

УДК 342.25(477):061.1ЄС-047.22
DOI: 10.31359/1993-0941-2019-38-26

Бодрова І. І., кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. *Стаття присвячена дослідженню інституту місцевого самоврядування в світлі міжнародних стандартів, закріплених в Європейській хартії місцевого самоврядування. Визначені основні ви-моги Хартії до регулювання відносин у сфері формування і здійснення компетенції муніципальних органів, її розмежування із компетенцією органів державної влади, а також європейські стандарти у сфері делегування повноважень. Проаналізовано відповідність українського законодавства цим вимогам, окреслені заходи правового характеру, необхідні для належної імплементації міжнародних стандартів.*

Ключові слова: *місцеве самоврядування, делеговані повноваження, субсидіарність, децентралізація, конституційна реформа.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є динамічно змінюваним інститутом, не дивлячись на те, що в цілому має усталені європейські традиції свого існування та розвитку. В єв-

ропейських державах муніципальні реформи здійснюються з різною інтенсивністю і з акцентуванням перетворень як на системно-структурній, так і функціонально-компетенційній сферах. Вони підкорені завданню модернізації управлінської системи на територіальному рівні шляхом посилення здатності ефективно відповідати на змінювані щоденні потреби населення і забезпечення соціально-економічного зростання територій. Європейською Стратегією інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [26] визначено наступні пріоритети: громадяни мають бути у центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві; органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг; органи центральної влади мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування у відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів європейських інституцій у галузі місцевого та регіонального розвитку.

Вказані завдання набувають вкрай актуального значення і для вітчизняного державотворення не лише з точки зору інтеграції України в європейський адміністративний простір, але й як умова суверенного існування та розвитку сучасної демократичної соціальної правової держави, здатної адекватно реагувати на запити суспільства. Реформи децентралізації влади, регіональної політики, державного управління, конституційна реформа визначені важливими елементами дорожньої карти Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», метою якої проголошено впровадження в Україні європейських стандартів життя [20]. Забезпечення спроможності місцевого самоврядування, побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидиарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування, що визнані цілями здійснюваних в державі децентралізаційних перетворень, вимагають істотного перегляду компетенції органів публічної влади як по горизонталі, так і вертикалі територіальної організації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика компетенції місцевого самоврядування постійно перебуває у полі зору вчених-державознавців і набуває свого дослідження як у теоретичному, так і практико-прикладному аспектах. Зокрема, їй присвячені наукові праці таких вчених, як О. В. Батанов, В. І. Борденюк, М. П. Воронов, В. А. Григор'єв, І. В. Дробуш, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, А. Ю. Лялюк, Н. В. Мішина, Н. Р. Нижник, А. О. Новак, В. Ф. Погорілко, С. Г. Серьогіна, К. Є. Соляник, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, І. С. Шебетун та ін. Але поряд із цим вказана проблематика не втрачає актуальності в силу незавершеності реформи децентралізації влади в Україні, оновлення стратегічних цілей сталого розвитку держави [21], і, чи не найголовніше, підготовки конституційного законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Останній має сформулювати міцний конституційний базис компетенції місцевого самоврядування, завдаючи вектор розвитку спеціальному законодавчому регулюванню.

Мета статті — надати характеристику стану відповідності правового регулювання, у тому числі проектно-конституційної регламентації, компетенції місцевого самоврядування в Україні європейським правовим стандартам та муніципальній практиці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейська хартія місцевого самоврядування [5] як міжнародно-правовий документ, що містить стандарти у сфері організації управління на місцях, обов'язкові для країн-підписантів, визначає основні вимоги до регулювання відносин у сфері формування і здійснення компетенції муніципальних органів. Серед них, *по-перше*, принцип законності, що вимагає визначення головних повноважень і функцій органів місцевого самоврядування на конституційному або законодавчому рівні (ч. 1 ст. 4). Дана вимога повною мірою кореспондується із положеннями ч.2 ст.19 Конституції України [6] щодо визначення повноважень органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і способу реалізації повноважень Конституцією і законами України та знаходить свою конкретизацію у поточному вітчизняному законодавстві. Вона відіграє найважливішу роль конституційно-правової га-

рантії автономії місцевого самоврядування у функціонально-компетенційній сфері як форми публічної влади.

Конституції майже всіх європейських країн приділяють увагу питанню визначення предметної підвідомчості місцевого самоврядування, але деталізованість його регулювання суттєво відрізняється. Так, детальне визначення предметів відання при-таманне лише окремим країнам, в яких місцеве самоврядування знаходиться на етапі становлення та утвердження, в той час як більшість європейських держав містять узагальнені формулювання. При цьому з точки зору європейських стандартів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, йдеться про «публічні справи», право на регулювання та управління суттєвою часткою яких надане муніципальним органам (ч. 1 ст. 3). Європейський суд з прав людини неодноразово звертав увагу на те, що відповідно до прецедентної практики конвенційних органів органи місцевого самоврядування є державними органами у тому сенсі, що вони діють на підставі публічного права і здійснюють державні функції, що надані їм конституцією та законами [22, 23]. Система публічного управління, як і будь-яка високо організована соціальна система, характеризується цілісністю лише тоді, коли забезпечується спеціалізація її елементів. І саме з цієї точки зору відбувається функціонально-компетенційна спеціалізація органів місцевого самоврядування на вирішенні тих питань, що найбільшою мірою пов'язані з належним життєзабезпеченням громадян.

Намагання ж вітчизняного законодавця визначити предметну підвідомчість місцевого самоврядування через застосування категорії «питання місцевого значення, у тому числі й у змісті проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2598 від 13.12.2019 р.) (далі – законопроект № 2598) [15], на сьогоднішній день не мали, не мають і не можуть мати позитивного результату через нечіткість змісту цієї категорії, відсутність юридичних критеріїв віднесення тих чи інших суспільних відносин до неї, непідкріпленість її жодними законодавчими положеннями, що суперечить до того ж вимозі формалізації усіх

елементів компетенції публічно-владних суб'єктів. Тому більш конструктивним вбачається суто прагматичний підхід, за яким розмежування компетенції між муніципальними органами та органами державної влади здійснюється через чітке визначення кола повноважень кожного з цих органів при можливості співпадіння предметних сфер їх реалізації.

По-друге, Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює негативний принцип правового регулювання компетенції муніципальних структур, надаючи їм в межах закону повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу (ч. 2 ст. 4).

В конституційно-правовій практиці європейських країнах регулювання компетенції муніципальних органів здійснюється за допомогою двох прямо протилежних принципів – дозволено лише те, що закріплено законом (позитивний); дозволено все, що не заборонено законом (негативний). Якщо перший, як перелік дозволів, переважно застосовується в англосаксонській системі, то другий, як перелік заборон, – у континентальній системі. Тривала практика застосування обох цих принципів виявила як позитивні, так і негативні їх риси. Адже, як слушно вказує П. М. Любченко, яким би детальним не було законодавство, воно навряд чи може передбачити всі питання, які можуть виникнути перед тією чи іншою громадою. Виборці ж навряд чи будуть задоволені бездіяльністю органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем у зв'язку з відсутністю в останніх необхідних повноважень. Застосування ж принципу «дозволено все, що не заборонено законом», крім позитивних результатів, може призвести до протилежного, негативного ефекту, оскільки його практичні наслідки значно ширше [9, с.365].

В силу цих обставин доцільним вбачається саме поєднання вказаних принципів правового регулювання компетенції: застосування позитивного принципу, як цього і вимагає ч.2 ст.19 Конституції України, у регулюванні компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування, та закріплення негативного принципу в регулюванні компетенції місцевого самоврядування. Це забезпечить конституційні засади розв'язання

будь-яких компетенційних колізій та усунення прогалин на користь місцевого самоврядування.

До того ж такий підхід відомий вітчизняній конституційно-правовій практиці – він був застосований у Рішенні Конституційного Суду України № 11-рп /2001 від 13 липня 2001 року (справа про адміністративно-територіальний устрій) [24]. Так, у п.4 мотивувальної частині цього Рішення Суд вказав, що Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями пункту 2 статті 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу. У п.4 резолютивної частини цього ж Рішення Судом встановлено: положення пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, треба розуміти так, що вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України. Межі таких повноважень, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада.

По-третє, принцип субсидіарності, який передбачає передачу публічних повноважень на максимально наближений до населення рівень, але тільки тоді, коли цей рівень спроможний ефективно цю функцію виконувати, визнається Європейською хартією місцевого самоврядування найважливішою засадою формування компетенції муніципальних органів по рівнях територіальної організації влади (ч. 3 ст. 4). Європейська хартія

встановлює беззастережну вимогу наділення органу тими чи іншими повноваженнями з обов'язковим врахуванням обсягу і характеру завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Безумовно, позитивним моментом сучасної нормотворчої політики держави у сфері місцевого самоврядування є активне включення до офіційних документів принципу субсидіарності як керівної ідеї формування та здійснення муніципального будівництва. Але інколи воно виходить за межі здорового глузду – принцип субсидіарності закріплюється навіть у тих сферах, в яких він має опосередкований вплив. Серед інших прикладів особливо слід звернути увагу на включення у змісті ст. 132 законопроекту № 2598 принципу субсидіарності до засад територіального устрою України поряд із унітарністю, єдністю та цілісністю державної території, децентралізацією влади, повсюдністю місцевого самоврядування, збалансованістю і стійким соціально-економічним розвитком територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Розробники законопроекту мали б звернути увагу на декілька моментів: по-перше, змістовну відмінність категорій «територіальний» та «адміністративно-територіальний» устрій і відповідні особливості їх засад; по-друге, субсидіарність характеризує засади функціонально-компетенційної сфери органів місцевого самоврядування, визначаючи умови, критерії її формування та забезпечення, а тому впливає на правовий статус територіальних одиниць опосередковано. У зв'язку із цим більш логічним виглядало б конституційне закріплення принципу субсидіарності у тій статті Основного Закону, що регламентує питання компетенції територіальних громад, органів місцевого самоврядування.

Звертаючись до конституційно-правової практики європейських держав, слід відмітити, що принцип субсидіарності знайшов своє закріплення в конституціях окремих країн Європи – наприклад, в Італії, Німеччині, Польщі, Естонії. Так, ст. 118 Конституції Італійської Республіки закріплює, що адміністративні функції належать до відання комун, за винятком тих, які

для забезпечення єдиних підходів віднесені до провінцій, метрополітенських міст, регіонів і держави при дотриманні принципів субсидіарності, диференційованості й пропорційності [1]. В багатьох же європейських державах функціональна організація місцевого самоврядування вибудовується на конституційних засадах децентралізації державної влади (Франція, Бельгія, Швеція та ін.). Наприклад, Конституція Французької Республіки в ст. 1 встановлює, що її організація є децентралізованою [7]; Конституція Бельгії визначає, що законом закріплюється застосування принципу децентралізації повноважень на користь провінційних та комунальних установ (ч.2 ст.162) [2].

У вітчизняній практиці дуже часто можна спостерігати підміну принципів децентралізації та субсидіарності, які визначають засади двох по суті «зустрічних» потоків перерозподілу повноважень. Не в останню чергу це зумовлено існуючою термінологічною нечіткістю, оскільки, будучи широко вживаними в офіційному обороті, ці поняття не конкретизовані у вітчизняному законодавстві. Так, принцип субсидіарності розкривається лише як засада державної регіональної політики (ст.3 Закону України «Про засади державної регіональної політики») [16], а децентралізація згадувалася як процес передавання функції у Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади [17]. У контексті здійснюваних останні роки в Україні реформ маємо констатувати, що децентралізація влади виступає механізмом досягнення того стану розподілу компетенції між органами публічної влади, який мав би належати їм відповідно до вимог субсидіарності.

По-четверте, Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає принцип виключності повноважень органів місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 4). Поряд із прямою заборорою скасування таких повноважень або їх обмеження іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом, дана вимога висуває зобов'язання державі забезпечити належну якість законодавчого регулювання компетенції муніципальних органів, що має для вітчизняної практики вкрай актуальне значення.

Визначений Українською державою позитивний принцип правового регулювання компетенції муніципальних органів, намагання окреслити таке абстрактне формулювання предметної підвідомчості, як питання місцевого значення, призвели до перманентного законодавчого коригування компетенції і, як наслідок, розростання несистематизованого, мало впорядкованого та інколи застарілого кола повноважень цих органів. Система встановлених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18] повноважень муніципальних органів доповнюється та конкретизується галузевими законами. При цьому, наряду з проблемою розпорошеності законодавчого закріплення повноважень, базовий Закон демонструє істотне відставання від більш динамічного розвитку галузевого законодавства. Аналіз же останнього свідчить про непоодинокі випадки дублювання та нерозмежованості повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх абстрактності та декларативності [11, с.102–103]. Така негативна практика правового регулювання породжує компетенційні конфлікти між органами влади, підриває управлінську відповідальність органів влади, що може призводити до неналежної реалізації закріплених за ними повноважень. У зв'язку з цим цілком обґрунтованою вбачається позиція С. Г. Серьогіної щодо необхідності закріплення у базових законах про статус місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади положення, що всі законодавчі колізії компетенції між цими органами слід тлумачити на користь останнього [25, с.115]. Поряд із цим вважаємо, що принцип виключності та повноти повноважень органів місцевого самоврядування повинні отримати своє конституційне закріплення.

З точки зору Європейської хартії місцевого самоврядування, по-п'яте, принцип повноти повноважень органів місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 4) вимагає забезпечення таких кола і змісту повноважень, які будуть достатніми для того, щоб ці органи мали змогу самостійно і безперерійно забезпечувати вирішення питань, віднесених до їх відання. Поряд із відповідними вимогами до законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування, даний принцип зумовлює

встановлення і додаткових можливостей для забезпечення ефективного здійснення муніципальних повноважень. Серед них – інституційні та функціональні можливості.

До перших – інституційних – слід віднести об'єднання між муніципальною кооперацією, що набули значного поширення у муніципальній практиці європейських держав. Право на формування та (або) участь у них закріплено на конституційному рівні в Австрії, Німеччині, Бельгії, Франції та ряді інших країн: для виконання окремих завдань в сфері власної компетенції громади можуть об'єднуватися в союзи громад, агломерації, федерації, об'єднання комун.

На сьогоднішній день українське законодавство також передбачає можливість встановлення та здійснення міжмуніципальної кооперації. Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [19] передбачено, що вона може реалізовуватися у різних формах, деякі з яких мають інституційний характер: утворення органами місцевого самоврядування спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів або ж спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Проте вітчизняна муніципальна практика демонструє незначне використання даних форм співробітництва, а превалюючою є реалізація спільних проектів з координацією діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів. Це свідчить про більшу схильність органів місцевого самоврядування до ситуативних, строкових, ніж до інституційних, довготривалих форм співробітництва. І це, на наш погляд, – показник невисокого рівня довіри до держави, яка демонструє доволі часту зміну «правового поля» функціонування місцевого самоврядування. Посиленню гарантій міжмуніципальної кооперації сприяло б закріплення на конституційному рівні права формування таких об'єднань.

Важливим функціональним способом розширення компетенційних можливостей органів місцевого самоврядування є делегування органам місцевого самоврядування державних повноважень, вимогам щодо якого Європейська Хартія місце-

вого самоврядування приділяє окрему увагу у ч. 5 ст. 4. Як відмічає А. О. Новак, Хартія, по-перше, окреслює його як факультативний та додатковий спосіб формування компетенції місцевого самоврядування. А це означає, що делеговані повноваження не повинні бути домінуючими у структурі компетенції муніципальних органів і переважати над власними повноваженнями. По-друге, делегуючим суб'єктом може виступати чітко визначений орган як загальнодержавного, так і регіонального рівня територіальної організації державної влади. По-третє, органам місцевого самоврядування при делегуванні їм повноважень центральних або регіональних органів влади гарантується право у міру можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. Така можливість відповідає засадам не тільки місцевого самоврядування, але й самого цього способу перерозподілу владних повноважень. Крім того, з огляду на те, що «пристосування» владної діяльності з реалізації делегованих повноважень може здійснюватися у правових формах, дане положення Європейської хартії фактично виходить з можливості здійснювати муніципально-правове регулювання відповідних відносин [11, с.99–100].

Сучасним європейським державам інститут делегування повноважень муніципальним органам добре відомий. Вони розглядають його як важливий елемент системно-функціональної організації влади, що дозволяє, по-перше, уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду місцевими справами; по-друге, забезпечити участь населення у здійсненні владних повноважень, у політичному процесі; по-третє, зблизити державну владу з громадянським суспільством; по-четверте, раціоналізувати й оптимізувати муніципальне управління в цілому [12, с. 29].

Звертаючись до аналізу вітчизняної практики наділення органів місцевого самоврядування делегованими повноваженнями, відповідності її вищеозначеним європейським стандартам [4, с.53–56; 11], маємо наголосити на наступних проблемах:

а) нечіткість правової природи делегованих повноважень, що породжено конституційною формулою «надання законом

органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади» і тим самим зумовлює специфіку даного кола повноважень муніципальних органів;

б) виключно імперативний (законодавчий) спосіб надання органам місцевого самоврядування делегованих повноважень, який унеможливорює факультативність та добровільність набуття таких повноважень. Адже невиконання закону не може бути виправданим, навіть якщо його виконання суперечить інтересам територіальної громади, порушує права муніципальних суб'єктів, оскільки тим самим буде порушено принцип законності [8, с. 308];

в) наявність значної частки делегованих повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування, що призводить до ситуації, коли державні делеговані повноваження домінують над повноваженнями власними. В наслідок цього визначення делегування повноважень як додаткового способу формування компетенції не вбачається можливим. Тим більше, що законодавець найчастіше йде шляхом саме делегування повноважень при перерозподілі компетенції в рамках реформи децентралізації влади. В результаті, як відмічають дослідники, вся система виконавчих органів місцевих рад задіяна у процесі реалізації державних повноважень органів виконавчої влади, а це створює підстави характеризувати їх більшою мірою як органи державної влади, а не виконавчі органи місцевих рад [10, с. 77] та говорити про тенденцію одержавлення компетенції місцевого самоврядування;

г) відсутність інстанційності делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Будучи за своєю суттю повноваженнями органів виконавчої влади, вони делегуються парламентом, який, функціонуючи на засадах поділу державної влади, фактично вирішує питання розподілу компетенції по вертикалі публічного управління як в межах системи органів виконавчої влади, так і поза нею. Такий порядок позбавляє можливості чітко встановити первинного носія повноважень, що делегуються, та, відповідно, суб'єкта відомчого контролю за виконанням таких повноважень;

д) потреба формалізувати не лише делеговані повноваження муніципальних органів, а й адміністративні процедури їх здійснення, у тому числі шляхом муніципальної нормотворчості. На сьогоднішній день вітчизняна муніципальна практика випередила законодавче регулювання, ухвалюючи різноманітні акти у даній сфері, зокрема, рішеннями виконавчих органів місцевих рад визначаються окремі питання виконання тих чи інших делегованих повноважень організаційного та процедурно-процесуального характеру.

Безумовно, означене коло проблем у сфері здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади не є вичерпним. Особливою гостротою відзначаються також проблеми матеріально-фінансового забезпечення та державного контролю за здійсненням цих повноважень, котрі заслуговують на окрему увагу. Розв'язання ж окреслених проблем не в останню чергу пов'язане з удосконаленням конституційного регулювання інституту делегованих повноважень. Але зовсім неприйнятним є, на наш погляд, виключення його з предмету конституційного регулювання, як це передбачено у законопроекті № 2598. Важливість інституту делегованих повноважень у структурі компетенції місцевого самоврядування та в механізмі децентралізації влади вимагають визначення конституційних його основ. Віднесення його регулювання виключно на рівень поточного законодавства позбавляє органи місцевого самоврядування важливих конституційних гарантій збалансованості та пропорційності повноважень, належного матеріально-фінансового забезпечення та конституційно визначених меж державного контролю здійснення делегованих повноважень, відкриває можливості для довільного та ситуативного перерозподілу повноважень.

Більш прийнятну модель конституційного регулювання делегування органам місцевого самоврядування містив проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а) [14], котрим, серед іншого, пропонувалося уточнення способу розширення компетенції органів місцевого самоврядування (шляхом делегування їм окремих повноважень органів виконавчої влади),

кола органів місцевого самоврядування, яким можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади (виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчі комітети районної, обласної ради), рівнів територіальної організації влади, на яких може застосовуватися механізм делегування (громада, район, область), джерел матеріально-фінансового забезпечення державою здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, а також кола контролюючих здійснення таких повноважень органів виконавчої влади, надавалася можливість впровадження поряд із законодавчим і договірним способом делегування повноважень.

По-шосте, важливою вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування у сфері компетенції місцевого самоврядування є те, що у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином (ч.6 ст.4).

На сьогоднішній день спектр форм залучення муніципальних органів до формування правової політики у сфері місцевого самоврядування є доволі широким. Він включає як просте інформування та листування між відповідними органами, так і погодження проектів актів центральних та вищих органів державної влади як обов'язковий етап вироблення державно-владних рішень, формування консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, проведення спільних організаційних заходів (розширені та виїзні засідання, наради, «круглі столи», слухання та інші) муніципальних та державних органів. Значний потенціал впливу мають асоціації органів місцевого самоврядування, котрі виконують посередницьку роль між органами державної влади та органами місцевого самоврядування: з одного боку, доводять опрацьовані, зкоординовані, субординовані інтереси органів місцевого самоврядування, а з іншого — мають можливість постійно спостерігати за їх дотриманням, своєчасно інформуючи своїх членів про стан державної політики в сфері місцевого самоврядування та в інших сферах, що зачіпають його інтереси, та застосовувати заходи упередження прийняття тих рішень, що не відповідають їм [3, с. 37].

Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [13] передбачив, що асоціації розробляють та подають державним органам пропозиції щодо розвитку місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому розгляду у порядку, встановленому цим Законом; готують висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку; беруть участь у консультаціях всеукраїнських асоціацій з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади; надають висновки до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку. При цьому слід погодитися з пропозиціями А. О. Новак щодо доповнення переліку питань, з яких центральні органи виконавчої влади зобов'язані проводити консультації з всеукраїнськими асоціаціями, пропозиціями з перерозподілу повноважень, у тому числі делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади [11, с.142]. Це сприятиме оптимізації системи муніципальних повноважень з урахуванням інтересів територіальних громад та створених ними органів, а також підвищенню якості управління з орієнтацією на ресурсний потенціал органів місцевого самоврядування, готовність й здатність цих органів реалізовувати відповідні повноваження.

Висновки. Підбиваючи ж підсумки, маємо зазначити, що існуюча вітчизняна система повноважень органів місцевого самоврядування формувалася в умовах жорсткої централізації влади на місцевому рівні. Враховуючи нестабільність політичної системи і слабкість економічної бази, законодавець намагався одночасно і гарантувати автономію місцевого самоврядування, і зберегти збалансованість та дієздатність системи управління на місцевому рівні. На сьогоднішній день вона характеризується істотними вадами та низьким рівнем імплементації стандартів, визначених Європейською Хартією місцевого самоврядування, уявляється несистематизованою, мало впорядкованою та інколи застарілою. Оновлення її вимагає комплексного підходу — від конституційної модернізації правового регулювання

компетенції місцевого самоврядування до надання органам місцевого самоврядування правової автономії у пристосуванні виконання делегованих повноважень до місцевих умов.

Імплементації європейських стандартів у сфері компетенції місцевого самоврядування серед іншого сприятимуть наступні заходи правового характеру: закріплення на конституційному рівні засад муніципального дуалізму із визнанням права органів місцевого самоврядування брати участь в управлінні публічними справами та розмежуванням компетенції між муніципальними органами та органами державної влади шляхом чіткого визначення кола повноважень цих органів; застосування позитивного принципу, як цього і вимагає ч.2 ст.19 Конституції України, у регулюванні компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування, та закріплення негативного принципу в регулюванні компетенції місцевого самоврядування; конституційне встановлення принципів субсидіарності, виключності та повноти повноважень як керівних засад формування компетенції територіальних громад та створюваних ними органів; удосконалення правового, у тому числі конституційного, регулювання делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади; закріплення у базових законах про статус місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади положення, що всі законодавчі колізії компетенції між цими органами слід тлумачити на користь останнього; гарантування на конституційному рівні права органів місцевого самоврядування на формування об'єднань міжмуніципальної кооперації; розширення правового регулювання ролі асоціацій органів місцевого самоврядування у підготовці державно-владних рішень з питань компетенції місцевого самоврядування; упорядкування вживання категорій «субсидіарність» та «децентралізація» при формуванні та здійсненні правової політики у сфері місцевого самоврядування.

Список використаних джерел :

1. The Belgian Constitution. URL: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf

2. Constitution of the Italian Republic URL: http://www.senato.it/docu-menti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
3. Бодрова І. І. Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики. монографія. Харків.СПД ФО Вапнярчук Н. М. 2006. 240 с.
4. Бодрова І. І. Проблеми правового забезпечення та реалізації реформи територіальної організації влади в Україні. В кн.: Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis. Collective monograph. Riga. Izdevniecība "Baltija Publishing". 2019. Volume 1. 316 p. P. 46–64.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Конституція України: Конституція, Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Махлаков. 7-е изд., перераб. и доп. Москва. Волтер Клувер, 2010. 656 с.
8. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: монографія. Харків. Одісей, 2006. 352 с.
9. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво «Фінн», 2012. 496с.
10. Любченко П. М. Порівняльний аналіз конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та інших країнах. Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави. Л. В. Ярічевська та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків, 2005. С. 64–82.
11. Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні. Дис...канд.. юрид. наук: 12.00.02 — конституційне право; муніципальне право. Харків, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 2017. 241 с.
12. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід. Проблеми законності. Харків, 2009. № 102. С. 28–35.
13. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 38. Ст. 534.
14. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 1.07.2015 р. № 2217. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
15. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України (реєстр. № 2598 від 13.12.2019 р.). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

16. Про засади державної регіональної політики: Закон України № 156-VIII від 5 лютого 2015 р. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст.90.
17. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади: Наказ Головного управління державної служби України № 189 від 29.07.2005 р. Офіційний вісник України. 2005. № 33. Ст.2005.
18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
19. Про співробітництво територіальних громад: Закон України № 1508-VII від 17 червня 2014 р. Відомості Верховної Ради. 2014. № 34. Ст.1167.
20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
21. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України № 722 від 30 вересня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019>
22. Рішення Європейської комісії по справі «Аюнтамьенто де Х. проти Іспанії» (Ayuntamiento de X. v. Spain) (скарга № 15090/89) від 7 січня 1991 р. Decisions and Reports. № 59. Р. 251.
23. Рішення Європейської комісії по справі «Ротентурм Коммюн проти Швейцарії» (Rothenthurm Commune v. Switzerland) (скарга № 13252/87) від 14 грудня 1988 р. Decisions and Reports. № 59. Р. 251.
24. Рішення Конституційного Суду України № 11-рп /2001 від 13 липня 2001 р. (справа про адміністративно-територіальний устрій) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>
25. Сербюгіна С. Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2001. Вип.1. С.106–118
26. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: Додаток 1 до Валенсійської декларації «Добре місцеве і регіональне врядування – Європейський виклик», схваленої 15-єю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007р.) URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf

References :

1. The Belgian Constitution. URL: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf [in English].
2. Constitution of the Italian Republic URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf [in English].

3. Bodrova I. I. (2006). Pravovy status asotsiatsii mistsevykh rad Ukrainy: pytannia teorii i praktyky. Kharkiv. SPD FO Vapniarchuk N. M. [in Ukrainian].
4. Bodrova I. I. (2019). Problemy pravovoho zabezpechennia ta realizatsii reformy terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. V kn.: Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis. Collective monograph. Riga. Izdevniecība "Baltija Publishing". 2019. Vol. 1. 46–64. [in Ukrainian].
5. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. Khartiia, mizhnarodnyi dokument vid 15.10.1985 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
6. Konstytutsiia Ukrainy. Konstytutsiia, Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady. № 30. (1996).art. 141. [in Ukrainian].
7. Konstytutsyy zarubezhnykh hosudarstv/(2010). Velykobrytaniya, Frantsiya, Hermaniya, Ytalya, Soedynennyye Shtaty Ameryky, Yaponiya, Brazyliya. Moskva. Volter Kluver [in Russian].
8. Liubchenko P. M. Konstytutsiino-pravovi osnovy rozvytku mistsevoho samovriaduvannia yak instytutu hromadianskoho suspilstva: monohrafiia. Kharkiv. Odisei. [in Ukrainian].
9. Liubchenko P. M. (2012). Munitsypalne pravo Ukrainy. Kharkiv: Vydavnytstvo «Finn» [in Ukrainian].
10. Liubchenko P. M. (2005). Porivnialnyi analiz konstytutsiinoho rehulivannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini ta inshykh krainakh. Mistseve samovriaduvannia v umovakh demokratychnoi derzhavy. . Bytiak Yu. P. (Ed.). Kharkiv [in Ukrainian].
11. Novak A. O. (2017). Konstytutsiino-pravove rehulivannia zdiisnennia orhanamy mistsevoho samovriaduvannia delehovanykh povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini. Candidate's thesis. Kharkiv, Natsionalnyi yurydychnyi universytet imeni Yaroslava Mudroho. [in Ukrainian].
12. Onupriienko A. M. (2009). Delehuvannia derzhavnykh povnovazhen mistsevym orhanam vlady: svitovy dosvid. Problemy zakonnosti. Kharkiv. № 102, 28–35.[in Ukrainian].
13. Pro asotsiatsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Zakon Ukrainy vid 16.04.2009 r. № 1275-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 38. (2009). art. 534. [in Ukrainian].
14. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady). Proekt Zakonu Ukrainy vid 01.07.2015. № 2217. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 .[in Ukrainian].
15. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady). Proekt Zakonu Ukrainy (reistr. № 2598 vid 13.12.2019.). URL:

- https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644. [in Ukrainain].
16. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky. Zakon Ukrainy № 156-VIII vid 05.02.2015 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2015. № 13. (2015). art.90. [in Ukrainain].
 17. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia funktsionalnogo obstezhennia orhaniv vykonavchoi vlady: Nakaz Holovnoho upravlinnia derzhavnoi sluzhby Ukrainy. № 189, 29.07.2005. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. № 33. (2005). art.2005.[in Ukrainain].
 18. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. Zakon vid 21.05.1997. № 280/97-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 24.(1997). art. 170.[in Ukrainain].
 19. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad. Zakon Ukrainy. № 1508-VII vid 17.06.2014. Vidomosti Verkhovnoi Rady. № 34.(2014). art.1167.[in Ukrainain].
 20. Pro Stratehiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020». Ukaz Prezydenta Ukrainy № 5/2015 vid 12.01.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainain].
 21. Pro Tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 722 vid 30.09.2019 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019> [in Ukrainain].
 22. Rishennia Evropeiskoi komisii po spravi «Aiuntamiento de Kh. proty Ispanii» (Ayuntamiento de X. v. Spain) (skarha № 15090/89) vid 07.01.1991 r. Decisions and Reports. № 59, 251.[in Ukrainain].
 23. Rishennia Evropeiskoi komisii po spravi «Rotenthurm Kommuni proty Shveitsarii» (Rotenthurm Commune v. Switzerland) (skarha № 13252/87) vid 14.12.1988 r. Decisions and Reports. № 59, 251. [in Ukrainain].
 24. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy № 11-rp /2001 vid 13.07.2001 r. (sprava pro administratyvno-terytorialnyi ustroi) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01> [in Ukrainain].
 25. Serohina S. H.(2001). Strukturni ta kompetentsiini problemy orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia. issue.1, 106–118 [in Ukrainain].
 26. Stratehiia innovatsii ta dobroho vriaduvannia na mistsevomu rivni. Dodatok 1 do Valensiiskoi deklaratsii «Dobre mistseve i rehionalne vriaduvannia – Yevropeiskyi vyklyk», skhvalenoi 15-yeiu sesiieiu Konferentsii yevropeiskykh ministrii, vidpovidalnykh za mistseve i rehionalne upravlinnia (m. Valensiia, 15–16.10.2007.) URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf [in Ukrainain].

Бодрова И. И.

Проблемы имплементации европейских стандартов в сфере компетенции местного самоуправления в Украине

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию института местного самоуправления в свете международных стандартов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления. Определены основные требования Хартии к регулированию отношений в сфере формирования и осуществления компетенции муниципальных органов, ее разграничения с компетенцией органов государственной власти, а также европейские стандарты в области делегирования полномочий. Проанализировано соответствие украинского законодательства этим требованиям, указанные меры правового характера, необходимые для надлежащей имплементации международных стандартов.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, делегированные полномочия, субсидиарность, децентрализация, конституционная реформа.*

Bodrova I. I.

Problems of implementation European standards in the field of competence of local self-government in Ukraine

***Summary.** Local self-government is a dynamically changing institution, despite the fact that it has established European traditions of its development. In European countries municipal reforms are carried out in varying degrees and stress transformations in both systemic-structural and functional and competence fields. The main tasks of such reforms are modernizing the management system at the territorial level by enhancing the ability to respond to changing needs of the population and to ensuring the socio-economic growth of the territories effectively.*

Recent research and publications analysis. Different aspects of municipal reforms and local self-government competences in Ukraine and European countries were researched by O. Batanov, V. Bordeniuk, M. Voronov, M. Kornienko, P. Lyubchenko, N. Mishina, A. Novak, S. Seryogina, K. Solyanik, Yu. Todyka, V. Fedorenko and others. These scientific works are the theoretical footing for the subsequent complex scientific researches. The constitutional modernization processes in Ukraine increase the relevance of further researches of local self-government, its European standards, particularly, relating to competence.

Paper objective is to analyze the state of compliance of legal regulation, including project-constitutional regulation of the competence of local self-government in Ukraine with European legal standards and municipal practice.

Paper main body. At the beginning of the paper, it is mentioned that the European Charter of Local Self-Government, as an international legal instrument containing standards in the field of municipal management, defines the basic requirements for regulating relations in the field of municipal bodies competence formation and realization. Firstly, the principle of legality was mentioned. This principle is properly incorporated into part 2 article 19 of Constitution of Ukraine. It corresponds European standards, because constitutions of almost all European countries pay attention to determining the subject matter of local self-government, but the details of its regulation differs significantly. However, domestic approach of determining the category "issues of local importance" is not clear. That is why it is stated in the article that more pragmatic approach according to which division of competence between municipal bodies and state authorities is carried out through a clear definition of the powers of each of these bodies is considered more constructive.

Secondly, the European Charter of Local Self-Government establishes a negative principle of legal regulation of the competence of municipal structures. Due to Ukrainian legislation and practice it is advisable to combine two principles of legal regulation of competence: application of the positive principle in regulating the competence of bodies and officials of local self-government, and application of the negative principle in regulating the competence of local self-government. It is mentioned that such combination will provide a constitutional basis for resolving conflicts of competencies between local and state government.

Further the principle of subsidiarity as a guiding idea for the formation and implementation of municipal construction and problems of its implementation into Ukrainian legislation are analyzed, much attention is given to the delegation of authority. It is stressed that delegated powers should not be dominant in the competence structure of municipal bodies and prevail over their own powers. In addition, other problems of the institution of delegated powers and ways of improving Ukrainian legislation were described.

Conclusions of the research. On the bases of the concluded research attention is drawn to the fact that there are different legal measures to facilitate the implementation of European standards in the field of local self-government such as consolidation of the principles of municipal dualism at the constitutional level,

constitutional establishment of the principles of subsidiarity, exclusiveness and completeness of powers as guiding principles for the competence of territorial communities and their bodies and others.

Key words: *local government, delegated authority, subsidiarity, decentralization, constitutional reform.*