавчих органів на місцевому рівні – місцевих префектів, муніципальної міліції тощо).

6. Принцип участі представників громади у розробці проектів рішень та їх прийнятті. Даний принцип відображає загальнодемократичну вимогу, встановлену Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом громадянських та політичних прав, гарантії участі громадян в управлінні публічними правами. Крім того, цей принцип спирається на досвід, підтверджений публічною практикою, - партнерство громадських інститутів і влади дозволяє поліпшити якість вироблення та впровадження рішень. Участь представників громадських організацій, органів самоорганізації населення, активних громадян реалізується через форми місцевої демократії – громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання, участь в обговоренні проектів актів органів влади тощо. В особливо значимих для громадян випадках реалізація даного принципу реалізується у формі референдуму.

Принцип участі громадян у виробленні і реалізації рішень може також реалізуватись у формі партнерства громадськості, бізнесу і влади:

- 1) прийняття нормативних актів, які б дозволяли максимально залучити компетентні кадри громади, представників профільних громадських

інститутів до врядування, до роботи органів влади при розробці проектів рішень;

2) укладення угод між органами влади та громадськими інститутами на виконання певних видів робіт (як на безоплатній, так і на платній основі);

3) проведення з допомогою представників громадськості моніторингу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

4) проведення соціологічних досліджень громадськими інститутами щодо реакції на ініціативи влади на замовлення самої ж влади;

5) спільна участь представників влади і громадських інститутів у проведенні масових акцій (толоки, відзначення загальнонаціональних дат, марафони тощо);

б) залучення бізнесу до фінансування та реалізації проектів, які входять в зону підвищеного суспільного інтересу (соціальні проекти з допомоги малозабезпеченим людям, дітям-сиротам тощо).

7. Принцип прозорості і відкритості діяльності органів державної влади та самоврядування. Даний принцип впливає з:

а) необхідності забезпечення законодавчо закріпленого права громадян на доступ до інформації;

б) потреби встановлення режиму довіри між владою і громадянами – як щодо діяльності органу чи посадової особи, так і щодо рішень управлінського чи представницького органу.

8. Принцип підзвітності і підконтрольності громаді. Даний принцип є контрольним, що означає реальну здатність громадських інститутів контролювати:

а) діяльність органів влади та посадових осіб в частині виконання законодавчо встановлених повноважень;

б) стан виконання планувальних заходів (виконання бюджету, виконання програм тощо), а також інших рішень органів публічної влади.

Формами підзвітності і підконтрольності можуть бути:

- 1) вимога звітів керівників органів та посадових осіб;
- 2) вимога інформації про діяльність органів чи посадових осіб щодо реалізації покладених на них функцій;
- 3) проведення громадських слухань за участю представників влади;
- 4) подання до органів влади звернень громадян, інформаційних запитів тощо.

9. Принцип відповідальності органів влади та посадових осіб. Принцип відповідальності відображає здатність держави, територіальних громад, громадськості вживати санкцій політичного, майнового характеру щодо органів влади та посадових осіб у випадку невиконання ними вимог чинного законодавства, їх бездіяльності або неналежних дій при виконанні функцій державної влади та територіальних громад.

Даний принцип забезпечується такими правами:

- 1) ініціювати звільнення з посад певних посадових осіб або ліквідацію органів;
- 2) реалізувати відкликання членів представницьких органів влади;
- 3) притягувати органи влади та посадових осіб у судовому порядку до цивільної відповідальності, а також до інших форм відповідальності, у передбаченому законом порядку» [89, с. 46].

Процес децентралізації влади, який нещодавно розпочався в нашій державі, покликаний усунути прогалини в системі законодавства через розширення повноважень органів місцевого самоврядування як безпосередніх виразників життєво важливих інтересів відповідних територіальних громад.

Беручи до уваги курс європейської інтеграції України, слід зробити акцент на тому, що регіоналізація і децентралізація влади є пріоритетними принципами європейської політики. Необхідно констатувати, що у межах Європейського Союзу майбутнє мають тільки ті держави, які у своєму устрої реалізують концепцію регіоналізації та децентралізації влади з наділенням

територіальних громад правами для ефективного вирішення питань місцевого значення. Наслідок децентралізації – побудова ефективної моделі місцевого самоврядування. Без впровадження цих стандартів дуже важко наблизити державу до європейських стандартів життя, і, тим більше, втілити їх у практичну діяльність.

Однією з найбільш виразних тенденцій розвитку сучасного національного та зарубіжного конституційного права є всеосяжний вплив на них процесів глобалізації і міждержавної інтеграції. Завдяки цьому впливу проходять перевірку історичним часом традиційно-консервативні та новітні конституційно-правові доктрини й принципи, а також механізми та сутність конституційного регулювання міжнародного співробітництва держав.

Незважаючи на відносно недовгий період української державності і складні процеси становлення її інституцій та законодавства, національна система конституційного права перманентно відчуває потужний вплив з боку міжнародно-правової та європейської правової систем, що дає позитивні результати для сучасного державотворення.

В останнє десятиліття процеси інтеграції зміцнюють взаємодію та взаємозалежність нашої держави з державами європейського регіону в різних сферах в рамках як двосторонніх відносин, так і міждержавних інтеграційних об'єднань, чим обумовлюється потреба сучасної вітчизняної науки у проведенні комплексного науково-практичного дослідження формування правового механізму забезпечення європейських стандартів в умовах міждержавної інтеграції України та пошуку практичних шляхів його вдосконалення.

У контексті еволюції, класичні механізми взаємозв'язку міжнародного і конституційного правопорядків потребують адаптації до нових умов, певного теоретичного переосмислення, обґрунтування та ефективного конституційно-правового забезпечення. За такої ідеологічної трансформації поглядів на сучасне конституційно-правове регулювання в системі міждержавного

співробітництва й інтеграції Україна нібито опинилася без певної методологічної парадигми та організаційно-правового і нормативного механізму участі у таких процесах.

Отже, проаналізувавши сутність та форми процесу делегування цілого комплексу повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, можна дійти до таких висновків: а) посилення ролі місцевого самоврядування (муніципалізація публічної влади) є основним напрямом трансформації системи органів виконавчої влади, оскільки дає можливість поєднати передавання значного обсягу занадто централізованих функцій та повноважень на рівень об'єднаної територіальної громади з паралельним наданням достатнього обсягу фінансово-економічних, матеріально-технічних та бюджетно-фіскальних можливостей для їх ефективної практичної повсякденної реалізації; б) виходячи з подібного теоретико-методологічного розуміння, муніципалізацію виконавчої влади слід розуміти як процес правового та управлінсько-організаційного удосконалення системи публічного управління, що полягає у комплексних політичних, юридичних, організаційних, соціально-економічних, культурно-духовних заходах з підвищення інституціонального місця та ролі територіальних громад та створених громадами органів місцевого самоврядування у реалізації публічно-владних функцій та повноважень; в) метою муніципалізації як напряму реформування системи органів виконавчої влади є підвищення соціально-економічного, політико-правового, культурно-духовного рівня життя громадян через забезпечення постійного сталого розвитку територіальних (місцевих) громад як локальних соціумів, що безпосередньо являють собою площину життєвого простору кожної окремої людини як первинного суб'єкта суспільних відносин.

Висновки до розділу 3

Визначено, що децентралізація органів виконавчої влади у сучасних умовах є досить динамічним процесом, що реально відбувається далеко не у кожній країні, проте має свої різноманітні вияви у більшості сучасних національних правових і управлінських систем в тій чи іншій мірі сприйняття основних ідей відповідної управлінської концепції.

Встановлено, що муніципалізацію виконавчої влади слід розуміти як процес правового та управлінсько-організаційного удосконалення системи публічного управління, що полягає у комплексних політичних, юридичних, організаційних, соціально-економічних, культурно-духовних заходах з підвищення інституціонального місця та ролі територіальних громад та створених громадами органів місцевого самоврядування у реалізації публічно-владних функцій та повноважень.

ВИСНОВКИ

1. Виконавча влада у певній своїй частині реалізується або може реалізовуватися) поза межами державного управління (наприклад, виконавчими органами місцевого самоврядування на рівні окремих населених пунктів чи створених об'єднаних територіальних громад).

2. Органи виконавчої влади знаходяться у постійному процесі трансформації їх функцій, повноважень та інституціональної системи організації діяльності, особливо зважаючи на необхідність імплементації європейських стандартів публічного управління до національного законодавства та повсякденної практики правозастосування.

3. Будь-які засоби та методи посилення децентралізації публічної влади та зміни у розподілі повноважень між управлінськими ланками різних рівнів є легітимними виключно за умови регламентації їх фундаментальних засад конституційно-правовими нормами, в той час як будь-які інші, не регламентовані джерелами конституційного права, механізми, слід вважати суто політичними, а тому, з формально-юридичної точки зору, нелегітимними та неконституційними.

4. Найбільш ефективним способом проведення конституційних реформи у сфері удосконалення системи органів виконавчої влади є внесення змін до конституційно-правових актів з метою виправлення конкретних колізій та прогалин інституціонально-організаційного та функціонального змісту.

5. Особливості правової системи ЄС та зміст європейських правових стандартів організації та діяльності публічної влади передбачають сприйняття національними правовими системами європейських держав управлінської моделі посилення ролі місцевого самоврядування та деконцентрації владних повноважень незалежно від конкретної форми державного устрою.

6. Проведення конституційної реформи з метою децентралізації державної виконавчої влади є ключовим елементом адаптації системи публічного управління України до основних принципів європейського права.

7. Децентралізація повноважень державної виконавчої влади з відповідним делегуванням переважної їх частини на рівень місцевого самоврядування є одним з основних завдань, що випливають з стратегічної мети Української держави, якою визначено набуття повноправного членства в ЄС.

8. Децентралізація органів виконавчої влади у сучасних умовах – це досить динамічний процес, що реально відбувається далеко не у кожній країні, проте має свої різноманітні вияви у більшості сучасних національних правових і управлінських систем в тій чи іншій мірі сприйняття основних ідей відповідної управлінської концепції.

9. Посилення ролі місцевого самоврядування (муніципалізація публічної влади) є основним напрямом трансформації системи органів виконавчої влади, оскільки дає можливість поєднати передавання значного обсягу занадто централізованих функцій та повноважень на рівень об'єднаної територіальної громади з паралельним наданням достатнього обсягу фінансово-економічних, матеріально-технічних та бюджетно-фіскальних можливостей для їх ефективної практичної повсякденної реалізації.

10. Виходячи з подібного теоретико-методологічного розуміння, муніципалізацію виконавчої влади слід розуміти як процес правового та управлінсько-організаційного удосконалення системи публічного управління, що полягає у комплексних політичних, юридичних, організаційних, соціально-економічних, культурно-духовних заходах з підвищення інституціонального місця та ролі територіальних громад та створених громадами органів місцевого самоврядування у реалізації публічно-владних функцій та повноважень.

11. Метою муніципалізації як напряму реформування системи органів виконавчої влади є підвищення соціально-економічного, політико-правового, культурно-духовного рівня життя громадян через забезпечення постійного сталого розвитку територіальних (місцевих) громад як локальних соціумів, що безпосередньо являють собою площину життєвого простору кожної окремої людини як первинного суб'єкта суспільних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Підручник / За ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
2. Ільчук Л. І. Державне управління соціальною сферою в Україні [Електронний ресурс].
URL:
http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=104:2010-06-23-10-53-18&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27
3. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
4. Райт Г. Державне управління: пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленко, С. Соколик. К. : Основи, 1994. 191 с.
5. Мельник А. Ф. Державне управління : Навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.
6. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні : Наукова доповідь / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова. К. : Ін-т держ і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 1995. 23 с.
7. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління : Адміністративно-правовий аналіз. *Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні*. Ужгород, 1997. С. 20-37.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : Навчальний посіб. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с.
9. Савченко Н. В. Організаційна структура державного управління. Роль та місце Державної служби зайнятості України в системі органів державної влади : Навч.-метод. Розробка. К. : ІПК ДСЗУ, 2013. С. 120 с.
10. Коваль Л. В. Адміністративне право. Курс лекцій. К. : Вентурі, 1996. 208 с.

11. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : Навч. посіб. 3-те вид. К. : Алерта ЦУЛ, 2011. 696 с.
12. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: Академічний курс К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
13. Конституція України [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
15. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс]. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
16. Чапала Г.В. Місцеві органи влади в Україні: система та співвідношення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2003. Вип. 2. С. 111-117.
17. Бельский К. С. О функциях государственной власти. *Государство и право*. 1997. № 3. С. 14-21.
18. Овсянко Д. М. Административное право. М., 1999. 280 с.
19. Алфьоров С. М. Адміністративне право : Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
20. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса : Учебник. М.: Юринформцентр, 1998. 400 с.
21. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1996. 200 с.
22. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1991. 280 с.
23. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К., 1979. 230 с.
24. Лебединский В. Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. М., 1994. 182 с.
25. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1999. 300 с.

26. Бребан Г. Французское административное право : Учебник. М. : Прогресс, 1988. 380 с.
27. Зілпер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. К. : Основа, 1996. 300 с.
28. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 2003. Т.5: П-С. 768 с.
29. Шаповал В. Форма держави в конституційному праві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2003. № 2. С. 47-58.
30. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права : Навч.-метод. посіб. К. : Атіка, 2008. 412 с.
31. Глазунова Н. И. Система государственного управления : Учебник. М. : ЮНИТИ, 2002. 551 с.
32. Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>
33. Конституция ФРГ 1949 г. [Електронний ресурс]. URL: <http://vivovoco.rsl.ru/vv/law/brd.htm>
34. Зайчук О.В., Онищенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс. К. : Юрінком Інтер, 2006 [Електронний ресурс]. URL : http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2105.htm
35. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики [Електронний ресурс].
URL: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document;jsessionid=E3D0F7338B17ADA5C5564ACFAF68F3BB?id=251115>
36. Конституційне право зарубіжних країн : Навч. посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; за заг. ред. В. О. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
37. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України. К., 2003. 700 с.

38. Турусин С. В. Централизация и децентрализация: управленческий аспект. *Основы экономики, управления и права*. 2013. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/tsentralizatsiya-detsentralizatsiya-upravlencheskiy-aspekt>

39. Баймуратов М. А. Международное публичное право. Х. : Одиссей, 2007. 704 с.

40. Шемшученко Ю. С. Держава. *Великий энциклопедический юридический словарь* / За ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2007. 992 с.

41. Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 г. (Маастрихтский договор) [Электронный ресурс]. URL: http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html

42. Договор о внесении изменений и дополнений в Договор о Европейском Союзе от 2 октября 1997 г. (Амстердамский договор) [Электронный ресурс]. URL: http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html

43. Договор о внесении изменений и дополнений в Договор о Европейском Союзе от 26 февраля 2001 г. (Ниццкий договор) [Электронный ресурс]. URL: http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html

44. Договор о внесении изменений и дополнений в Договор о Европейском Союзе от 13 декабря 2007 г. (Лиссабонский договор) [Электронный ресурс]. URL: http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html

45. Европейский Союз [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org>

46. Савчук К. О. Європейський Союз. *Великий енциклопедичний юридичний словник* / За ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2007. 992 с.

47. Лукашук И. И. Мировой порядок XXI века. *Международное публичное и частное право*. 2002. № 1. С. 7-11.

48. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України. К., 2003. 700 с.
49. Микієвич М. М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки. Львів, 2005. 300 с.
50. Дмитрієв А. І. Міжнародне публічне право. К., 2000. 450 с.
51. Гнатовський М. *Acquis communautaire* та створення загальноєвропейського правового простору. *Київський часопис міжнародного права*. 2001. № 1. С. 64-70.
52. Муравйов В.І., Гріненко О.О. Спільний доробок (*acquis communautaire*) Євросоюзу: поняття та зміст. *Порівняльно-правові дослідження*. 2008. № 2. С. 157-158.
53. Мельник А. Я. Європейське Співтовариство. *Великий енциклопедичний юридичний словник* / За ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2007. 992 с.
54. Шемшученко Ю. С. Європейське право. *Великий енциклопедичний юридичний словник* / За ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2007. 992 с.
55. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : Автореф. дисс...канд. юрид. наук. Спеціал. 12.00.01. К., 2006. 20 с.
56. Federal and Regional States (CDL-INF(97)5) / Venice Commission // The main reference documents [Електронний ресурс]. URL: www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_main_reference_documents=eng
57. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / Заг. ред. В. Б. Гройсмана; Пер. з іноз. мов. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.
58. Копиленко О. Л. До питання відповідності Конституційних змін історичній традиції українського народу. *Конституційна реформа в Україні:*

новий етап та сучасні виклики. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 10-13.

59. Коваленко А. А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3-5.

60. Децентралізація влади – шлях до народовладдя. *Віче*. 2012. № 21. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.viche.info/journal/3360/>

61. Аболин О. Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы. *Полис*. 1994. № 5. С. 142-149.

62. La Constitution de la Belgique federale. Constitution coordonnee le 17 fevrier 1994 [Електронний ресурс]. URL: http://www.const-court.be/fr/textes_base/textes_base_constitution.html

63. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.

64. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка / Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

65. Децентралізація влади. Реформа місцевого самоврядування / Презентаційний матеріал [Електронний ресурс]. URL: <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3023/.pdf>

66. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) [Електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513

67. The Constitution of Romania of 1 November 1991, amended [Електронний ресурс]. URL: http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3#t3c5s2sba120

68. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Графский В. Г., Ефремова Н. Н., Карпец В. И. и др. М. : Наука, 1995. 301 с.
69. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків : Модель всесвіту, 2001. 224 с.
70. Ткаченко В. Д. Демократія і самоврядування (деякі аспекти співвідношення). Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : Матер. Міжнар. наук-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. / За ред. Ю. П. Битяка. Х. : Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України. 2004. С. 78-81.
71. Хоменець Р. «Анатомія» місцевого самоврядування. Над чим задумуються теоретики. *Віче*. 2002. № 3. С. 50-53.
72. Тихомиров Ю. А. Диалектика управления и самоуправления. *Вопросы философии*. 1983. № 8. С. 18-39.
73. Загальна теорія держави і права : Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Х. : Право, 2002. 432 с.
74. Чиркин В. Е. Конституционное право в Российской Федерации : Учебник. М. : Юристъ, 2002. 480 с.
75. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. Одесса : Юрид. лит., 2003. 248 с.
76. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии. *Юридический вестник*. 1998. № 1. С. 84-87.
77. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : Учеб. пособ / Н. С. Бондарь. – М. : Городец, 2004. – 352 с.
78. Тодика Ю. М. Місьцеве самоврядування в аспекті конституційної реформи. Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : Матер. Міжнар. наук-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. / За ред. Ю. П. Битяка. Х.: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. С. 3-5.

79. Тихомиров Ю. А. Публичное право: падения и взлеты. *Гос-во и право*. 1996. № 1. С. 3-12.
80. Муніципальне право України : Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
81. Мирошниченко Е. Шаги к самоуправлению. *Народный депутат*. 1992. № 17. С. 48-51.
82. Тодыка Ю. Н. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. Х. : Факт, 1998. 160 с.
83. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2002. № 2. С. 21-30.
84. Щерба А.В. Правове регулювання адміністративних процедур органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 1. С. 60-64.
85. Правові засади державного управління економікою України : Навч. посіб. / Ю. І. Крегул, Р. О. Банк, О. В. Сердюченко та ін. ; ред. : Ю. І. Крегул; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. К. : КНТУ, 2013. 663 с.
86. Глазунова С. М. Законодавчі акти, що визначають конституційно-правовий статус гірських населених пунктів. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2011. Вип. 27. С. 60-65.
87. Бажинов М. А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа. *Вестник МГУ. Сер. 12 : Полит. науки*. 2002. № 4. С. 82-90.
88. Шеремет К.Ф. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации. *Государство и право*. 1997. № 5. С. 24-45.
89. Воронов М. П. Питання взаємозв'язку місцевих рад з їх виконавчими органами. *Державне будівництво та місцеве самоврядування : Зб. наук. пр. Х. : Право*, 2003. № 5. С. 45-56.