

УДК 323.2

Аналіз конституційно-правових основ місцевого самоврядування та їх відповідність європейським правовим стандартам місцевої демократії

М.М. НАГОРНА

ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, Україна

Авторське резюме

У даній статті подана характеристика становлення та розвитку місцевого самоврядування з часів проголошення незалежності Української держави та їх відповідності європейським правовим стандартам місцевої демократії. Виявлено, що сьогодення розвитку Української держави неможливе без функціонування дієвого інституту місцевого самоврядування як невід'ємного елемента громадянського суспільства та правової держави. Саме конституційно-правова основа місцевого самоврядування покликана забезпечити функціонування ефективного та дієздатного місцевого самоврядування, що є окремою формою народовладдя та інструментом задоволення потреб громадян України через створення необхідних умов надання громадських послуг. Встановлено, що орієнтиром та базисом для проведення комплексу реформ щодо модернізації системи державного управління, децентралізації державної влади, а також функціонування дієвого інституту місцевого самоврядування мають стати європейські стандарти місцевого самоврядування.

Встановлено, що доведення до кінця довготривалої реформи місцевого самоврядування з урахуванням європейських правових стандартів місцевого самоврядування дозволить говорити про утвердження в Україні реального громадянського суспільства та правової держави.

Ключові слова: інститут місцевого самоврядування; європейські правові стандарти; децентралізація державної влади; представницькі органи місцевого самоврядування

The analysis of constitutional and legal fundamentals of the local self-government and its correspondence to european legal standards

M.M. NAHORNA

SHEE «Uzhhorod National University», Uzhhorod, Ukraine

Abstract

The article provides the characteristic of the establishment and development of local self-government since Ukraine's independence and its correspondence to European legal standards. It is revealed that the current development of State of Ukraine is impossible without an effective functioning institution of local self-government as an essential element of the civil society and legal state. The very constitutional and legal basis of the local self-government is called to facilitate the functioning of an effective and competent local self-government that is considered to be a separate form of democracy and an instrument for satisfying Ukrainian citizens' deeds through the establishment of necessary conditions that provide public services. It is established that the guideline and basis to implement the complex of reforms according to the modernization of the system of public administration, decentralization of state authority as well as functioning of an effective institution of local self-government have to be the European standards of local self-government.

It is also established that bringing this long-term reform of local self-government to an end with account of the European legal standards will allow to speak about the confirmation of the realistic civil society and legal state in Ukraine.

Keywords: institution of local self-government; European legal standards; decentralization of state authority; representative authorities of local self-government

Анализ конституционно-правовых основ местного самоуправления и их соответствие европейским правовым стандартам местной демократии

М.М. НАГОРНА

ГВУЗ «Ужгородский национальный университет», Ужгород, Украина

Авторское резюме

В данной статье представлена характеристика становления и развития местного самоуправления со времен провозглашения независимости Украинского государства и их соответствия европейским правовым стандартам местной демократии. Виявлено, что настоящее развитие Украинского государства невозможно без действенного функционирования института местного самоуправления как неотъемлемого элемента гражданского общества и правового государства. Именно конституционно-правовая основа местного самоуправления призвана обеспечить функционирование эффективного и дееспособного местного самоуправления, что является отдельной формой народовластия и инструментом удовлетворения

потребностей граждан Украины через создание необходимых условий предоставления общественных услуг. Установлено, что ориентиром и основой для проведения комплекса реформ по модернизации системы государственного управления, децентрализации государственной власти, а также действенного функционирования института местного самоуправления должны стать европейские стандарты местного самоуправления.

Установлено, что доведение до конца долговременной реформы местного самоуправления с учетом европейских правовых стандартов местного самоуправления позволит говорить об утверждении в Украине реального гражданского общества и правового государства.

Ключевые слова: институт местного самоуправления; европейские правовые стандарты; децентрализация государственной власти; представительные органы местного самоуправления

Постановка проблеми. Усім нам добре відомо, що становлення місцевого самоврядування є надзвичайно складним та суперечливим процесом для будь-якої країни, яка, спираючись на різні історичні та національні чинники, різний рівень соціально-економічного розвитку, особливості правових систем має особливу, власну модель місцевого самоврядування. Однак це не заважає європейським країнам керуватися одними й тими ж цінностями, а саме: європейськими правовими стандартами місцевого самоврядування. Тому тільки доведення до кінця довготривалої реформи місцевого самоврядування з урахуванням європейських правових стандартів місцевого самоврядування дозволить говорити про утвердження в Україні реального громадянського суспільства та правової держави.

На сьогоднішній день інститут місцевого самоврядування як невід'ємного елемента громадянського суспільства та правової держави необхідно розглядати в контексті конституційної, політичної, адміністративної та муніципальної реформ, адже саме з ними пов'язане сьогоднішнє розвитку Української держави. Конституційно-правова основа місцевого самоврядування покликана забезпечити функціонування ефективного та дієздатного місцевого самоврядування, що є окремою формою народовладдя та інструментом задоволення потреб громадян України через створення необхідних умов надання громадських послуг [33].

Загальновідомо, що за тривалі роки реформування чинної державної системи стабільна правова база місцевого самоврядування в Україні так і не була створена. Тому зазначена проблема набула особливої актуальності на сьогоднішній день, коли вирішуються питання входження України до Європейських Спільнот. А колізії, які виникли у законодавстві потребують подальшого вдосконалення. Внаслідок цього варто відмітити, що орієнтиром для проведення комплексу реформ щодо модернізації системи державного управління, децентралізації державної влади, а також функціонування дієвого інституту місцевого самоврядування, на нашу думку, мають стати європейські стандарти місцевого самоврядування.

Аналіз досліджень і публікацій. Для більш глибокого осмислення даної проблеми ми спиратимемось на наступну нормативну базу дано-

го дослідження, а саме: Конституція України [19], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], Європейська Хартія місцевого самоврядування [13], відповідні укази Президента України [32], рекомендації Комітету місцевих і регіональних влад Європи [27; 28] та ін. Науково-теоретичним фундаментом роботи будуть дослідження Н. Антонової [3], В. Баштанника та В. Лукашкової [6], В. Волкова [7], Т. Вюртенбергера [8], В. Григор'єва [11], Ю. Делі [12], В. Журавського [15], В. Керемана [18], М. Орзіха [22], В. Пархоменка [23].

Особливої уваги, враховуючи аналіз та досвід застосування європейських правових стандартів у місцеве самоврядування в Україні, заслуговують розробки таких вітчизняних науковців, як В. Авер'янов, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Барвіцький, В. Борденюк, В. Кампо, І. Коліушко, В. Куйбіда, В. Погорілко, М. Пухтинський, Ю. Тодика, В. Трояновський та ін. Значну увагу також в даній роботі буде приділено дослідженню європейського досвіду регіональної політики. Проте загалом констатуємо відсутність в Україні комплексних наукових досліджень, присвячених стану імплементації європейських правових стандартів місцевого самоврядування у правову систему України.

Метою дослідження є аналіз конституційно-правових основ місцевого самоврядування та їх відповідність європейським правовим стандартам місцевої демократії.

Виклад основного матеріалу. Початок становлення незалежної Української держави, внаслідок демократизації суспільства стало одним з важливих кроків у процесі формування політичних інститутів, у тому числі й інституту місцевого самоврядування, які повинні були забезпечити наближення управління до громадян, сприяти інтеграції України в європейський демократичний простір та створити надійний фундамент для впровадження нових законодавчих реформ у галузі місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів, прийнятих державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій [30].

Загалом, якщо говорити про процес створення міжнародних стандартів, то варто відмітити, що останні стали віддзеркаленням інтеграційних процесів, які відбувалися на території західноєвропейських держав. Вони

розпочалися з моменту створення Ради Європи, яка стала першою європейською міжурядовою організацією після Другої світової війни. Саме Рада Європи проголосила принципи організації місцевої влади, яких дотримуються всі демократичні держави Європи. Розробила перші комплексні акти з питань місцевого самоврядування. Одним з таких документів стало підписання Європейської хартії місцевого самоврядування, що посилює різномірне інтеграцію, у тому числі й на місцевому рівні і привело до зіставлення систем управління місцевих органів влади в різних країнах та пошуку підходів до їх подальшого розвитку [5].

Європейська Хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) на сьогоднішній день є основним міжнародно-правовим документом для держав-членів Ради Європи, він містить стандарти щодо організації управління на місцях, які є обов'язковими для держав-членів цієї міжнародної організації.

З історії міжнародного права нам добре відома історія становлення та основні концептуальні засади Хартії. Вона набула чинності та стала відкритою для підписання країнами-членами з 15 жовтня 1985 р. За своєю суттю Хартія спрямована на утвердження і захист самостійності місцевого самоврядування як фундаментального принципу демократичного конституційного устрою країн Європи. Незважаючи на значні труднощі у прийнятті та ратифікації Хартії на початковому етапі її існування, цей документ перетворився на загальноприйнятій європейській стандарт, відповідно до якого вирішуються питання функціонування органів місцевого самоврядування в країнах, що її ратифікували [14]. Більше того, Хартія у своїй основі пропонує реалізацію безлічі моделей місцевого самоврядування, звісно відповідно до національних особливостей країн-учасниць, хоча все ж певна стандартизація засад місцевого самоврядування залишається [26, с.142].

Щодо України, то остання, взявши курс на європейську інтеграцію, зобов'язала себе здійснювати розробку будь-якого законодавства у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку із обов'язковим урахуванням відповідних правових актів Ради Європи (в тому числі Хартії) [17, с. 119-126]. Україною були прийняті ряд документів, які засвідчили про її євроінтеграційний курс, а саме: Укази Президента України від 11 червня 1998 р. «Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС» [32], від 14 вересня 2000 р. «Про програму інтеграції України до ЄС» [31], постанова Верховної Ради України від 17 січня 2002 р. «Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до ЄС» [24, ст. 22] тощо.

Однак, незважаючи на все вищесказане,

аналіз нормативно-правової діяльності Кабінету Міністрів України стосовно її відповідності європейським стандартам місцевого самоврядування засвідчує, що він ще не усвідомлює ключового значення Хартії для розвитку наших територіальних колективів. Як вказано у фундаментальній колективній монографії «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні», аналітична записка Уряду до парламентських слухань «Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні» (16 квітня 2003 р.) Хартію згадує тільки у зв'язку з транскордонним співробітництвом [2, с.141].

Так, згідно зі ст. 9 Конституції України Хартія є частиною національного законодавства України [19]. Ратифікована вона була в липні 1997 р. Це був період, коли після ухвалення Верховною Радою України Конституції точилася гостра боротьба стосовно визначення пріоритетів у сфері місцевого самоврядування. Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» парламент ратифікував Хартію без будь-яких застережень, що мало на меті збалансувати систему місцевого самоврядування. Проте такий підхід парламенту зумовив практично постійний конфлікт між Україною та Радою Європи, оскільки ні політично, ні юридично наша держава впродовж тривалого часу не могла виконати взяті зобов'язання Хартії [30].

Ратифікація Україною тексту Хартії без жодних застережень відразу призвела до проблем щодо її практичного втілення. Однак труднощі її реалізації цим не обмежились. Так, Верховна Рада України ратифікувала Хартію у 1997 р., а її офіційний переклад та опублікування відбулося лише у 2002 р. Тобто п'ять років Хартія практично не мала чинності, оскільки жоден судовий орган не міг би посилатися на її положення [20].

Необхідно підкреслити, що повноцінна реалізація Хартії в Україні можлива лише відповідно до чинної Конституції України. Звісно багато положень чинної Конституції України фактично ґрунтуються на положеннях Хартії, що є цілком логічним, оскільки відповідає європейському вибору України. Наприклад, місцеве самоврядування визнається і гарантується на рівні Конституції України. Статті 140 і 143 Конституції України частково запроваджують принцип субсидіарності (див. табл. 1). Конституційні принципи організації системи місцевого самоврядування в Україні також співзвучні з деякими положеннями Хартії [14, с.6].

Водночас, незважаючи на все це, ціла низка принципів Хартії не реалізуються нашою державою, а деякі з них вступають у суперечність із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством. Передусім, це стосується визначення первинної основи місцевого само-

Таблиця 1. Порівняльний аналіз змісту поняття «місцеве самоврядування»

Параметри для аналізу	Європейська Хартія місцевого самоврядування (ст. 3 Концепція місцевого самоврядування)	Конституція України (ст. 140)	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2 поняття місцевого самоврядування)	
Структурні складові поняття «місцеве самоврядування»	Місцеве самоврядування означає	Місцеве самоврядування є	Місцеве самоврядування в Україні – це	
	Право	Правом	гарантоване державою право	
	і спроможність місцевих властей	територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста	та реальна здатність	територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міста
	здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого самоврядування	самостійно вирішувати питання місцевого значення	самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення	
	в межах закону	в межах Конституції і законів України	в межах Конституції і законів України	
Основний суб’єкт	Органи влади	Територіальна громада	Територіальна громада	
Домінуюча теорія відповідно до сутності поняття	Державницька	Громадівська	Державницька	

врядування в Україні. Відповідно до ч.1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування основу місцевого самоврядування складає орган місцевого самоврядування, а згідно зі ст. 140 Конституції України та ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», основу складає територіальна громада. Більше того, в законодавстві встановлюється заборона будь-яких обмежень права громадян України брати участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та ін. переконань, статі, етнічного та соціального походження, а також терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками (ст. 3 Закону). Таким чином, громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні на підставі до відповідних територіальних громад [25].

Виходячи із змісту п. 2 ст. 3 Хартії, ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону, згідно з якими місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування, до системи місцевого самоврядування повинні відноситися всі форми прямої демократії.

У Законі формам безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого життя присвячено окремі статті: 7,8,9,13. Однак, у ст.

5 Закону форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення не визначаються як один з невід’ємних її елементів. Зазначене дає підстави нам робити наступний висновок: ст. 5 Закону не повною мірою узгоджується із п.2 ст. 3 Хартії, ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону. Тобто, щоб усунути певну неузгодженість між положеннями Хартії та вітчизняного законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування, необхідно внести відповідні зміни до ст. 5 Закону, де повинно бути чітко прописано, що однією із складових системи місцевого самоврядування є форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення (див. табл. 2).

На наступному, на чому б хотілося привернути нашу увагу, це спеціально-дозвільного принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, передбаченого ст. 19 Конституції України, а також законодавчого позбавлення можливості районних та обласних рад мати свої власні виконавчі органи. З огляду на це, наголосимо, що Конгрес місцевих та регіональних влад Європи на своїй Всесії, посилаючись на ст. 3 параграфу 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування, рекомендував Україні надати обласним і районним радам законодавчу можливість мати свої власні адміністративні органи, підзвітні їм та відповідальні перед ними [28].

Таблиця 2. Співвіднесення окремих положень документів щодо місцевого самоврядування

Параметри для аналізу	Європейська Хартія місцевого самоврядування	Конституція України	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
Встановлення меж повноважень	Ч.2 ст. 4: місцева влада за законом має: право вільно вирішувати будь-яке питання, не вилучене зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу	Ст. 19: ... діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб. Що передбачені Конституцією та законами України	
Принцип субсидіарності	Визначений Ч. 3 ст. 4		
Питання територіального устрою	Ст. 5 закріплює принципи цілісності території	П. 13. Ст.92 територіальний устрій України визначається виключно законами	
Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування	Ст. 8: ... може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом		Не визначає об'єктів, форм та підстав адміністративного контролю. Ст. 20 містить лише загальні положення

Загалом варто відмітити, що згідно із положеннями Хартії та Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, важливими ознаками повноцінності місцевого самоврядування є їх правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність (автономія).

Суть правової автономії полягає у тому, що місцеве самоврядування, його органи мають свої власні повноваження, визначені Конституцією України або законами. Ці повноваження, як зазначено в Хартії, мають бути повними та виключними, тобто такими, що не належать одночасно іншим органам. Орган місцевого самоврядування повинен мати повну свободу дії в межах своїх повноважень (ст. 4 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, ст.3 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування).

Суть організаційної автономії полягає в тому, що органу місцевого самоврядування має бути гарантована можливість самостійно встановлювати свою структуру, яка б забезпечувала йому ефективне управління. У міжнародно-правових документах з питань місцевого самоврядування передбачається також, що цей орган не підпорядковується іншим органам, а контроль за його діями припускається лише для забезпечення законності та додержання конституційних принципів місцевого самоврядування (ст. 6,8 Європейської Хартії, ст.5,7 Всесвітньої декларації).

Матеріально-фінансова автономія полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинні мати право на володіння і розпоря-

дження власними коштами, достатніми для виконання своїх функцій (ст. 9 Європейської Хартії, ст. 8 Всесвітньої декларації) [21].

Підписання Україною Хартії мало наслідком приведення внутрішньодержавного законодавства у відповідність із положеннями Хартії, зокрема у законодавстві України з місцевого самоврядування було визначено його правову, організаційну та матеріально-фінансову основи. Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є: Конституція України, Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про вибори депутатів Автономної республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про орган самоорганізації населення» та інші нормативно-правові акти. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», організаційною основою місцевого самоврядування в Україні є: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні ради та їхні виконавчі органи; інші органи самоорганізації населення.

Зупинимось дещо детальніше на аналізі представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Отже, основною ланкою в системі органів місцевого самоврядування є місцеві ради. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси відповідних територіальних громад та здійснюють від їх імені

функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування» та іншими законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (ст. 10 Закону).

Важливо відмітити, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування» наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть повну відповідальність за свою діяльність (ст. 16 Закону). Однак якщо зробити аналіз положень Хартії, Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування» з приводу самостійності органів самоврядування у своїй діяльності, то з'ясуємо наступне.

Універсальне визначення місцевого самоврядування, яке міститься в Європейській Хартії місцевого самоврядування та означає право і спроможність влади, у межах закону, здійснити регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення, передбачає правову основу для здійснення органами місцевого самоврядування нормотворчої функції на відповідній території. Адже регулювання публічних справ якраз і означає їх унормування шляхом прийняття необхідних для цього правових актів [1, с. 12-13] (див. табл. 1).

Однак порівняння ч. 1 ст. 140 Конституції України та ч. 1 ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування дає змогу зробити висновки щодо неповного відтворення в Основному Законі визначення місцевого самоврядування.

Як видно з положень названих статей, важливе питання «реальної здатності» місцевого самоврядування вирішувати місцеві справи «під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» не знайшло місця в Конституції України. Хоча варто сказати, що у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року конкретизовано положення ст. 140 Конституції України.

Є різниця і в підході до визначення предмета місцевого самоврядування. Так, згідно з Конституцією це – «питання місцевого значення», тоді як відповідно до Хартії – «істотна частина державних справ». Очевидно, що чинна Конституція України має ряд суперечностей з положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування, хоча остання ратифікована Україною в повному обсязі.

Щодо органів самоорганізації населення, то хочемо підкреслити, що на основі світового досвіду про історію розвитку місцевого самоврядування, саме виборні органи місцевого само-

врядування є основними носіями самоврядних повноважень, головною формою самоорганізації територіальних громад. Тому якщо говорити про реформи в даному аспекті важливо внести зміни до законодавства, за допомогою яких встановити необхідність формування виконавчих органів обласних і районних рад з подальшим регулюванням їх обсягу повноважень.

Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування в Україні є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. А також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Однак часто через фактичну відсутність необхідних матеріальних та фінансових ресурсів останні не можуть забезпечити належне вирішення питань, які на них покладені. Тому одним із важливих напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні має стати оптимізація законодавства у тих питаннях, що стосуються матеріально-фінансових ресурсів всіх ланок місцевого самоврядування, як того вимагає Хартія.

Все вищесказане дозволяє нам констатувати той факт, що в останній час конституційні засади місцевого самоврядування почали відставати від реального стану цієї підсистеми публічної влади. А це, у свою чергу, призводить до гальмування його подальшого прогресивного розвитку. Більше того, існуюча модель місцевого самоврядування в Україні характеризується внутрішніми суперечностями: з одного боку, поєднанням організаційно-правових форм, що дісталися у спадок від радянських часів з моделями, сформованими у період новітньої української державності; з іншого боку, новітні моделі публічного управління на територіальному рівні несистемно поєднують запозичення з кількох, іноді прямо протилежних, західних моделей адміністративного устрою. Внаслідок цих та інших факторів фактично нереалізованим є конституційний принцип територіального устрою України – органічне сполучення засад централізації та децентралізації у здійсненні публічної влади, врахування соціально-економічних, екологічних, історичних, соціокультурних особливостей регіонів тощо.

Загалом, характеризуючи сучасний стан української моделі місцевого самоврядування, можемо констатувати, що українськими законотворцями були перейняті елементи радянського адміністративно-територіального устрою та виконавчої вертикалі. Керівництво в його органах перебравши державні бюрократи. Це призвело до того, що почала розвиватись номенклатурно-бюрократична модель місцевого самоврядування, для якої характерні такі риси: місцеву владу в політичному, адміністративному й фінансовому аспектах контролює ви-

кодавча влада; члени територіальних громад не відіграють важливої ролі в муніципальному житті. Така система адміністративно-територіального устрою – одна з основних перешкод на шляху подолання фінансової, економічної та політичної кризи [29, с. 8-9]. Сучасна парадигма місцевого самоврядування в Україні потребує вдосконалення в цілому, а можливо і побудови нової моделі цього інституту, оскільки він не відповідає завданням подальшого розвитку. У широкому теоретичному плані питання децентралізації стосується надання суспільних послуг населенню, а це, у свою чергу, вимагає вирішення питань розподілу повноважень, власності та фінансових ресурсів.

Як показав аналіз, до основних недоліків адміністративного устрою України відносяться наступні: відсутність повноцінного інституту самоврядування на районному та обласному рівнях внаслідок невизнання тут територіальних колективів; дуалізм публічної влади на обласному, районному рівнях та у містах (зі спеціальним статусом та обласного значення); відсутність виконавчих органів у органів спільної компетенції територіальних громад; дуалізм державної виконавчої влади в областях та районах; подвійний характер підпорядкованості державної виконавчої влади (місцевої державної адміністрації) як органу загальної компетенції – Кабінету Міністрів України, з одного боку, та Президента України – з іншого, який, до того ж, не входить до системи державної виконавчої влади; неврахування принципу субсидіарності при розподілі компетенції між територіальними рівнями; нерозвиненість горизонтальних зв'язків між територіальними одиницями; організаційна нерозділеність регулятивних, виконавчих, контрольних функцій та повноважень у системі органів публічної влади; наявність контрольно-наглядових повноважень як у органів виконавчої влади (загальної та спеціальної компетенції), так і у органів прокуратури; обмеженість делегування повноважень публічних органів громадським організаціям; наявність гіпертрофованої делегованої компетенції виконавчих органів місцевих рад. Все вищенаведене призводить до неефективності влади на місцях. Доказом цього є досвід державного будівництва в демократичних європейських країнах. Натомість децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування є провідною формою державної організації, оскільки показує свою економічну перевагу над централізованою формою державної влади[9]. Щодо наблизен-

ня системи органів місцевого самоврядування в Україні до європейських правових стандартів, то доведено, що найважливішим елементом європейських стандартів врядування на базовому та регіональному рівнях є принципи: демократичного врядування; громадської участі; субсидіарності; належного врядування; різноманітності форм при збереженні базових принципів; взаємовідносин регіональних влад з органами місцевого самоврядування; лояльності та поваги до територіальної цілісності; «сплетіння»; свободи дій. Тому основними напрямками модернізації вітчизняної системи врядування на регіональному рівні у відповідності до європейських стандартів є: визнання інституту регіонального самоврядування в системі територіальної організації влади; оптимізація територіальної основи врядування на регіональному рівні; забезпечення громадської участі у вирішенні питань регіонального значення та створення системи демократичного врядування; організація матеріально-фінансового забезпечення врядування на регіональному рівні у відповідності до європейських стандартів [29, с. 15-19].

Висновки. Система публічної влади в Україні з початку проголошення її незалежності з елементами радянського адміністративно-територіального устрою призвела до початку формування номенклатурно-бюрократичної моделі місцевого самоврядування. Незважаючи на позитивні нормативно-правові кроки у цій сфері система врядування на регіональному рівні приводить до надмірної централізації державної влади. На сьогодні питання законодавчих основ місцевого самоврядування в Україні є далеко не безпроблемним. Так, залишається недостатньо врегульованим питання нормотворчості органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Законодавча основа прийняття органами місцевого самоврядування нормативних актів потребує вдосконалення та доопрацювання. Адже без достатньої та внутрішньо узгодженої нормативно-правової бази місцевого самоврядування не зможе утвердитися як головна підвалина демократії в Україні, водночас не відбудеться встановлення правової соціальної держави і громадянського суспільства.

І останнє, на чому б ми хотіли звернути нашу увагу, так це те, що використання європейських правових стандартів побудови місцевого самоврядування повинні стати базисом та орієнтиром для проведення комплексу реформ у системі врядування на регіональному рівні в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування [Текст] / Заг. ред. А.П. Яценюка. – К. : Парламентське видавництво, 2007. – С. 12-13.
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія [Текст]/ В.О. Антонечко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.

3. Антонова Н.А. Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления [Текст]// Закон и право. – 2006. – №10. – С.13-16.
4. Баймуратов М.О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування в Україні [Текст]// Муніципальне право України : Підручник / За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 732 с.
5. Баймуратова М.О. Муніципальне право України : Підручник [Текст] / М.О. Баймуратова. – 2-е вид., доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 716 с.
6. Баштаник В., Лукашкова В. Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління [Текст]// Вісник НАДУ. – 2003. – №2. – С.274-283.
7. Волков В. Правові та практичні проблеми розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні [Текст]// Вісник Академії правових наук. – 2003. – №2-3. – С.324-335.
8. Вюртенбергер Т. Розвиток конституційної основи місцевого самоврядування [Текст]// Законодавство України : науково-практичні коментарі, 2006. – №8. – С.26-29.
9. Ганущак В. І. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України. Проект [Текст] [Електронний ресурс] / В. І. Ганущак. – Режим доступу : <http://www.bizvolnet.org.ua>
10. Глевацька Н.М. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування України [Текст] / Н.М. Глевацька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/prkntu_e/2009_15/stat_09/16.pdf
11. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: моногр. [Текст]. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
12. Делія Ю. Правові основи місцевого самоврядування в Україні : проблеми теорії та практики [Текст]: автореф. дис. канд. юрид. наук. – К., 2003. – 13 с.
13. Європейська хартія «Про місцеве самоврядування» [Текст]: Прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // Місцеве самоврядування. – 1997. – №1-2. – С. 90-94.
14. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. [Текст] / упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князев ; за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.
15. Журавський В.С. Концепція гармонізації законодавства України із законодавством держав-членів ЄС [Текст] // Правова держава : Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2002. – Вип.13. – 584 с.
16. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [Текст]// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.
17. Калиновська Т. О. Щодо правового врегулювання прийняття нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] / Т. О. Калиновська // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 119-126.
18. Керещман В. До проблеми законодавчого забезпечення розвитку регіонів в Україні [Текст] / В.Керещман // Вісник державної служби в Україні. – 2004. – №4. – С.51-55.
19. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Текст]. – К. : Преса України, 1996. – 43 с.
20. Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії [Текст] / В.С. Куйбіда. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 467 с.
21. Майданник О.О. Концептуальні питання розвитку конституційно-правових основ місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / О.О. Майданник. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnuu_pravo/2010_156/10moo.pdf
22. Орзіх М. Проект Муніципального кодексу України [Текст] / М.Орзіх // Юридический вестник. – 2001. – №2. – С.105-137.
23. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років [Текст] / В.Пархоменко. – К.: Вид-во в СП «Українська книга», 1999. – 252 с.
24. Постанова Верховної Ради України від 17 січня 2002 р. №2999-III «Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до ЄС» [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №3. – Ст. 22.
25. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170 (станом на 9 липня 2010 р.) // Голос України. – 2010. – 22 липня (№134).
26. Пухтинський М.О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні [Текст] / М.О. Пухтинський, П.Т. Павленчик, В.М. Князев. – К. : Логос, 2002. – 212 с.
27. Рекомендації 102 (2001) КМРВС від 9 листопада 2001 р. щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні [Текст]// Матеріали до проведення європейського тижня місцевої демократії в Україні. – К., 2007. – С.50-55; Рекомендація №48 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. V сесія. Страсбург. 26-28 травня 1998 р. // Голос України. – 1998. – 16 червня.
28. Рекомендація №48 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. [Текст] V сесія. Страсбург. 26-28 травня 1998 р. // Голос України. – 1998. – 16 червня.
29. Топарова Е. Х. Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний

- рівень [Текст]: автореф. дис... канд. наук з держ. управл. / Е.Х. Топарова; Одеський регіональний ін-т держ. управл. Нац. акад. держ. управл. при Президентіві України. – Одеса, 2008. – 20 с.
30. Трояновський В.В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи [Електронний ресурс] / В.В. Трояновський. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf
31. Указ Президента України «Про програму інтеграції України до ЄС» від 14.09.2000 р. №1072/2000 [Текст] // Урядовий кур'єр. – 2000. – 6 жовтня.
32. Указ Президента України від 11.06.98 р. №615/98 «Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС» [Текст] // Урядовий кур'єр. – 1998. – 4 липня; Указ Президента України «Про програму інтеграції України до ЄС» від 14.09.2000 р. №1072/2000 // Урядовий кур'єр. – 2000. – 6 жовтня.
33. Чумакова О.В. Напрямки розвитку конституційно-правової основи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / О.В. Чумакова. – Режим доступу: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/4/08/pdf

Стаття надійшла до редакції 20.06.2016

REFERENCES:

1. Akty` yevropejs`kogo prava z py`tan` regional`noyi polity`ky` ta misceвого samovryaduvannya [The Acts of the European law concerning regional policy and local self-government] / (Zag. red. A.P. Yacenyuka). 2007. Kyiv, 12-13 (in Ukrainian).
2. Aktual`ni problemy` stanovlennya ta rozvy`tku misceвого samovryaduvannya v Ukrayini : kol. monografiya [Current issues of the establishment and development of local self-government of Ukraine: multi-authored monograph] / (V.O. Antonechko, M.O. Bajmuratov, O.V. Batanov ta in.). 2007. Kyiv, 864 (in Ukrainian).
3. Antonova N.A., 2006. Normativno-pravovoe regulirovanie mestnogo samoupravlenija [Legal and regulatory management of local self-government]. Zakon i pravo 10, 13-16 (in Russian).
4. Bajmuratov M.O., 2001. Mizhnarodni zv`yazky` i standarty` v sy`stemi misceвого samovryaduvannya v Ukrayini [International bonds and standards in the local self-governing system of Ukraine]. Kyiv, 732 (in Ukrainian).
5. Bajmuratova M.O., 2009. Municipy`pal`ne pravo Ukrayiny` : Pidruchny`k [Municipal law of Ukraine: a textbook]. Kyiv, 716 (in Ukrainian).
6. Bashpany`k V., Lukashkova V., 2003. Opty`mizaciya sy`stemy` misceвого samovryaduvannya v Ukrayini u konteksti zaprovadzheniya yevropejs`ky`x standartiv regional`nogo upravlinnya [Optimization of the system of local self-government of Ukraine for the purposes of establishing the European standards of regional governance]. Visny`k NADU 2, 274-283 (in Ukrainian).
7. Volkov V., 2003. Pravovi ta prakty`chni problemy` rozvy`tku zakonodavstva pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini [Legal and practical problems of the legislation development regarding the local self-government of Ukraine]. Visny`k Akademiї pravovy`x nauk 2(3), 324-335 (in Ukrainian).
8. Vyurtenberger T., 2006. Rozvy`tok konsty`tucijnoyi osnovy` misceвого samovryaduvannya [Development of constitutional fundamentals of local self-government]. Zakonodavstvo Ukrayiny` : nauko-vo-prakty`chni komentari 8, 26-29 (in Ukrainian).
9. Ganushhak V. I. Koncepciya reformy` administraty`vno-tery`torial`nogo ustroyu Ukrayiny`. Proekt [The framework of the reform of administrative and territorial division of Ukraine: a project]. Access: <http://www.bizvolnet.org.ua> (in Ukrainian).
10. Glevacz`ka N.M. Mizhnarodni standarty` u sy`stemi misceвого samovryaduvannya Ukrayiny` [International standards in the system of local self-government of Ukraine]. Access: http://archive.nbu.gov.ua/portal/natural/npkntu_e/2009_15/stat_09/16.pdf (in Ukrainian).
11. Grigor`ev V.A., 2005. Jevoljucija mestnogo samoupravlenija. Otechestvennaja i zarubezhnaja praktika: monogr. [The development of local self-government. A national and international practice: a monograph]. Kyiv, 424 (in Russian).
12. Deliya Yu. Pravovi osnovy` misceвого samovryaduvannya v Ukrayini : problemy` teorii` ta prakty`ky` : avtoref. dy`s. kand. yury`d. nauk [Legal fundamentals of local self-government of Ukraine: theory and practice issues]. 2003. Kyiv, 13 (in Ukrainian).
13. Yevropejs`ka xartiya «Pro misceve samovryaduvannya» [European Charter «On local self-government»]. 1997. Misceve samovryaduvannya 1(2), 90-94 (in Ukrainian).
14. Yevropejs`ka xartiya misceвого samovryaduvannya ta rozvy`tok miscevoyi regional`noyi demokratiyi v Ukrayini : nauk.-prakt. posib. [European Charter of local self-government and the development of local and regional democracy of Ukraine: a research and practice manual] / (uporyad. O.V. Bejko, A.K. Guk, V.M. Knyazyev ; za red. M.O. Puxty`ns`kogo, V.V. Tolkovanova). 2003. Kyiv, 396 (in Ukrainian).
15. Zhuravs`ky`j V.S., 2002. Koncepciya garmonizaciyi zakonodavstva Ukrayiny` iz zakonodavstvom derzhavchleniv YeS [The framework of harmonization of Ukraine's legislation in accord with the legislation of the member countries of EU]. Pravova derzhava : Shhorichny`k naukovy`x prac` Insty`tutu derzhavy` i prava im. V.M. Korezc`kogo NAN Ukrayiny` 13, 584 (in Ukrainian).
16. Zakon Ukrayiny` «Pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini» vid 21 travnya 1997 r. [The Law of Ukraine «On local self-government of Ukraine» from May 21st, 1997]. VVR Ukrayiny` 24, 170 (in Ukrainian).
17. Kaly`nov`s`ka T. O., 2009. Shhodo pravovogo vregulyuvannya pry`jnyattya normaty`vno-pravovy`x aktiv organiv ta posadovy`x osib misceвого samovryaduvannya [Concerning judicial adjustment of acceptance of legal and regulatory acts of institutions and administrative officials of local self-government]. Chasopy`s Ky`yivs`kogo universy`tetu prava 3, 119-126 (in Ukrainian).

18. Kereczman V., 2004. Do problemy` zakonodavchogo zabezpechennya rozvy`tku regioniv v Ukrayini [Concerning the problem of legislative provision for the development of regions of Ukraine]. *Visny`k derzhavnoyi sluzhby` v Ukrayini*4, 51-55 (in Ukrainian).
19. Konstytuciya Ukrayiny` : pry`jnyata na p`yatij sesiyi Verxovnoyi Rady` Ukrayiny` 28 chervnya 1996 r. [The Constitution of Ukraine: passed on the 5th session of the Supreme Court of Ukraine on 28th July, 1996]. 1996. Kyiv, 43 (in Ukrainian).
20. Kujbida V.S., 2008. Misceve samovryaduvannya Ukrayiny` v konteksti rozvy`tku miscevoyi demokratiyi [Local self-government of Ukrainewithin the context of the development of local democracy]. *Xmel`ny`cz`ky`j*, 467 (in Ukrainian).
21. Majdann`k O.O. Konceptual`ni py`tannya rozvy`tku konstytucijno-pravovy`x osnov miscevogo samovryaduvannya v Ukrayini [Conceptional matters of the developmentof the constitutional and legal fundamentals of the local self-government of Ukraine].Access: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnuau_pravo/2010_156/10moo.pdf (in Ukrainian).
22. Orzix M., 2001. Proekt Municipy`pal`nogo kodeksu Ukrayiny` [The project of Municipal Code of Ukraine]. *Yurydy`chesky`j vestny`k*2, 105-137 (in Ukrainian).
23. Parxomenko V., 1999. Problemy` miscevogo samovryaduvannya v Ukrayini 1990-x rokiv [The problems of the local self-government of Ukraine in the 90s]. Kyiv, 252 (in Ukrainian).
24. Postanova Verxovnoyi Rady` Ukrayiny` vid 17 sichnya 2002 r. № 2999-III «Pro rekomendaciyi za pidsumkamy` parlaments`ky`x sluxan`z py`tan` realizaciyi derzhavnoyi polity`ky` integraciyi Ukrayiny` do YeS» [The directive of the Supreme Court of Ukraine from 17thJanuary, 2002 №2999-III «On recommendationsbased on the results of the Parliament proceedings concerning the issues of the implementation of state policy`s integration into the European Union»]. 2003. *VVR Ukrayiny`*3, 22 (in Ukrainian).
25. Pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini: Zakon Ukrayiny` vid 21 travnya 1997 r. [On local self-government of Ukraine: the Law of Ukraine from May 21st, 1997]. 1997. *Vidomosti Verxovnoyi Rady`*24, 170 (in Ukrainian).
26. Puxty`ns`ky`jM.O., 2002. Rozvy`tok miscevogosamovryaduvannya vUkrayini [The development of local self-government of Ukraine]. Kyiv, 212 (in Ukrainian).
27. Rekomendaciyi 102 (2001) KMRVYevid 9 ly`stopada 2001 r. shhodostanumiscevoyitaregional`noyidemokratiyvUkrayini [Recommendations 102 (2001)CLRACE November 9th, 2001 concerning the position of the local and regional democracy of Ukraine]. 2007. *GolosUkrayiny`*, 15b (in Ukrainian).
28. Rekomendaciya № 48 (1998) shhodo miscevoyi ta regional`noyi demokratiyi v Ukrayini. Kongres miscevy`x ta regional`ny`x vlad Yevropy`. [Recommendation №48 (1998) concerning the local and regional democracy of Ukraine. The Congress of the local and regional authorities of Europe]. 1998. *GolosUkrayiny`*, 15b (in Ukrainian).
29. Toparova E. X., 2008. Nably`zhennya vitchy`znayanoi sy`stemy` vryaduvannya do yevropejs`ky`x standartiv : regional`ny`j riven` : Avtoreferat dy`sertaciyi na zdobuttya naukovogo stupenya kandy`data nauk z derzhavnogo upravlinnya[The forthcoming of the national administrative system to the European standard: a regional level].Odesa , 20 (in Ukrainian).
30. Troyanovs`ky`j V.V. Yevropejs`ka xartiya miscevogo samovryaduvannya yak fundament rozvy`tku miscevoyi demokratiyi v derzhavax Yevropy` [The European Charter of localself-government as a fundamental of the development of local democracy in the European countries].Access: http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf. (in Ukrainian).
31. Ukaz Prezy`denta Ukrayiny` «Pro programu integraciyi Ukrayiny` do YeS» vid 14.09.2000 r. № 1072/2000 [The Edict of the President of Ukraine «On the program of Ukraine`s integration into the European Union» from 14.09.2000, №1072/2000]. 2000. *Uryadovy`j kur`yer* (in Ukrainian).
32. Ukaz Prezy`denta Ukrayiny` vid 11.06.98 r. № 615/98 «Pro zatverdzhennya Strategiyi integraciyi Ukrayiny` do YeS» [The Edict of the President of Ukraine from 11.06.98, №615/98 «On the confirmation of the Strategy of Ukraine`s integration into the European Union»]. 1998. *Uryadovy`j kur`yer* (in Ukrainian).
33. Chumakova O.V. Napryamky` rozvy`tkukonstytucijno-pravovoyiosnovy` miscevogosamovryaduvannya vUkrayini [The ways of the development of the constitutional and legal fundamentals of the local self-government of Ukraine]. Access: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/4/08/pdf. (in Ukrainian).

Нагорна Михайлина Михайлівна – аспірант
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
Адреса: 88000, Ужгород, вул. Університетська, 14

Nahorna Mykhailyna M. – postgraduate
State Higher Educational Establishment «Uzhhorod National University»
Address: 14, Universytetska Str., Uzhhorod, 88000, Ukraine
Email: mixasjka@mail.ru

Нагорная Михайлина Михайловна – аспирант
ГВУЗ «Ужгородский национальный университет»
Адрес: 88000, Ужгород, ул. Университетская, 14