

УДК 323

Василь Мельничук

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У статті аналізуються принципи Європейської хартії місцевого самоврядування в аспекті їх імплементації у вітчизняну систему місцевого самоврядування, з'ясування важливості та необхідності виконання принципів Хартії. Підняті проблеми, які виникають внаслідок відсутності виконання норм Хартії у вітчизняному законодавстві. Запропоновано шляхи втілення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування при реформуванні місцевого самоврядування

Ключові слова: *Європейська Хартія місцевого самоврядування, принципи місцевого самоврядування, імплементація принципів місцевого самоврядування, децентралізація влади, реформа місцевого самоврядування.*

З початку 90-х років в Україні поступово будується європейська модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. На шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні ключовим орієнтиром є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі - Хартія), яку держава без застережень ратифікувала 15 липня 1997 року.

Хартія є основним міжнародно-правовим документом і для країн – членів Ради Європи, оскільки містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування – це кодифікація фундаментальних принципів, які є результатом історичного досвіду європейських держав та які сформульовані, виходячи з надзвичайно широкого диверсифікаційного досвіду європейських країн. І таким чином можна сказати, що ці принципи вживаються в різній кількості через систему аплікації, яка є різною.

Відповідно до статті 9 Конституції України Хартія є частиною національного законодавства. Норми Хартії мають пряму дію й володіють верховенством права, створюваних самою національною державою. Хартія спрямована на захист та зміцнення місцевої автономії в Європі, оскільки зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування від державної влади.

Цілком логічно і необхідно на сучасному етапі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади проаналізувати певні аспекти застосування Європейської хартії, аргументуючи свої думки прикладами з сьогоденного життя України.

Після подій кінця 2013 – 2014 року, Україна остаточно, у сфері зовнішньої політики, обрала напрям зближення з Європою. Одним із ключових питань, для України як незалежної держави стоїть питання входження до складу Європейського Союзу з метою поліпшення стану справ у суспільстві в цілому та, як зазначає ряд вчених, стабілізації економічного розвитку.

На виконання своїх зобов'язань перед Радою Європи, Україна 15 липня 1997 року ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування. Це був період, коли після ухвалення Верховною Радою України Конституції точилася гостра боротьба стосовно визначення пріоритетів у сфері місцевого самоврядування.

Під час ратифікації, показовим став той факт, що ратифікація була здійснена без будь-яких застережень з боку України. 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. Тож у процесі реформування як зараз, так і у майбутньому, перед державою все частіше буде поставати питання – яким чином будуть виконані міжнародні зобов'язання України, які вона взяла на себе прийняттям Хартії, тобто як будуть виконані міжнародні зобов'язання України у сфері місцевого самоврядування.

Однак, враховуючи сьогоденне актуальне обговорення на місцях подальшого реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, жодних аналітичних матеріалів щодо ролі та місця принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в існуючій вітчизняній місцевому самоврядування не висвітлюється.

Проблемам формування основ міжнародно-правової регламентації, міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних учених. Значний внесок у дослідження даної проблематики зробили такі фахівці, як А.В. Антоненко, М.О. Баймуратов, В.І. Борделюк, Н.В. Камінська, В.С. Куйбіда, М.О. Пухтинський.

Метою статті є визначення відповідності сучасного стану місцевого самоврядування в Україні принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, а також наявності відповідного ґрунту для їх запровадження у систему місцевого самоврядування в Україні.

Європейська хартія місцевого самоврядування є одним із джерел муніципального права європейських держав. Саме цей документ окреслює шляхи розвитку місцевого самоврядування в Європі. У його основу покладено класичний принцип субсидіарності, відповідно до якого саме на нижчих рівнях управління слід вирішувати ті питання місцевого значення, які не має сенсу передавати наверх.

Аналіз принципів, передбачених Хартією місцевого самоврядування, свідчить про те, що сучасна Європа вбачає у місцевому самоврядуванні надзвичайно важливий елемент демократії. Насамперед йдеться про зведення ролі держави до необхідного мінімуму, обмеження бюрократичного тиску з боку чиновництва, що сприяє залученню людей до цінностей народовладдя. Досвід самоуправління, а головне – вироблені ним уміння, виховують у населення почуття громадянської відповідальності за прийняття рішень щодо місцевого розвитку.

Зазначена мета визначила постановку таких завдань:

- Висвітлити відповідність сучасного стану місцевого самоврядування в Україні принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування;
- Визначити наявність підґрунтя для запровадження принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування у систему національного законодавства.

Проблематика імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) в чинному законодавстві України набула актуальності одразу ж після її ратифікації Верховною Радою України в 1997 році, що обумовило появу низки наукових та науково-методичних публікацій. Її актуалізація на сучасному етапі зумовлена, по-перше, реформою місцевого самоврядування та необхідністю формування нормативно-правової основи такого реформування з урахуванням сучасних міжнародних стандартів, по-друге, потребами розбудови організаційно-правових механізмів реалізації положень Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Значна увага науковців, державних, муніципальних та громадських діячів до зазначених питань пов'язана, на нашу думку, з трьома аспектами: 1) недостатньо

повним відтворенням принципів Хартії в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 2) з недоліками офіційного перекладу тексту Хартії українською мовою, наслідком чого є неоднозначне тлумачення окремих її положень в процесі законотворчої діяльності та в наукових джерелах, що спричиняє відмінності у концептуальному розумінні й організації муніципальної влади; 3) наявністю суттєвих перешкод на шляху реалізації цих принципів в практиці державного будівництва України.

В умовах реформування системи територіальної організації влади в Україні набуває особливої ваги питання про те, яка саме модель влади отримає закріплення на конституційному та законодавчому рівнях – «європейська (демократична)», що передбачає широку децентралізацію управління на засадах субсидіарності, чи стара «пострадянська (бюрократична)» зі значною централізацією владних повноважень та фінансових ресурсів в руках виконавчої влади і надмірною адміністративною опікою за органами місцевого самоврядування з боку держави. А з огляду на те, що при ратифікації Хартії Україною не було зроблено жодних декларацій або застережень, то при визначенні нової моделі влади неодмінно постане питання, якою мірою будуть виконані міжнародні зобов'язання держави.

Якщо в цілому характеризувати зміст Хартії, то в ній можна виділити такі найважливіші принципи, що мають основоположне значення для формування сучасної європейської моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях:

1. Визнання місцевого самоврядування в національному законодавстві і, по можливості, в конституції.
2. Реальності місцевого самоврядування, що обумовлює його зміст як право і спроможність місцевих властей здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ.
3. Підзаконності місцевого самоврядування як влади, що діє в межах закону.
4. Визначення природи місцевого самоврядування як публічної влади, яка з одного боку діє в інтересах місцевого населення (територіальної спільноти), з другого – є похідною від суверенної державної влади, оскільки головні повноваження і функції місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом.
5. Віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самоврядування як територіальних спільнот, так і органів місцевого самоврядування за умови обрання представницьких органів місцевого самоврядування таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права.
6. Автономності місцевого самоврядування як влади, що має право вільно вирішувати будьяке питання, віднесене до її компетенції.
7. Субсидіарності (оптимальної децентралізації і реальної керованості території), що передбачає, по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт з громадянином, по-друге, врахування обсягу і характеру завдання та вимоги досягнення ефективності і економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади.
8. Повноважності місцевого самоврядування, невідчуженості та непорушності його повноважень – повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і виключними. Вони не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом.
9. Адаптації здійснення делегованих місцевому самоврядуванню повноважень до місцевих умов (єдності державних і місцевих інтересів).

10. Участі місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань публічного значення, що хоча і не віднесені до його компетенції але зачіпають його права та інтереси.

11. Цілісності та непорушності території суб'єктів права на місцеве самоврядування – зміна територіальних кордонів місцевих властей потребує узгодження з відповідними територіальними спільнотами (громадами).

12. Самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

13. Створення належних умов служби та посадової кар'єри муніципальних службовців, що мають дозволити залучити до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікованого персоналу.

14. Вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування (вільного здійснення ними своїх функцій).

15. Фінансового відшкодування витрат, здійснених під час виконання мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне страхування.

16. Визначення функції чи діяльності як такої, що несумісна з мандатом депутата представницького органу місцевого самоврядування, виключно законом або на підставі основоположних правових принципів.

17. Обмеженості адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням такими обставинами: по-перше, формою та підставами – він може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законами; по-друге, призначенням – він має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів; по-третє, адекватністю заходів контролюючих органів тим інтересам, які вони мають захистити в процесі здійснення адміністративного нагляду.

18. Гарантованості права місцевих властей на власні фінансові ресурси за умов, коли забезпечуються:

по-перше, відповідності обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування;

по-друге, формування принаймні їх частини за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;

по-третє, диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування. Ці системи повинні забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність до реального зростання вартості виконання його завдань;

по-четверте, фінансове вирівнювання територіальних спільнот (громад) шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій для подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести;

по-п'яте, інформування органів місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;

по-шосте, непов'язаність політики місцевих властей дотаціями, що їм надаються;

по-сьоме, доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу.

19. Гарантованості права органів місцевого самоврядування на свободу асоціацій та на співробітництво з органами місцевого самоврядування іноземних держав.

20. Правового захисту місцевого самоврядування – права органів місцевого самоврядування використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування.

21. Застосування принципів Хартії, до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території держави.

22. Забезпечення кожному право участі у справах органів місцевого самоврядування (ст. 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади).

Навіть поверхневий аналіз зазначених принципів Хартії дозволяє зробити висновок щодо їх неповного відтворення в чинній редакції Конституції України та законах України.

Щодо першого та третього принципів – законодавчого визнання місцевого самоврядування та його підзаконності – можна стверджувати про їх максимально повну реалізацію як на конституційному рівні, так і на рівні чинного законодавства. Щодо практично всіх інших принципів Хартії – необхідно констатувати як недостатню повноту імплементації, так незадовільний стан реалізації в практиці державного будівництва.

Однак другий принцип Хартії – реальність місцевого самоврядування – повністю не відтворений на рівні закону і, відповідно, не отримав належної реалізації в силу наявної в Україні «біцентристської» системи територіальної організації влади, яка не дозволяє виразно визначити перелік питань місцевого значення та розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади.

Відповідно ставиться під сумнів і реалізація в Україні принципів автономності місцевого самоврядування та субсидіарності, оскільки муніципальна свобода (право територіальних громад та органів місцевого самоврядування вільно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування) досить часто обмежується відсутністю належного розмежування повноважень між різними видами органів публічної влади та практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного і регіонального рівнів.

Спостерігається порушення принципу невідчуженості та непорушності повноважень місцевого самоврядування. Так, у новітній законодавчій практиці наявна тенденція до обмеження деяких повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема і самоврядних, закріплених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Хоча останній носить характер органічного закону, оскільки в його статті 24 передбачено, що інші закони не повинні суперечити його положенням.

Не можна вести мову й про реалізацію принципу адаптації (пристосування) здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень до місцевих умов. Заважає цьому як жорсткий контроль за їх виконанням відповідно до «букви закону», так і обов'язковий характер делегування.

Занепокоєння викликає небажання багатьох місцевих органів виконавчої влади узгоджувати з органами місцевого самоврядування вирішення питань, що безпосередньо зачіпають права та інтереси територіальних громад. Негативним прикладом такого стану є практика надання державними органами земельних ділянок за межами населених пунктів у постійне користування фізичним та юридичним особам

без погодження цього питання з сільськими, селищними та міськими міст районного значення радами.

Окремої уваги заслуговує питання відтворення та реалізації принципу цілісності та недоторканості території суб'єктів місцевого самоврядування. В юридичній літературі неодноразово звертали увагу на те, що в Конституції та законах України не визначена належним чином територіальна основа місцевого самоврядування. Це спричинило до вживання в нормативних актах низки понять та термінів, що не отримали законодавчого визначення, наприклад, «територія юрисдикції сільської, селищної, міської ради», «територія села, селища, міста» тощо. Відсутнє нормативне визначення і терміну, що вживається в офіційному перекладі українською мовою Європейської хартії місцевого самоврядування – «територіальні кордони органу місцевого самоврядування». Зрозуміло, що за таких обставин взагалі видається абсурдною сама постановка питання про імплементацію цього принципу Хартії в Україні.

Ще не створені в Україні правові гарантії реалізації права місцевої влади на власні фінансові ресурси, які б адекватно відповідали потребам здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування, не деталізована процедура судового та позасудового захисту його прав та законних інтересів.

Зазначені обставини свідчать про досить низький рівень імплементації принципів Хартії в Україні і, як наслідок, на декларативний характер місцевого самоврядування. На порядку денному стоїть проблема розбудови системи законодавства про місцеве самоврядування, яка б логічно впливала з Хартії та базувалася на її принципах.

Провівши дослідження стану імплементації принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування до українського законодавства, можна стверджувати про їх часткове або неповне відтворення в Конституції та законах України, а в окремих випадках і взагалі відсутність відображення деяких принципів у нормах вітчизняного законодавства.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що чинне законодавство про місцеве самоврядування, на жаль, ще не повністю відповідає принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування у питаннях організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності об'єднаних територіальних громад. Невиконання ж положень Хартії, у свою чергу, є істотною перешкодою на шляху реалізації курсу та перешкоджає інтеграції до європейського співтовариства.

Безумовно, подальша реалізація політики децентралізації влади, реформи місцевого самоврядування має розглядатися в контексті європейського вибору України. Досвід децентралізації у Польщі, Німеччині, Франції пропонує цілу низку відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх для потреб українського сьогодення. Ключовим моментом, який виділяють багато експертів, є те, що територіальна реформа організації влади та децентралізація мають здійснюватися у демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування.

Для подолання перешкод впровадження принципів Хартії у процес розвитку місцевого самоврядування необхідно здійснити такі кроки:

- Здійснювати реалізацію місцевого самоврядування в Україні у контексті європейського вибору, сприяти активізації зусиль на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції;
- Чітке розмежування компетенції органів публічної влади державного та місцевого рівнів, шляхом визначення повного кола питань, які знаходяться у віданні певного органу державної влади або місцевого

самоврядування. Також, відповідно до принципу субсидіарності, необхідно забезпечити вирішення якнайбільшого кола можливих питань територіальних громад на найнижчому рівні;

- Для подолання проблем втілення конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні принципове значення має належне забезпечення матеріально-фінансової автономії об'єднаних територіальних громад, яка можлива при реалізації конституційного принципу самостійності місцевих бюджетів. Вказане можливе при визначенні на довгостроковій основі джерел власних доходів місцевих бюджетів;

- Забезпечити законодавче гарантування основоположних принципів функціонування місцевого самоврядування – правової, фінансової, матеріальної та організаційної самостійності;

- Проводити постійний моніторинг, контроль та аналіз заходів, здійснюваних державою у сфері місцевого самоврядування.

Без вирішення цих питань важко наблизитися до європейських стандартів життя і, тим більше, втілити їх у нашої державі.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень вважаємо вивчення зарубіжного досвіду імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування з метою запозичення прийняттого для України досвіду.

1. Конституція України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР URL: www.rada.gov.ua

3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996. р. URL : www.rada.gov.ua

4. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_946.

5. Баймуратов М. О. Муніципальне право України : Підручник 2-е вид., доп. К. : Правова єдність, 2009. 716 с.

6. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студентів ВНЗ / за ред. С. Г. Серьогіної. Х. : Право, 2005. 256 с.

7. Децентралізація публічної влади : досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy (Constitution of Ukraine) URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian]

2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini (About local self-government in Ukraine): Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. №280/97-VR URL: www.rada.gov.ua [in Ukrainian]

3. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 06.11.1996. r. (European Charter of Local Self-Government) URL : www.rada.gov.ua [in Ukrainian]

4. Dodatkovyi protokol do Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady. (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of Local Authorities) URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_946. [in Ukrainian]

5. Baimurатов М. О. (2009) Munitsypalne pravo Ukrainy (Municipal law of Ukraine):Pidruchnyk 2-e vyd.,dop. K. : Pravova yednist. 716 s. [in Ukrainian]

6. Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia v Ukraini (State building and local self-government in Ukraine): pidruch. dlia studentiv VNZ /za red. S. H. Serohinoi. Kh. : Pravo, 2005. 256 s. [in Ukrainian]

7. Detsentralizatsiia publichnoi vlady :dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy (Decentralization of public power: the experience of European countries and prospects of Ukraine)/ [O. Boryslavska, I. Zaverukha, E. Zakharchenko ta in.]; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini DESPRO. K. : TOV «Sofia», 2012. 128 s. [in Ukrainian]

Melnichuk Vasyl. Implementation of the principles of the European Charter of Local Self-Government in the context of decentralization of power

The article analyzes the principles of the European Charter of Local Self-Government in terms of their implementation in the domestic system of local self-government, clarifying the importance and necessity of implementing the principles of the Charter. Problems have arisen due to the lack of compliance with the Charter in domestic law. Ways to implement the principles of the European Charter of Local Self-Government in reforming local self-government are proposed.

Key words: *European Charter of Local Self-Government, principles of local self-government, implementation of principles of local self-government, decentralization of power, reform of local self-government.*