

огляд реалізації цих прав на місцевому рівні по всій Європі та рекомендував країнам-членам Ради Європи забезпечити, щоб вони публічно виступали проти дискримінації за ознакою належності до сексуальних меншин; здійснювали заходи щодо боротьби з пропагандою ненависті, з усією строгістю розслідували усі випадки насильства або розпалювання ненависті щодо ЛГБТ, визначали, чи є ці дії дискримінацією або гомофобією, можливо, зіграли певну роль у вчиненні злочину, забезпечували судове переслідування винних; в разі потреби здійснювали позитивні заходи відповідно до вимог Європейського суду з прав людини; щоб гарантувати реалізацію свободи зібрань і висловлювання як на державному, так і місцевому та регіональному рівнях; забезпечували можливості ЛГБТ-груп проводити консультації при реформуванні будь-якого з названих заходів з точки зору взаємної вигоди всіх зацікавлених сторін і розвивали дух співпраці, а не конфронтації. Конгрес звернув увагу на те, щоб місцеві влади були в курсі нових законодавчих норм і прецедент-

ного права, що стосується свободи зібрань і висловлення думок і антидискримінаційних заходів. На думку Конгресу, надання фінансової або іншої підтримки з боку місцевої влади організаторам заходів ЛГБТ-спільноти має бути забезпечене в рівній мірі щодо всіх подібних груп, при цьому не повинно бути жодних законодавчих заборон місцевим органам влади, які надають допомогу або рекламують події ЛГБТ-спільноти тощо.

Наведені приклади свідчать проте, яке місце відведено місцевому самоврядуванню у процесах глобалізації, міжнародної міждержавної інтеграції та формування сучасного конституційного гуманітарного права. Муніципальні права людини та дієздатне місцеве самоврядування вважають одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектору розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру публічної влади та верховенства права.

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Пухтинський М. О.

Канд.юрид.наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

До міжнародних стандартів належать міжнародно-правові норми, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних, міждержавних органів та організацій [1, с. 29]. Ці організації та органи діють на загальносвітовому рівні (Всесвітній Союз органів місцевого самоврядування), в рамках інституцій Європейського Союзу (зокрема, Комітет регіонів), Ради Європи (Парламентська Асамблея, Комітет Міністрів, Європейська комісія «За демократію через право» – Венеціанська

комісія, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи), а також міжнародних об'єднань органів місцевого і регіонального самоврядування. Вони розробляють та приймають різноманітні документи: хартії, декларації, конвенції, резолюції, рекомендації, які стосуються різних сфер локальної демократії, муніципальної діяльності: транскордонного співробітництва, застосування принципу субсидіарності, участі уповноважених з прав людини (омбудсманів) на місцевому і регіональному рівнях у захисті прав громадян, фінансових ресурсів органів місцевої

влади, участі громадян у місцевому політичному житті, комунальної власності у світлі принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, неурядових організацій в системі місцевої і регіональної демократії, участі громадськості у справах місцевого значення і виборах тощо [2].

Основоположними для подальшого розвитку конституційного процесу щодо демократизації врядування в Україні є: Всесвітня Декларація місцевого самоврядування (25.09.1985 р.) та Європейська Хартія місцевого самоврядування (15.10.1985 р.). У цих документах окреслено принципи, які стверджують автономію місцевого самоврядування. В Європейській Хартії це статті 2, 3, 4, 11 – правова, 9 – фінансова, 6, 7, 8, 10 – організаційна самостійність місцевого самоврядування. Ці принципи доцільно адаптувати до Конституції (Основного Закону) відповідно до програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу[3]. І хоча загальнодержавна програма окремо не виділяє сферу конституційного законодавства, так чи інакше в Конституції та конституційних актах знаходять відображення загальновізанні світові, європейські цінності верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина, децентралізації при здійсненні державної влади і зрештою визнання та гарантування місцевого самоврядування. Тому подальше оновлення конституційного регулювання вимагає пристосування відповідних норм і приписів Основного Закону до міжнародно-правових, європейських стандартів. Це стосується не лише Європейської Хартії місцевого самоврядування, а й інших фундаментальних документів, принципів і норм, вироблених інституціями Європейського Союзу та Ради Європи щодо муніципальної влади, місцевого врядування, а також політико-правової термінології, використовуваної у Євросоюзі і вже запозиченої вітчизняною науковою думкою, але ще не впровадженої в державно-правову практику. Йдеться про такі визнані політико-правові терміни, як: публічна влада, публічна адміністрація, муніципальна влада, місцеве належне врядування та інші.

На подальший розвиток та трансформацію системи місцевого самоврядування впливають також спеціальні документи Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо моніторингу впровадження в Україні принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Серед них: Рекомендація № 48 (1998 р.) щодо місцевої та

регіональної демократії в Україні, Рекомендація 102 (2001 р.) щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні, Рекомендація 348 (2013 р.) щодо розвитку місцевої і регіональної демократії (самоврядування) в Україні.

До європейських інструментів (механізмів) місцевого і регіонального розвитку можна, зокрема, віднести наступні: інституційні, фінансові, організаційні. Інституційні інструменти пов'язані з діяльністю згаданих офіційних структур Європейського Союзу, Ради Європи, а також міжнародних організацій та фондів, які переймаються проблематикою місцевого і регіонального розвитку. Фінансові – з наданням фінансової, грантової допомоги, спрямованої на здійснення структурних реформ у сфері місцевої демократії, зміцнення місцевого самоврядування, громадянського суспільства. Організаційні – із залученням української муніципальної громадськості до реалізації проектів та програм Ради Європи і Європейського Союзу, проведенням міжнародних комунікативних заходів: конференцій, семінарів, слухань, європейського тижня місцевої демократії тощо. Тут можна послатися на Програму Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформи місцевого самоврядування в Україні», а також на проекти, які мають здійснюватися у межах політики «Східного партнерства», європейської політики «сусідства» [1, с. 16] тощо. Для розвитку конституційного процесу, його результатів важливою буде думка експертів Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи та Венеціанської комісії «За демократію через право».

Протягом останніх років у європейському міжнародно-правовому просторі з'явилося чимало інновацій. Вони є наслідком розширення соціальної бази місцевої демократії, зміцнення місця і ролі інституцій громадянського суспільства в демократичному процесі, активним залученням громадян, жителів територіальних громад до розробки і прийняття рішень органів місцевої влади, партисипативної демократії в європейських країнах. Цим питанням присвячена низка новітніх джерел [4-11].

Серед інновацій розглянемо: Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевої влади та Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, які впливають на вдосконалення муніципальної влади в Україні.

Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування підготовлений Європейським Комітетом з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) Ради Європи і був відкритий для підписання державами-членами Ради Європи 15 листопада 2009 року. Додатковий протокол складається із преамбули і семи статей: 1 – Право участі у справах місцевого органу влади; 2 – Заходи зі здійснення права участі; 3 – Органи влади, до яких застосовується цей Протокол; 4 – Територіальне застосування; 5 – Підписання та набрання чинності; 6 – Денонсація; 7 – Повідомлення.

Для застосування у законодавчій практиці України мають значення, насамперед, положення перших трьох статей Протоколу. Так, у статті 3 йдеться про те, що він застосовується до всіх категорій місцевих органів влади, які є в межах території Сторони, тобто, і до органів місцевого самоврядування, і до місцевих органів виконавчої влади. Проте далі зазначено, що кожна Сторона, яка передає на зберігання свою ратифікаційну грамоту або свій документ про прийняття чи затвердження, може визначити категорії місцевих або регіональних органів влади, якими вона має намір обмежити сферу застосування Протоколу або які вона має намір вилучити зі сфери його застосування. У статті 1 визначено право участі у справах місцевого органу влади щодо: забезпечення цього права кожному громадянину; вживання рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень місцевого органу влади; законодавче забезпечення цього права, зокрема, стосовно обмежень його здійснення. У статті 3 міститься механізм реалізації права участі через забезпечення впровадження та використання: процедур застосування консультативних процесів, місцевих референдумів, доступу до офіційних документів, задоволення потреб осіб з обмеженими можливостями участі, розгляду скарг та пропозицій стосовно функціонування місцевої влади, використання інформаційних та комунікативних технологій для підтримки і реалізації права участі у справах місцевої влади.

У 2008 році Комітетом міністрів Ради Європи була затверджена Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, була розроблена Центром експертизи реформування місцевого самоврядування Ради Європи і знайшла підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне врядування (2007 р., 15-16 жовтня,

м. Валенсія). Мета стратегії полягає в активізації діяльності центральних та місцевих органів публічної влади, асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших суб'єктів врядування для зміцнення і розвитку місцевої демократії, підвищення ефективності управління, покращення якості послуг, що надаються громадянам. В основу Стратегії покладені такі принципи функціонування місцевої влади: 1) чесне проведення виборів; 2) своєчасне реагування на законні очікування та потреби громадян; 3) ефективність і результативність щодо досягнення цілей та раціонального використання ресурсів; 4) відкритість та прозорість стосовно доступу до інформації та ведення суспільних справ; 5) верховенство права; 6) етична поведінка муніципальних службовців; 7) компетентність посадовців; 8) інноваційність та відкритість рішень; 9) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати; 10) ефективний фінансовий менеджмент; 11) забезпечення прав людини, культурного розмаїття та соціального згуртування; 12) підзвітність та відповідальність посадових осіб місцевої влади. Реалізація стратегії передбачає формування антропоцентричної моделі муніципальної влади, в центрі якої перебуває людина, громадянин; постійне удосконалення, підвищення ефективності управління, якості надання послуг населенню; забезпечення з боку центральної влади створення інституційних передумов для демократичних перетворень, становлення належного, дієвого врядування. В Україні заходи з реалізації Стратегії почали впроваджувати у 2009 році, зокрема, в рамках Мінрегіонбуду було утворено робочу групу, ухвалено план впровадження Стратегії, а також утворено коаліцію громадських організацій «За сприяння реформі децентралізації та впровадження Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні», визначені пілотні територіальні громади щодо можливості реалізації Стратегії [11, с. 52-54].

До інноваційних документів можна також віднести Європейську хартію міст II, Маніфест нової урбаністики, яка була прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад 29 травня 2008 року [13].

У європейському просторі велике значення мала і має дотепер Біла Книга європейського врядування, підготовлена Комісією ЄС в липні 2001 року. В ній зосереджені рекомендації стосовно подальшого розвитку демократії в Євросоюзі на засадах широкого залучення до розробки і здійс-

нення європейської політики на наднаціональному, національному, регіональному, місцевому рівнях інститутів громадянського суспільства, місцевих і регіональних органів влади, бізнес-громад; вдосконалення регуляторної політики, зміцнення впливу ЄС на світове врядування. У Білій Книзі виділено п'ять головних принципів ефективного врядування, покладені в основу його визначення: «Врядування» означає правила, процеси та поведінку, що впливає на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності і злагодженості». Очевидно, що концепція належного врядування врахувала ці принципи. Документ акцентує на тому, що кожен принцип важливий для демократичнішого врядування, підтримки демократії, верховенства права в державах-членах ЄС та може бути застосований на усіх рівнях влади – світовому, Європейському, наднаціональному, регіональному і місцевому. В Білій Книзі сформульовані «пропозиції до змін» щодо: кращого залучення громадськості, громадянського суспільства; кращого ведення політики; внеску ЄС у світове врядування, а також проаналізовані різні рівні врядування: багаторівневий, європейський, світовий.

На сучасному етапі, як зазначено у довідці Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні», «допомога Ради Європи Україні здійснюється в рамках Планів дій Ради Європи для України, які ухвалюються Комітетом міністрів РЄ після консультацій та на запит уряду України. Чинним є План дій РЄ для України на 2015-2017 роки, який прийшов на зміну плану на 2013-2015 роки. Документ містить пріоритети стосовно підтримки децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні. Загальна мета: сприяння у підвищенні якості демократії шляхом посилення місцевого самоврядування. З цією метою у 2011-2015 роках в Україні діяла Програма РЄ «Посилені інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні»; у 2015-2017 роках діє Програма РЄ «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».

Програма розрахована на термін 2015-2017 роки та є продовженням попередніх програм. Основний бенефіціари Програми – Мінрегіон України. Програма також тісно співпрацює Верховною Радою України, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями. Координація програми здійснюється Генеральним директором з

питань демократії – II Генерального секретаріату РЄ та Центром експертизи реформ місцевого самоврядування, який діє у директораті. Стратегічна мета Програми полягає у створенні сильної та ефективної системи місцевого самоврядування, вдосконалення законодавчої бази місцевої демократії в Україні, зміцнення правових та фінансових засад розвитку місцевого самоврядування та децентралізації влади відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Завдання Програми: надання рекомендацій, правової допомоги та експертизи Уряду та центральним органам виконавчої влади, насамперед Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Верховній Раді України, асоціаціям місцевих влад, розбудова спроможностей органів місцевого самоврядування через запровадження інноваційних європейських моделей врядування задля становлення інститутів місцевої та регіональної демократії, розвитку місцевого самоврядування та покращення якості публічних послуг.

Програма, серед іншого, використовує у своїй діяльності напрацьовані у країнах-членах РЄ методології визначення кращих практик місцевого самоврядування (Конкурс «Кращі практики місцевого самоврядування» реалізується в Україні з 2012 року та з 2014 року є Конкурсом Мінрегіону України), академії лідерства (Тренінги академії лідерства впроваджується в Україні з 2011 року, їх інструментарій використовує Національна академія державного управління та ін.), національних опитувань громадської думки щодо децентралізації цих реформи (останнє опитування, проведене спільно з Мінрегіоном у вересні-жовтні 2015 року¹, засвідчило, що 59% населення підтримують реформу місцевого самоврядування). На національному рівні також підтримуються номінація «Міське самоврядування – це ми!» Дитячого міжнародного телевізійного фестивалю дитячко та Всеукраїнський конкурс журналістських робіт «Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», який здійснюється спільно з Мінрегіоном України. Програма на запит української влади також почала реалізовувати низку заходів на допомогу Донецькій та Луганській областям.

На запит Мінрегіону Програма на постійній основі надає експертні підтримку Мінрегіону України у реалізації завдань, передбачених поста-

¹ Польовий етап дослідження тривав з 23 вересня по 6 жовтня 2015 року. Загалом у межах дослідження проведено 2039 інтерв'ю з респондентами, які проживають у 110 населених пунктах України.

новою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад». Експертна підтримка також надається Мінсоцполітики з метою реалізації завдань реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

З метою узгодження процесу реформування місцевого самоврядування в Україні з європейськими стандартами та кращими практиками країн-членів РЄ Програма залучає та використовує можливості Європейського комітету з питань демократії та врядування (складається з високопосадовців міністерств, відповідальних за місцевий і регіональний розвиток, 47 країн-членів Ради Європи) та Центру експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи (акумулює досвід та залучає провідних експертів країн-членів). Про-

водяться фахові дослідження та заходи за участю керівників профільних міністерств країн членів Ради Європи, зокрема з питань впровадження реформи, процесів співробітництва та об'єднання територіальних громад, секторальної децентралізації, а також навчально-ознайомчі та ознайомчі візити на заходи Ради Європи та до її країн-членів. На запит уряду України в 2016 році Рада Європи призначила в Україну для роботи на постійній основі Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації Данієля Попеску. В рамках постійної експертної підтримки України у сфері розвитку місцевого самоврядування за участі Генерального директорату з питань демократії – II Генерального секретаріату РЄ та Центру експертизи реформ місцевого самоврядування та їх програм з 2010 року підготовлено близько 50 експертиз.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти / [Авер'янов В. Б. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Преса України, 2010. – 631 с.
2. Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів: збірник науково-аналітичних матеріалів, нормативно-правових актів та методичних матеріалів/ Під ред. В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2009. – 242 с.
3. Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18. 03. 2004 р. № 1629 – ІУ // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – С. 367.
4. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2003. – 288 с.
5. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування). Посібник для працівників органів місцевого самоврядування. – К.: Академпрес, 2003. – 132 с.
6. Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування / За ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2004. – 264 с.
7. Місцеве самоврядування у громаді: практич. посіб. для депутатів місцевих Рад та активістів громад / За ред. А. Ткачука. – К.: ІКЦ ЛЕСТА, 2004. – 304 с.
8. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад. – К.: КЦ ЛЕСТА, 2005. – 228 с.
9. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах: збірник / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К.: Крамар, 2010. – 258 с.
10. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / Під ред. В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2011, 261 с.
11. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Під ред. Толкованова В. В. – К.: Крамар, 2011. – 199 с.
12. Європейська правова база місцевого і регіонального розвитку: бюлетень / Делегація України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи [та ін.]. – К.: Паливода А.В., 2010. – С. 61-68.
13. Європейська хартія міст II Маніфест нової урбаністики. 15-та Пленарна сесія Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Резолюція 269 (2008 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1303089&Site=COE&direct=true>.
14. Європейське врядування. Біла Книга[Електронний ресурс] / Комісія Європейських співтовариств. – Брюссель, 2001. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.