

УДК 342.4

**ВПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ
НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ
СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ**

**STANDARDS OF GOOD GOVERNANCE IN LOCAL AS A PREREQUISITE
FOR THE REALIZATION OF SOCIAL RIGHTS OF LOCAL GOVERNMENTS**

Дробуш І.В.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Національного університету водного господарства і природокористування*

Стаття присвячена проблемам реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням, вирішення яких залежить від ефективності впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. Проаналізовано положення основних європейських стандартів місцевої демократії, проблеми їх адаптації до сучасних умов життя територіальних громад. Автор акцентує увагу на необхідності ратифікації ряду міжнародних стандартів місцевого самоврядування, а також критично оцінює вітчизняне законодавство, яке стримує процеси децентралізації управління, не сприяє ефективному функціонуванню місцевого та регіонального самоврядування, а отже й реалізації соціальних прав людини.

Ключові слова: місцеве самоврядування, соціальні права, добре місцеве та регіональне врядування, європейські стандарти, децентралізація.

Статья посвящена проблемам реализации социальных прав местного самоуправления, решение которых зависит от эффективности внедрения стандартов хорошего управления на местном уровне. Проанализированы положения основных европейских стандартов местной демократии, проблемы их адаптации к современным условиям жизни территориальных общин. Автор акцентирует внимание на необходимости ратификации ряда международных стандартов местного самоуправления, а также критически оценивает отечественное законодательство, которое сдерживает процессы децентрализации управления, не способствует эффективному функционированию местного и регионального самоуправления, а значит и реализации социальных прав человека.

Ключевые слова: местное самоуправление, социальные права, хорошее местное и региональное управление, европейские стандарты, децентрализация.

This article is devoted to the problems of social rights to local self-government, the resolution of which depends on the effectiveness of standards of good governance at the local level. Analysis of provision of basic European standards of local democracy, problems of adaptation to modern conditions of life of local communities is given. By emphasizing the need to ratify a number of international standards, local governments, and critically evaluates the domestic legislation that hinders the processes of decentralization does not contribute to the effective functioning of local and regional authorities, and hence the realization of social rights.

Key words: local government, social rights, good local and regional governance, European standards, decentralization.

Постановка проблеми. Реалізація Україною політики євроінтеграції, розвитку співробітництва з європейськими інституціями, насамперед з Радою Європи та Євросоюзом, сприяє та прискорює реформування інститутів місцевої демократії.

Необхідно зазначити, що ще під час вступу до Ради Європи Україна з метою дотримання ст. 3 Статуту Ради Європи взяла на себе низку зобов'язань, внесених до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995), зокрема щодо розвитку місцевої та регіональної демократії, які на даний час залишилися у вигляді певних декларативних політичних гасел.

Як зазначає академік Ю.С. Шемшученко, саме місцеве самоврядування зосереджує в собі політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку. Також на цьому рівні організації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами жителів територіальних громад [1, с. 675].

Результатом стала ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, яка демонструє на європейському рівні політичну волю зробити життєздатними на всіх рівнях територіального управління принципи, які Рада Європи захищає з моменту свого утворення, вважаючи своїм завданням підтримання демократичної свідомості в Європі та захисту прав людини в найширшому обсязі. М. Гірняк, аналізуючи правову природу Хартії, відзначає, що, незважаючи на труднощі, які супроводжували прийняття і ратифікацію на першому етапі її існування, цей документ незабаром переріс у загальноприйнятий європейський стандарт. За своєю сутністю Хартія спрямована на утвердження та захист самостійності місцевого самоврядування як фундаментального принципу демократичного конституційного устрою країн Європи [2, с. 10]. Вона містить зобов'язання для держав-членів Ради Європи щодо забезпечення політичної, адміністративної та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Хартія не визначає конкретні форми, обов'язкові моделі місцевого самоврядування. Її положення сприяють, спрямовують окремі країни на пошук та побудову найбільш дієвих моделей функціонування місцевої демократії. Положення Хартії увійшли до національного законодавства практично усіх країн Європи та здебільшого відображені у багатьох конституціях країн так званої «нової демократії».

Стан дослідження. Україна без застережень ратифікувала Хартію у 1997 р., і вже із 1998 р. вона є частиною національного законодавства. З того часу її положення ставали предметом багатьох наукових досліджень та дискусій фахівців різних галузей, зо-

крема, таких: В. Авер'янов, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, В. Григор'єв, В. Кампо, І. Коліушко, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, Г. Мурашин, В. Погорілко, М. Пухтинський, Ю. Тодика, О. Фрицький, Ю. Шемшученко та ін. Важливо зазначити, що чинне національне законодавство України про місцеве самоврядування у переважній більшості сприйняло положення Хартії, яка, як справедливо зазначав В. Погорілко виступає своєрідним концептом локальної демократії на європейському правовому просторі [3, с. 155] та сприяє зміцненню інституту місцевого самоврядування, наголошуючи на необхідності децентралізації влади. Як зазначає В. Нудельман, реформування місцевого самоврядування – найважливіша ланка децентралізації влади [4, с. 266].

Таким чином, положення Хартії стали основою впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. Саме тому, **метою статті** є з'ясування сутності поняття «добре місцеве та регіональне врядування», особливостей впровадження європейських стандартів у вітчизняне законодавство, аналіз муніципальної практики щодо реалізації соціальних прав людини та громадянина на місцевому та регіональному рівнях.

Виклад основного матеріалу. «Добре місцеве та регіональне врядування» є суспільною цінністю, яку всі країни-члени Ради Європи бажано досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. На думку В.І. Куйбіди, в широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підвітне врядування на місцевому і регіональному рівнях. Забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування у країнах-членах РЄ стоїть цілого ряду завдань, зокрема стосовно внутрішніх взаємовідносин між місцевою і регіональною владою, їх стосунків з іншими органами влади та громадянами тощо [5, с. 6]. Вважаємо впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні необхідною умовою реалізації усього комплексу прав місцевих жителів, що в свою чергу яскраво свідчатиме про сприяння забезпеченню прав людини, верховенства права, розвитку демократії на місцевому та регіональному рівнях.

Таке бачення подальшого розвитку місцевого самоврядування повністю відповідає положенням Європейської стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.

У 2005 році на зустрічі у Варшаві під час Третього Самміту глави держав та урядів країн-членів Ради Європи заявили про те, що «дієва демократія та добре врядування на всіх рівнях є неодмінно необхідними для упередження конфліктів, підтримання стабільності, сприяння економічному та соціальному

розвитку, а отже – для забезпечення сталого розвитку громад, в яких люди хотіли б жити й працювати сьогодні та в майбутньому». Добре врядування – це необхідна вимога на всіх рівнях державного управління. На місцевому рівні воно є життєво важливим, оскільки місцева влада найближча до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчутти причетність до суспільних дій.

Мета Стратегії полягає в тому, аби громадяни усіх європейських країн відчули користь від доброго демократичного врядування на місцевому рівні завдяки послідовному поліпшенню якості місцевих суспільних послуг, залученню населення до вироблення політик, які відповідають їхнім законним очікуванням.

Досягнути такої мети можна лише шляхом виконання трьох основних завдань: 1. Громадяни стають у центрі всіх демократичних інституцій і процесів. Дійсно, участь громадян у суспільно-політичному житті є важливим елементом демократії. Ефективна демократія залежить від можливості громадян висловити свою думку та бути почутими. У зв'язку з цим 16 листопада 2009 р. було підписано Додатковий протокол до Хартії про право участі у справах місцевого органу влади, основні положення якого зводяться до підсилення права участі та впливу на здійснення повноважень і обов'язків місцевих органів влади кожного громадянина та права на отримання інформації від місцевих органів влади. Чому забезпечення участі громадян є настільки важливим питанням? По-перше, участь громадян є ключовим елементом у забезпеченні легітимності рішення органів місцевого самоврядування.

Другим ключовим аргументом є той факт, що тільки тісна взаємодія з громадянами допомагає владі виробити оптимальні шляхи для самовдосконалення та покращення якості своєї роботи. І, нарешті, участь громадян має суттєву цінність для розвитку почуття громадянства, належності до певної спільноти.

2. Держави створюють і підтримують інституційні передумови для вдосконалення врядування на місцевому рівні, покладаючись на свої чинні зобов'язання у відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших стандартів Ради Європи.

3. Органи місцевої влади постійно вдосконалюють свою систему врядування відповідно до 12 принципів.

Необхідною передумовою імплементації цих Принципів є наявність у місцевої влади повноважень, обов'язків і відповідних ресурсів, що дають їм змогу «регулювати та управляти суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». Основоположними принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні є: чутливість, щоб забезпечити, аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян; ефективність і результативність, щоб забезпечити досягнення цілей і вод-

ночас найраціональнішого використання ресурсів; відкритість та прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння, як ведуться суспільні справи; верховенство права, щоб забезпечити справедливості, безсторонності і передбачуваності; права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не виключається; та ін.

Шляхи вирішення соціальних проблем територіальних громад в контексті доброго врядування містяться й в інших європейських стандартах місцевого самоврядування.

Так, Європейська хартія міст (Маніфест нової урбаністики), прийнята Конгресом в ході його 15 Пленарної сесії 29 травня 2008 р. в Страсбурзі, виходить з того, що необхідно створити таке місто, яке було б простором високої якості життя для усіх, забезпечував доступ усім до міста і його служб, зокрема в сфері освіти, охорони здоров'я, культури і житла. Місто покликане також бути місцем справжнього соціального співіснування, що відбиває прагнення побудувати в Європі згуртоване, відкрите і диверсифіковане суспільство, засноване на високих стандартах якості життя.

При цьому особливе значення має питання житла. Постійне переміщення населення останніми роками привело до росту наших міст, викликавши в містах житлову кризу, яка загострилася в результаті росту цін на нерухомість і землю. Незважаючи на це, необхідно не лише дотримуватися принципу права на житло, а й знаходити шляхи його реалізації.

Такі цілі вимагають сильної політичної волі і проведення політики активної солідарності, заснованої на демократичній етиці. Це потрібно для сприяння солідарності між поколіннями, по відношенню до осіб з низьким рівнем доходу, інвалідам і усім тим, хто зазнає фінансові і соціальні труднощі. Кінцеве завдання цієї політики – боротися з соціальним відчуженням і надавати кожному можливість користуватися величезним потенціалом міста.

Україна теж має намір втілити в життя основні положення щодо сталого розвитку міст, які передбачають реалізацію міським населенням соціальних прав та покращення якості життя в містах. Яскравим свідченням цього стало прийняття Хартії українських міст, розробленої Асоціацією міст України на основі і з врахуванням Європейської Хартії міст, яка увібрала в себе значний досвід з питань міського розвитку.

Хартія базується на конкретних обов'язках місцевих органів влади в галузі розвитку міст; якісних аспектах розвитку міст і якості життя в містах; ідеї співробітництва і солідарності між місцевими органами влади з метою забезпечення кращих умов життя в містах, між національними та місцевими органами влади з питань передачі повноважень, між місцевими органами влади та їх громадами з метою вивчення потреб міст і залучення їх мешканців до процесу прийняття рішень; на ідеї надання мешканцям міст гарантованих постійних соціальних прав:

на житло, охорону здоров'я, на працю, достатній життєвий рівень, допомогу соціально незахищеним верствам населення за рахунок місцевих бюджетів, муніципальних фондів, тощо.

Хартія відстоює рівність в правах для всіх мешканців міст незалежно від статі, віку, раси, релігії, соціального, економічного, політичного стану, фізичних та психічних вад. Таким чином, захист цих прав шляхом напрацювання відповідної стратегії є одним з головних обов'язків місцевих та регіональних органів влади.

Рівень реалізації соціальних прав територіальної громади напряму визначає рівень довіри кожного мешканця до інституту місцевого самоврядування. Особливо актуальними щодо цього є питання соціального захисту відповідних категорій громадян, зокрема проблема ефективності реалізації прав соціально незахищеними верствами населення. Мова йде не лише про інвалідів, а й про таку категорію як молодь, яка сьогодні теж позбавлена можливості реалізувати свої соціальні права, зокрема право на працю, право на житло, а відповідно й право на достатній життєвий рівень.

Тому важливе значення має втілення в життя положень, що містяться в Європейській хартії про участь молоді в муніципальному і регіональному житті 1992 р., переглянутій у 2003 р. та забезпечують підвищення здатності молоді інтегруватися як у місцеву спільноту, так і реалізувати свої здібності на загальнодержавному рівні.

Ця Хартія сприяє залученню молоді до процесу ухвалення рішень, які безпосередньо впливають на їхнє життя і заохочують займати активну позицію в тих змінах, що відбуваються на їхній вулиці, в їхньому кварталі, місті.

При цьому місцевим і регіональним властям слід враховувати різні потреби молодих людей в сільській місцевості при розробці і здійсненні заходів, направлених на залучення молоді в суспільне життя. Тому вони повинні забезпечити, щоб політика в сфері освіти, зайнятості, житлового господарства, транспорту і інших сферах відображала і враховувала особливі потреби молодих людей, що проживають у сільській місцевості. Ця політика повинна допомогти молодим людям, які хочуть жити в сільській місцевості. Молоді люди, що живуть у сільській місцевості, не повинні відчувати незручностей або стикатися з рівнем соціальних послуг і забезпечення нижчим, ніж у містах.

Досліджуючи проблеми реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням, ми жодним чином їх не розмежовуємо за правовим статусом особи, оскільки жителями є не лише громадяни, а й іноземці, які постійно проживають на відповідній території та мають бути повноправними членами територіальних громад, оскільки спільними є не лише місце проживання, окреслене певною територією, а й соціальні проблеми та нерідко відсутність їх практичного вирішення.

Тому актуальним є питання ратифікації Україною Європейської конвенції про участь іноземців у

громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р. Її основна мета – сприяти залученню постійних мешканців-іноземців у життя суспільства на місцевому рівні. Зокрема, передбачається, що держава повинна забезпечити іноземцям, що проживають на законних підставах, на тих самих умовах, що і власним громадянам, «класичні права. Також передбачається можливість надавати іноземцям право обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування, що на законних підставах проживають на території держави понад п'ять років. Прикладом виняткової лояльності до іноземних громадян у муніципальному виборчому праві є Швеція. Зважаючи на історичні традиції, право голосу мають громадяни Ісландії та Норвегії, а також громадяни держав-членів ЄС. Інші іноземні громадяни мають право голосу, якщо вони проживають у Швеції не менше трьох років поспіль до виборів.

Потребує ратифікації й Європейська хартія регіонального самоврядування, яка регламентує якісно новий рівень взаємовідносин органів державної влади та регіональних органів самоврядування, зміцнення основ регіональної муніципальної влади. Враховуючи сучасний стан євроінтеграційних процесів, така ратифікація є неминучою.

Вважаємо, що саме децентралізація у здійсненні публічної влади є одним із ключових принципів розвитку демократії. На жаль, аналізуючи ряд законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих в 2012 р., складається враження про те, що Україна змінила свої наміри розвивати та зміцнювати місцеве самоврядування відповідно до європейських стандартів, натомість прагне підпорядкувати його органам виконавчої влади, в черговий раз централізувати державну владу.

Свідченням тому, наприклад, є Закон України «Про всеукраїнський референдум», прийняття якого фактично позбавило територіальні громади можливості проводити місцеві референдуми. Ілюструє проблему й досвід реалізації Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», ст. 17 якого передбачено, що однією із основних форм взаємодії асоціацій з органами державної влади є надання висновків асоціацій до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого та регіонального розвитку. Звернемо увагу й на проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 9673 від 11 січня 2012 р., внесений Кабінетом Міністрів України, однією з основних відмінностей якого від його чинної редакції є спроби поширити відповідні норми Закону України «Про державну службу» на службу в органах місцевого самоврядування. Тенденцію посилення позицій державного управління на муніципальному рівні рельєфно ілюструє й Указ Президента України № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» [6].

Тому не можна не погодитися з висновками професора О.В. Батанова про амбівалентність вітчизняної моделі місцевого самоврядування, що

обумовлено, з одного боку, конституційним визнанням та гарантуванням місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади, рухом до децентралізації публічної влади, її видової та функціональної градації на державну та муніципальну владу, закріпленням відмінних принципів їх організації та функціонування, стрімким розвитком доктрини муніципального права, а, з іншого боку, суперечливою державною політикою у сфері місцевого самоврядування в сучасній Україні, посиленням тенденцій рецентралізації інституту місцевого самоврядування, тобто його розвитку всупереч конституційним принципам місцевого самоврядування у зворотному напрямі, у бік централізації, звуженням його автономного від державної влади статусу,

прагненням одержавити його, інтегрувати в державно-управлінські публічні відносини як з точки зору організації, так і функціонування. Зміни, які намічаються у галузі місцевого самоврядування, можна розглядати як чергову муніципальну контрреволюцію... [7, с. 90]

Висновки. Тому правильний вибір стратегії розвитку держави та суспільства неможливий без розуміння та врахування тенденцій європейського розвитку, найважливішими серед яких є децентралізація управління, зміцнення муніципальної влади з тим, щоб на місцевому рівні забезпечити кожному мешканцю можливість ефективної реалізації його соціальних та інших прав шляхом втілення в життя принципів доброго врядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. – Т. 2/ За ред. Ю.С. Шемшученка. – К., 2008. – 800с.
2. Гірняк М.В. Європейська Хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю [Текст] / М. В. Гірняк – Львів, 2004 – 57 с.
3. Погорілко, В. Ф. Муніципальне право України [Текст] : підручник / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций и др. / за ред. Баймуратова М. О. – 2-ге вид., доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
4. Нудельман, В. Місцеве самоврядування – шляхи розвитку [Текст] / В. Нудельман // Проблеми реформування публічної влади : зб. матер. та док. ; заг. ред. Р. П. Безсмертного; наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2009. – С. 266–273.
5. Куйбіда В.С., Толкованов В.В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / Куйбіда В.С., Толкованов В.В. – К., 2010. – 258 с.
6. Указ Президента України № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» від 24 травня 2013 року [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15772.html>.
7. Батанов О.В. Проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади з позиції теорії сучасного муніципалізму // Порівняльно-аналітичне право. № 3 – 1. – 2013. – С.87–91.