

ТЕЗИ ДОПОВІДЕЙ НА КРУГЛОМУ СТОЛІ

ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Кравченко В. В.

Канд. юрид. наук, професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

Проблематика імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) в чинному законодавстві України набула актуальності одразу ж після її ратифікації Верховною Радою України в 1997 році, що обумовило появу низки наукових та науково-методичних публікацій [1]. Її актуалізація на сучасному етапі зумовлена, по-перше, реформою місцевого самоврядування та необхідністю формування нормативно-правової основи такого реформування з урахуванням сучасних міжнародних стандартів, по-друге, потребами розбудови організаційно-правових механізмів реалізації положень Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [2]. Значна увага науковців, державних, муніципальних та громадських діячів до зазначених питань пов'язана, на нашу думку, з трьома аспектами: 1) недостатньо повним відтворенням принципів Хартії в Конституції України [3] та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]; 2) з недоліками офіційного перекладу тексту Хартії українською мовою [5]¹, наслідком чого є неоднозначне тлумачення окремих її положень в процесі законопроектувальної діяльності та в наукових джерелах, що спричиняє відмінності у концептуальному розумінні й організації муніципальної влади [6; 7]; 3) наявністю суттєвих перешкод на шляху реалізації цих принципів в практиці державного будівництва України.

В умовах реформування системи територіальної організації влади в Україні набуває особливого ваги питання про те, яка саме модель вла-

¹ В свою чергу, це є результатом термінологічної неоднозначності англійської та французької версій тексту Хартії.

ди отримує закріплення на конституційному та законодавчому рівнях – «європейська (демократична)», що передбачає широку децентралізацію управління на засадах субсидіарності, чи стара «пострадянська (бюрократична)» зі значною централізацією владних повноважень та фінансових ресурсів в руках виконавчої влади і надмірною адміністративною опікою за органами місцевого самоврядування з боку держави. А з огляду на те, що при ратифікації Хартії Україною не було зроблено жодних декларацій або застережень, то при визначенні нової моделі влади неодмінно постане питання, якою мірою будуть виконані міжнародні зобов'язання держави.

Якщо в цілому характеризувати зміст Хартії, то в ній можна виділити такі найважливіші принципи, що мають основоположне значення для формування сучасної європейської моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях:

1. Визнання місцевого самоврядування в національному законодавстві і, по можливості, в конституції (ст. 2).

2. Реальності місцевого самоврядування, що обумовлює його зміст як право і спроможність місцевих властей здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ (ст. 3).

3. Підзаконності місцевого самоврядування як влади, що діє в межах закону (ст. 3).

4. Визначення природи місцевого самоврядування як публічної влади, яка з одного боку діє в інтересах місцевого населення (територіальної спільноти) (ст. 3), з другого – є похідною від суверенної державної влади, оскільки головні повноваження і функції місцевого самоврядування

визначаються конституцією або законом (ст. 4, частина 1).

5. Віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самоврядування як територіальних спільнот, так і органів місцевого самоврядування за умови обрання представницьких органів місцевого самоврядування таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права (ст. 3).

6. Автономності місцевого самоврядування як влади, що має право вільно вирішувати будь-яке питання, віднесене до її компетенції (ст. 4, частина 2).

7. Субсидіарності (оптимальної децентралізації і реальної керованості території [7, 721]), що передбачає, по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт з громадянином, по-друге, врахування обсягу і характеру завдання та вимоги досягнення ефективності і економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (ст. 4, частина 3).

8. Повноважності місцевого самоврядування, невідчуженості та непорушності його повноважень – повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і виключними. Вони не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом (ст. 4, частина 4).

9. Адаптації здійснення делегованих місцевому самоврядуванню повноважень до місцевих умов (єдності державних і місцевих інтересів [7,722]) (ст. 4, частина 5).

10. Учасності місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань публічного значення, що хоча і не віднесені до його компетенції але зачіпають його права та інтереси (ст.4, частина 6).

11. Цілісності та непорушності території суб'єктів права на місцеве самоврядування – зміна територіальних кордонів місцевих властей потребує узгодження з відповідними територіальними спільнотами (громадами) (ст. 5).

12. Самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (ст. 6, частина 1).

13. Створення належних умов служби та посадової кар'єри муніципальних службовців, що мають дозволити залучити до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікованого персоналу(ст. 6, частина 2).

14. Вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування (вільного здійснення ними своїх функцій) (ст. 7, частина 1).

15. Фінансового відшкодування витрат, здійснених під час виконання мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне страхування (ст. 7, частина 2).

16. Визначення функції чи діяльності як такої, що несумісна з мандатом депутата представницького органу місцевого самоврядування, виключно законом або на підставі основоположних правових принципів (с. 7, частина 3).

17. Обмеженості адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням такими обставинами:

по-перше, формою та підставами – він може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законами;

по-друге, призначенням – він має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів;

по-третє, адекватністю заходів контролюючих органів тим інтересам, які вони мають захистити в процесі здійснення адміністративного нагляду (ст. 8).

18. Гарантованості права місцевих властей на власні фінансові ресурси за умов, коли забезпечуються:

по-перше, відповідності обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування;

по-друге, формування принаймні їх частини за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;

по-третє, диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування. Ці системи повинні забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність до реального зростання вартості виконання його завдань;

по-четверте, фінансове вирівнювання територіальних спільнот (громад) шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій для подолання наслідків нерівного

розподілу джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести;

по-п'яте, інформування органів місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;

по-шосте, непов'язаність політики місцевих властей дотаціями, що їм надаються;

по-сьоме, доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу (ст. 9).

19. Гарантованості права органів місцевого самоврядування на свободу асоціацій та на співробітництво з органами місцевого самоврядування іноземних держав (ст. 10).

20. Правового захисту місцевого самоврядування – права органів місцевого самоврядування використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування (ст. 11).

21. Застосування принципів Хартії, до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території держави (ст. 13).

22. Забезпечення кожному право участі у справах органів місцевого самоврядування (ст. 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади).

Навіть поверхневий аналіз зазначених принципів Хартії дозволяє зробити висновок щодо їх неповного відтворення в чинній редакції Конституції України та законах України.

Щодо першого та третього принципів – законодавчого визнання місцевого самоврядування та його підзаконності – можна стверджувати про їх максимально повну реалізацію як на конституційному рівні, так і на рівні чинного законодавства. Щодо практично всіх інших принципів Хартії – необхідно констатувати як недостатню повноту імплементації, так незадовільний стан реалізації в практиці державного будівництва.

Однак другий принцип Хартії – реальність місцевого самоврядування – повністю не відтворений на рівні закону і, відповідно, не отримав належної реалізації в силу наявної в Україні «біцентристської» системи територіальної організації влади, яка не дозволяє виразно визначити перелік питань місцевого значення та розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади.

Відповідно ставиться під сумнів і реалізація в Україні принципів автономності місцевого самоврядування та субсидіарності, оскільки

муніципальна свобода (право територіальних громад та органів місцевого самоврядування вільно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування) досить часто обмежується відсутністю належного розмежування повноважень між різними видами органів публічної влади та практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного і регіонального рівнів.

Спостерігається порушення принципу невідчуженості та непорушності повноважень місцевого самоврядування. Так, у новітній законодавчій практиці наявна тенденція до обмеження деяких повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема і самоврядних, закріплених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Хоча останній носить характер органічного закону, оскільки в його статті 24 передбачено, що інші закони не повинні суперечити його положенням.

Не можна вести мову й про реалізацію принципу адаптації (пристосування) здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень до місцевих умов. Заважає цьому як жорсткий контроль за їх виконанням відповідно до «букви закону», так і обов'язковий характер делегування.

Занепокоєння викликає небажання багатьох місцевих органів виконавчої влади узгоджувати з органами місцевого самоврядування вирішення питань, що безпосередньо зачіпають права та інтереси територіальних громад. Негативним прикладом такого стану є практика надання державними органами земельних ділянок за межами населених пунктів у постійне користування фізичним та юридичним особам без погодження цього питання з сільськими, селищними та міськими міст районного значення радами.

Окремої уваги заслуговує питання відтворення та реалізації принципу цілісності та недоторканості території суб'єктів місцевого самоврядування. В юридичній літературі [7] неодноразово звертали увагу на те, що в Конституції та законах України не визначена належним чином територіальна основа місцевого самоврядування. Це спричинило до вживання в нормативних актах низки понять та термінів, що не отримали 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 [5] – «територіальні кордони органу місцевого самоврядування». Зрозуміло, що за таких обставин взагалі видається абсурдною сама постановка питання про імплементацію цього принципу Хартії в Україні.

Запровадження на місцевих виборах пропорційної виборчої системи поставило під загрозу реалізацію в Україні принципу вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки їх діяльність в раді сьогодні обумовлюється не стільки інтересами виборців, скільки партійно-корпоративними інтересами.

Ще не створені в Україні правові гарантії реалізації права місцевої влади на власні фінансові ресурси, які б адекватно відповідали потребам здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування, не деталізована процедура судового та позасудового захисту його прав та законних інтересів.

Зазначені обставини свідчать про досить низький рівень імплементації принципів Хартії в Україні і, як наслідок, на декларативний характер

місцевого самоврядування. На порядку денному стоїть проблема розбудови системи законодавства про місцеве самоврядування, яка б логічно випливала з Хартії та базувалася на її принципах. На нашу думку, ця система могла б містити такі рівні:

Декларація Верховної Ради України «Про основи державної політики України в сфері розвитку місцевого самоврядування».

Положення Конституції України щодо принципів організації та функціонування системи територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні.

Закон України «Про загальні засади місцевого самоврядування в Україні».

Закони України – про організацію місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних територіальних рівнях управління (громада, район, область), про матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування, про статус депутатів місцевих рад та про сільських, селищних, міських голів, про форми прямої демократії на місцевому рівні та про статус окремих елементів системи місцевого самоврядування (наприклад, про органи самоорганізації населення) тощо.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо, Б. Фонтер, В. Черніков та ін. – К., 2000 – 136 с.
2. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_946.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради, 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. Дмитриев Ю. Европейская хартия местного самоуправления и российское законодательство / Дмитриев Ю., Тарасов О. // Право и жизнь. – 1997. – №12. – С. 162-172.
7. 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.