

УДК: 342.562

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.34>

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРАВА ЄС

Міщук І.В.,*кандидатка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри конституційного права
та галузевих дисциплін,**Національний університет водного господарства
та природокористування*

Міщук І.В. Напрями реформування адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевого самоврядування в контексті імплементації права ЄС.

У статті досліджуються напрями реформування адміністративно-правового забезпечення місцевого самоврядування України в умовах європейської інтеграції. Аналіз здійснюється крізь призму Європейської хартії місцевого самоврядування як одного з ключових документів європейського розуміння децентралізації. Показано, що у вітчизняному правопорядку традиційно переважає модель із чітким окресленням дозволеного через закон, тоді як європейський підхід ґрунтується на ширшій автономії місцевої влади у сферах, не віднесених до компетенції інших органів. Це формує якісно нові умови для розвитку місцевої демократії.

Окремо розглядається питання участі іноземців у місцевому самоврядуванні. У Звіті про первинну оцінку імплементації актів права ЄС підкреслюється, що адаптація виборчих прав громадян держав-членів ЄС в Україні, зокрема їх участь в органах місцевого самоврядування, є одним із пріоритетних завдань європейської інтеграції. Це свідчить про потребу подальшої гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами.

Децентралізація створює нові можливості для розвитку громад, однак вимагає належного регулювання міжмуніципального співробітництва, удосконалення адміністративних процедур та зміцнення інституційної спроможності. Виклики воєнного стану актуалізують потребу у дієвих механізмах взаємодії держави й територіальних громад, адже саме місцевий рівень забезпечує життєдіяльність населення, відновлення інфраструктури та громадську безпеку. У цьому контексті важливими є положення Концепції відновлення місцевого самоврядування, запропонованої Асоціацією міст України, яка визначає орієнтири щодо розмежування повноважень, фінансової автономії та кадрового забезпечення.

Зроблено висновок, що, попри значні здобутки України з 2014 року, реформа має бути продовжена та поглиблена. Її розвиток повинен спиратися на інтеграцію європейських підходів до публічного управління, що дозволить підвищити якість публічних послуг, забезпечити демократичність рішень, розширити участь громадян і посилити спроможність органів місцевого самоврядування діяти як у кризових умовах, так і в довгостроковій перспективі.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, публічне адміністрування, територіальні громади, співробітництво, Європейська інтеграція, повноваження.

Mishchuk I.V. Directions of reforming the administrative and legal support of local government activities in the context of the implementation of EU law.

The article examines the directions of reforming the administrative and legal support of local self-government in Ukraine in the context of European integration. The analysis is carried out through the prism of the European Charter of Local Self-Government as one of the key documents of the European understanding of decentralization. It is shown that the domestic legal order traditionally prevails over the model with a clear delineation of what is permitted by law, while the European approach is based on the broader autonomy of local authorities in areas not attributed to the competence of other bodies. This creates qualitatively new conditions for the development of local democracy.

The issue of the participation of foreigners in local self-government is considered separately. The Report on the Initial Assessment of the Implementation of EU Law Acts emphasizes that the adaptation of the electoral rights of citizens of EU Member States in Ukraine, in particular their participation in local

self-government bodies, is one of the priority tasks of European integration. This indicates the need for further harmonization of national legislation with European standards.

Decentralization creates new opportunities for the development of communities, but requires proper regulation of intermunicipal cooperation, improvement of administrative procedures and strengthening of institutional capacity. The challenges of martial law actualize the need for effective mechanisms of interaction between the state and territorial communities, because it is the local level that ensures the vital activity of the population, the restoration of infrastructure and public safety. In this context, the provisions of the Concept of the Restoration of Local Self-Government, proposed by the Association of Cities of Ukraine, which defines guidelines for the separation of powers, financial autonomy and staffing, are important.

It is concluded that, despite the significant achievements of Ukraine since 2014, the reform must be continued and deepened. Its development should be based on the integration of European approaches to public administration, which will allow to improve the quality of public services, ensure the democratic nature of decisions, expand citizen participation and strengthen the ability of local self-government bodies to act both in crisis conditions and in the long term.

Key words: decentralization, local self-government, local self-government bodies, public administration, territorial communities, cooperation, European integration, powers.

Постановка проблеми. Забезпечення належного адміністративно-правового регулювання діяльності місцевого самоврядування є ключовою умовою для стабільного функціонування демократичних інститутів в Україні. Попри досягнуті результати у сфері децентралізації та модернізації правових механізмів, у правовому полі все ще зберігається низка суперечностей і прогалин, які ускладнюють ефективну реалізацію місцевої політики та належне забезпечення прав і свобод. Важливим викликом є потреба у більш узгодженій системі правового регулювання, що враховувала б вимоги європейського законодавства, адже імплементація права ЄС у цій сфері потребує адаптації внутрішнього законодавства та інституційних практик.

Недостатня чіткість у визначенні компетенцій органів місцевого самоврядування, дублювання повноважень між різними рівнями влади, а також відсутність належних правових інструментів для забезпечення їх фінансової та організаційної спроможності ускладнюють подальший розвиток цієї сфери. Саме тому актуалізується необхідність глибокого наукового осмислення напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення місцевого самоврядування. Такий підхід дозволить сформувати цілісну концепцію реформування, яка поєднає європейські стандарти з національною правовою традицією та сприятиме підвищенню ефективності функціонування органів влади на місцях.

Метою дослідження є визначення основних напрямів реформування адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевого самоврядування в Україні в умовах європейської інтеграції та виявлення можливостей адаптації національного законодавства до стандартів ЄС.

Стан опрацювання проблеми. Питання адміністративно-правового забезпечення місцевого самоврядування посідає важливе місце у вітчизняній правовій науці. У працях українських дослідників підкреслюється значення децентралізації як ключового чинника розвитку територіальних громад та необхідність ефективного розподілу повноважень між органами публічної влади. Вагомий внесок у розробку цієї проблематики зробили науковці, які досліджували функціонування органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з органами державної влади, а також удосконалення процедур у сфері публічного адміністрування.

Зокрема, А.С. Ярошенко слушно зазначає, що навіть після внесення змін до законодавства про місцеве самоврядування, діяльність органів місцевого рівня значною мірою залишалася під впливом і контролем державної влади. Попри важливі кроки уряду щодо модернізації правового регулювання, для взаємовідносин держави і місцевого самоврядування продовжує бути характерним потужний вплив центральної влади на процес прийняття рішень. Науковець підкреслює, що надмірний централізований нагляд фактично нівелює саму ідею самоврядування, тоді як справедлива оцінка діяльності органів можлива лише за умов реального розширення їхньої автономії у межах чинного законодавства [1].

У свою чергу, І.І. Бодрова підкреслює, що існуюча система повноважень органів місцевого самоврядування формувалася в умовах жорсткої централізації та сьогодні характеризується істотними вадами й низьким рівнем імплементації стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування. Дослідниця вказує на необхідність комплексного оновлення правового регулювання – від конституційної модернізації компетенції органів місцевого самоврядування до забезпечення їм реальної правової автономії у пристосуванні делегованих повноважень до місцевих умов. Вона наголошує на важливості закріплення принципів субсидіарності, виключності та повноти повнова-

жень, розвитку міжмуніципального співробітництва та розширення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування у процесі вироблення державно-владних рішень [2].

Разом з тим, сучасна наукова думка демонструє зростаючу увагу до питань удосконалення адміністративно-правових механізмів та їх подальшу гармонізацію з правом Європейського Союзу. Важливість таких досліджень полягає у сприянні формуванню більш ефективної системи публічного управління, здатної забезпечити належний рівень правопорядку, стабільності та захисту прав громадян. Саме тому комплексне вивчення цього напрямку набуває особливого значення для поглиблення наукового розуміння та покращення практики застосування адміністративного права в Україні.

Виклад основного матеріалу. Одним із фундаментальних документів, на який посилаються сучасні українські дослідники в контексті реформування місцевого самоврядування, є Європейська хартія місцевого самоврядування, що відображає розвиток правової думки Європейського Союзу щодо децентралізації та автономії місцевих громад. Особлива увага приділяється статті 3 Хартії, де визначено концептуальні засади місцевого самоврядування. Згідно з цим положенням, місцеве самоврядування трактується як право та здатність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління значущою частиною публічних справ у межах закону, під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення. Така модель реалізації самоврядування передбачає одночасне дотримання принципів автономії органів місцевого рівня та законності у виконанні їх повноважень [3].

Кантор Н.Ю. висловлює таку позицію стосовно статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування: місцеве самоврядування має можливість вирішувати значну частину публічних справ задля задоволення інтересів місцевої спільноти [4]. Понад те, стаття 4 Хартії, окреслюючи сферу компетенції місцевого самоврядування, встановлює: "органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу" [3]. Варто зазначити, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті" (справа про адміністративно-територіальний устрій) виходить із положення, що Конституція України визнає право територіальної громади та органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення лише в межах Конституції та законів України. Такий підхід формально узгоджується з пунктом 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, проте на практиці фокусується переважно на обмежувальному аспекті – визначенні законодавчих рамок діяльності органів місцевого самоврядування [5].

Кантор Н.Ю., аналізуючи статті 3 та 4 Хартії, наголошує на відмінній логіці її регулювання. Дослідниця підкреслює, що місцеве самоврядування має отримати реальну можливість вирішувати значну частину публічних справ задля задоволення інтересів територіальної громади. У цьому контексті Хартія закріплює ширший європейський стандарт: якщо для національної правової системи типовим є принцип "усе, що не передбачено законом, заборонено", то у європейському підході діє протилежне правило - "дозволено все, що не належить до компетенції інших органів" [4].

Дійсно, саме останній принцип є фундаментальним для розвитку місцевого самоврядування, оскільки він забезпечує реальну автономію органів місцевого рівня, стимулює їхню активність у прийнятті рішень та сприяє ефективному задоволенню потреб місцевих громад. На нашу думку, імплементація цього принципу в українське законодавство може стати одним із ключових напрямів реформування адміністративно-правового забезпечення органів місцевого самоврядування в процесі адаптації до стандартів права ЄС. Це дозволить не лише зміцнити автономію територіальних громад, а й підвищити ефективність публічного адміністрування на місцевому рівні, забезпечуючи гармонізацію національної системи місцевого самоврядування з європейськими стандартами.

Лабенська Л.Л. та Ковальчук Я.Г. звертають увагу на важливість принципів, що закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування та відображені у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». До них належать форми самоорганізації населення, колегіальність, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування, а також інші засади, що визначають фундаментальну основу діяльності органів місцевого самоврядування. Крім того, як зазначають дослідниці, вітчизняне законодавство все ще потребує вдосконалення механізмів судового та позасудового захисту прав територіальних громад, гарантованих статтею 11 Хартії [6].

Також досить показовим прикладом є питання залучення іноземців до процесів місцевого самоврядування. Лабенська та Ковальчук звертають увагу на необхідність ширшого розгляду цієї проблематики, підкреслюючи, що іноземці, які постійно проживають у громаді, можуть відігравати важливу роль у розвитку місцевої демократії та інтеграції в соціально-економічне життя територій [6]. Надання їм можливостей брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні, зокрема у

виборчому процесі, створює передумови для більш повної реалізації принципів інклюзивності та забезпечення соціальної згуртованості.

Подібний підхід знайшов підтвердження і у Звіті за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis EC*). У документі наголошується, що адаптація виборчих прав громадян держав-членів ЄС в Україні, насамперед у частині їх участі в органах місцевого самоврядування, розглядається як одне з пріоритетних завдань на шляху європейської інтеграції [7]. Все це свідчить про узгодженість наукових підходів і практичних рекомендацій, а також підкреслює необхідність поступового розширення можливостей для інтеграції іноземців у місцеві громади.

Погоджуючись із висновками Лабенської Л.Л. та Ковальчук Я.Г., слід відзначити, що імплементація Хартії в українське законодавство й практику досі не є комплексною. [6] Це вимагає подальшої модернізації адміністративно-правових механізмів та поступового впровадження європейських стандартів. Реалізація положень Хартії є не лише передумовою вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування, але й необхідною умовою успішної європейської інтеграції України. Тому подальше узгодження національного законодавства з європейськими нормами сприятиме поглибленню соціальних, політичних та економічних зв'язків у європейському просторі.

У більшості європейських держав муніципальні реформи реалізуються з різною інтенсивністю, проте в усіх випадках вони спрямовані на модернізацію системи публічного управління на територіальному рівні. Зміни охоплюють як системно-структурний, так і функціонально-компетенційний вимір, їхнім головним завданням є підвищення здатності органів місцевого самоврядування ефективно відповідати на щоденні потреби населення та забезпечувати стає соціально-економічне зростання територій [8].

Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні визначає низку базових орієнтирів: громадяни мають перебувати в центрі демократичних процесів; органи місцевого самоврядування повинні постійно вдосконалювати систему управління і якість надання послуг; центральна влада зобов'язана створювати належні інституційні передумови для розвитку місцевої демократії та гармонізації законодавства із положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародно-правових інструментів [9].

Для України такі підходи мають подвійне значення: з одного боку, вони є необхідною умовою інтеграції в європейський адміністративний простір, а з іншого – виступають запорукою збереження суверенітету та сталого розвитку демократичної, соціальної, правової держави.

У доповіді Європейської комісії за 2023 рік зроблено висновок, що стосовно багаторівневого управління Україна продовжила рухатися шляхом реформи системи децентралізації, а громади стали основою стійкості країни. Після успішного завершення територіальної частини реформи наголошується на необхідності реалізації інших її складових. Окремо підкреслюється, що місцеве самоврядування на звільнених і прифронтових територіях має поступово відновлюватися залежно від безпекової ситуації. Звертається увага на роль новоствореного Міністерства відновлення, яке повинно забезпечити синергію між інфраструктурними проектами та проектами регіонального розвитку, сприяючи відновленню й реконструкції на місцях за активної участі органів місцевої влади та об'єднань громадян. Водночас особливо наголошено на потребі зміцнення місцевої фінансової бази [10].

Особливу увагу слід приділити Концепції відновлення місцевого самоврядування в Україні, запропонованій Асоціацією міст України. Ця Концепція передбачає дотримання положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що є критично важливим для посилення автономії місцевих органів влади та забезпечення їх ефективного функціонування. Вона передбачає надання органам місцевого самоврядування повних та виключних повноважень для регулювання та управління публічними послугами на території громад, із чітким розмежуванням компетенцій на різних рівнях та реалізацією принципу субсидіарності. Крім того, Концепція акцентує на необхідності професійної підготовки працівників місцевих органів, їх мотивації та справедливого просування по службі на основі компетентності, що сприятиме підвищенню ефективності муніципального управління [11].

Важливим аспектом є обмеження адміністративного нагляду лише межами делегованих повноважень та з урахуванням інтересів громад, що гарантує баланс між контролем та автономією. Паралельно, Концепція передбачає надання місцевим органам виключних повноважень у сфері встановлення місцевих податків і зборів та гнучкого розподілу ресурсів із врахуванням горизонтального та вертикального бюджетного вирівнювання, що забезпечує економічну самодостатність громад та підвищує спроможність місцевого самоврядування реагувати на потреби населення [11].

Наша оцінка свідчить, що імплементація цієї Концепції в національне законодавство та її подальше закріплення на конституційному рівні може стати одним із ключових елементів у напрямі реформування адміністративно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самовряду-

вання. Вона сприятиме повній реалізації принципів ЄС у сфері місцевого самоврядування, підвищенню рівня автономності та ефективності органів місцевої влади, а також забезпечить прозору і прогнозовану взаємодію між державними органами та територіальними громадами в процесі надання публічних послуг і реалізації регіональних програм розвитку.

Висновки. Україна з 2014 року досягла значних успіхів у сфері децентралізації та розвитку місцевого самоврядування, що проявляється в створенні спроможних громад, посиленні їх автономії та підвищенні ефективності надання публічних послуг. Проте досягнуті результати не знімають потреби у подальшому реформуванні адміністративно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема щодо чіткого розмежування повноважень між різними рівнями влади, імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та забезпечення належного контролю з одночасним збереженням автономії громад.

Подальший розвиток місцевого самоврядування потребує комплексного підходу, що включає вдосконалення законодавства, професійну підготовку кадрів, розширення фінансової спроможності територіальних громад та створення прозорих механізмів взаємодії між державними органами і громадами. Реалізація цих завдань сприятиме підвищенню ефективності публічного управління на місцевому рівні, зміцненню демократичних засад та посиленню інтеграції України до європейських адміністративних і правових стандартів.

Ці висновки підкреслюють, що успіхи реформ за останні роки створюють базу для подальшого вдосконалення адміністративно-правового забезпечення місцевого самоврядування та зміцнення спроможності громад реагувати на сучасні виклики і потреби населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ярошенко А.С. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2022. № 68. С. 211–215. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.36>.
2. Бодрова І. Проблеми імплементації європейських стандартів у сфері компетенції місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2019. № 38. С. 26–48. URL: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2019-38-26>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія Ради Європи від 15.10.1985: станом на 16 листоп. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
4. Кантор Н.Ю. роль Європейської хартії місцевого самоврядування як стандарту локальної демократії: українські реалії та перспективи. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2023. № 6. С. 12–19. URL: <https://doi.org/10.32782/tnu-2707-0581/2023.6/03>.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та ...: Рішення Конституц. Суду України від 13.07.2001 № 11-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text>.
6. Лабенська Л.Л., Ковальчук Я.Г. Імплементація Європейської хартії місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 83–87. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/15>.
7. Звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis EC). URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-UA.pdf>.
8. Конституційно-правове забезпечення реформи децентралізації влади: вітчизняний та зарубіжний досвід / [О. В. Петришин, С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова та ін.]; Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Харків: Право, 2020. 236 с. (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 25). URL: https://dspace.nlu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/19419/1/Chyrkin_236.pdf.
9. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. URL: [http://fs.edukit.vn.ua/Files/downloads/Стратегия%20доброго%20врядування\(посилання\).pdf](http://fs.edukit.vn.ua/Files/downloads/Стратегия%20доброго%20врядування(посилання).pdf).
10. Основні висновки Доповіді 2023 р. щодо України. *EEAS*. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/основні-висновки-доповіді-2023-р-щодо-україни_uk?s=232.
11. Концепція відновлення місцевого самоврядування України. Асоціація міст України. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/koncepciya_vidnovlennya_ms_final.pdf.