УДК 342.25 + 342.7 + 341.231.14

DOI: <https://doi.org/10.47567/bomivit.2-5.2021.02>

Р. М. Хван,
здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України.
Ruslan.khvan@i.ua
ORCID: 0000-0002-5053-6343

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

R. M. Khvan,
Applicant at the Legislation Institute of
The Verkhovna Rada of Ukraine.
Ruslan.khvan@i.ua
ORCID: 0000-0002-5053-6343

INTERNATIONAL LEGAL FUNDAMENTALS OF MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE

У статті досліджується становлення та розвитку місцевого самоврядування 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. 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.

Відзначено, що в останній час конституційні засади місцевого самоврядування почали відставати від реального стану існування і функціонування цієї підсистеми публічної влади. А це, своєю чергою, призводить до гальмування її подальшого прогресивного розвитку і вдосконалення. Більш того, для існуючої в Україні на цей час пострадянської моделі місцевого самоврядування характерні внутрішні суперечності: з одного боку, поєднання успадкованих від радянських часів організаційно-правових форм із моделями, сформованими за часів сучасної української державності; з іншого боку, – новітні моделі державного управління на територіальному рівні безсистемно поєднують запозичення з декількох, часом прямо протилежних, західних моделей адміністративної структури.

Зазначено, що сприйняття іноземного досвіду, особливо в сфері нормопроєктування та нормотворчості, виступає досить складним завданням, бо тут треба в правову систему однієї держави ввести, через відповідні механізми запозичення, правові норми іншої держави, що в умовах об'єктивних особливостей побудови і функціонування кожної з них, призведе до виникнення правових і

управлінських колізій. Відзначено, що використання європейських правових стандартів для побудови місцевого самоврядування в Україні повинно стати основою та еталоном для практичного втілення системного комплексу реформ в системі управління на локальному і регіональному рівні.

Ключові слова: муніципальна реформа, інститут місцевого самоврядування, європейські правові стандарти, децентралізація державної влади, місцеве самоврядування, територіальні громади.

The article examines the formation and development of local self-government of the Ukrainian state and their compliance with European legal standards of local democracy. It was revealed that at present the development of the Ukrainian state is impossible without the functioning of an effective institution of local self-government as an integral element of civil society and the rule of law. It has been established that the completion of the long-term reform of local self-government, taking into account the European legal standards of local self-government, will make it possible to speak about the establishment of a real civil society and a rule of law in Ukraine.

It is noted that recently the constitutional principles of local self-government have begun to lag behind the real state of existence and functioning of this subsystem of public power. And this, in turn, leads to the inhibition of its further progressive development and improvement. Moreover, the current post-Soviet model of local self-government in Ukraine is characterized by internal contradictions: on the one hand, a combination of organizational and legal forms inherited from Soviet times with models formed during modern Ukrainian statehood; on the other hand, the latest models of public administration at the territorial level unsystematically combine borrowing from several, sometimes directly opposite, Western models of administrative structure.

It is noted that the perception of foreign experience, especially in the field of rule-making and rule-making, is quite a difficult task, because here it is necessary to introduce into the legal system of one state, through appropriate borrowing mechanisms, the legal norms of another state. of these, will lead to legal and administrative conflicts. It is noted that the use of European legal standards for building local self-government in Ukraine should become the basis and standard for the practical implementation of a systemic set of reforms in the management system at the local and regional level.

Keywords: municipal reform, the institution of local self-government, European legal standards, decentralization of state power, local self-government, territorial communities.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку України можна охарактеризувати як етап формування громадянського суспільства і побудови правової держави. Необхідною та іманентною передумовою становлення громадянського суспільства є розвиток інституту місцевого самоврядування. Справа в тому, що в історичній ретроспективі радянського періоду розвитку держави, коли Україна знаходилась в складі Союзу РСР, публічна влада на місцях власне носила декоративний характер, бо і не відрізнялася самостійністю, при цьому рішення завжди спускалися "згори", а відсутність місцевих бюджетів – виступала яскравим та аргументованим доказом фінансової залежності територій. Але після розпаду союзної держави та набуттям Україною незалежності, а також у зв'язку з появою и посиленням тенденцій демократизації державного та громадського життя, що

детермінували становлення і розвиток системи місцевого самоврядування в державі європейського зразку, – саме інститут місцевого самоврядування, відповідно до Конституції України 1996 року (див. ст. ст. 5, 7, розд. XI [1]), забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, причому, структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно. На сучасному етапі розвитку нашої держави, коли процеси становлення локальної демократії набули відповідних кількісно-якісних змін, реформування інституту місцевого самоврядування стало об'єктивною необхідністю, бо, по-перше, цього вимагають потреби вдосконалення демократичної правової державності; а, по-друге, повстало завдання вибору національної моделі локальної демократії з просуванням в практичну площину нових, більш глибоких якісних змін.

Отже, основною метою реформи місцевого самоврядування виступає наближення публічної влади до народу, – однак, тут треба зробити суттєве зауваження, – не стільки до абстрактного «народу», скільки, по-перше, надати місцевому самоврядуванню, його органам і суб'єктам більше реальних можливостей задоволення потреб та інтересів жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави – членів територіальних громад; по-друге, вирішити питання трансформації таких територіальних громад та органів місцевого самоврядування, що вони безпосередньо формують шляхом демократичних виборів або демократичних призначень у спроможні суб'єкти, що володіють – перші – реальною правосуб'єктністю; другі – належною компетенційною базою; і, по-третє, суттєво стимулювати мотивацію жителів-членів таких громад до участі в місцевому самоврядуванні. Ухвалення профільних законодавчих актів України про місцеве самоврядування (1990, 1997 р. р., із внесеними до них змінами і доповненнями) знаменувало початок чергового етапу реформування місцевого самоврядування в державі. В ході реформи місцевого самоврядування виникає безліч питань і проблем, пов'язаних не тільки з правовим регулюванням муніципальної реформи в Україні, а і з формуванням відповідного правового статусу органів місцевого самоврядування та суб'єктів, що входять до його системи. На порядку денному сучасного етапу муніципального реформування побудова такої системи публічної влади на місцях – публічної самоврядної (муніципальної) влади [2], яка б дозволила визначити національну модель локальної демократії в державі, що буде характеризуватися організаційною, управлінською, компетенційною, ресурсною спроможністю, оптимальністю та ефективністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Муніципальній реформі в Україні в даний час приділяється значна увага. Це питання багатогранне, оскільки пов'язане з різними вимірами та характеристиками розвитку систем (підсистем) публічної влади. Ключовим елементом цих процесів виступає місцеве самоврядування. Висвітлення цих та інших питань можна знайти в наукових працях багатьох вітчизняних вчених, зокрема М. Баймуратова, О. Батанова, Т. Безверхнюк, В. Борденюка, П. Ворони, І. Дегтярьової, Ю. Камардіної, М. Корнієнка, В. Кравченка, М. Лахижи, В. Погорілка, Т. Сивак, та ін. Їхні дослідження порушують величезний спектр питань, які прямо чи опосередковано пов'язані з розвитком місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Проте сьогодні, констатуємо відсутність в Україні достатнього досвіду муніципального реформування, та враховуючи суттєвий та ефективний досвід такої трансформації в зарубіжних державах, об'єктивується та виникає нагальна потреба як у вивченні феноменології

муніципальної реформи крізь призму її міжнародно-правового регулювання, так і вивчення зарубіжного досвіду у її реалізації.

Треба зазначити, що питанням муніципальної-правової реформи у вітчизняній правовій науці приділяється явно недостатньо уваги, причому як у її дослідженні в національно-правовому вимірі, так і у вимірі її міжнародно-правового регулювання. Свідомством чого виступає відсутність єдиних доктринальних підходів до розуміння і визначення цього складного соціально-політичного та соціально-правового феномену, а також відсутність розуміння єдиних шляхів у муніципально-правовій доктрині, держави і соціуму в його науковому супроводженні, забезпеченні, нормативній і праксеологічній реалізації в умовах сьогодення. Проте, загалом, констатуємо відсутність в Україні комплексних наукових досліджень, присвячених стану імплементації європейських міжнародних правових стандартів у правову систему України, а також застосування зарубіжного досвіду в цій сфері.

Метою статті є аналіз муніципальної реформи в Україні та відповідність профільного реформування європейським правовим стандартам місцевої демократії.

Виклад основного матеріалу. Початок становлення незалежної Української держави, внаслідок демократизація 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 [3].

Загалом, якщо говорити про процес створення міжнародних правових стандартів локальної демократії, то варто відмітити, що останні стали віддзеркаленням інтеграційних процесів, які зароджувались і відбувалися на території західноєвропейських держав. Вони розпочалися з моменту створення в 1949 році Ради Європи, яка стала першою європейською міжурядовою організацією після Другої світової війни, що на сьогодні об'єднує 47 держав континенту в рамках багатооб'єктного та багатосуб'єктного міжнародного гуманітарного співробітництва [4]. 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 посилило різнорівневу інтеграцію, у тому числі й на місцевому рівні і призвело до зіставлення систем управління місцевих органів влади в різних країнах та пошуку підходів до їх подальшого розвитку [5, с. 133].

Сьогодні в Україні у силу об'єктивних та суб'єктивних, внутрішніх та зовнішніх чинників, які мають політично та економічно мотивувати як центральну, так і місцеву владу, склалася ситуація «вікна можливостей» для реалізації найзначнішого реформаторського проекту періоду новітньої незалежності України – проведення повномасштабної муніципальної реформи. Слід констатувати, що закладена у чинному законодавстві пострадянська модель місцевого самоврядування практично повністю вичерпала свій внутрішній потенціал. До того ж, реалізація справжньої реформи місцевого самоврядування в нинішніх умовах може бути однією з відповідей на загрози унітарності та територіальній цілісності

Української держави.

Отже, на сучасному етапі муніципального реформування вкрай необхідно визначитися, на базі яких принципів, що лежать в основі міжнародних правових стандартів локальної демократії у перспективі формуватиметься нова національна конституційна модель місцевого самоврядування в Україні. На наш погляд, слід було робити випереджальні кроки у відповідності з сучасними світовими тенденціями муніципального розвитку. Адже окрім Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року [6], яка стала фактично першим міжнародно-конститууючим актом локальної демократії та детермінувала фактично муніципальні революції в державах-підписантах континенту, вже існують Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухвалена на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування, що відбулася 24-25 лютого 2005 р., Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р., Переглянута Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях від 21 травня 2003 р. тощо. Тобто, сьогодні необхідно не тільки враховувати й ті тенденції, які існують у сучасному світі в цілому, у першу чергу, розробку в рамках ООН таких документів, як Всесвітня хартія місцевого самоврядування та Декларація про норми раціонального керівництва містами: на шляху до створення «міста для всіх», проекти яких були презентовані у Найробі ще у травні 2000 р., а й новітні тенденції, що відображають тенденції «новітнього муніципалізму», що зароджується в останні роки в Європі і скерований на використання нових тенденцій демократичного розвитку та технологій організації локального життя і співіснування людей в локальному соціумі [6, с. 107].

Закріплення таких положень в рамках міжнародного права свідчить про важливість інституту місцевого самоврядування не тільки в міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією та глобалізацією муніципального права в рамках глобального конституціоналізму [7, с. 235], а й у внутрішньому вимірі, – тобто їх особливу ініціюючу та конститууючу роль у формуванні національного муніципального законодавства, реалізації прав людини, через формування і реалізацію інституту муніципальних прав людини [8, с. 52-56], формування муніципального управління і самоврядування в контекстуалізації ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Європейська Хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) на сьогоднішній день є основним міжнародно-правовим документом для держав-членів Ради Європи. Вона набула чинності та стала відкритою для підписання державами-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 [9, с. 13]. Більше того, Хартія у своїй основі пропонує реалізацію безліч моделей місцевого самоврядування, звісно відповідно до національних особливостей держав-учасниць, хоча все ж певна стандартизація засад місцевого самоврядування, особливо щодо врахування його основоположних параметральних засад, все ж залишається.

Щодо України, то остання, взявши курс на європейську інтеграцію, взяла на себе міжнародно-правові зобов'язання здійснювати розробку будь-якого законодавства у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку із

обов'язковим врахуванням відповідних правових актів Ради Європи (в тому числі Хартії) [10, с. 119-126]. Публічною владою України було прийнято низку документів, які наглядно засвідчили про однозначний вибір нею євроінтеграційного курсу розвитку, а саме: Укази Президента України від 11 червня 1998 р. «Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС» [11], від 14 вересня 2000 р. «Про програму інтеграції України до ЄС» [12], постанова Верховної Ради України від 17 січня 2002 р. «Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до ЄС» [13] тощо.

Необхідно підкреслити, що хоча Хартія і є внутрішнім законом нашої держави, враховуючи її ратифікацію Верховною Радою України 15 липня 1997 р. [14], її повноцінна реалізація 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 (ст. 7). Статті 140 і 143 Конституції України частково запроваджують принцип субсидіарності. Конституційні принципи організації системи місцевого самоврядування в Україні також співзвучні з деякими положеннями Хартії [15]. Водночас, незважаючи на все це, ціла низка принципів Хартії не реалізуються нашою державою, а деякі з них вступають у колізію (суперечність) із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством. Передусім, це стосується визначення первинної основи місцевого самоврядування в Україні. Так, 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», таку основу складає територіальна громада. Більш того, в профільному законі України прямо встановлюється заборона будь-яких обмежень щодо 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). Отже, громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні на підставі їх приналежності до відповідних територіальних громад [16].

Загалом варто відмітити, що згідно із положеннями Хартії та Всесвітньої декларації місцевого самоврядування 1985 р. [17], важливими ознаками повноцінності місцевого самоврядування є її правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність (автономія).

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 місцеві державні адміністрації», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про органи самоорганізації населення» та інші нормативно-правові акти.

Наведене вище дозволяє нам констатувати той факт, що в останній час конституційні засади місцевого самоврядування почали відставати від реального стану існування і функціонування цієї підсистеми публічної влади. А це, своєю чергою, призводить до гальмування її подальшого прогресивного розвитку і

вдосконалення. Більш того, для існуючої в Україні на цей час пострадянської моделі місцевого самоврядування характерні внутрішні суперечності: з одного боку, поєднання успадкованих від радянських часів організаційно-правових форм із моделями, сформованими за часів сучасної української державності; з іншого боку, – новітні моделі державного управління на територіальному рівні безсистемно поєднують запозичення з декількох, часом прямо протилежних, західних моделей адміністративної структури.

В результаті цих та інших факторів фактично залишається нереалізованим конституційний принцип територіального устрою України – органічне поєднання принципів централізації та децентралізації при здійсненні публічної влади з урахуванням соціально-економічних, екологічних, історичних, соціальних – культурні особливості регіонів тощо [18, с. 8-9].

Слід зазначити, що у процесі підготовки проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 грудня 2019 р. № 2598 [19] відбувалася доволі широка дискусія з питань сприйняття Україною міжнародних муніципальних стандартів та їх рецепції до тексту Конституції. Треба наголосити на тому, що значною мірою, даний проект відповідає базовим європейським стандартам, вбираючи їх принципи, у першу чергу, Європейської хартії місцевого самоврядування (у частині щодо визначення поняття місцевого самоврядування, його фінансово-економічної основи, закріплення принципів субсидіарності, повсюдності та судового захисту тощо). Деякі фрагменти положень проекту повністю текстуально відтворюють зміст Європейської хартії місцевого самоврядування.

Втім не всі положення цього документу знайшли своє адекватне втілення у проекті (наприклад, у частині щодо принципу закріплення компетенції місцевого самоврядування за формулою «дозволено усе, що не заборонено», тобто так зване негативне регулювання компетенції). У цьому плані така «нерішучість» аргументувалася посиланням на доволі складні процеси реалізації даного механізму у деяких зарубіжних країнах (наприклад, Польщі), так і на соціально-політичну ситуацію у більшості вітчизняних територіальних громад, що пов'язана, з одного боку, з надмірними амбіціями муніципальних керівників в аспекті «здатності перетягувати» на себе не лише повноваження, а й відповідні ресурси, так і, з іншого боку, – політичною незрілістю і мотиваційно-організаційною «анемією» самих громад, неспроможних у більшості випадків взяти на себе відповідальність за стан місцевих справ.

Вкрай суперечливим (особливо у контексті принципів Європейської конвенції про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні 1992 р. [20], перспективи приєднання України до якої сьогодні виглядають доволі віддаленими) було обговорення питання щодо статусу первинного індивідуального суб'єкта місцевого самоврядування – члена територіальної громади. Йдеться про визнання носіями такого статусу усіх мешканців відповідних поселень, не враховуючи їх правовий стан, або лише громадян України.

У державах сучасної Європи відбувається радикальне переосмислення сутності та змісту конституційного права брати участь в управлінні державними справами в контексті муніципальної демократії, – там перманентно набуває свого осмислення управлінська парадигма, згідно якої, якщо держава має справу з фізичними особами, що мають різний правовий стан – громадянами (патридами),

іноземними громадянами, особами без громадянства (апатридами), біженцями, то місцевий уряд – з резидентами. Отже, саме звідси об'єктивується і зростає роль і значення для України іноземного досвіду муніципального реформування.

Треба зазначити, що сприйняття іноземного досвіду, особливо в сфері нормопроєктування та нормотворчості, виступає досить складним завданням, бо тут треба в правову систему однієї держави ввести, через відповідні механізми запозичення, правові норми іншої держави, що в умовах об'єктивних особливостей побудови і функціонування кожної з них, призведе до виникнення правових і управлінських колізій.

Разом з тим, необхідно погодитись з доктринальною позицією вітчизняного дослідника Р.В. Чорнолуцького, який вважає, що, по-перше, творча рецепція зарубіжного досвіду у різних сферах соціального життя є трендом сучасного світового розвитку; по-друге, рецепція зарубіжного досвіду, а точніше рецепція західних процесуально-правових інструментів у сфері нормотворення та законотворення, в тім числі й на рівні нормопроєктної (законопроєктної) діяльності, є детермінованою правовою глобалізацією; по-третє, саме вона є новим рівнем всесвітнього універсального процесу, що охоплює всі держави світу та, ставлячи за пріоритет інтенсивне чи інтеграційне економічне та політичне співробітництво, а також співпрацю в інших сферах міждержавного життя, об'єктивно «штовхає» їх «в обійми» один одного завдяки створенню єдиного правового простору й на шлях координації спільних зусиль щодо правового регулювання найбільш важливих питань існування людської цивілізації з метою досягнення і практичного здійснення констант демократичної правової державності [21, р. 176].

На наш погляд, вкрай важливою у методологічному та функціональному розумінні, виступає позиція наведеного дослідника щодо значення самого феномену запозичення іноземного досвіду. Так, Р.В. Чорнолуцький зазначає, що, насамперед, питання запозичення чи незапозичення зарубіжного досвіду, зокрема у сфері нормопроєктування в контексті рецепції організаційно-нормативної моделі, є предметом не тільки наукової, а досить жвавої політичної дискусії (про що ми відмічали вище. – Авт.). Крім того, наведений дослідник визначаючи аксіологічний потенціал іноземного досвіду у сфері нормопроєктування, що напряду має відношення і до муніципального реформування в Україні, зазначає, що останній міститься в тому, що:

- по-перше, він дав позитивний результат у відповідній сфері державотворення у своїй країні, – тобто привів до відповідних змін, що якісно змінили стан справ у профільній сфері (на нашу думку, це модернізаційна складова муніципального реформування. – Авт.);

- по-друге, став ефективною формою управлінської діяльності в своїй країні, що сформувала відповідний управлінський алгоритм (управлінська складова муніципального реформування. – Авт.);

- по-третє, сформував відповідний склад суб'єктів у своїй країні, що ефективно займаються нормопроєктуванням як професійною діяльністю (ресурсно-кадрова складова муніципального реформування. – Авт.);

- по-четверте, є свідомим виробленням відповідної парадигми державної діяльності (парадигмально-діяльнісна складова муніципального реформування. – Авт.);

- по-п'яте, демонструє ефективність та результативність такої форми

державної діяльності, яка демонструє ефективну державність як таку (визначально-ефективна складова муніципального реформування. – Авт.);

- по-шосте, такий позитивний досвід може змінити якісну оцінку телеологічних домінант розвитку та вдосконалення національної правової системи й насамперед національної системи законодавства (якісно-змістовна складова муніципального реформування. – Авт.);

- по-сьоме, досвід має місце у сфері, що є актуальною для всіх або більшості держав-членів міжнародної спільноти, тобто має загальний і системний характер (загально-актуальна складова муніципального реформування. – Авт.);

- по-восьме, такий досвід змінює систему координат в інформаційному забезпеченні нормотворчої, в тім числі й нормопроєктної діяльності (інформаційно-трансформаційна складова муніципального реформування. – Авт.);

- по-дев'яте, його творче запозичення може привести до якісних змін у відповідній сфері держави-реципієнта (якісно-діяльнісна складова муніципального реформування. – Авт.);

- по-десяте, рецепція іноземного досвіду у профільній сфері є універсальним засобом процесу становлення, розвитку і вдосконалення національної правової системи і національної системи законодавства (національна нормативно-розвиваюча ознака муніципального реформування. – Авт.);

- по-одинадцяте, така рецепція спрямована на запозичення не так матеріальних норм профільної діяльності, як процесуальних норм, організаційних та організаційно-правових форм діяльності, що спрямовані на підвищення ефективності нормопроєктування (організаційно-забезпечуюча складова муніципального реформування. – Авт.);

- по-дванадцяте, такий процес є свідомим конвергенції правових систем та одною з ознак формування глобального правового простору, що ґрунтується на глобальному конституціоналізмі (глобально-просторова складова муніципального реформування. – Авт.);

- по-тринадцяте, зазначені процеси напряду пов'язані з питанням наступності та оновлення в праві, що, своєю чергою, демонструє наявність закономірностей становлення індивідуальних (національних), інтеграційних та універсальної правових систем, та зв'язок з загальним історичним рухом права як соціального феномену (правовим прогресом, зростанням правової культури, регресивними явищами в праві), а також з закономірностями зв'язку і співвідношення національних та загальнолюдської правових культур (дискурсивно-культурологічна ознака муніципального реформування. – Авт.);

- по-чотирнадцяте, аксіологічний потенціал іноземного досвіду у сфері нормопроєктування (в нашому випадку – муніципального реформування, що здійснюється через нормопроєктування) лежить в основі профільної когнітивності особистості, тобто здатності людини сприймати і переробляти інформацію, що надходить із зовнішнього світу [22, с. 178] (індивідуально-когнітивна складова муніципального реформування. – Авт.).

Враховуючи наведені складові, що лежать в основі аксіологічного потенціалу запозичення іноземного досвіду в сфері муніципального реформування, можна констатувати наявність параметральних ідеологічних, управлінських, нормативних, суб'єктних, об'єктних, забезпечуючих, глобальних, культурологічних, когнітивних та інших ознак і механізмів, що напряду сприятимуть врахуванню такого досвіду в

трансформаційних процесах, що розгортаються в сфері муніципально-правової реальності та муніципального права.

Висновки. Отже, резюмуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

- система публічної влади в Україні з часу проголошення її незалежності з елементами радянського адміністративно-територіального устрою призвела до початку формування пострадянської номенклатурно-бюрократичної моделі місцевого самоврядування;

- незважаючи на позитивні регуляторні кроки в цій галузі, система управління на місцевому і регіональному рівні призводить до надмірної централізації державної влади, тому муніципальне реформування, що засноване на децентралізації повноважень органів публічної влади, виступає кроком, що характеризується об'єктивною природою та екзистенційно-функціональною необхідністю;

- сьогодні питання формування законодавчої бази місцевого самоврядування в Україні залишається доволі проблематичним, особливо це торкається питань локальної нормотворчості органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що залишаються недостатньо врегульованими. Звідси, вкрай необхідним виступає формування і вдосконалення законодавчої бази для прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування. Адже без достатньої та внутрішньо узгодженої законодавчої бази місцеве самоврядування не зможе утвердитися як головний фундамент демократії в Україні, водночас не відбудеться і належна інституціоналізація і утвердження принципу верховенства права та інституту громадянського суспільства;

- використання європейських правових стандартів для побудови місцевого самоврядування в Україні повинно стати основою та еталоном для практичного втілення системного комплексу реформ в системі управління на локальному і регіональному рівні;

- визначення аксіологічного потенціалу запозичення іноземного досвіду в сфері муніципального реформування демонструє наявність параметральних ідеологічних, управлінських, нормативних, суб'єктних, об'єктних, забезпечуючих, глобальних, культурологічних, когнітивних та інших ознак і механізмів, що напряду сприятимуть врахуванню такого досвіду в трансформаційних процесах, що розгортаються в сфері муніципально-правової реальності та муніципального права.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. *Публічне право*. 2011. Вип. 2. С. 4-11.
3. Трояновський, В. В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf
4. Рада Європи. *Вікіпедія*. Вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8

5. Муніципальне право України : підручник / за ред. М. О. Баймуратова. 2-е вид., доп. Київ : Правова єдність, 2009. 716 с.
6. Дробуш І. В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2017. 478 с.
7. Львова Є. О. Глобальний конституціоналізм: теоретичні підходи та правові виклики до формування / за ред. М. О. Баймуратова. Одеса : Фенікс, 2019. 294 с.
8. Баймуратов М. О. Феноменологія муніципальних прав людини. *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 1 (січень-березень). С. 52-56.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князев ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2003. 396 с.
10. Майданник О. О. Концептуальні питання розвитку конституційно-правових основ місцевого самоврядування в Україні. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnau_pravo/2010_156/10mo0.pdf
11. Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС : Указ Президента України від 11.06.98 р. № 615/98. *Урядовий кур'єр*. 1998. 4 липня.
12. Про програму інтеграції України до ЄС : Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000. *Урядовий кур'єр*. 2000. 6 жовтня.
13. Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до ЄС : Постанова Верховної Ради України від 17 січня 2002 р. №2999-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 3. Ст. 22.
14. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.
15. Європейська хартія місцевого самоврядування : прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. *Місьцеве самоврядування*. 1997. № 1-2.
16. Про місьцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
17. Всесвітня декларація місцевого самоврядування : прийнята на XXVII Міжнародному Конгресі Міжнародною Спільною Місцевих Влад 23-26 вересня 1985 року. МСМВ, 1990. 12 с.
18. Топарова Е. Х. Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів : регіональний рівень : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Одеса : Одеський регіональний ін-т держ. управл. Нац. акад. держ. управл. при Президентові України. 2008. 20 с.
19. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 13.12.2019 р. № 2598. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
20. Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні 1992 року. Рада Європи, 2010. 16 с.
21. Чорнолуцький Р. В. Досвід Канади в нормопроєктуванні та його роль і значення для України. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2015. Sv. 2. Vyd. 6. Р. 176.

References:

1. *Konstytutsiia Ukrainy 1996* [The Constitution of Ukraine 1996] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], 30, 141. [in Ukrainian].
2. Baimuratov, M. O. (2011). Publichna samovriadna (munitsypalna) vlada v Ukraini: metodolohichni pidkhody do vyznachennia osnovnykh oznak [Public self-government (municipal) power in Ukraine: methodological approaches to determining the main features]. *Publichne pravo* [Public law], iss. 2, 4-11. [in Ukrainian].
3. Troianovskiy, V. V. *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia yak fundament rozvytku mistsevoi demokratii v derzhavakh Yevropy* [European Charter of Local Self-Government as a Foundation for the Development of Local Democracy in European States]. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf [in Ukrainian].
4. Rada Yevropy [Council of Europe]. *Vikipediia. Vilna entsyklopediia* [Wikipedia. Free encyclopedia]. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8 [in Ukrainian].
5. Baimuratov M. O. (ed.) (2009). *Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk* [Municipal law of Ukraine: a textbook]. Kyiv: Pravova yednist. [in Ukrainian].
6. Drobush, I. V. (2017). *Sotsialna funktsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: problemy teorii ta praktyky: dysertatsiia doktora yurydychnykh nauk* [Social function of local self-government in Ukraine: problems of theory and practice: the thesis of the doctor of law]. Kyiv. [in Ukrainian].
7. Lvova, Ye. O. (2019). *Hlobalnyi konstytutsionalizm: teoretychni pidkhody ta pravovi vyklyky do formuvannia* [Global constitutionalism: theoretical approaches and legal challenges to formation]. Odesa: Feniks. [in Ukrainian].
8. Baimuratov, M. O. (2013). Fenomenolohiia munitsypalnykh prav liudyny [Phenomenology of municipal human rights]. *Mistseve samovriaduvannia ta rehionalnyi rozvytok v Ukraini* [Local self-government and regional development in Ukraine], no. 1, 52-56. [in Ukrainian].
9. Pukhtynskiy, M. O., Tolkovanov, V. V. (2003). *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia ta rozvytok mistsevoi i rehionalnoi demokratii v Ukraini: naukovo-praktychnyi posibnyk* [European Charter of Local Self-Government and the Development of Local and Regional Democracy in Ukraine: A Scientific and Practical Guide]. Kyiv: Kramar. [in Ukrainian].
10. Maidannyk, O. O. *Kontseptualni pytannia rozvytku konstytutsiino-pravovykh osnov mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* [Conceptual issues of development of constitutional and legal bases of local self-government in Ukraine]. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnau_pravo/2010_156/10moo.pdf [in Ukrainian].
11. *Ukaz pro zatverdzhennia Stratehii intehratsii Ukrainy do YeS 1998* [Decree on approval of the Strategy of Ukraines integration into the EU 1998] (Prezydent Ukrainy) [(President of Ukraine)]. *Uriadovyi kurier* [Government courier]. [in Ukrainian].
12. *Ukaz pro prohramu intehratsii Ukrainy do YeS 2000* [Decree on the program of Ukraines integration into the EU 2000] (Prezydent Ukrainy) [(President of Ukraine)]. *Uriadovyi kurier* [Government courier]. [in Ukrainian].
13. *Postanova pro rekomendatsii za pidsumkamy parlamentskykh slukhan z pytan*

realizatsii derzhavnoi polityky intehratsii Ukrainy do YeS 2002 [Resolution on recommendations based on the results of parliamentary hearings on the implementation of the state policy of Ukraines integration into the EU 2002] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], 2003, 3, 22. [in Ukrainian].

14. *Zakon pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia* [Law on Ratification of the European Charter of Local Self-Government] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], 38, 249. [in Ukrainian].

15. *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: pryiniata v Strasburzi 15 zhovtnia 1985 r.* [European Charter of Local Self-Government: adopted in Strasbourg on 15 October 1985.] (1997). *Mistseve samovriaduvannia* [Local Self-Government], no. 1-2. [in Ukrainian].

16. *Zakon pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini 1997* [Law on Local Self-Government in Ukraine 1997] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], 24, 170. [in Ukrainian].

17. *Vsesvitnia deklaratsiia mistsevoho samovriaduvannia: pryiniata na XXVII Mizhnarodnomu Konhresi Mizhnarodnoiu Spilkoiu Mistsevykh Vlad 23-26 veresnia 1985 roku* [World Declaration of Local Self-Government: adopted at the XXVII International Congress by the International Union of Local Authorities on September 23-26, 1985] (1990). MSMV. [in Ukrainian].

18. Toparova, E. Kh. (2008). *Nablyzhennia vitchyznianoï systemy vriaduvannia do yevropeiskykh standartiv: rehionalnyi riven: avtoreferat dysertatsii kandydata nauk z derzhavnoho upravlinnia* [Approximation of the domestic system of government to European standards: regional level: the abstract of the thesis of the PhD in public administration]. Odesa: Odeskyi rehionalnyi in-t derzh. upravl. Nats. akad. derzh. upravl. pry Prezydentovi Ukrainy. [in Ukrainian].

19. *Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) 2019* [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power) 2019] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 [in Ukrainian].

20. *Yevropeiska konventsiiia pro uchast inozemtsiv v hromadskomu zhytti na mistsevomu rivni 1992 roku* [European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level] (2010). Rada Yevropy. [in Ukrainian].\

21. Chornolutskyi, R. V. (2015). *Dosvid Kanady v normoproektuvanni ta yoho rol i znachennia dlia Ukrainy* [Canadian experience in rulemaking and its role and significance for Ukraine]. *Evropsky politicky a pravni diskurz*, vol. 2. iss. 6, 176. [in Ukrainian].