

УДК 342.11.3

ВПЛИВ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ

INFLUENCE OF EUROPEAN STANDARDS OF LOCAL DEMOCRACY IN THE FORMATION OF A SYSTEM OF MUNICIPAL LEGAL NORMS

Шупик Д.С.,
*аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Маріупольського державного університету*

Стаття присвячена дослідженню особливостей окремих видів муніципально-правових норм. Автор вивчає питання впливу міжнародних стандартів локальної демократії на процеси формування системи муніципального права України. Вказується, що після підписання угоди про асоціацію України з ЄС, наша країна починає якісно новий, а можливо й більш динамічний етап реформування системи муніципально-правових норм у контексті її гармонізації із правом держав членів ЄС.

Ключові слова: міжнародні стандарти місцевого самоврядування, муніципальна норма, принципи міжнародного права, норма-принцип, конституційні принципи.

Статья посвящена исследованию особенностей отдельных видов муниципально-правовых норм. Автор изучает вопрос влияния международных стандартов локальной демократии на процессы формирования системы муниципального права Украины. Автор указывает, что после подписания соглашения об ассоциации Украины с ЕС, наша страна начинает качественно новый, а возможно и более динамичный этап реформирования системы муниципально-правовых норм в контексте ее гармонизации с правом государств-членов ЕС.

Ключевые слова: международные стандарты местного самоуправления, муниципальная норма, принципы международного права, норма-принцип, конституционные принципы.

The article investigates the characteristics of certain types of norm of municipal law. The author is study the process of impact of international standards of local democracy on the process of formation the system of municipal law of Ukraine. The author points out that after the signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU, our country will begin a new and perhaps more dynamic phase of reform of municipal legal norms in the context of the harmonization of the law of the Member States of the EU.

Key words: international standards of local government, municipal norm, principles of international law, rules-principal, constitutional principles.

Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Фактичне, дієве та результативне місцеве самоврядування можливе лише за наявності певних правових умов його організації та діяльності, які в свою чергу складають нормативно-правові основи місцевого самоврядування. До системи норм муніципального права входять різні як за юридичною силою, так і за своєю природою правові норми. Усі ці норми можна поділити на дві групи – міжнародно-правові норми, які Україна сприймає як результат плідної співпраці на міжнародній арені та норми національного права, які вироблені законодавцем та закріплені у «внутрішньодержавних» нормативних актах.

Процеси інтеграції України до європейського співтовариства вимагають приведення всієї системи права взагалі та муніципального права зокрема, до тих вимог та стандартів, що розроблені сумісно країнами ЄС та закріплені в міжнародних документах у нормах, які в результаті багатократного використання стають європейськими правовими стандартами. Не викликає сумніву, що для успішності процесу реформування національної системи муніципального права необхідними виявляються доктринальні дослідження, пов'язані із визначенням процесу впливу європейських стандартів на формування системи муніципально-правових норм.

Досі обрана проблематика розглядалася виключно епізодично в рамках інших досліджень, окремі ж комплексні дослідження питань про роль міжнародних стандартів у процесах побудови системи муніципально-правових норм на сьогодні відсутні.

Серед учених, роботи яких звертають увагу на досліджувану проблему, та фактично заклали фундамент для наших досліджень варто вказати: М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, А.О. Васечко, Ю.О. Волошина, С.С. Квача, В.В. Кравченко, О.А. Назаренко, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодику.

Мета цієї роботи полягає в тому, щоб розглянувши деякі особливості системи муніципально-правових норм виявити ту роль, яку відіграють норми міжнародних договорів у процесі її побудови.

Треба погодитися із висновком Ю.О. Волошина про те, що «... в результаті прийняття Конституції України (1996 року) та Закону України «Про міжнародні договори України» (2004 року) істотно зросли можливості впливу міжнародного права на вітчизняні галузі права й, тим самим на їх інтернаціоналізацію – шляхом створення відповідного процесуального механізму, зокрема шляхом широкої імплементації норм міжнародного права у тому числі міжнародних стандартів у вітчизняне законодавство. Цей процес позитивно вплинув на формування багатьох галузей та підгалузей вітчизняного права, зокрема муніципального ...» [2, с. 259].

У відповідності до ст. 9 Конституції України «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [1]. Тобто, задля за-

побігання виникненню колізій, весь масив національного законодавства повинен гармонійно відповідати вимогам ратифікованих міжнародних договорів.

Можна однозначно говорити про те, що таке конституційне положення вказує нам на необхідність:

– по-перше, прийняття лише таких законів, норми яких ніяким чином не порушують домовленості України, що містяться у міжнародних договорах;

– по-друге, в окремих випадках, норма міжнародного договору містить певні вимоги до національного законодавства (прийняття спеціального закону, або легалізації тих чи інших вимог міжнародних договорів), тобто вимагає від законодавця активних дій з прийняття нових законів, або доповнень та змін до законодавства;

– по-третє, враховуючи, що будь-яка правова норма не повинна порушувати Конституцію України, та відповідно до частини другої ст. 9 Основного Закону, яка вказує, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України, якщо норма міжнародного договору який готується до ратифікації містить вимоги не сумісні із Конституцією України, такий стан справ може призвести до ініціювання процедури внесення змін до Основного Закону;

– по-четверте, в умовах проведення Конституційної реформи вважаємо за необхідне визначення та врахування усього масиву міжнародно-правових вимог, що містяться як у прийнятих міжнародних договорах, так й у тих договорах, що плануються до подання на ратифікацію (наприклад тих, сприйняття яких є необхідною умовою європейської інтеграції).

У межах цього дослідження розглянемо вимоги міжнародних стандартів місцевого самоврядування, й у першу чергу, вимоги саме до тексту Основного Закону.

Стаття 2 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює, що принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і в міру можливості в конституції [3]. Цих положень дотримуються майже всі конституції сучасних держав. Крім того, Хартія вказує на необхідність конституційного, або законодавчого закріплення головних повноважень і функцій органів місцевого самоврядування та адміністративного нагляду за ними з боку держави. Ці положення мають рекомендаційний характер, проте знайшли відображення в більшості сучасних конституцій [4, с. 155].

Не є виключенням й Конституція України, у якій у розділі XI закріплені основні (базові) повноваження територіальних громад та сформованих ними органів. Відповідно до ст. 143 територіальні громади села, селища, міста самостійно, або через утворені ними органи місцевого самоврядування [1]:

– управляють комунальною власністю;

– затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;

– затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;

- встановлюють місцеві податки і збори;
- забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю;
- вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Такий досить широкий перелік повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня, наданий в Конституції, повністю забезпечує виконання ст. 4 Хартії, та зокрема, її частини четвертої, яка зосереджує увагу на тому, що повноваження, якими наділяється місцева влада, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом [3].

Крім того, Конституція вказує, що органи самоврядування регіонального рівня можуть самостійно [1]:

- затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролювати їх виконання;
- затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання;
- вирішують інші питання, які віднесені законом до їхньої компетенції.

Як бачимо, у наведених положеннях Основного Закону, суттєва увага приділяється виконанню вимог ст. 9 цієї хартії щодо фінансових ресурсів місцевого самоврядування [3]. Так, ст. 142 визначає матеріальну та фінансову основи, а також зобов'язує державу брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування та підтримувати їх фінансово, а ст. 143 встановлює порядок фінансування здійснення делегованих муніципалітетам повноважень за рахунок держави [1].

Принципове значення має ст. 7 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка вказує, що будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами [3].

Саме на виконання цієї вимоги направлена ст. 37 Конституції України, у якій вказується: «Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування».

Загалом, аналізуючи текст Основного Закону, можна констатувати, що положення Конституції України (як і більшості конституцій країн європейського простору) здебільшого відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування [4, с. 158], що є наслідком процесів імплементації європейських стандартів до законодавства та конституцій країн-членів ЄС. Варто зазначити, що використання єдиної «бази вимог» (які містяться в європейських

стандартах місцевого самоврядування) до законодавства кожної окремої країни-учасника міжнародного договору незмінно призводять до виникнення іншого явища – процесів інтернаціоналізації національного муніципального законодавства й, як наслідок, гармонізації національного муніципального права з правом країн-членів ЄС. Треба погодитися із тим, що рівень (кількісний та якісний) гармонізації національного права України із правом ЄС визначається саме метою співпраці України та ЄС. Загалом, виділяють два історичні етапи цього процесу. Суть виділення кожного з етапів полягає в тому, яким нормативним актом регулювались відносини України та ЄС, а отже яку мету вони мали, адже саме характер укладених угод між Україною та ЄС, визначає мету та рівень співпраці, а значить і рівень гармонізації. З огляду на це, перший етап триває з 1994 по 2014 рік. Другий етап гармонізації починається саме із 2014 року внаслідок підписання Угоди про асоціацію. Цю Угоду також можна розглядати як перший крок до вступу в ЄС. За будь-яких обставин підписання Угоди про асоціацію означає кількісно та якісно новий рівень необхідної гармонізації законодавств України та ЄС [5, с. 149].

Отже, можна стверджувати, що з підписання угоди про асоціацію України з ЄС, наша країна починає якісно новий, а можливо й більш динамічний етап реформування національного законодавства в контексті його гармонізації із правом держав членів ЄС. Сьогодні, в умовах конституційної реформи потребують перегляду всі рівні нормативного забезпечення місцевого та регіонального самоврядування.

Досліджуючи особливості процесу впливу європейських стандартів місцевого самоврядування на національні муніципально-правові норми, варто зупинитися на тому, що в системі будь-якого права містяться норми, які є різними, як за своєю структурою, змістом та особливостями впливу на правовідносини так і за юридичною силою. Більш за це, навіть сама Конституція як нормативний акт найвищої юридичної сили містить в собі різні за своєю природою та юридичним значенням правові норми, так за різними критеріями можна виділити: норми-принципи, норми-визначення (дефініції), норми-цілі, норми-гарантії, норми загального та конкретного змісту, норми що уповноважують або зобов'язують суб'єктів, норми що забороняють та інші [6].

Особливості правових норм зумовлюють і їх здатність сприймати ті принципові положення, що закладені в європейських стандартах. На нашу думку, найбільш важливим з позиції необхідності приведення конституційних норм у відповідність європейським стандартам є норми-принципи. Ці норми мають свою особливу роль в системі норм муніципального права. Варто навести вислів А.А. Зелепукіна, який вказує, що в конституції містяться норми, які є різними за своїм юридичним значенням, зазначає, що норми-принципи та норми-цілі, які визначають основні напрями політики держави в різних сферах життя суспільства не мають юридично обов'язкового характеру [7, с. 121]. Не вдаючись до критики такої пози-

ції (адже важко погодитись, що норма конституції не має такої важливої якості, як обов'язковість виконання на всій території країни), зауважимо, що дійсно норми-принципи мають своє особливе призначення, і це зумовлено наступним: по-перше, принципи права, які в результаті закріплення в Основному Законі отримують статус норм-принципів мають пріоритет над будь-якою нормою національного права, усі законні та підзаконні акти не повинні їм суперечити; по-друге, норми законів направлені на деталізацію положень конституції, а отже конституційні норми-принципи побудови системи муніципального права закладають певний фундамент для всього масиву муніципально-правових норм; по-третє, конституційні норми-принципи можуть за аналогією права заповнювати собою прогалини у національному муніципальному законодавстві.

Також необхідно вказати на той факт, що Конституція, крім виключно юридичного впливу, чинить потужний морально-психологічний, ідеологічний вплив, є важливим стимулятором розвитку суспільних відносин, виступає засобом активізації всієї правотворчої діяльності та є певним каталізатором процесів зміцнення режиму законності [8, с. 51]. На процеси врегулювання національних муніципально-правових відносин суттєвий вплив мають не тільки норми Конституції України, що прямо встановлюють певні правила або принципи функціонування інституту локальної демократії, але й ті норми, і в першу чергу конституційні норми-принципи, що закладають основи функціонування всієї системи національного права. У цьому аспекті, крім конституційного закріплення європейських стандартів місцевого самоврядування, суттєвий вплив на муніципально-правові норми має весь масив міжнародних стандартів, а саме: міжнародні стандарти прав людини, стандарти управління, стандарти організації діяльності влади та інші.

Варто зазначити позицію А.О. Васечко, яка вказує, що дія норм міжнародного права не обмежується тільки юридичною складовою, а охоплює і інформаційний, і соціально-психологічний, й ідеологічний впливи, які локалізуються у сфері громадської (правосвідомості) свідомості суб'єктів. Тому

положення міжнародного договору можуть закріпитися у внутрішньодержавному праві як «ідеї-базиси», і втілюються в життя за допомогою ідей, що є свого роду ідеями-засобами [9, с. 171]. Міжнародний договір, що діє як принцип, ідея може створювати вплив на всю національну правову систему в цілому як на комплекс усіх явищ правової дійсності: правові норми, що діють у країні, правову діяльність, правосвідомість й інші елементи [9, с. 173]. Тобто норми міжнародного права діють не тільки за механізмом правила поведінки, а й за механізмом принципу, ідеї.

Висновки. Можна стверджувати, що після підписання угоди про асоціацію України з ЄС, наша країна починає якісно новий, а можливо й більш динамічний етап реформування системи муніципально-правових норм у контексті її гармонізації із правом держав членів ЄС. Сьогодні, в умовах конституційної реформи, потребують перегляду всі рівні нормативного забезпечення місцевого та регіонального самоврядування.

На нашу думку, найбільш важливий вплив на процеси формування системи муніципально-правових норм серед усіх інших, що містяться в Конституції України мають норми-принципи. Враховуючи, що на процеси організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні, окрім міжнародних муніципальних стандартів, суттєвий вплив має весь масив міжнародних стандартів, в умовах конституційної реформи, першочерговими постають питання відповідності всіх Конституційних норм-принципів тим вимогам, що містяться в прийнятих Україною міжнародних договорах.

Принципи міжнародного права можуть бути використані для «прямого» використання – імплементації до національного законодавства, й у тому числі в якості конституційних норм принципів, або принцип міжнародного права, що міститься в договорі ратифікованому Україною, може бути використаний за аналогією права для заповнення прогалин у національній системі муніципально-правових норм. Крім того, принципи міжнародного права створюють суттєвий ідеологічний вплив на всю систему норм муніципального права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Волошин Ю.О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти : [монографія] / Ю.В. Волошин ; за ред. М.О. Баймуратова – К. : Логос, 2010. – 428 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
4. Квач С.С. Імплементація положень Європейської хартії місцевого самоврядування в конституціях сучасних країн / С.С. Квач // Порівняльно-правові дослідження. – 2012. – № 1-2. – С. 152-159.
5. Гоша І.О. Конституційно-правове забезпечення гармонізації законодавства України із законодавством ЄС: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02/І.О. Гоша – Маріуполь, 2013. – 193 с.
6. Погорілко В.Ф. Конституційне право України : [підручник] / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка; Прецедент, 2007. – 344 с.
7. Зелепукин А.А. Проблемы эффективности российского законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01/ А.А. Зелепукин. – Саратов, 2000. – 198 с.
8. Ткачѐва Н.А. Проблемы гарантированности основ конституционного строя : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/ Н.А. Ткачѐва. – Ставрополь, 2004. – 179 с.
9. Васечко А.А. Международный договор как источник внутригосударственного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/ А.А. Васечко. – М., 2008. – 170 с.