

ПЕТРИШИН ОЛЕКСАНДР ВІТАЛІЙОВИЧ,

*доктор юридичних наук, професор, президент
Національної академії правових наук України,
завідувач кафедри теорії держави та права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків
e-mail: apnu@ukr.net
ORCID 0000-0003-4320-4545*



ПЕТРИШИН ОЛЕГ ОЛЕКСАНДРОВИЧ,

*кандидат юридичних наук, завідувач сектору
порівняльного правознавства
Науково-дослідного інституту державного
будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України,
асистент кафедри міжнародного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
e-mail: roe244@gmail.com
ORCID 0000-0002-6099-8832*



УДК 352(477)

Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні

У статті досліджені актуальні питання щодо дії міжнародних норм у системі правових основ місцевого самоврядування в Україні. Розглянуті ключові сучасні міжнародно-правові акти, що закріплюють основи та створюють засади щодо організації та функціонування місцевого самоврядування сучасних європейських держав. Визначені основні недоліки існуючого підходу щодо закріплення міжнародних стандартів місцевого самоврядування у внутрішньому законодавстві України. Розроблено низку принципових підходів, на яких має ґрунтуватися подальша політика нашої держави в цьому питанні. Аргументована необхідність проведення конституційної реформи: внесення змін або навіть створення принципово нового тексту Конституції, що має стати стрижнем для подальшої побудови на його основі не лише ефективного та спроможного місцевого самоврядування, а й усієї системи владно-суспільних відносин.

Ключові слова: реформа місцевого самоврядування в Україні, муніципальна реформа, місцеве самоврядування, децентралізація, міжнародні норми, міжнародні договори.

Ситуація, що склалася довкола реформ узагалі та реформи місцевого самоврядування зокрема, не сприяє ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з європейськими інституціями, насамперед із Радою Європи та Європейським Союзом. Зокрема, конституційно-правові засади місцевого самоврядування, принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних договорів, ратифікованих нашою державою, суперечать одне одному, незважаючи на те, що Україна взяла на себе зобов'язання щодо їх реалізації у повному обсязі.

У зв'язку з цим особливої уваги заслуговує питання відповідності норм Конституції та законодавства України європейським принципам і стандартам децентралізованого управління, що зафіксовані в Європейській хартії місцевого самоврядування та низці інших міжнародних актів, ратифікованих нашою державою. Адже саме вдосконалена система нормативно-правових актів у цій сфері повинна стати основою вироблення та реалізації засад інноваційної моделі суспільного та державного розвитку, визначити чіткий розподіл владних повноважень, який забезпечить збалансованість у владі, убезпечить державу від конфліктів, авторитаризму та стане наступним кроком на шляху до виконання таких програмних положень, як утвердження демократичної, соціальної, правової держави в Україні.

Зазначене повною мірою стосується визначення місця органів місцевого самоврядування у формуванні загальнодержавної інноваційної політики та з'ясуванні їх ролі у створенні передумов

ефективного інноваційного розвитку регіонів, окремих територій та населених пунктів, що визначається насамперед ступенем їх фінансово-економічної спроможності, інноваційного потенціалу, які залежать у тому числі й від ступеня самостійності та дієздатності територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

При впровадженні реформ місцевого самоврядування потрібно перш за все встановити просту істину – неможливо створити єдиний нормативно-правовий акт, що раз і назавжди врегулює усі питання взаємодії та відповідальності між рівнями влади та забезпечить необхідний сталий рівень децентралізації. Заморозити процес децентралізації в одному положенні просто неможливо. Необхідно створити умови, за яких правова система держави зможе ефективно та вчасно реагувати на постійно еволюціонуючі вимоги громадян. Реформувати систему таким чином, щоб не лише забезпечити логічне структурування функцій та компетенцій муніципальної влади, а й визначити, наскільки ефективно кожен рівень влади, і державний сектор у цілому, насправді відповідає потребам громадян шляхом розробки і здійснення супутньої політики.

Сьогодні в нашій державі існує велика кількість окремих правових норм, що в тому чи іншому обсязі закріплюють міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Здебільшого ці норми містяться у підписаних та ратифікованих Україною міжнародних договорах: конвенціях, деклараціях або інших документах, що закріплюють загальноприйняті засади і принципи організації та функціону-

вання місцевого самоврядування, хоча існує низка норм, що лише опосередковано впливають на вказані відносини, закріплюючи права людини та громадянина, загальні засади демократичного устрою тощо.

Після набуття незалежності Україна підписала та частково ратифікувала деякі міжнародні угоди та акти, що безпосередньо стосуються питань організації та функціонування місцевого самоврядування, такі як: Європейська Хартія місцевого самоврядування (1985) [5]; Європейська декларація прав міст (прийнята на Постійній конференції місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи, 18 березня 1992 р.) [3]; Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р. на 506 зборах заступників міністрів) [7]; Європейська Хартія міст (Страсбург, 17–19 березня 1992 р.) [4] тощо.

Держави – члени Євросоюзу, незалежно від їх історичного розвитку та традицій місцевого самоврядування, поступово проходили тим же шляхом, що й наша держава. Поступова імплементація принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, інших міжнародних документів та рекомендацій, співробітництво з Радою Європи та іншими організаціями дали в цілому позитивні результати. Наразі переважна більшість ґрунтовних реформ місцевого самоврядування в Україні проводиться саме на основі вищевказаної Хартії та її додаткових протоколів. Подібний підхід можна аргументувати такими факторами.

По-перше, Хартія була ратифікована Україною ще в 1997 р., і хоча Закон

України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. дає досить широке поняття місцевого самоврядування, він, у свою чергу, й до сьогодні залишається недостатньо інформативним та деталізованим, таким, що надає лише узагальнюючі поняття, закріплює основи [2]. По-друге, ефективне використання положень Хартії є можливим лише за співіснування трьох факторів: 1) необхідного теоретико-правового забезпечення та його розвитку; 2) постійного втілення теоретичних здобутків на практиці; 3) взаємодії перших двох факторів за рахунок здійснення ефективного правового регулювання. По-третє, принципи, що закріплені в Хартії, мають стати фундаментом для побудови унікальної системи ефективного та спроможного місцевого самоврядування, оскільки саме на їх основі функціонують найбільш розвинуті системи місцевого самоврядування у світі. Отже, Хартію слід розуміти не як документ, що має на меті обмеження та коригування курсу розвитку місцевого самоврядування будь-якої країни, а як розроблену та продуману систему принципів, основ та рекомендацій, що сприятимуть проведенню планів держави щодо реалізації права на своє власне, ефективне, сучасне та таке, що відповідає національним традиціям, місцеве самоврядування.

Крім того, загальні принципи міжнародного права поряд із ключовими міжнародними договорами у цій сфері здійснюють значний вплив на формування правової бази місцевого самоврядування будь-якої сучасної держави. Європейська практика щодо імплементації норм міжнародних договорів

у внутрішнє законодавство держав, що визнають примат міжнародного права, є досить однорідною та закономірною, незважаючи на те, що питання взаємодії зазвичай належить до виключної компетенції держави. Така політика перш за все сприяє укріпленню соціальних, економічних та політичних зв'язків європейського простору, поглибленню процесів глобалізації та стандартизації, забезпечення рівного обсягу громадянських та політичних прав людини тощо.

Відповідно до положень Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. При цьому якщо міжнародним договором, ратифікованим нашою державою, встановлені інші правила, ніж передбачені законом, то застосовуються правила міжнародного договору. Окрім цього, декларація про Державний суверенітет України «визнає пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права». Однак Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) від 21.05.1997 р., у свою чергу, розкриваючи правову основу діяльності місцевого самоврядування, взагалі ігнорує загальноновизнані принципи і норми міжнародного права та міжнародні договори, обмежуючись лише Конституцією та законами України, що, на нашу думку, є недопустимим упущенням з боку законодавця. Адже базове закріплення, забезпечене Основним Законом і Декларацією про Державний суверенітет, вбачається недостатнім із точки зору конкретизації

дії деяких міжнародних норм та приписів, що, у свою чергу, може призвести до виникнення правових колізій.

Така непослідовна політика нашої держави щодо забезпечення розвитку взаємодії внутрішнього законодавства та міжнародно-правових норм саме у сфері місцевого самоврядування із часом може призвести до настання негативних наслідків. Окрім вищевказаних міжнародних документів та актів внутрішнього права, також існує низка спеціальних міжнародних правових актів у сфері місцевого самоврядування, серед яких: рішення Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, членом якого є Україна, а також документи інших міжнародних організацій, наприклад, Декларація про принципи місцевого самоврядування у державах – учасницях Співдружності, прийнята Міжпарламентською асамблеєю держав – учасниць СНД в 1994 р. [1]. Як приклад також можна навести Міжнародний пакт від 16 грудня 1966 р. «Про громадянські і політичні права». Згідно зі ст. 25 Пакту кожен громадянин повинен мати без якої б то не було дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість [6]:

а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників;

б) голосувати і бути обраним на періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпеченні свободи волевиявлення виборців.

Дана міжнародна норма орієнтована на забезпечення у внутрішньодержав-

ній практиці реальної виборності, зокрема органів місцевого самоврядування. Отже, її, як і багато інших міжнародних норм, слід визначати як таку, що регулює питання організації місцевого самоврядування в нашій державі, навіть якщо її дія має достатньо опосередкований характер, та її положення не регламентують питання щодо основних принципів і засад організації та функціонування місцевого самоврядування.

Крім того, наразі у законодавстві України містяться норми, які безпосередньо не сприяють реалізації норм міжнародного права. Так, указаний Закон у розд. VI передбачає відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою, фізичними або юридичними особами у разі порушення положень внутрішньодержавних нормативно-правових актів, при цьому порушення загальних принципів і норм міжнародного права не вказано як підставу для притягнення до відповідальності. Слід зазначити, що міжнародні договори та інші документи часто характеризуються ширшим обсягом закріплення основоположних та ґрунтовних норм стосовно прав людини і громадянина, принципів та основних засад організації та функціонування місцевого самоврядування тощо. Отже, наразі не існує достатніх гарантій виконання приписів міжнародних нормативних актів, що в найближчому майбутньому може стати перепорою на євроінтеграційному шляху України, оскільки забезпечити виконання норм міжнародного права органами і посадовими особами місцевого самоврядування наразі неможливо.

Надані приклади лише підтверджують тезу про те, що нині існує значний обсяг норм, реалізація яких саме у сфері місцевого самоврядування потребує додаткової уваги з боку законодавця. Дія міжнародних договорів у системі правових засад місцевого самоврядування не обмежується лише обов'язковістю закріплення ключових профільних хартій та побудови ефективного місцевого самоврядування на їх основі. Реформування місцевого самоврядування згідно з нормами міжнародного права являє собою цілий комплекс дій, що включає: будь-яку форму імплементації міжнародних норм у внутрішнє законодавство держави; забезпечення фінансових, матеріальних та організаційних основ реалізації таких норм; створення спрощених механізмів щодо подальшого вдосконалення та саморозвитку системи місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів; забезпечення дотримання положень імplementованих міжнародних норм шляхом закріплення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за порушення загальних принципів міжнародного права та його норм.

Підсумовуючи все наведене вище, очевидним видається те, що приведення внутрішнього законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, взятих на себе шляхом ратифікації численних міжнародних договорів та статутів міжнародних організацій, стоїть на першому місці на карті євроінтеграційного шляху нашої держави. Визнання примату міжнародного права та використання міжнародного законодавства як

запобіжного засобу при ліквідації наслідків недосконалого та непослідовного внутрішнього законодавства є лише тимчасовим запобіжним заходом, що в підсумку може призвести до настання тяжких наслідків. Процес імплементації міжнародних норм у внутрішнє законодавство нашої держави потребує систематизації. Оскільки на шляху до інтеграції в Європейський Союз нашої державі доведеться імплементувати значний масив міжнародних та регіональних норм, що містять європейські цінності, обов'язкова імплементація яких має стати стрижнем, на якому надалі будуть будуватися відносини між Україною та Євросоюзом.

Важливим кроком на цьому шляху, без сумніву, має стати проведення конституційної реформи в рамках тісної співпраці між державою та громадянським суспільством. Адже незважаючи

на те, що положення існуючої Конституції є похідними від загальних та європейських принципів права, наразі цей документ все ж не відповідає викликам, що постали перед Україною як сучасною європейською державою. Саме внесення змін, а можливо і підготовка нового тексту Конституції України має закласти нові механізми взаємодії між нашою державою та Європейським співтовариством. Окрім цього, необхідно провести систематизацію міжнародних норм, що наразі діють у внутрішньому законодавстві, створити нові, більш дієві, механізми імплементації тощо. Українцям необхідно сьогодні залишити радянську спадщину для підручників з історії і нарешті стати на шлях євроінтеграції для нової України, розпочавши цей шлях зі створення якісно нової європейської конституції.

Список використаних джерел

1. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_323.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24.
3. Європейська декларація прав міст (Постійна конференція місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи, 18 березня 1992 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-282345.html?page=4#9024938> (дата звернення 26.11.2015).
4. Європейська Хартія міст (Страсбург, 17–19 березня 1992 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eucharter.pedagog.org.ua/text/eurada/doc.html> (дата звернення 26.11.2015).
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні – К., 1994. – Вип. 1/2 (6/7). – С. 71.
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966) // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. – Амстердам ; К., 1996.
7. Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р. на 506 зборах заступників міністрів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_674 (дата звернення 26.11.2015).

References

1. Deklaratsiia o pryntsypakh mestnoho samoupravleniia v hosudarstvakh-uchastnykakh Sodruzhestva [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_323

2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. №280/97-VR // Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. – 1997. – №24.
3. Ievropeiska deklaratsiia prav mist (Postiina konferentsiia mistsevykh i rehionalnykh orhaniv vlady Yevropy Rady Yevropy, 18 bereznia 1992 r.) [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-282345.html?page=4#9024938> (data zvernennia 26.11.2015)
4. Ievropeiska Khartiia mist (Strasburh, 17–19 bereznia 1992 r [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: <http://eucharter.pedagog.org.ua/text/eurada/doc.html> (data zvernennia 26.11.2015)
5. Ievropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia // Mistseve ta rehionalne samovriaduvannia v Ukraini – K., 1994. – Vyp.1/2 (6/7). – S. 71.
6. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava (1966) // Prava liudyny i profesiini standarty dlia yurystiv v dokumentakh mizhnarodnykh orhanizatsii. – Amsterdam; K., 1996.
7. Khartiia konhresu mistsevykh i rehionalnykh vlad Yevropy (ukhvalena Komitetom ministriv 14 sichnia 1994 r. na 506 zborakh zastupnykiv ministriv) [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_674 (data zvernennia 26.11.2015)

Стаття надійшла до редколегії 14.03.2016.

Петришин А. В., доктор юридических наук, профессор, президент Национальной академии правовых наук Украины, заведующий кафедрой теории государства и права, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков
e-mail: apnu@ukr.net
ORCID 0000-0003-4320-4545

Петришин О. А., кандидат юридических наук, заведующий сектором сравнительно-правоведения Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления Национальной академии правовых наук Украины, ассистент кафедры международного права, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков
e-mail: poe244@gmail.com
ORCID 0000-0002-6099-8832

Международные стандарты местного самоуправления в контексте евроинтеграционных процессов в Украине

В данной статье исследованы актуальные вопросы действия международных норм в системе правовых основ местного самоуправления в Украине. Рассмотрены ключевые современные международно-правовые акты, закрепляющие основы организации и функционирования местного самоуправления современных европейских государств. Определены основные недостатки существующего подхода к закреплению международных стандартов местного самоуправления во внутреннем законодательстве Украины. Разработан ряд принципиальных подходов, на которых должна основываться дальнейшая политика нашего государства в этом вопросе. Аргументирована необходимость проведения конституционной реформы: внесение изменений или даже создание принципиально нового текста Конституции, который должен стать стержнем для дальнейшего построения на его основе не только эффективного и дееспособного местного самоуправления, а возможно и всей системы властно-общественных отношений.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления в Украине, муниципальная реформа, местное самоуправление, децентрализация, международные нормы, международные договоры.

Petryshyn O. V., President of the National Academy of Law Sciences of Ukraine, head of the theory of state and law department Yaroslav Mudryi National Law University, doctor of sciences

e-mail: e-mail: apynu@ukr.net

ORCID 0000-0003-4320-4545

Petryshyn O. O., chief of comparative law sector Scientific Research Institute of State Building and Local Government, candidate of sciences

e-mail: poe244@gmail.com

ORCID 0000-0002-6099-8832

The Role of International Standards of Local Self-government in the Process of Ukraine's European Integration

The article uncovers the fundamental issues of the current international standards implementation in the legal foundations of local self-government in Ukraine. The paper also provides with a list of most essential contemporary international legal treaties, which form a framework for action and establishment of the principles of organization and functioning of local self-government in European states. Exposing the key shortcomings of the current approach to the consolidation of international standards of local self-government in domestic legislation of Ukraine. As an outcome of this work, the author forms a variety of paths Ukraine should follow in order to ensure a new comprehensive approach when building or re-building local self-government, with total constitutional overhaul being the best and most effective one.

International standards implementation is a light to follow on a narrow path of European integration. Even in modern day, the legacy of the Soviet Union still prevents our country from advancing on a path of incorporation of the European values, being the first and probably most important step on the way to the European Community. Before implementing the standards of European legislation into our legal system, we should first adjust it in the best way possible to ensure a distinct and consistent implementation of specified standards. Current state of our legal system as well as the list of legal procedures regulating this process can be described as dissatisfactory. This includes not only inadequate legislation but also some serious issues residing on the constitutional level. Without a doubt, particular changes to the text of the Constitution (being a result of various previous constitutional reforms) proved inefficient. Ukraine and its people desperately need a new draft of Constitution to eliminate the outdated soviet mentality.

Key words: local self-government reform in Ukraine, municipal reform, local government, decentralization, international standards, international treaties.