

Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень. Конституційне право; муніципальне право. Філософія права

Принципи формування компетенції місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів

В.В. Кравченко
кандидат юридичних
наук, доцент,
заслужений юрист
України,
завідувач кафедри
конституційного,
адміністративного та
міжнародного права,
ВНЗ «Університет
економіки та права
«КРОК»

У статті досліджуються питання, що стосуються поняття та змісту компетенції місцевого самоврядування, принципів, що мають бути дотримані при її визначенні в законодавстві України відповідно до міжнародних стандартів. Формулюються пропозиції щодо вдосконалення структури повноважень органів місцевого самоврядування в процесі реформування місцевого самоврядування в Україні.

В статье исследуются вопросы, касающиеся понятия и содержания компетенции местного самоуправления, принципов, которые должны быть соблюдены при ее определении в законодательстве Украины в соответствии с международными стандартами. Формулируются предложения по совершенствованию структуры полномочий органов местного самоуправления в процессе реформирования местного самоуправления в Украине.

The article is devoted to the issues concerning the concept and content of the competence of the local self-government, the principles that should be followed during its definition in the legislation of Ukraine in accordance with international standards. Proposals on improvement of the structure of powers of the bodies of local self-government in the process of the reform of local self-government in Ukraine.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, компетенція органів місцевого самоврядування, принцип субсидіарності.

Постановка проблеми

Проблематика компетенції місцевого самоврядування як самостійного інституту публічної влади є актуальною почи-

наючи з 45 року до н.е., коли він вперше отримав нормативне закріплення (Закон Юлія Цезаря Lex municipalis). Для України ці питання сьогодні набувають особ-

ливого значення, що обумовлено необхідністю проведення реформи місцевого самоврядування, приведення законодавства України про місцеве самоврядування у відповідність до стандартів та принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) [1], перерозподілу повноважень та відповідальності між різними видами та територіальними рівнями публічної влади. Слід також відзначити і недостатній рівень наукової розробки відповідного понятійного апарату, інших теоретичних аспектів проблематики компетенції місцевого самоврядування, пов'язаних, зокрема, зі змістом принципів визначення сфери компетенції місцевого самоврядування та кола питань місцевого значення, на вирішення яких саме і спрямований інститут місцевого самоврядування. Без належного наукового обґрунтування неможливо сформулювати напрями та пріоритети реформи, що унеможливило демократизацію закріпленої Конституцією України [2] системи територіальної організації влади, її наближення до європейських стандартів, що створить правові передумови для покращання якості послуг, які надаються в системі місцевого самоврядування, і, відповідно, покращити рівень адміністративних та інших послуг, які надаються в системі місцевого самоврядування, забезпечити доступ до цих послуг усіх жителів сіл, селищ та міст, як того вимагає Європейська хартія міст II [3], схвалена Палатою місцевих влад Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 13 листопада 2007 року.

Зазначене свідчить про доцільність та необхідність подальшої наукової розробки питань компетенції місцевого самоврядування, що має суттєве практичне та наукове значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У переважній більшості вітчизняних наукових праць взагалі не досліджується поняття та зміст категорії «компетенція місцевого самоврядування», натомість аналізується поняття «компетенція органів місцевого самоврядування», «сфера місцевого самоврядування», «повноважен-

ня органів місцевого самоврядування», «повноваження органів самоорганізації населення» тощо [4; 5; 6; 7; 8], що, як уявляється, не дозволяє повністю розкрити природу та сутність самого інституту місцевого самоврядування. При цьому, незважаючи на чисельні посилання на положення Європейської хартії місцевого самоврядування та необхідність виконання Рекомендацій Конгресу місцевих і регіональних Влад Ради Європи щодо місцевої та регіональної демократії в Україні за невеликим виключенням [7], навіть не зроблено спроби сформулювати визначення поняття «компетенція місцевого самоврядування» та розкрити його зміст на основі систематизації повноважень усіх елементів системи місцевого самоврядування. Намагання проаналізувати окремі елементи компетенції місцевого самоврядування (зокрема предметів відання) можна спостерігати в працях відомих російських учених-муніципалістів [9].

Невирішені раніше частини загальної проблеми

Ознайомлення із сучасними науковими публікаціями дозволяє зробити висновок, що ряд питань проблематики компетенції місцевого самоврядування залишаються невирішеними та потребують подальшого наукового аналізу. До них можна, зокрема, віднести такі питання:

- зміст поняття «компетенція місцевого самоврядування»;
- співвідношення понять «компетенція місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування», «повноваження органів місцевого самоврядування», «предмети відання місцевого самоврядування» тощо;
- принципи законодавчого визначення компетенції місцевого самоврядування;
- принципи розмежування повноважень між різними видами публічної влади та різними територіальними рівнями органів місцевого самоврядування;
- принципи віднесення повноважень органів місцевого самоврядування до «самоврядних» та до «делегованих»;
- встановлення переліку виключних

повноважень територіальної громади та принципи розмежування повноважень між територіальною громадою та її органами;

- принципи розмежування повноважень у системі місцевого самоврядування територіальної громади (органи місцевого самоврядування – органи самоорганізації населення);

- способи та форми законодавчого закріплення компетенції місцевого самоврядування тощо.

Формулювання цілей статті

Наведений вище перелік невирішених питань не може бути висвітлений у межах однієї статті, він може становити предмет ґрунтовного монографічного дослідження. Відповідно, автор ставить перед собою більш прагматичну мету – сформулювати визначення поняття «компетенція місцевого самоврядування», виокремити та обґрунтувати принципи, що мають бути покладені в основу законодавчого визначення сфери компетенції місцевого самоврядування та повноважень територіальних громад, органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження

Як вже зазначалося вище, в Хартії, Конституції та інших законодавчих актах України, в юридичній літературі застосовуються терміни, що мають близьке, але неідентичне значення – «компетенція місцевого самоврядування», «сфера компетенції місцевого самоврядування», «сфера місцевого самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування», «компетенція органів місцевого самоврядування», «повноваження органів місцевого самоврядування», «предмети відання місцевого самоврядування та його органів» тощо.

У той же час і в Хартії, і в чинному законодавстві України відсутні нормативні визначення цих термінів, що, в свою чергу, обумовлює їх різне тлумачення в науковій літературі. При цьому висловлюються дискусійні точки зору як щодо сутності компетенції місцевого самоврядування, так і щодо змісту цього поняття,

його співвідношення з іншими близькими поняттями та термінами.

Як відомо, сам термін «компетенція» походить від латинського *competentia* (від. *competo* – взаємно прагну; відповідаю, підходжу) і у широкому вжитку ним позначають коло предметів відання, повноважень, відповідальності якої-небудь організації, органу, особи або здатність особи (спеціаліста) ефективно вирішувати певний клас професійних задач, коло питань, в яких відповідна особа має знання та досвід [10].

У національному законодавстві України та у вітчизняній юридичній літературі термін «компетенція» застосовується, як правило, для характеристики сукупності предметів відання, прав та обов'язків органу публічної влади. При цьому, в структурі компетенції органу виділяють:

1) *предмети відання* – сфери суспільного життя, на які спрямована його регулююча діяльність. Це означає, що кожний орган публічної влади функціонує лише в тих сферах суспільних відносин, які визначаються метою його утворення та закріплюються законом. Іншими словами, предмети відання органу – це визначене законодавством коло його діяльності, питання, які згідно з законом може і повинен вирішувати орган публічної влади, вони виступають юридичним вираженням функцій відповідного органу;

2) *повноваження* – права та обов'язки органу, якими він наділяється стосовно його предметів відання, тобто для вирішення тих питань, що становлять ці предмети відання. Наявність у органу прав і обов'язків (повноважень), наданих для здійснення відповідних владних дій, характеризують його юридичну компетентність.

У Хартії вживається термін «компетенція місцевого самоврядування». Це новий для українського законодавства та вітчизняної юридичної науки термін, він, як зазначено вище, ще не отримав ні нормативного ні доктринального визначення. У зарубіжній літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють

встановлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків та предметів відання територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування [11].

При аналізі змісту поняття «компетенція місцевого самоврядування» доцільно враховувати такі обставини:

1) конституційна модель місцевого самоврядування в Україні передбачає, що ядром компетенції місцевого самоврядування є предмети відання (питання місцевого значення) та повноваження територіальної громади, вони обумовлюють і визначають зміст предметів відання та повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Такий висновок базується на положеннях статей 140 та 143 Конституції України [2]: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»; «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції».

Слід також підкреслити, що поняття «компетенція територіальної громади» не співпадає за своїм змістом з поняттям «компетенція місцевого самоврядування», вони, як уявляється, співвідносяться як

частина з цілим. Така оцінка пов'язана з тим, що, по-перше, компетенція територіальної громади фактично ще не отримала юридичного закріплення (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], інші законодавчі акти визначають, як правило, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування); по-друге, окремі функції місцевого самоврядування реалізуються на регіональному (область) та субрегіональному (район) рівнях і отримали юридичне вираження в компетенції обласних та районних рад, територіальні межі діяльності яких не співпадають з територією окремої громади;

2) компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як механічну суму предметів відання і повноважень елементів системи місцевого самоврядування – територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення оскільки до компетенції останніх законом віднесені як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій та завдань виконавчої влади. Компетенцію місцевого самоврядування мають становити виключно самоврядні повноваження, саме вони виступають юридичним вираженням призначення та функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади. Таким чином поняття «компетенція місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування» також не можуть тлумачитися як ідентичні, вони пересікаються, але не співпадають.

Хартія передбачає, що сфера компетенції місцевого самоврядування має визначатися конституцією та законами держави на основі дотримання таких принципів:

1. *Принципу правової автономності місцевого самоврядування:* «Головні повноваження і функції місцевої влади мають визначатися конституцією або законом держави» (частина 1 ст. 4 Хартії) [1]. Відповідно до цього принципу законодавче визначення компетенції місцевого самоврядування вже саме по собі є важливою гарантією права територіальної громади

на самостійне вирішення всіх питань місцевого значення – воно забезпечує здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування на постійній основі, виключає надання повноважень за принципом *ad hoc* (до випадку) та означає заборону втручання органів державної влади у сферу компетенції місцевого самоврядування.

2. *Принципу повноти повноважень місцевого самоврядування та необмеженості самоврядних прав*: «повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом» (частина 4 ст. 4 Хартії) [1].

3. *Принципу субсидіарності*: «муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» (частина 3 ст. 4 Хартії) [5].

Слід зазначити, що вперше цей принцип отримав формулювання в енцикліці Папи Пія XI, яку було опубліковано в 1931 році у зв'язку із сороковою річницею Рерум Новарум: «Не можна змінювати або порушувати цей найбільш важливий принцип соціальної філософії: повноваження, які вони здатні здійснювати з власної ініціативи і власними засобами, не повинні бути відібрані у людей та передані до громади, так, було б несправедливо і суттєво порушило б громадський порядок, якщо забрати у більш низького соціального утворення функції, які воно може здійснювати саме, і передати їх соціальному утворенню більш високого порядку. Єдина мета будь-якого суспільного втручання полягає у тому, щоб допомогти членам суспільства, а не знищити або поглинути їх» [12; 13].

У визначенні принципу субсидіарності, яке наведене в енцикліці Папи Пія XI, закладено певну двозначність, реалізація цього принципу включає два діаметрально

протилежних аспекти: з одного боку, субсидіарність передбачає, що влада більш високого територіального рівня може втручатися у сферу влади більш низького рівня лише в тій мірі, в якій остання продемонструвала свою нездатність. Тобто субсидіарність у цьому значенні базується на принципі невтручання державної влади або органу місцевого самоврядування більш високого територіального рівня у вирішення питань місцевого значення.

З другого боку, субсидіарність прямо передбачає втручання – влада більш високого рівня не лише має право, але і повинна втручатися у сферу влади більш низького рівня. У той же час, як зазначається в юридичній літературі [14], це втручання передбачає не підміну (заміщення), а певний тип допомоги, яка заохочує владу низових рівнів та наділяє їх повноваженнями. Таким чином, відповідно до принципу субсидіарності передавати повноваження від органів влади більш низького територіального рівня до органів влади більш високого рівня дозволяється лише в тій мірі, в якій самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушним має залишатися правило, за яким ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливе.

Зі змісту частини 3 ст. 4 Хартії [1] вбачається, що обидва ці аспекти принципу субсидіарності знайшли в ній досить чітке відображення.

Аналіз відповідних положень Хартії дозволяє розглядати принцип субсидіарності у його юридичному та політичному значеннях.

Так, юридичне значення субсидіарності характеризує цей принцип як певну формулу розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальних рівень влади не може здійснити більш ефективно. Такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до

громадянина, з іншого – цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

При цьому пріоритет низового рівня при розподілі повноважень має завадити будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади.

Політичне значення принципу субсидіарності полягає у тому, що він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина – повноваження, які вилучаються у держави, передаються лише тим органам влади, які керуються або працюють під контролем обраних представників.

Хартія також визначає критерії, які повинні бути застосовані при розмежуванні повноважень між владами різних рівнів, зокрема:

Об'єктивні критерії – обсяг і характер завдання.

Суб'єктивні критерії – ефективність та економія. Тобто, до компетенції нижнього рівня влади має бути віднесене все те, що не може бути більш ефективно здійснене на більш високому рівні влади. У цілому проблема ефективності організації влади є надзвичайно складною і різні наукові доктрини пропонують різні шляхи її досягнення. Наприклад, економічна теорія федералізму, яка базується на аналізі пропозиції послуг, оцінює її з урахуванням таких факторів, як: близькість (дає можливість з мінімальними витратами визначити потреби громадян та пропозиції щодо обсягу послуг), ефект надлишків (оптимальний розподіл повноважень досягається тоді, коли всі блага приносять користь лише членам тієї громади, яка їх виробляє), економія на масштабах виробництва (по мірі зростання вироблених обсягів зменшуються витрати).

Слід підкреслити, що значення принципу субсидіарності значно посилюється останнім часом, що обумовлено розширенням функцій, які здійснюються держав-

ною владою. Ця тенденція вимагає запровадження таких правових механізмів, які могли б захистити самостійність територіальних громад, окремих громадян. Реалізація цього принципу дозволяє знизити рівень ієрархічної підпорядкованості між органами різних видів публічної влади та різних територіальних рівнів, сформувані багатосторонні зв'язки між різними територіальними рівнями управління, створює можливість для налагодження співпраці по горизонталі (стаття 10, абзац 1 Хартії [1]) – між органами місцевого самоврядування одного територіального рівня (міжмуніципальне співробітництво), взаємодію із зарубіжними органами місцевого самоврядування (стаття 10, абзац 3 Хартії [1]).

Стосовно України необхідність дотримання принципу субсидіарності формулюється в Рекомендації 202 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, в якій зазначено що «в законодавчому порядку органам місцевої й регіональної влад має бути передано суттєві, виняткові й повні повноваження. Ці повноваження: i) мають бути чітко відділені від повноважень, наданих іншим органам влади; ii) їх не можуть підірвати чи обмежувати інші, центральні або регіональні органи влади, якщо це не передбачено законом (пункт 1 статті 3 та пункт 4 статті 4 Хартії); iii) мають замінити низку важливих делегованих повноважень, які для місцевих виборних представників, їхніх виконавчих органів і штату є накладеним ззовні диспропорційним тягарем» [14]. В Європейських документах також зазначається незадовільний стан імплементації цього принципу в національному законодавстві України. Так, в Експертному висновку, підготовленому Директоратом з питань демократії та політичних справ Ради Європи, зазначається, що за «галузевому принципу організації держаної влади повноваження органів місцевого самоврядування управляються і обмежуються нормативними документами Кабінету Міністрів, галузевих міністерств і відомств, включаючи такі документи, як

листи чи телеграми. Таким чином, з однієї сторони, регуляторні урядові повноваження обмежують свободу органів місцевого самоврядування. З іншого боку, неможливо позбавити уряд цих повноважень, оскільки може виникнути ризик появи паралельного або суперечливого законодавства» [15]. Таким чином, виникає своєрідне замкнуте коло, яке має бути розірване з проведенням в Україні адміністративної та адміністративно-територіальної реформ.

4. *Принципу підзаконності місцевого самоврядування*: «місцеві власті, в межах закону, повинні мати повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу» (частина 2 ст. 4 Хартії) [1]. Звідси випливає, що органи місцевого самоврядування можуть здійснювати лише повноваження, які визначені законом. Цей принцип може бути по-різному реалізований у законодавчій практиці при визначенні компетенції місцевого самоврядування.

Так, наприклад, у Великій Британії та інших країнах з англо-американською системою з XIX ст. діє принцип «позитивного» регулювання діяльності місцевого самоврядування і законодавче визначення його компетенції здійснюється на основі правила Діллона – об'єм повноважень органів місцевого самоврядування встановлюється шляхом детального перерахування їх прав і обов'язків. Це правило сформульовано в 1868 році верховним суддею штату Айова Дж. Діллоном: «Муніципальні корпорації зобов'язані своїм створенням і отримують всі свої права і повноваження від легіслатур штатів». Відповідно, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи правомочні діяти лише таким чином, як це передбачено законом. Як підкреслюється в англійській юридичній літературі, «місцеві органи є публічними корпораціями і як такі зобов'язані своїм існуванням виключно законодавству. Будь-які дії місцевого органу мають бути виправдані посиланням на відповідний акт парламенту».

У країнах, де існує континентальна си-

стема територіальної організації влади, діє принцип «негативного» регулювання, відповідно до якого органи місцевого самоврядування можуть діяти будь-яким чином, якщо це прямо не заборонено законом. У цьому випадку обсяг повноважень місцевого самоврядування визначаються «залишковим вільним простором», який за законом не надано органам державної влади. Наприклад, в Конституції ФРН (п. 2 ст. 28) закріплено, що «громадам має бути надане право регламентувати в рамках закону під свою відповідальність всі справи місцевої територіальної спільноти (Gemeinschaft)», а в конституціях земель даний принцип конкретизується: «громади є на своїй території виключними володарями всіх повноважень місцевого публічного управління, що здійснюється на основі їх власної відповідальності. Вони можуть вирішувати будь-яке завдання публічної влади, крім випадків, коли вирішення цих завдань покладене на інші відомства в громадських інтересах спеціальним приписом закону» (п. 1 ст. 137 Конституції землі Гессен). До речі, в Хартії в найбільш повному вигляді було втілено саме принцип «негативного» регулювання компетенції органів місцевого самоврядування, або «загальнодозвільний» принцип, відповідно до якого ці органи місцевого мають бути наділені повною свободою дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади.

5. *Принципу адаптації делегованих повноважень до місцевих умов*: «якщо повноваження делегуються місцевій владі центральним чи регіональним органом, місцева влада, у міру можливості, має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (частина 5 ст. 4 Хартії) [1]. Крім власних (самоврядних) повноважень, органи місцевого самоврядування реалізують також окремі повноваження органів виконавчої влади, які ним делегуються законом. Така практика є досить поширеною в країнах Європи, в тому числі і в Україні. При цьому має бути забезпечена свободо-

да дії органів місцевого самоврядування, вони повинні зберігати право контролю над повноваженнями, які ним делеговані (передані), і над умовами цього делегування, постійно беручи до уваги місцеву ситуацію. У контексті можливого делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування виникає необхідність, щоб останні володіли правом контролю за будь-яким рішенням органів державної влади, яке більш або менш віддалено торкається їх сфери діяльності. Для цього необхідно створити такі правові передумови, які б дозволяли місцевому органу влади реально впливати на хід прийняття рішень, що стосуються його роботи.

6. *Принципу врахування інтересів територіальних громад*: «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації і, у міру можливості, своєчасно і належним чином» (частина 6 ст. 4 Хартії) [1].

При визначенні предметів відання місцевого самоврядування вихідною формулою мають слугувати положення Хартії, згідно з якими місцеве самоврядування є самостійним і під свою відповідальність вирішує питання місцевого значення в інтересах місцевого населення та питання, що віднесені до відання органів державної влади, але їх вирішення згідно з принципом децентралізації делегується в систему місцевого самоврядування.

Відповідно до цих положень національне законодавство багатьох сучасних держав до предметів відання місцевого самоврядування включає:

- 1) питання місцевого значення;
- 2) питання, що не вважаються безпосередньо місцевими і право вирішувати які делегується відповідно до закону органам місцевого самоврядування.

Перша група питань становить власну компетенцію місцевого самоврядування. В її структурі звичайно виділяють обов'язкові і добровільні (факультативні) повноваження місцевого самоврядування

[10, с. 91], при цьому перші мають пріоритетний характер.

До обов'язкових законодавство, зокрема, відносить питання, що мають загальнодержавне (загальнонаціональне) значення, наприклад, водопостачання, громадська безпека, охорона здоров'я, вулиці, тротуари, вуличне освітлення, похоронні послуги, планування забудови тощо. Добровільні повноваження реалізуються органами місцевого самоврядування на власний розсуд, в залежності від фінансових і матеріальних можливостей громади.

Друга група питань становить делеговану (доручену) компетенцію місцевого самоврядування.

Для багатьох сучасних держав спільною тенденцією є розширення в структурі компетенції місцевого самоврядування обов'язкових і доручених повноважень, що обумовлено процесами децентралізації управління та розвитком місцевої демократії. У той же час аналіз законодавчих актів України, в яких закріплюється компетенція органів місцевого самоврядування, свідчить про те, що в її структурі частка делегованих повноважень сьогодні є надмірною (до 60%). Це певною мірою нівелює принцип самостійності місцевого самоврядування, оскільки з питань здійснення делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні органам виконавчої влади (частина 4 статті 143 Конституції України) [1]. Тому при новачі законодавства про місцеве самоврядування в процесі проведення реформи системи територіальної організації влади доцільно суттєво розширити перелік питань місцевого значення, що дозволить усунути диспропорції у співвідношенні самоврядних та делегованих повноважень.

Висновки

Закріплена Конституцією України система територіальної організації влади є архаїчною і неефективною, вона не в повній мірі відповідає європейським стандартам і не забезпечує надання населенню адміністративних та соціальних послуг на належному рівні. Її вдосконалення на основі перерозподілу повноважень між ви-

дами публічної влади (державна влада та місцеве самоврядування) та між різними її територіальними рівнями має здійснюватися за умови дотримання принципів Хартії, інших європейських стандартів. При цьому, здійснюючи новацію законодавст-

ва про місцеве самоврядування, доцільно чітко визначити перелік питань місцевого значення, що дасть змогу закріпити компетенцію місцевого самоврядування таким чином, щоб реально гарантувати його самостійність.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Європейська хартія городов II. Манифест урбаністики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1210859&Site=COE>
4. Муніципальне право України: Підручник/ Кол. авт.; За ред В.Ф. Погорілка, О.О. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія/ за ред. З.С. Варналія. – К.: НШСД. 2007. – 768 с.
6. Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування в Україні в контексті розвитку місцевої демократії. Монографія / В.С. Куйбіда, М.С. Куйбіда, О.О. Бабінова. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2008. – 468 с.
7. Кравченко В.В. Муніципальне право України / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036&p=1239958029426833
6. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник / Упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князев/ За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: «Крамар», 2003. – 396 с.
7. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Кол. монографія/ В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, та ін. За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.
8. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
9. Муниципальное право Российской Федерации. 2-е изд. Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: «Профобразование», 2000. – 800 с.
10. Вікіпедія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F>
11. Постовой Н.В. Муниципальное право России / Н.В. Постовой. – М.: Новый Юрист, 1998. – 274 с.
12. Определение и пределы принципа субсидиарности. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным властям (CDLR) // Комуны и регионы Европы. Вып. 55. – Страсбург: Издание Совета Европы, 1994. – 54 с.
13. Kommunale Selbstverwaltung. Местное самоуправление. Сборник международных терминов из области права и управления. Серия Р – Том 2. – М., 1998. – 165 с.
14. Рада Європи. Постійна конференція місцевих і регіональних влад Європи. Рекомендація 102 (2001) «Про стан місцевої й регіональної демократій в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102\(2001\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102(2001).htm).
15. Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Страсбург, 30 липня 2010 року. DPA/PAD 1/2010/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2001\)19.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2001)19.htm).