

УДК 342.4

**ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
У ВІТЧИЗНЯНУ СИСТЕМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF THE EUROPEAN CHARTER  
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
IN THE DOMESTIC SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT**

**Чудик Н.О.,**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри публічного права  
юридичного факультету*

*Тернопільського національного економічного університету*

**Мудрак Р.М.,**

*студент III курсу  
юридичного факультету*

*Тернопільського національного економічного університету*

У статті визначається залежність інтеграції України до ЄС від системного розвитку інституту місцевого самоврядування на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування. Досліджуються принципи Європейської хартії місцевого самоврядування в аспекті їх імплементації у вітчизняну систему місцевого самоврядування. Особу увагу приділяється проблемам процесу правової реалізації в Україні вимог Хартії місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** імплементація, місцеве самоврядування, принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, Рада Європи, міжнародне співробітництво, вітчизняна система місцевого самоврядування.

В статье определяется зависимость интеграции Украины в ЕС от системного развития института местного самоуправления на принципах Европейской хартии местного самоуправления. Исследуются принципы Европейской хартии местного самоуправления в аспекте их имплементации в отечественную систему местного самоуправления. Особое внимание уделяется проблемам процесса правовой реализации в Украине требований Хартии местного самоуправления.

**Ключевые слова:** имплементация, местное самоуправление, принципы Европейской хартии местного самоуправления, Совет Европы, международное сотрудничество, отечественная система местного самоуправления.

In the article is determined dependence of Ukraine's integration to the Council of Europe of the system of development of local government institution based on the principles of the European Charter of Local Self-Government. Investigated the principles of the European Charter of Local Self-Government in aspect of the implementation in the national system of local government. Special attention is paid to the problems of the legal process of implementation of requirements of the European Charter of Local Self-Government.

**Key words:** implementation, local government, the principles of the European Charter of Local Self-Government, the Council of Europe, international cooperation, the national system of local government.

**Постановка проблеми.** Для України як незалежної держави гостро стоїть питання входження в Європейський Союз з метою стабілізації економічного розвитку. Можна з впевненістю стверджувати, що Україна має всі підстави, щоб зайняти належне місце в системі міжнародної торгівлі і світовій економіці в цілому [9, с.

12]. Поглибленню співпраці України з Європейським Союзом перешкоджає надмірне втручання держави в економіку, політична нестабільність, невідповідна європейським стандартам правова база України.

Входження України до економіко-політичного простору Європи невід'ємно пов'язано з отриман-

ням членства в гуманітарно-правовій організації – Раді Європи. У 1995 р. Україна стала 37-м членом Ради Європи і на виконання своїх зобов'язань перед цією європейською інституцією наша держава ратифікувала Хартію місцевого самоврядування. У цьому плані показовим є той факт, що ця ратифікація була здійснена без будь-яких застережень з боку України (Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР). Отже, і нині, і тим більше – у майбутньому системному реформаційному процесі (як адміністративно-територіального устрою, регіонального урядування, так і місцевого самоврядування), перед державою неодмінно постане питання – яким чином будуть виконані міжнародні зобов'язання України у площині місцевого самоврядування.

Проаналізувавши принципи та стандарти, задекларовані в Хартії, можна дійти висновку щодо їх неповного відтворення в Конституції України [7] та чинних законах України. На думку академіка НАН України Ю. Шемшученка, в Україні досі немає дієвого механізму імплементації вимог європейського права, насамперед, права Ради Європи, членом якої є Україна, у національне законодавство. Хоча принципом європейського права, як і міжнародного права взагалі, є його пріоритетність над національним правом.

Звідси випливає, що держави-члени Ради Європи, по-перше, не повинні приймати акти, що суперечать стандартам європейського права. По-друге, держави-члени зобов'язані застосовувати норми європейського права безпосередньо. Такими є вимоги європейської інтеграції, до якої поступово долучається й Україна [12, с. 11]. Тож наразі існує проблема імплементації цих принципів в національному законодавстві.

**Стан дослідження.** 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: В. О. Антоненко [1], М. О. Баймуратова [3], В. І. Борденюк [4], В. С. Куйбіда [8], М. О. Пухтинський [11] та ін.

Проте, враховуючи сьогоденне актуальне обговорення на місцях Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, жодних аналітичних матеріалів щодо ролі та місця принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в існуючій вітчизняній системі місцевого самоврядування не висвітлюється. Вказане, на нашу думку, може негативно впливати на процес реформування та побудову європейської системи місцевого самоврядування з урахуванням національних особливостей.

**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.

**Виклад основного матеріалу.** Хартія місцевого самоврядування є одним із джерел муніципально-

го 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.

Нині в Україні триває процес імплементації Хартії місцевого самоврядування. Його аналіз дозволяє виокремити ряд проблем, пов'язаних з імплементаційним процесом Хартії місцевого самоврядування у правове поле держави.

По-перше, це проблема форми моделі влади, що має закріпитися під час сучасних конституційних реформ. З одного боку, вона може бути демократичною, заснованою на новітніх європейських підходах, що базуються на децентралізації й субсидіарності [2, с. 721]. Суть принципу субсидіарності полягає в тому, що компетенція у державі розподіляється так, щоб проблеми вирішувалися на тому рівні, де вони виникають. За інших рівних умов перевага надається нижчим, а не вищим органам влади. Пріоритет належить інституту, який знаходиться найближче до громадянина, а отже і найлегше ним контролюється. Запровадження децентралізації владних повноважень зі збереженням унітарного державного устрою передбачало б перерозподіл компетенцій, владного навантаження, системи бюджетного і міжбюджетного фінансування. Адекватний розподіл повноважень між центром і областями тільки сприяв би розвитку держави в цілому, особливо враховуючи потенційну можливість приєднатися в майбутньому до європейських стандартів.

З іншого боку, модель влади може бути бюрократичною, тобто такою, що ґрунтується на централізації владних повноважень і ресурсів у виконавчій владі й адміністративній опіці держави над місцевим самоврядуванням. Щодо останнього, зважаючи на сумний досвід української держави в умовах соціалістичної (або інакше – чітко вираженої командно-адміністративної, політизовано-бюрократичної) влади, видається досить сумнівним розвиток такої моделі. Тому альтернативна (або демократична, європейська) модель влади є реальним вирішенням проблеми форми влади взагалі.

Проблемним залишається і відображення у Конституції України та Законі України від 21 травня 1997 р. № 280/98-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [5, с. 170] принципів місцевої самоврядності, визначених Хартією місцевого самоврядування.

З огляду на європейський орієнтир розвитку і, як наслідок, формування відповідних рівнів публічної влади в Україні (наднаціональний, національний, регіональний, місцевий), ця проблема є наріжною, так як Хартією місцевого самоврядування визначено основні принципи місцевого самоврядування: правова, адміністративна (організаційна) і фінансова самостійність органів місцевого самоврядування. Повне відтворення цих принципів у вітчизняному законодавстві (у тому числі, на конституційному рівні) є умовою і способом виконання взятих на себе Україною зобов'язань з питань місцевої демократії. З цього приводу слід зауважити, що на рівні Конституції України (статті 140-147) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, визначено поняття місцевого самоврядування, загалом окреслено підзаконність діяльності цього інституту та викладено основні засади такої діяльності.

Також Хартією місцевого самоврядування встановлено ще низку інших важливих принципів, що мають значення для формування демократичної моделі влади. До них, зокрема, входить принцип реальності місцевого самоврядування (пункт 1 статті 3 Хартії місцевого самоврядування). Цей принцип передбачає, що місцеве самоврядування є правом і здатністю місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції в інтересах місцевого населення. Проте вимоги цього принципу не знайшли належної реалізації ні в законодавстві України, ні у практиці, оскільки в цьому плані виокремлюються дві практичні проблеми, зумовлені сучасною територіальною організацією влади, а саме – вона не дає змоги: чітко визначити перелік питань місцевого значення; розмежувати повноваження між місцевими органами виконавчої влади та місцевим самоуправлінням.

Окремої уваги заслуговує питання відтворення та реалізації принципу цілісності та недоторканності території суб'єктів місцевого самоврядування. В юридичній літературі неодноразово зверталася увага на те, що в Конституції та законах України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування, не встановлені межі територіальних громад. Більше того – в законодавчому полі України взагалі відсутнє визначення терміну, що міститься у статті 5 Хартії місцевого самоврядування – «територіальні кордони органів місцевого самоврядування». Це спричинило вживання в окремих нормативних актах низки понять і термінів, що не дістали відповідного 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». За цих умов стверджувати про повну реалізацію у вітчизняному правовому полі принципу реальності місцевого самоврядування немає законодавчих підстав.

Відсутність чіткого законодавчого розмежування повноважень між різними видами публічної влади, наявність адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади (центрального, обласного рівня) також ставить під сумнів реалізацію в нашій державі принципу реальності місцевого самоврядування.

Особливе занепокоєння з цього приводу викликає практика неузгодження місцевими органами виконавчої влади з органами місцевого самоврядування порядку вирішення питань, що прямо зачіпають права та інтереси місцевих громад. Прикладом такої практики є надання місцевими державними адміністраціями земельних ділянок у користування (постійне або довгострокове) фізичним або юридичним особам без погодження цього питання з відповідними радами. З урахуванням того факту, що стратегічною запорукою розвитку України як вітчизняні, так і іноземні дослідники вбачають дбайливе, ощадливе й раціональне використання земельних ресурсів, законодавче вирішення компетенційних суперечок органів публічної влади державного і самоврядного рівнів має стати найважливішим пріоритетом.

З часу ратифікації Хартії місцевого самоврядування (1997 р.) в Україні процедура судового та позасудового захисту прав та законних інтересів територіальної громади не деталізована. Отже, залишається не реалізованим право органів місцевого самоврядування на правовий захист задля гарантування їм вільного здійснення своїх повноважень (стаття 11 Хартії місцевого самоврядування).

Так, чинне законодавство України передбачає право органів самоврядування звертатися до судів загальної та спеціальної юрисдикції. Проте вони не можуть звертатися з конституційним поданням до Конституційного Суду України, який контролює відповідність законів та інших нормативно-правових актів Конституції України. Про те, що Європейська хартія місцевого самоврядування ще не є чинним правом, свідчить і сама практика Конституційного Суду України. Так у Рішенні Конституційного Суду у справі щодо тлумачення статей Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 13 травня 1998 року в мотивувальній частині є положення про відповідність українського законодавства Європейській хартії місцевого самоврядування стосовно вимог несумісності статусу депутата місцевої ради. Однак резолютивна частина цього рішення не містить звернення до Хартії, – це є свідченням того, що Європейська хартія ще не стала актом правозастосовної діяльності і лише виконує роль аргументу [6].

Про важливість принципу верховенства права згадується у Преамбулі до Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейським співтовариством від 10 листопада 1994 р.

Принципу верховенства права приділяється велика увага у Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 1998. Цій проблематиці присвячена Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999, Декларація, прийнята Європейською Радою на Копенгагенському самміті у червні 1993 р.

У ст. Статуту Ради Європи наголошується на тому, що кожний член Ради Європи обов'язково має визначити принципи верховенства права.

У Законі України Про приєднання України до Статуту Ради Європи від 31 жовтня 1995 р. було підтверджено відданість України ідеалам та принципам, які є спільним надбанням європейських народів, зокрема принципу верховенства права. Україна приєдналась до цього Статуту також і в інтересах «збереження та подальшого втілення в життя цих ідеалів».

У зміцненні механізмів позасудового захисту прав і законних інтересів територіальної громади слід було б поширювати досвід щодо створення правозахисних організацій місцевого самоврядування. Йдеться про створення системи надання кваліфікованої юридичної допомоги для захисту прав та законних інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У проєкті Європейської хартії регіональної демократії визначено ключові принципи регіональної демократії: принцип субсидіарності (передання повноважень з верхніх на більш нижчі рівні влади), принцип належного управління і адміністрації, принцип дотримання законів і територіальної цілісності, принцип єдності соціальних і економічних цілей всіх рівнів влади – від місцевого самоврядування до центрального уряду. Цей документ, за його чітким визначенням (пп. 13, 14), є взаємодоповнюваним із Хартією місцевого самоврядування, але у такому ключі, щоб регіональна демократія не здійснювалася за рахунок місцевих органів влади.

Окремо слід зазначити, що в Україні з Європейською хартією місцевого самоврядування пов'язані проблеми не тільки з її офіційним опублікуванням. Як зауважує дослідник В.Пархоменко, неофіційний український переклад поняття місцевого самоврядування суперечить духу Європейської хартії, оскільки зводить це поняття лише до виконання публічних справ на локальному рівні. Насправді предмет функціонування місцевого самоврядування є значно ширшим і складнішим [10].

**Висновки.** Проведене дослідження стану правової реалізації положень Хартії місцевого самоврядування свідчить про їх неповне відтворення в Конституції України та чинних законах України. Якщо конституційне і законодавче визнання місцевого самоврядування, визначення його підзаконності знайшли своє відображення у правовому полі держави, то стан реалізації інших правових вимог європейської спільноти щодо місцевої демократії залишається недостатнім і частково незадовільним.

Зважаючи на курс європейської інтеграції України, слід пам'ятати, що регіоналізація і децентралізація є провідними принципами європейської політики. Загальновизнаним є й те, що у межах Європейського Союзу майбутнє мають тільки ті держави, які у своєму устрої реалізують концепцію регіоналізації. Наслідок децентралізації – місцева і регіональна автономія. Без вирішення цих питань важко наблизитися до європейських стандартів життя і, тим більше, втілити їх у практику.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. моногр. / В. О. Антоненко та ін. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
2. 6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. монографія. / За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с. – С. 719-720.
3. Баймуратова М. О. Муніципальне право України : підручник / М. О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 716 с.
4. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
5. 8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради, 1997, № 24. – 170 с.
6. 18. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Питання теорії і практики / А. А. Коваленко. – К., Довіра, 1997. – 375 с.
7. 1. Конституція України. Закон України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
8. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії / В. С. Куйбіда. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 467 с.
9. Медведєв В. Вступ до світової організації торгівлі як вирішальний крок на шляху інтеграції України до ЄС / В. Медведєв, В. П'ятницький. – Тернопіль: Лілея, 2000. – 220 с.
10. 15. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / В. Пархоменко. – К., 1999. – 440 с.
11. Пухтинський М. О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні / М. О. Пухтинський, П. Т. Павленчик, В. М. Князєв. – К. : Логос, 2002. – 212 с.
12. Шемшученко Ю. С. Європейське право: теорія і практика / Ю. С. Шемшученко // Адвокат. – 1998. – № 4. – С. 10.