

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

THE FEATURES OF REALIZATION OF EUROPEAN STANDARDS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

Демченко М.О.,
магістр кафедри конституційного права
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті автором здійснено аналіз особливостей реалізації європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні. Дослідженні проблемні аспекти щодо особливостей запровадження європейських стандартів в Україні у сфері місцевого самоврядування. А також автором запропоновані основні шляхи їх вдосконалення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне право, європейські стандарти, Європейська хартія місцевого самоврядування, конституційні засади.

В статье автором осуществлен анализ особенностей реализации европейских стандартов местного самоуправления в Украине. Исследованы проблемные аспекты относительно особенностей внедрения европейских стандартов в Украине в сфере местного самоуправления. А также автором предложены основные пути их совершенствования.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное право, европейские стандарты, Европейская хартия местного самоуправления, конституционные основы.

In the article the author carried out the analysis of the features of realization of local self-government in Ukraine. Examines the main problematical issues about the features of implementation of European standards in Ukraine in the shere of local self-government. Also, an author offers the main ways of its improvement.

Key words: local self-government, municipal law, European standards, European Bill of local self-government, constitutional basis.

Постановка проблеми. Теорія і практика становлення та розвитку місцевого самоврядування, його юридичної природи, є основним атрибутом конституційної та демократичної держави і його громадянського суспільства, що належить до основоположних цінностей світової цивілізації, що запроваджувалися суспільством упродовж усього періоду його соціального розвитку.

Доведено, що кожна демократична та правова держава не може існувати без основ місцевого самоврядування, що є необхідною складовою частини демократичного суспільства. Саме розвиток соціуму та необхідність вироблення нових гарантій соціального функціонування є необхідною умовою при процесі функціонування цивілізованих держав.

Для сучасної України, яка все ще перебуває на переходному етапі свого суспільно-політичного розвитку, притаманна характерна зміна основних ціннісних орієнтирів; вивчення особливостей взаємодії правових установ та правових принципів сучасного громадянського суспільства має не аби яке значення.

Варто зазначити, что успіхи такого роду модернізації безумовно залежать від того, наскільки таке реформування відповідає основоположним ціннісним та нормативним орієнтирам. Саме тому основні цінності місцевого самоврядування мають інтегруватися до структури громадянського суспільства, правової свідомості, культури та правового менталітету громадян України.

Наразі широкого правового вдосконалення потребують питання функціонування місцевого самоврядування. Особливо актуально постає проблема реформування системи місцевого самоврядування, запозичуючи при цьому стандарти європейського вжитку. Проголошена Україною стратегія євроінтеграції передбачає не тільки приведення вітчизняного законодавства до єдиних правових стандартів Європейського Союзу, але й фактичне втілення їх у життя, в тому числі і в сфері місцевого самоврядування.

Стан дослідження. Теоретичною основою при написанні статті стали наукові розробки провідних фахівців різних галузей права, які частково торкалися питан-

ня місцевого самоврядування. Однак варто відмітити, що питання європейських стандартів місцевого самоврядування є досить складним та малодослідженим. Наявні деякі наукові доробки в цій сфері, здебільшого конституційного та міжнародного спрямування. Так, найяскравішими представниками, що досліджували дану наукову царину, є: В. Погорілко, М. Баймуратов, Ю. Берестнева, О. Батанов, В. Григор'єва, І. Демченко, В. Кампо, Ю. Тодика, М. Пухтинський, О. Чумакова, В. Рубцов, О. Фрицький, та деякі інші.

Проте недостатньо дослідженям залишається питання особливостей досвіду та практики впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування у національне законодавство країн Європи та України, що обумовлює необхідність додаткового звернення до обраної проблематики.

Саме тому **завданнями** даної наукової статті є визначення особливостей реалізації європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні, дослідження проблемних аспектів даної сфери та пошук шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Проблемні аспекти місцевого самоврядування вже довгий час привертують особливу увагу юридичної науки, зокрема вітчизняної. Із розвитком суспільства дедалі більшої актуалізації набувають питання щодо підвищення ефективності й демократизації управління так званими «публічними справами» на місцевому рівні, що й обумовлює об'єктивну необхідність інституту місцевого самоврядування.

Наявність значної кількості публікацій, в яких по-різному тлумачиться юридична природа та призначення місцевого самоврядування, призводить до значного ускладнення розуміння його змісту, місця та ролі в системі народовладдя.

Крім того, слід врахувати той аспект, що саме поняття «місцеве самоврядування» має конкретно-історичне значення, впродовж тривалого часу його зміст зазнавав певних змін під впливом політичних, економічних, національних та інших чинників [7].

Слід відзначити, що основний напрям подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні визначений курсом на інтеграцію України в Європу, основні параметри якого визначені Указами Президента України від 11.06.98 р. «Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС», від 14.09.2000 р. «Про програму інтеграції України до ЄС», Постановою Верховної Ради України від 17.01.02 р. «Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до ЄС». Та, на жаль, як показує аналіз практики функціонування місцевого самоврядування в Україні, задекларовані засади не завжди реалізуються на практиці [5, с. 160].

Безперечно, реальне впровадження в Україні основ європейських стандартів місцевого самоврядування у життя є складною справою, що стикається з величезною кількістю проблем.

Наразі першою і найголовнішою проблемою є питання відповідності норм законодавства України та Європи.

Система нормативно-правових джерел, що регулює питання діяльності та функціонування місцевого самоврядування, є складною та розгалуженою, саме тому має свою специфіку у кожній країні Європейського Союзу.

Не дивлячись на те, що Україна ратифікувала ряд міжнародних актів, що торкаються сфери місцевого самоврядування та наближають вітчизняні правові рамки до європейських стандартів, дане питання не можна вважати остаточно вирішеним. Як влучно зауважує науковець М. Козюбра, принцип добросовісного виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань прямо не закріплений у Конституції України [8, с. 4-5], хоча слід чітко розуміти, що даний принцип напряму закріплений у Віденській конвенції 1969 року (стаття 26), що, у свою чергу, є частиною національного законодавства України.

Так, наприклад, Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [1], ратифікована Україною у 1997 році [4]. Україна як держава-член Ради Європи взяла на себе зобов'язання щодо дотримання положень Європейської Хартії місцевого самоврядування в повному обсязі. Однак в процесі реалізації даної Хартії на практиці як частини національного законодавства України виник ряд проблем [10]. За оцінками науковців, Україна виконує зобов'язання в мінімальному обсязі, хоча взяла на себе зобов'язання за всією Хартією, а з чотирнадцяти пріоритетних принципів Хартії не виконує десяти [1; 5, с. 257]. Як зазначає М. Гірняк, складність реалізації принципів Європейської хартії зумовлена тим, що, з одного боку, вони є нормами безпосередньо діючого права, а з іншого – їх впровадження в життя неможливе без деталізації у національному законодавстві України [6, с. 154].

Другим, та не менш важливим питанням реалізації конституційних основ місцевого самоврядування, є його фактична реалізованість на місцях. Так, на думку О. Бориславської, актуальним є питання щодо розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування на місцях та органами державної виконавчої влади [5, с. 162]. Однак варто розуміти, що прийняття комплексу відповідних законодавчих актів не полегшить вирішення даного питання на практиці. Наразі, на наше переконання, воно можливе лише шляхом фактичного перепланування діяльності місцевих осередків влади та зміни вертикального підпорядкування.

Наприклад, після повалення Радянського Союзу та встановлення демократичної системи у Польщі поступово почало існувати три види місцевих громад: самоврядна громада (існує в межах гміни), локальна самоврядна громада (існує в межах повіту) і регіональна самоврядна громада (існує у межах воєводства). Хоча один мешканець є членом кожної з перелічених громад, між ними, однак, не існує жодної залежності чи підлегlosti [5, с. 162].

Третім питанням щодо особливостей реалізації політики європейського місцевого самоврядування в Україні є проблема місцевого фінансування. Як відомо, місцеві бюджети є основними структурни-

ми елементами державного бюджету України, саме тому левова частина надходжень до них передається до державної казни, а вже потім повертається назад. Однак, не в повному обсязі і тому не може забезпечити усіх потреб громадян відповідного місцевого органу самоврядування.

У країнах Європейського Союзу дане питання врегульовано дещо інакше. Наприклад, у Польщі спільними для всіх територіальних одиниць є доходи від субвенцій з державного бюджету, а з власних доходів – плата за використання належного їм майна, подарунки, спадщини, донорства на користь громади.

У свою чергу, у Франції основу місцевих бюджетів складають засоби міжбюджетного вирівнювання (трансфертів), місцеві податки, позики та доходи від використання власності та надання послуг [9, с. 119]. Крім того, з метою ефективнішої концентрації бюджетних коштів широко використовуються механізми кооперації адміністративно-територіальних одиниць.

Однак, поділяючи наукові погляди О. Бориславської та Л.Луця, варто наголосити, що у розви-

тку сучасної правової системи України, спостерігаються й позитивні тенденції, такі як активне формування основних структурних частин правової системи; приведення у відповідність до міжнародних правових стандартів, здебільшого, європейських; утвердження принципів правової демократичної держави і громадянського суспільства; поява нових підходів до праворозуміння; створення нових галузей та інститутів права і законодавства [5, с. 190].

Висновки. Отже, підводячи підсумок під вищезазначенім, ми дійшли висновку, що наразі, не дивлячись на значне поширення демократичних заходів, в українському суспільстві існує ряд проблемних аспектів. Віддаляючись від радянської структури управління та запозичуючи європейські правові погляди сучасна Україна опинилася на роздоріжжі свого існування. Запозичивши норми та європейські стандарти питання щодо їх фактичної реалізації, залишаються все ще відкритими, оскільки потребує певних реформ на місцях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=280%2F97>.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/zakon/show/586-14>.
4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 133-134.
5. Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових зasad : Монографія. – Львів : ПАІС, 2005. – 208 с.
6. Гірняк М. Деякі проблеми імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в національне право України / М. Гірняк // Вісник Львівського ун-ту. Серія юрид. – 2002. – Випуск 37. – 574 с.
7. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник.-Вид. 3-те, виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2004 – 512 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/konst/513-krawchenko/11491--xii-----1-----html>.
8. Козюбра М. Тенденції розвитку джерел права України в контексті європейських правоінтеграційних процесів / М. Козюбра // Наукові записки. Національний університет «Києво-Могилянська Академія». – Т. 26: Юридичні науки / Редкол. : В. Брюховецький та ін. – К., 2004. – С. 3–9.
9. Музика-Стефанчук О.А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навчальний посібник. / О. А. Музика-Стефанчук – К. : Правова єдність, 2009. – С. 119.
10. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : Навч. посіб / [М. Пітцик, Є. Мальто, В. Кравченко та ін.]; За ред. В. Кравченка. – К., 2000. – 120 с.