

ВТІЛЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

МАРТИНОВСЬКИЙ Дмитро Павлович - здобувач Маріупольського державного університету

УДК 341 + 342.25

Представленная научная статья посвящена проблемам внедрения международных стандартов местного самоуправления в систему законодательства Украины и содержит авторские предложения по направлениям совершенствования и приведения в соответствие с мировыми требованиями украинского нормотворчества в указанных правоотношениях. В итоге сделан вывод о наличии положительных направлений украинского законотворца в контексте имплементации мировых стандартов местного самоуправления в правовое поле Украины, однако с одновременным наличием целого ряда нерешенных вопросов в этой сфере, что требует своего скорейшего решения и доработки.

Ключові слова: міжнародні стандарти, права людини, місцеве самоврядування, законодавство, органи місцевого самоврядування, компетенція, фінансова незалежність, автономія, територіальна громада, міжнародні принципи, міжнародні акти, інтеграційні процеси.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Місцеве самоврядування є однією з передумов забезпечення демократизації державного управління, що передбачає, з одного боку, децентралізацію влади, а з іншого – підвищення зацікавленості населення у забезпеченні благоустрою свого рідного краю. Окрім цього, місцеве самоврядування спрямоване на підвищення ефективності соціально-економічного забезпечення, що, в свою чергу, забезпечує високий економічний

рівень регіонів й формує міцну соціально-економічну інфраструктуру цілої країни. Безумовно, втілення принципів місцевого самоврядування сприяє реалізації прав і свобод кожної людини та громадянина в державі і, відповідно, й втілює у реальність основоположні засади правової державності та громадянського суспільства.

Саме тому питання місцевого самоврядування носять транснаціональний характер та детально закріплені в міжнародних стандартах. Проте, незважаючи на законотворче спрямування імплементації міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування в Україні, у нашій країні ще багато визнаних на світовому рівні відповідних принципів є нереалізованими на практиці, що й зумовлює необхідність проведення відповідного науково-правового аналізу з визначенням подальших шляхів нормативного опрацювання у вказаній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Правові аспекти місцевого самоврядування досить активно досліджуються у наукових колах, зокрема, такими авторами, як Б.П. Андрусюк, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.А. Григорьев, Н.В. Камінська, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, З.М. Луценко, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, Б.А. Пережняк,

М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, Б.М. Свірський, Т.С. Смирнова, Л.І. Старецька, О.Є. Томнюк, М.О. Теплюк, О.Ф. Фрицький, М.М. Юрченко та ін.

Проблеми міжнародних стандартів місцевого самоврядування є ключовим питанням у наукових доробках М.А. Баймуратова, О.В. Бейко, Н.М. Глевацької, А.К. Гук, В.М. Князева, С.В. Корсакова, М.Ф. Орзиха, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинського, В.М. Тимківа, В.В. Толкованова, О.Ф. Фрицького та ін.

Проте у жодній з цих праць не проведено комплексного та узагальненого дослідження проблем втілення міжнародних стандартів місцевого самоврядування у систему законодавства України, чому безпосередньо й присвячено представлену наукову статтю.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою наукової статті є всебічне та комплексне дослідження втілення міжнародних стандартів місцевого самоврядування у систему законодавства України з визначенням напрямків удосконалення та приведення у відповідність до світових вимог української нормотворчості у вказаній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Безпосередню участь у формуванні міжнародних стандартів місцевого самоврядування приймали міжнародні міжурядові організації універсального характеру (ООН, її спеціалізовані установи тощо); міжнародні міжурядові організації регіонального характеру (Рада Європи, Європейський Союз, Організація з безпеки і співробітництва в Європі та ін.) із сприйняттям державами-членами цих організацій за допомогою підписання міжнародних договорів; міжнародні неурядові організації місцевої влади (наприклад, Міжнародний Союз місцевої влади, Всесвітня асоціація місцевого самоврядування тощо), що потім лобіюються міжнародною громадськістю й органами місцевого самоврядування конкретних держав з метою включення їх основних положень у національне законодавство цих держав [1, с. 145].

Історично першим міжнародним стандартом місцевого самоврядування можна вважати Загальну декларацію прав людини ООН 1948 р., у ст. 21 якої зазначається, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою як безпосередньо, так і за допомогою вільнообраних представників [2]. Пізніше у 1969 році ГА ООН схвалила Декларацію Суспільного прогресу та розвитку, в якій наголосила на необхідності втілення в країнах-членах ООН законів, що гарантують ефективну участь усіх елементів суспільства у підготовці та здійсненні національних планів і програм соціально-економічного розвитку [3]. У 1985 р. Міжнародною спілкою місцевих влад була схвалена Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, яка була проголошена для усіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти ефективнішого демократичного процесу, поліпшуючи таким чином добробут свого населення [4, с. 332].

У європейському середовищі становлення міжнародних стандартів місцевого самоврядування бере свій початок з 1949 р., з моменту створення Ради Європи (далі — РЄ) — регіональної міжнародної міжурядової організації [5, с.112], статут якої закріпив, що кожен член Ради Європи в обов'язковому порядку зобов'язаний визнати принципи верховенства права і здійснення прав і свобод людини всіма особами, котрі перебувають під його юрисдикцією, щиро й ефективно співробітничати в досягненні мети Ради Європи [6]. Саме цей міжнародний акт став підґрунтям для формування європейських стандартів місцевого самоврядування з урахуванням домінування принципу верховенства права.

У 1980 р. держави-члени РЄ підписали Європейську (рамкову) конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади, в якій закріплювалися основні аспекти міжнародного прикордонного співробітництва між суміжними територіями держав-членів цієї організації і яка стала першим профільним міжнародним документом макрорегіонального характеру, який містить міжнародні стандарти у сфері міжнародного співробітництва місцевої влади, що має вихід на рішення локальних питань розвитку територій [7].

На підставі Статуту, будучи єдиною міжнародною міжурядовою організацією, яка в межах реалізації прав людини безпосередньо займалася проблемами місцевого самоврядування, Рада Європи у 1969 році почала процес розробки першого узагальнюючого документу у цій сфері — Європейської хартії про місцеве самоврядування, який тривав 17 років. У червні 1985 р. Хартію було схвалено урядами 23 держав і відкрито до підписання членами РЄ з 15 жовтня 1985 р., а набрала вона чинності з 1 вересня 1988 року. Зважаючи на значення Європейської хартії про місцеве самоврядування, сучасні вчені її визначають як стандарт місцевої демократії для країн-членів Ради Європи, еталон у вирішенні питань місцевого самоврядування для всіх держав-членів європейської співдружності, один з результатів інтеграційних процесів, що проходять у Західній Європі та співвідносять з ним правовий простір муніципальної діяльності на сучасному етапі демократичного реформування [5, с. 116], а також як сучасну концепцію місцевого самоврядування [8].

Окрім Європейської хартії про місцеве самоврядування, до інших європейських стандартів місцевого самоврядування можна віднести Європейську хартію урбанізму, розроблену і прийняту Постійною конференцією місцевої і регіональної влади РЄ у 1993 р., робота над якою розпочалася ще у 1980 р.; Європейську Декларацію міських прав, прийняту на пленарній сесії Постійної конференції місцевої і регіональної влади РЄ у березні 1992 р.; Конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, прийняту у лютому 1992 р., проте яка не набрала чинності; Європейську хартію про участь молоді в муніципальному і регіональному житті, прийняту РЄ у 1994 р. з ініціативи Конгресу місцевої і регіональної влади; Декларацію принципів місцевого самоврядування у державах-учасниках СНД, прийняту у 1994 р., Стамбульську декларацію з питань поселень людей, прийняту у 1996 р.; Європейську хартію регіонального самоврядування, розроблену і прийняту у рамках РЄ у 1999 р.; Європейську конвенцію про ландшафти, що була розроблена Конгресом місцевих і регіональних влад Європи та прийнята у жовтні 2000 р. РЄ.

Таким чином, погоджуючись із М. Баймуратовим, слід зазначити, що особливостями міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування є регламентація не тільки і не стільки міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування, скільки формулювання спільно вироблених державами, принципових підходів і міжнародно-легальних принципів становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав, що має особливе значення не тільки в національному (внутрішньодержавному), але і в міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання [9].

Україна, будучи активним учасником світових інтеграційних процесів, у сфері місцевого самоврядування у переважній більшості імплементувала до чинного законодавства положення міжнародних стандартів про місцеве самоврядування. Проте, одночасно слід наголосити, що деякі міжнародні стандарти все ще залишаються декларативними для українського суспільства.

Тож зупинимось більш детально на окремих аспектах невідповідності діючого законодавства України у сфері місцевого самоврядування міжнародним стандартам.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування «Місцеве самоврядування ... здійснюється радами або зборами, ... які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи». Аналіз діючого законодавства України, а саме ст. 140-143 Конституції України, а також ст. 5, 7, 8, 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», підтверджує, що в цілому ці норми відповідають міжнародним стандартам. Проте, відповідно до ст. 1 вказаного Закону України виконавчими органами рад є органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами. Отже, у переліку виконавчих органів за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» відсутні виконавчі органи районних та обласних рад.

При цьому, як наголошувалося на дводенному міжнародному семінарі Верховної Ради України, який відбувся 5 березня 2007 року з ініціативи Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування та з питань європейської інтеграції, де обговорювалися проблеми імплементації Європейської Хартії місцевого самоврядування та виконання Україною своїх зобов'язань як держави – члена Ради Європи у галузі місцевого та регіонального розвитку, сучасні обласні ради, як ключові органи у здійсненні транскордонного співробітництва, не мають власних виконавчих органів та кваліфікованих кадрів, здатних генерувати нові ідеї, залучати інвестиції та здійснювати ефективно управління новими транскордонними проектами тощо [10]. Тому в районах та областях за визначенням делегованих повноважень функції виконавчих органів виконують місцеві державні адміністрації. На думку автора, таке положення значно обмежує повноваження районних та обласних рад, бо відповідно до делегованих повноважень місцеві державні адміністрації мають подвійну підзвітність: центральним органам державної влади за основним змістом правовідносин та органами місцевого самоврядування в контексті делегованих повноважень, що, на думку багатьох вчених, є неприпустимим та відповідно до рекомендацій Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (надалі – КМРВЄ) необхідно змінювати, шляхом забезпечення радам усіх рівнів можливість мати не лише підзвітні, але й власні, підпорядковані їм адміністративні органи.

Проблемним питанням є також сфера застосування компетенції місцевого самоврядування. Так, за ч. 2 ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування 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. Тобто ця норма наголошує право, за яким органам місцевого самоврядування дозволене все, що не заборонено законом. Натомість, у ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказується, що сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішу-

вати питання, віднесені Конституцією України цими та іншими законами до їх відання. Тобто компетенція органів місцевого самоврядування звужена лише до тих повноважень, які їм надані законодавством України, а саме: діє інше правило, за яким дозволено те, що чітко встановлено законом. Таким чином, вказане явно свідчить про порушення законодавством України гарантованого міжнародними стандартами права територіальної громади на самостійне вирішення всіх питань місцевого значення й принципу правової автономії, що потребує уточнення й удосконалення у національному законодавстві.

Немалозначною проблемою є територіальна визначеність адміністративних одиниць. Так, за ст. 5 Європейської хартії про місцеве самоврядування зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом. У законодавстві України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування – території, у межах якої територіальна громада здійснює місцеве самоврядування, тому можна погодитися із Н.В. Камінською, що досить проблемною є реалізація принципу незмінності територіальних меж органів місцевого самоврядування [1, с. 147].

Актуальним питанням місцевого самоврядування є кадровий потенціал. За ст. 6 Європейської хартії про місцеве самоврядування умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі. Проте, у сьогоденних реаліях, кадрові питання місцевого самоврядування залишаються відкритими. У зв'язку з чим, за даними Голодержслужби України, з метою вирішення вказаної проблеми доцільно розробити Програму державної підтримки підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та забезпечити її реалізацію з урахуванням існуючої низки на-

вчальних закладів та нової системи цільових тренінгових центрів, створення яких повинна передбачати названа програма [11].

У сфері ж реформування системи добору персоналу й проходження служби в органах місцевого самоврядування та з метою приведення діючого законодавства України стосовно умов служби співробітників органів місцевого самоврядування до міжнародних стандартів, на думку автора, доцільно на нормативно-правовому рівні збільшити витрати щодо фінансування праці службовців органів місцевого самоврядування, впроваджувати систему об'єктивної оцінки та засобів заохочення діяльності службовців, систематично інформувати населення про потребу у кадрах, стимулювати адміністративну культуру службовців органів місцевого самоврядування.

Вагомим питанням є питання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, якому присвячено ст. 8 Європейської хартії про місцеве самоврядування. Проте на сьогодні можна констатувати той факт, що в Україні не створено чіткої та прозорої системи органів адміністративного нагляду, не визначено обсягу, предмету та методів їх повноважень, що базувався би на принципі домірності заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти, проте у ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» лише загальні положення реалізації державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Найбільш проблемним аспектом місцевого самоврядування є питання фінансування. За ст. 9 Хартії «Органи місцевого самоврядування мають право ... на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.» При цьому, як вказують вчені, законні повноваження на виконання певних обов'язків не мають сенсу, якщо місцеві органи влади позбавлені необхідних для цього фінансових засобів. Дисбаланс між власними та закріпленими джерелами фінансових доходів, а відповідно і характер виконуваних функцій дають підстави для сумнівів щодо відповідності даному європейському стандарту функціонування місцевих фінансів [12, с. 228].

Тож у сучасних економічних умовах в Україні питання фінансової незалежності місцевого самоврядування залишається відкритим, бо повна реалізація принципу фінансової автономності місцевого самоврядування можлива лише в умовах зростання економіки країни, виконання і контролю за виконанням місцевих бюджетів, збирання і витрат місцевих податків і зборів в єдиному законі.

Одним із важливих питань місцевого самоврядування є створення «єврорегіонів». У Європейській конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, закріплені основні положення та засади створення системи міжнародного співробітництва між сусідніми регіонами держав та їх місцевою владою, і саме ця конвенція започаткувала створення «єврорегіонів» як макрорегіональних інтеграційних структур міжнародного характеру з розвинутою спільною соціально-економічною інфраструктурою. Особливо це актуально для Чорноморського регіону, який ще, на жаль, не став поки що регіоном інтенсивної кооперації. Тому Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи висунув ініціативу щодо утворення нового єврорегіону у басейні Чорного моря, активними учасниками у роботі якого мають виступити саме українські регіони.

Тож в цілому можна погодитися із І.С. Демченко, що Україна за останні роки пройшла складний і динамічний шлях утвердження самоврядування та приведення його до світових стандартів, проте, який ще не завершений [13, с. 155].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведене дослідження надає змогу констатувати в цілому позитивний напрямок руху українського законотворця в контексті імплементації світових стандартів місцевого самоврядування до правового поля України. Проте ще залишається ціла низка невирішених питань такої імплементації. Тому з метою удосконалення українського законодавства у сфері місцевого самоврядування та приведення його у відповідність до світових вимог, на думку авторів, потрібно; по-перше,

АНОТАЦІЯ

Представлена наукова стаття присвячена проблемам втілення міжнародних стандартів місцевого самоврядування у систему законодавства України та містить авторські пропозиції щодо напрямків удосконалення та приведення у відповідність до світових вимог української нормотворчості у вказаних правовідносинах. У підсумку зроблено висновок про наявність позитивних напрямків українського законотворця в контексті імплементації світових стандартів місцевого самоврядування до правового кола України, проте з одночасною наявністю цілої низки невирішених питань у цій сфері, що потребує свого якнайскорішого вирішення та доопрацювання.

SUMMARY

Presented scientific paper is devoted to problems of international standards of local government in the legislative system of Ukraine and the author provides suggestions for ways to improve and bring it into line with international requirements of Ukrainian law-making in these legal relations. As a result, concluded that there were positive trends in the context of Ukrainian law-makers implement international standards of local government in the legal field of Ukraine, but with the simultaneous presence of a number of unresolved issues in this area, which requires a speedy solution and refinement.

узгодити нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування України із категорійним апаратом, що застосується у міжнародно-правових актах у сфері місцевого самоврядування; по-друге, усунути подвійну підпорядкованість виконавчих органів обласних рад; по-третє, привести у відповідність до міжнародних стандартів сферу компетенції органів місцевого самоврядування; провести роботу щодо створення «єврорегіонів»; удосконалити з урахуванням міжнародних вимог територіальну визначеність адміністративних одиниць; привести у відповідність до міжнародних стандартів умови служби співробітників органів місцевого самоврядування. Ці та інші шляхи наближення українського законодавства до світових вимог не тільки прискорять інтеграційні процеси України, але й забезпечать втілення демократичних та громадянських принципів у внутрішньодержавні відносини.

Література

1. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз / Н.В. Камінська. – Київ : КНТ, 2010. – 232 с.
2. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Декларация социального прогресса и развития от 11.12.1969 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
4. Горбатенко В.П. Весвітня Декларация місцевого самоврядування / В.П. Горбатенко / Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Т.1: А-Г. — К.: «Укр.

енциклопедія», 1998. – 672 с.

5. Муніципальне право України / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
6. Статут ради Європи від 05.05.1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
7. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21.05.1980 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
8. Копил Б. К. Досвід реформування місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу / Б. К. Копил [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/08.pdf>
9. Баймуратов М.А. Международные стандарты местного самоуправления и их роль в становлении публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине / М.А. Баймуратов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://.._tl_files/docs/bulleten/18...
10. Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news_left?art_id=88387&cat_id=37486

11. Сороко В. Досвід та актуальні проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в сучасних умовах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article
12. Бутурлакiна Т.О. Проблеми зміцнення фiнансової незалежності місцевого самоврядування / Т.О.Бутурлакiна, В.В.Оленчин // Науковий вісник Ужгородського університету. Економіка. – 2010. – Вип. 31. – С. 227-231.
13. Демченко І.С. Стан імплементації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні / І.С. Демченко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – 2011. – № 4. – С. 149-157.