

## ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 1985 року ТА ІНШИХ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЩОДО ПРАВОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Запропонована стаття присвячена дослідженню становлення та розвитку законодавчої бази місцевого самоврядування України в роки незалежності. Аналізується вплив Європейської Хартії та інших міжнародно-правових актів на правову організацію місцевого самоврядування. Проводиться оцінка стану приведення вітчизняного законодавства до стандартів задекларованих міжнародних документів у сфері розвитку місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** Європейська хартія, місцеве самоврядування, Україна, імплементація, нормативно-правова база.

*Предлагаемая статья посвящена исследованию становления и развития законодательной базы местного самоуправления Украины в годы независимости. Анализируется влияние Европейской Хартии и других международных документов на правовую организацию местного самоуправления. Проводится оценка состояния приведения отечественного законодательства к стандартам задекларированных международных документов в сфере развития местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** Европейская хартия, местное самоуправление, Украина, имплементация, нормативно-правовая база.

*The proposed article is devoted to formation and development of the legal framework of local government in Ukraine's independence. Analyzes the impact of the European Charter and other international legal documents on the organization of local self-government. Assesses the state of bringing the national legislation to the standards declared international instruments in the field of local self-government.*

**Key words:** The European Charter, local government, Ukraine, implementation, legal and regulatory framework.

Процес формування та відродження органів місцевого самоврядування розпочався із моменту розбудови та становлення Незалежної України. До нашого часу Україна не лише приєдналася до великої кількості міжнародних документів, що гарантують територіальній громаді право на місцеве самоврядування, а й задекларувала їх основні принципи у вітчизняному законодавстві.

Саме тому. Варто зазначити, що дослідження даної проблематики виходить на новий рівень. Його **актуальність** полягає у дослідженні невідповідності, а подекуди і протиріч ратифікованих документів і українського законодавства. Впливу європейської інтеграції української нормативно-правової бази у сфері місцевого самоврядування на якісні показники реалізації прав муніципального утворення на практиці.

На даному етапі питання досліджується багатьма вченими, ступінь наукової розробки теми

задовільний, проте, головними полем для полеміки залишається спектр підходів до реорганізації існуючої системи органів місцевого самоврядування, як комплексу економічних, політичних та соціальних факторів розвитку територіальної громади та прийняття відповідних змін на рівні законодавства. Дослідженням даної проблематики займалися В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [1], О. І. В. Козюра Ю. Г. Іванченко, А. О. Краснейчук [2], В. С. Куйбіда [3] та ін.

**Метою** представленої статті є вивчення особливостей впливу міжнародно-правових актів на розвиток місцевого самоврядування в Україні. А також аналіз головних проблем, що виникають у вітчизняному законодавстві

Для реалізації поставленої мети автор передбачає такі **наукові завдання:** дослідити процес правової організації місцевого самоврядування в Україні, проаналізувати стан нормативно-правового

забезпечення прав муніципального утворення та оцінити стан приведення вітчизняного законодавства до стандартів задекларованих міжнародних документів у сфері розвитку місцевого самоврядування.

Пропонуємо розглянути вплив підписання Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 р., а також проаналізувати ті суперечності в українському законодавстві, що виникли при ратифікації документу у повному обсязі.

Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування мають важливе значення для розвитку місцевої демократії, транскордонного економічного та соціального співробітництва територіальних громад та місцевої влади, інших аспектів функціонування цього інституту у світі. Вони закріплюються у відповідних міжнародно-правових документах, серед яких насамперед необхідно назвати Європейську хартію місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року) [4], Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року) [5], Декларацію про принципи місцевого самоврядування в державах – учасниках Співдружності (29 жовтня 1994 року), Всесвітню декларацію місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 23-26.IX.1985 року).

Положення цих документів дають поштовх для розвитку місцевої демократії в Україні, пошуку найбільш оптимальних і результативних форм місцевого самоврядування з урахуванням кращого європейського і світового досвіду [6].

Поняття «місцевого самоврядування» у практиці нашої держави з'явилося в правовій і політичній літературі порівняно не так давно, а у період, коли Україна перебувала у складі СРСР, навіть сам термін «місцеве самоврядування» не вживався.

Фактично відродження місцевого самоврядування в Україні у реальному розумінні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р.

Прийняття 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [7] відкрило в Україні вперше серед республік тодішнього СРСР шлях до створення правових засад для впровадження та динамічного розвитку системи місцевого самоврядування. Оскільки Закон мав відповідати положенням Конституції 1978 р., у ньому була зроблена спроба поєднати два несумісних поняття. З одного боку, впроваджувалося поняття «місцеве самоврядування», а з іншого – органи самоврядування були віднесені до категорії «державних органів». Незважаючи на юридичні неузгодженості з загальноприйнятими демократичними нормами, що регулюють місцеве самоврядування і визначають його саме як недержавний і автономний вид державного втручання, інститути самоорганізації населення, день ухвалення зазначеного Закону слід вважати

днем відродження місцевого самоврядування в Україні. Адже в Законі був відновлений власне термін «місцеве самоврядування», були визначені основні принципи побудови місцевого самоврядування.

Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради (які тоді входили до єдиної системи органів державної влади) всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування.

Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [8], в якій передбачалося впровадження інститутів місцевого і регіонального самоврядування.

Становлення місцевого самоврядування супроводжується бурхливим розвитком законодавства в цій галузі, багатогранною локальною нормотворчістю і ратифікацією відповідних міжнародно-правових актів.

Після проголошення незалежності України і прийняття чинної Конституції розпочались радикальні процеси демократизації суспільства і держави, складовою частиною якої є визнання і гарантування місцевого самоврядування, яке нині стало реалією суспільного життя.

На сьогодні основну правову базу місцевого самоврядування в Україні становлять:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 р.;
2. Конституція України;
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
4. Статути муніципальних утворень [9, с. 122-125].

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

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

Тому впродовж тривалого часу правові питання імплементації, гармонізації й узгодження Хартії та

законодавства України з питань місцевого самоврядування у багатьох випадках залишались практично нерозв'язаними. Органи законодавчої та виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування підходили до впровадження Хартії більше із суспільно-політичних, ніж з правових міркувань. Після офіційного оприлюднення Хартії постали нові проблеми її впровадження: подолання правового нігілізму серед державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідають за застосування цього міжнародного акта, тощо.

Слід зазначити, що чинне законодавство про місцеве самоврядування ще не повністю відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування у питаннях організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності територіальних громад.

Повноцінна реалізація Хартії в Україні можлива лише відповідно до чинної Конституції України. Тому для того щоб з'ясувати можливості такої реалізації, необхідно провести порівняльний аналіз меж правового регулювання місцевого самоврядування у Конституції України та Хартії.

Багато положень чинної Конституції України фактично ґрунтуються на положеннях Хартії, що цілком об'єктивно і закономірно, оскільки відповідає європейському вибору України. Наприклад, місцеве самоврядування визнається і гарантується на рівні Конституції України. Статті 140 і 143 Конституції України частково запроваджують принцип субсидіарності. Конституційні принципи організації системи місцевого самоврядування в Україні також співзвучні з деякими положеннями Хартії.

Водночас зміст правової основи місцевого самоврядування у Конституції України (ст. 146) дещо відрізняється від такого ж поняття у Хартії (ст. 2, конституційна і правова основа). Однак ці відмінності у регулюванні правової основи місцевого самоврядування не мають принципового характеру, відображаючи різні юридичні техніки їх викладу. Інша справа – концептуальні відмінності інститутів місцевого самоврядування у Хартії та Конституції України. На жаль, у Конституції збереглися підходи до місцевого самоврядування як до інституту державної влади, що не відповідає принципу децентралізації влади, закладеному в Хартії. Тому і вітчизняний законодавець, і самі органи місцевого самоврядування на практиці часто беруть на себе відповідальність за стан усіх суспільних справ на підвідомчій території, а не лише питань місцевого значення. В цьому виявляється радянський варіант організації місцевої влади, яка не визнавала її поділу на виконавчу владу і місцеве самоврядування [10].

Аналіз існуючої в Україні моделі місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що вона не в повній мірі відповідає принципам та стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування і, зокрема:

– суперечить положенням Хартії щодо віднесення до суб'єкта права на місцеве

самоврядування всіх рівнів місцевих властей, оскільки передбачає визнання права на місцеве самоврядування лише за їх низовим рівнем (село, селище, місто);

– у законодавстві України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування (територіальних меж юрисдикції громади);

– при закріпленні компетенції місцевого самоврядування не дотриманий принцип субсидіарності, проголошений Хартією. Зокрема, значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенцій», тобто до такої ситуації, коли до відання органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій віднесені однакові питання управління [11, с. 8-9].

При дослідженні процесу реалізації Україною міжнародних стандартів місцевого самоврядування слід звернути увагу на проблему становлення і формування, юридичну природу таких стандартів. Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є те, що вони регламентують спільно вироблені державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Крім Європейської Хартії хотілось би згадати і про інші міжнародні договори у сфері місцевого самоврядування.

Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р. також прийнята у рамках РЄ і набула чинності 1981 р. Вона визнає за місцевими і регіональними владами право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх повноважень, що встановлені внутрішньо-державним законодавством, з питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля з однойменними суб'єктами зарубіжних країн, що є суміжними.

Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р., прийнята РЄ, набула чинності у 1998 р. Вона стосується питань освіти, діяльності засобів масової інформації та використання національних мов національними меншинами. Вона також містить загальні положення, зокрема з питань недискримінації та дотримання принципу рівності між меншинами і рештою населення, свободи встановлення контактів національних меншин з тими, хто проживає в інших країнах.

Європейська хартія міст, що була прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад РЄ 1992 р., визначає права громадян в європейських містах. Цей документ має велике значення для здійснення регіональної політики та регіонального самоврядування, адже спрямований на забезпечення системного розвитку територій.

Міжнародні стандарти регіональної політики в державах-членах Ради Європи і Європейського

Союзу є фактично міжнародними стандартами місцевого самоврядування, що засобами міжнародного публічного права (підписання міжнародних договорів, що містять зобов'язання держав) повинні втілюватися в національне законодавство (для держав-членів РЄ) або, прийняті інституційними структурами ЄС, стають частиною національного правопорядку його держав-членів.

Україна як член РЄ фактично імплементувала в національне законодавство низку міжнародних угод РЄ, що стосуються легалізації та інституціоналізації на теренах держави інститутів локальної демократії, зокрема пов'язаних з регіональним самоврядуванням та регіональною політикою. Міжнародні стандарти регіональної політики держав-членів РЄ та ЄС мають особливе значення в досягненні економічного прогресу, поліпшенні умов життя і посиленні згуртованості ЄС. Перед Україною стоїть завдання використання досвіду регіональної політики держав-членів ЄС [12].

Реальність та ефективність місцевого самоврядування будь-якої країни визначається, у першу чергу, спроможністю його головних суб'єктів самостійно виконувати функції місцевого самоврядування. Одним із головних механізмів державного управління, що дозволяє закріпити таку спроможність, є законодавче закріплення можливостей та гарантій розвитку первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

Певне законодавче підґрунтя для роботи органів і посадових осіб територіальних громад було створене за останнє десятиліття. Однак стан чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування, далекий від досконалості.

У правових актах досить часто не враховується природа, інтереси та потреби місцевого самоврядування, безсистемність є суперечливістю правових норм є серйозною перешкодою розвитку територіальних громад. Більшість прийнятих в останній час законодавчих актів спрямовані на зміну й доповнення діючих у цій сфері правових актів, що свідчить про нестабільність і недосконалість нормативно-правової бази в цілому. Значна кількість правових актів не приведено у відповідність з Конституцією України.

У зв'язку з підвищенням ролі людського фактора в муніципальному житті потребує вдосконалення система інститутів прямого волевиявлення в місцевому самоврядуванні. Закон України «Про місцеве самоврядування» фактично обмежується лише встановленням таких форм, зараховуючи до них: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання. Вважаємо, що кожна з означених форм безпосередньої демократії потребує окремої детальної регламентації. Також з поля зору законодавця випадають такі форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, як індивідуальні та колективні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування (петиції), громадські роботи з благоустрою території населеного пункту, надання послуг

соціально незахищеним категоріям, самооподаткування, участь у роботі муніципальних органів тощо. Така ситуація не сприяє подальшому розвитку територіальних громад, а також включенню жителів у процес вирішення питань місцевого значення.

Ще одна суттєва прогалина в законодавстві України про місцеве самоврядування – це відсутність норм щодо відповідальності самих місцевих жителів. Окремі види відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування містяться в конституційному, адміністративному, цивільному, кримінальному законодавстві, але вони стосуються перш за все діяльності і відповідальності органів і посадових осіб місцевої влади. Але без існування цілісного механізму муніципально-правової відповідальності населення не зможе стати свідомим господарем свого муніципального життя.

У зв'язку із необхідністю поступового розширення сфери правового регулювання життєдіяльності територіальних громад, їх функцій і повноважень особливої уваги набуває проблема відповідного кадрового забезпечення муніципальних структур. Аналіз результатів управлінської діяльності службовців місцевого самоврядування та проблем, які постають перед ними, вказує, що основними факторами, що негативно впливають на діяльність службовців, є: політична і організаційна нестабільність, відсутність кадрової політики як на рівні регіонів, так і на місцевому рівні.

Потребують удосконалення нормативні акти, які регулюють питання оплати праці службовців органів місцевого самоврядування. Порядок встановлення Кабінетом Міністрів України посадових окладів для працівників і службовців виконавчих органів місцевих рад не сприяє розвитку місцевого самоврядування, формуванню його як самостійної підсистеми публічної влади. Подібні нормативні акти повинні мати для органів місцевого самоврядування рекомендаційний характер. На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування необхідно поступово обмежувати рівень імперативного регулювання державою відносин у цій сфері, ширше застосовувати диспозитивні норми, рекомендаційні, які дозволяють підстрахувати діяльність місцевих рад, не обмежуючи їх самостійності. Такі норми необхідні на той випадок, коли те чи інше питання не вирішене правовим актом органу місцевого самоврядування.

Також важливим завданням демократичної держави є вдосконалення процедур і механізмів захисту прав місцевого самоврядування. Особливий інтерес викликає запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав територіальної громади. Такі інститути успішно функціонують у зарубіжних країнах.

Останнім часом все більше вчених звертають увагу на проблему надмірної кількості законодавчих актів щодо місцевого самоврядування. Так, сьогодні в Україні нараховується понад три тисячі нормативно-правових актів, в яких вико-

ристовується термін «місцеве самоврядування». Але ці акти часто суперечливі, що негативно позначається на ефективності вирішення питань місцевого значення.

Саме тому в науковій літературі фахівці наголошують на необхідності прийняття кодифікованого правового акта, який би комплексно регламентував відносини у сфері місцевого самоврядування [13].

Отже, підбиваючи підсумки варто відмітити, що за роки незалежності Україна приєдналася до великої кількості міжнародних договорів, в тому числі і в галузі місцевого самоврядування. Європейська Хартія, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Європейська хартія міст, Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах – учасниках

Співдружності, Всесвітня декларація місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 23-26.IX.1985 року) та багато інших документів були ратифіковані нашою державою. Всі ці декларації та конвенції знайшли своє відображення у повному або частковому декларуванні головних принципів у вітчизняному законодавстві. Проте головною проблемою, яка дискредитує українське законодавство залишається величезна кількість колізій, які унеможливають використання європейських стандартів і законодавства на практиці в нашій країні. Дана стаття яскраво демонструє, що українське законодавство у сфері місцевого самоврядування, м'яко кажучи, не досконале. Можна припустити, що причиною цього є правова невизначеність, що обумовлює не лише надмірну кількість законодавчих актів, а й необхідність їх роз'яснення.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. моногр. / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Байму-ратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
2. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ : монографія / І. В. Козюра (кер. авт. кол.), Ю. Г. Іванченко, А. О. Краснейчук та ін. ; за заг. ред. І. В. Козюри ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – Лубни : Інтер Парк, 2013. – 180 с.
3. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, норм.-прав. актів з питань впровадж. стандартів доброго врядування на місц. рівні / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов ; М-во регіон. розв. та буд-ва України, Центр дослідж. питань регіон. і місц. розв. та сприяння адм. реформі. – К. : Крамар, 2010. – 258 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування : хартія від 15 жовт. 1985р.: ратифікована законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036). – Назва з екрана.
5. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: конвенція від 21 тр. 1980 р.: ратифікована законом України від 14. 07.1993 р. № 3384 -XII (3384-12)-ВР [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_106). – Назва з екрана.
6. Міжнародно-правове регулювання місцевого самоврядування Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Публікації для тих, хто навчається. – Режим доступу : <http://skaz.com.ua/pravo/2459/index.html>
7. Постанова Верховної Ради УРСР: Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 08.12. 1990 р. №534-12 ВР УРСР [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/534-12>
8. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» втратив чинність на підставі Закону від 21.05.97 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12>
9. Прішкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: Навч. посібник. – К. : Кондор. – 2004. – 336 с.
10. Трояновський В.В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи [Електронний ресурс] // Збірник наукових статей. – Режим доступу : [http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Troyanovsky.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf)
11. Ровинська К. І. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування як основа формування місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] // Збірник наукових статей. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/02.pdf>
12. Сприйняття Україною міжнародно – правових стандартів місцевого самоврядування та місцевої демократії [Електронний ресурс] // Муниципальне право України. – Режим доступу : <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/municipalno-pravo-ukraieni/sprijnatta-ukraienou-miznarodno-pravovih-standartiv-miscevogo-samovraduvanna-ta-miscevoie-demokratiie>
13. Барановська Т. М. Правові аспекти розвитку територіальної громади [Електронний ресурс] // Збірник наукових статей. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum./tpdu/2009\\_1/doc/2/05.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum./tpdu/2009_1/doc/2/05.pdf).

**Рецензенти:** Сорока С. В. – д.держ.упр., доцент;  
Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент.

© Фоміна Д. С., 2013

Дата надходження статті до редколегії 13.12.2013 р.

**ФОМІНА Дар'я Сергіївна** – студентка Інституту державного управління, Чорноморський державний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

**Коло наукових інтересів:** місцеве самоврядування, стандарти місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування та її роль у становленні самоврядності в Україні.