

УДК 342.533 (477) (045)

**ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ  
ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

**EUROPEAN STANDARDS OF LOCAL DEMOCRACY  
AS AN IMPORTANT FACTOR OF MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE**

**Бойко Ю.В.,**

*асистент кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
ДВНЗ «Маріупольський державний університет»*

Стаття присвячена висвітленню сутності та змісту міжнародних стандартів місцевого самоврядування. В статті проводиться аналіз положень міжнародних документів-носіїв європейських стандартів, які до сьогодні не ратифіковані ВР України. Вказується на необхідність врахування стандартів місцевого самоврядування під час проведення муніципальної реформи.

**Ключові слова:** муніципальна реформа, місцеве самоврядування, локальна демократія, міжнародні стандарти, європейські стандарти місцевого самоврядування.

Статья посвящена вопросам определения сущности и содержания международных стандартов местного самоуправления. В статье проводится анализ положений международных документов-носителей европейских стандартов, которые до сих пор не ратифицированы ВР Украины. Указывается необходимость учета стандартов местного самоуправления при проведении муниципальной реформы.

**Ключевые слова:** муниципальная реформа, местное самоуправление, локальная демократия, международные стандарты, европейские стандарты местного самоуправления.

The article deals with determination of the nature and content of international standards of local government. The article analyzes the provisions of international carriers of European standards, which have not yet been ratified by the Verkhovna Rada. Indicates the need for accounting standards in local government munitsipal reform.

**Key words:** municipal reform, local government, local democracy, international standards, European standards of local government.

**Постановка проблеми.** З проблемою пошуку дієвої моделі місцевого самоврядування свого часу зіткнулися усі без виключення держави-члени ЄС. Зближення правових систем різних країн у рамках європейського співтовариства, виникнення стандартних юридичних механізмів та правил обумовлюють формування «європейської системи місцевого самоврядування», у якій діють відповідні муніципальні стандарти. Загальноновизнаним є той факт, що саме європейська модель місцевого самоврядування є такою, що якнайкраще підходить до українського суспільства, вона не має аналогів у світі. Саме тому на сучасному етапі розвитку України значно актуалізується питання про те, які саме європейські правові стандарти, що регламентують спільно вироблені європейськими державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав, необхідно реалізувати національною правовою системою для її демократизації та системного вдосконалення всієї системи муніципального права. Зокрема, аналіз практики реалізації муніципальної реформи у країнах-членах ЄС буде корисним в контексті модернізації національної системи місцевого самоврядування.

**Стан дослідження.** В умовах конституційної та муніципальної реформ особливої уваги потребує виокремлення проблемних питань реалізації міжнародних стандартів місцевого самоврядування в Україні, встановлених рамковими конвенціями, надання рекомендацій щодо їх практичної реалізації. Останнім часом ці проблеми перебувають у центрі уваги таких учених, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.А. Грицяк, В.М. Кампо, С.С. Квач, В.С. Куйбіда, В.І. Нудельман, М.В. Пітцик, М.О. Пухтинський, А.Ф. Ткачук та інші.

До сьогодні науковці надавали уваги здебільшого міжнародним стандартам місцевого самоврядування, що вже прийняті Україною, при цьому в контексті проведення муніципальної реформи. Значно актуалізуються також дослідження концептуальних положень тих муніципальних стандартів, що вже протягом багатьох років діють на європейському просторі, які з тих чи інших причин ще не прийняті національною правовою системою. Вказані документи досліджувалися науковцями епізодично та несистемно, але саме ці стандарти повинні бути взяті за напрямки реформування Української системи місцевого самоврядування.

**Метою статті** є визначення міжнародних договорів-носіїв європейських стандартів місцевого самоврядування, що не прийняті національною правовою системою, врахування яких є необхідною складовою муніципальної реформи в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Міжнародні стандарти місцевого самоврядування регламентують спільно вироблені державами підходи і принципи становлення і функціонування інституту місцевого самоврядування. На процеси розроблення таких норм впливають глобальні тенденції інтер-

націоналізації міжнародного життя. Вони опосередковано впливають на внутрішньодержавні й міждержавні відносини, в результаті чого суб'єкти міжнародного права розробляють стандартизовані правила поведінки і визнають їх юридично обов'язковими [1, с. 315].

З точки зору права під «міжнародними стандартами місцевого самоврядування» розуміють міжнародні норми, що регламентують муніципальну діяльність, прийняті державами в рамках міжнародних міждержавних організацій [2, с. 256]. Такими стандартами виступають міжнародно-правові норми, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій. Вони регламентують спільно вироблені державами підходи і принципи становлення і функціонування інституту місцевого самоврядування. Як наголошує О.В. Батанов, «особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є те, що вони регламентують спільно вироблені державами концептуальні підходи і міжнародні легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав» [3, с. 136]. Закріплення таких положень за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про роль цього інституту у міжнародному масштабі, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання [4, с. 19].

Інтеграція держав-членів ЄС у світове співтовариство накладає на них певні обов'язки з реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, а й у середині кожної держави. Європейський Союз дедалі частіше звертає увагу на проблеми місцевого самоврядування в країнах, які входять до його складу. Особливостями європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування є те, що вони встановлюють розроблені та сприйняті переважною більшістю країн європейського простору механізми функціонування муніципальної влади в окремих країнах ЄС. Закріплення таких положень на рівні співтовариства держав за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про важливість цього інституту не тільки в національному (внутрішньодержавному), але й у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання. Так, М.О. Баймуратов виділяє такі причини підвищення ролі місцевої влади у створенні об'єднаної Європи:

- на внутрішньодержавному рівні членів ЄС чітко позначилися тенденції децентралізації й деконцентрації державної влади, що призвело до формування на місцевому рівні, поряд з іншими інтересами місцевих співтовариств, «загального людського інтересу», детермінованого причинами економічного й культурного порядку, що має вагомий вплив на весь процес загальноєвропейської інтеграції;

- на міжнародній арені місцева й регіональна влада через загальні принципи конституювання,

загальні цілі і завдання, що стоять перед ними, та загальну ментальність змогли швидше досягти позитивних результатів у прикордонному співробітництві, а також працювати в галузі становлення системи міжнародного співробітництва з однойменними та іншими суб'єктами зарубіжних держав, уникаючи бюрократичних зволікань та різних обмежень [5, с. 166].

Конституція України запровадила механізм включення міжнародних договорів до національного правового поля. Серед ратифікованих Україною конвенцій спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав, визначальною є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., прийнята в рамках РЄ, яка містить важливі принципи конституційного та інституційного характеру, що визначають процес становлення, функціонування і розвитку інституту локальної демократії на теренах держави-члена РЄ. Хартія спрямована, насамперед, на втілення принципу ефективного місцевого самоврядування як основної складової демократії [6].

Ще одним документом, приєднання до якого стало важливим кроком на шляху України до впровадження стандартів європейського співтовариства, є Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними органами або органами влади 1980 р. [7], здійснена Постановою Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. за пропозицією Ради Міністрів РЄ, ще до вступу України в РЄ.

Ця конвенція визнає за місцевими і регіональними органами влади та місцевого самоврядування право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх повноважень, що встановлені внутрішньодержавним законодавством, з питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля з однойменними суб'єктами зарубіжних країн, що є суміжними.

Слід також відзначити Європейську Хартію регіональних мов або мов меншин [8], яка була підписана від імені України 2 травня 1996 року та ратифікована Верховною Радою України 15 травня 2003 року. Головна мета Хартії – охороняти та розвивати історичні регіональні мови або мови меншин Європи. Він був складений, з однієї сторони, з метою збереження та розвитку культурних традицій і спадщини Європи, а з іншої – з метою дотримання невід'ємного загальновизнаного права вживати регіональну мову або мову меншини у приватному та суспільному житті. Крім того, Хартія передбачає низку конкретних положень, спрямованих на заохочення використання регіональних мов або мов меншин у суспільному житті. Ці положення стосуються: освіти, правосуддя, адміністративних властей та публічних послуг, засобів масової інформації, культурної діяльності та засобів її здійснення, економічного та соціального життя і транскордонних обмінів.

В цьому контексті необхідно вказати на той факт, що система європейських муніципальних

стандартів є значно ширшою за той комплекс стандартів, що прийняті на цей час нашою державою. Саме цей факт, враховуючи необхідність проведення в Україні муніципальної реформи, обумовлює важливість доктринального дослідження та розробки пропозицій відносно прийняття частини загальноприйнятих європейськими країнами правил функціонування місцевого самоврядування, що до сьогодні залишалася поза увагою національного законодавця.

Проведений нами моніторинг існуючої міжнародно-правової основи організації муніципальної влади в країнах Європи дозволяє виділити наступні найбільш важливі на сьогодні для національної муніципальної реформи міжнародні документи:

1. Європейська хартія урбанізму, розроблена і прийнята Постійною конференцією місцевої і регіональної влади РЄ в 1992 року [9]. Головна мета Хартії – відродження міст континенту, поліпшення міського природного середовища проживання, реабілітація існуючої житлової інфраструктури, створення кращих соціальних і культурних можливостей у містах, комунальний розвиток і участь у ньому громадськості. Особливий інтерес становлять принципи ефективного міського управління і місцевого життя, що мають бути покладені в основу урбаністичної політики урядів і місцевої влади держав-членів РЄ, що, в свою чергу, може сприяти відродженню і відновленню міського життя. Прийняття цього документа дасть можливість стабільного розвитку і ефективного функціонування міських поселень в сучасних умовах (наприклад, розвиток транспорту і транспортної інфраструктури; стан навколишнього природного середовища і природи у місті; житлове будівництво; міська безпека і попередження злочинності; несприятливі чинники і положення інвалідів; організація спорту і дозвілля в місті; міська культура; організація охорони здоров'я та ін.).

2. Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, прийнята РЄ у лютому 1992 року [10]. Головна мета Хартії – заохотити держави надавати можливість іноземним резидентам отримувати реальні громадські та політичні права у місцевих громадах. Конвенція встановлює принцип, згідно з якими іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Ратифікація цього документу дасть можливість громадянам іноземних держав, які правомірно перебувають і мешкають на території іншої держави, інтегруватися в життя територіальної общини, а й наділити таких осіб правом обирати і бути обраними в місцеві органи самоврядування.

3. Європейська хартія регіонального самоврядування, прийнята РЄ в 1999 року [11], в якій основну увагу приділено становленню і функціонуванню місцевого самоврядування на регіональному рівні. Прийняття цього документа є істотним внеском у подальше зміцнення інституту місце-

вого самоврядування, адже він містить міжнародні стандарти, що регулюють якісно новий рівень взаємовідносин центральної державної влади і найважливіших адміністративних одиниць держави. Ратифікація цього документу може позитивно вплинути на подальше зміцнення інституту місцевого самоврядування, адже він містить міжнародні стандарти, що регулюють якісно новий рівень взаємовідносин центральної державної влади і найважливіших адміністративних одиниць держави.

4. Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні. Хартія прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи 21 травня 2003 року [12]. Ця Хартія має єдину природу з Європейською хартією про місцеве самоврядування 1985 р., оскільки прийнята безпосередньо державами-членами РЄ, носить для них обов'язковий характер, внаслідок чого національне законодавство цих держав має відповідати положенням Хартії. Головна мета Хартії – максимальне залучення молодих людей до активної участі в процесі ухвалення рішень і діяльності на місцевому і регіональному рівні, що має велике значення, якщо ми дійсно маємо намір побудувати більш демократичне, солідарне і процвітаюче суспільство. Ратифікація цього документу призведе до розвитку системи навчання молодих людей з питань участі в житті суспільства, постійне їх інформування, надання їм засобів комунікації, підтримку їх проектів і визнання та увагу до готовності молодих людей присвятити себе службі суспільству і безвідплатній праці. Участь можна вважати повноцінною лише в тому випадку, якщо визнається роль молодих людей в політичних партіях, профспілках і об'єднаннях, коли здійснюються зусилля з тим, щоб підтримати молодіжні об'єднання, створені за участі й силами самих молодих людей.

5. Європейська хартія міст, що була прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад РЄ 29 травня 2008 р. [13], яка визначає права громадян в європейських містах. Цей документ має велике значення для здійснення регіональної політики та регіонального самоврядування, адже спрямований на забезпечення системного розвитку територій. В Хартії досить ґрунтовно перераховано права громадян міст – це право на безпеку, роботу, житло, свободу пересування, охорону здоров'я, спорт

і дозвілля, сприятливе навколишнє середовище, право на участь в управлінні містом тощо. Ратифікація цього документу дасть змогу вирішити питання міського управління, а саме – умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст та безпека на вулицях. Однак для здійснення вказаних функцій громадяни міст повинні мати відповідні можливості, що дає змогу органам самоврядування мобілізувати необхідні фінансові ресурси.

Наведені документи містять принципові європейські підходи до організації та функціонування місцевого самоврядування, які вже протягом багатьох років реалізовані на європейському просторі та містять гнучкі демократичні механізми врегулювання муніципально-правових відносин, які до сьогодні відсутні в національній системі права. Врахування основних принципів, закладених у цих документах, є обов'язковим чинником проведення якісної муніципальної реформи, адже приєднання України до великої сім'ї європейських народів не є можливим без створення гідних соціальних і культурних можливостей у містах, надання державою можливості іноземним резидентам отримувати реальні громадські та політичні права у місцевих громадах, створення якісно нового рівня взаємовідносин центральної державної влади і найважливіших адміністративних одиниць держави, залучення молодих людей до активної участі в процесі ухвалення рішень на місцевому і регіональному рівнях та вирішення загальних питань міського управління.

**Висновки.** Аналіз міжнародних документів – носіїв європейських стандартів місцевого самоврядування – свідчить про наявність значної кількості не прийнятих Україною, проте важливих концептуальних засад функціонування національних інститутів локальної демократії, які вже апробовані протягом багатьох років в країнах Європи, врахування яких є невід'ємною складовою проведення якісної муніципальної реформи, що наблизить нашу державу до європейського простору.

На наше глибоке переконання, приєднання до таких документів дасть можливість прискорити проведення муніципальної реформи, провести її на високому якісному рівні, здійснити розробку механізмів формування й ефективної реалізації регіональної політики, перебудови системи адміністративно-територіального устрою України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Баймуратов М.О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України // Муніципальне право України : підручник / За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 315–348.
2. Муніципальне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. ; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
3. Батанов О.В. Муніципальне право України : підручник / Відповідальний редактор М.О. Баймуратов. – Х. : «Одісей», 2008. – 528.
4. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М.А. Баймуратов. – Харьков, 2000. – С. 19–20.
5. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України : підручник / За ред. Баймуратова М.О. – 2-е вид. доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
6. Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г. Преамбула – Страсбург, 1986 [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. Европейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями 1980р. Преамбула – Мадрид, 1980 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

8. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин та пояснювальна доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/Charter/Report\\_uk.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/Charter/Report_uk.pdf).
9. Charter for European Urbanism, Stockholm, 1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua>.
10. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Strasbourg, 5.II.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua>.
11. European Charter of Local Self-Government, 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.wikipedia.org>.
12. Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life. – 21 May 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.salto-youth.net>.
13. Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability, Denmark on 25 May 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>.