

К. І. Ровинська,

к.держ.упр.,

докторант кафедри права та законотворчого процесу ОРІДУ НАДУ,

м. Одеса

## **ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*У статті аналізуються принципи Європейської хартії місцевого самоврядування в аспекті їх імплементації у вітчизняну систему місцевого самоврядування. Особливу увагу приділяється питанням невиконання прийнятих на себе зобов'язань в зв'язку із підписанням Хартії. Визначається залежність інтеграції України до ЄС від системного розвитку інституту місцевого самоврядування на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, Концепція реформування місцевого самоврядування

Процеси глобалізації суспільства в ХХІ ст. суттєво впливають на місцеві органи влади. Україна є сусідкою країн Європейського Союзу, який дає їй численні приклади демократичного й ефективного управління державою. Наразі Україні необхідно підвищувати відповідність своєї законодавчої бази законодавчій базі ЄС, принципам верховенства права, а також будувати життєздатну демократичну державу. Тим паче є досвід Польщі, скандинавських країн, які мають позитивні досягнення в плані адміністративно-територіального устрою, становлення дієздатного місцевого самоврядування. Інтеграція України в європейську спільноту можлива лише через розвиток в нашій державі самодостатньої системи місцевого самоврядування на засадах та принципах Європейської хартії місцевого самоврядування.

Роль органів місцевого самоврядування не обмежується національними межами. Зростає розуміння як на центральному, так і на місцевому рівні, що у світі все тісно взаємопов'язано. Фундаментальні принципи демократії, верховенства прав і свобод людини, визнання місцевого самоврядування, а також акумульований досвід організації та функціонування місцевої влади знайшли своє закріплення у міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування, які відіграють значну роль у процесах становлення правової

держави та реалізації місцевого самоврядування в країнах світу [2]. Тому в дослідженні актуальних проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні неможливо не торкнутися питань принципів становлення і формування такої системи, юридичної природи цих принципів, а також практичних питань приєднання України до розроблених стандартів та їх реалізації у процесі становлення місцевої демократії в нашій країні.

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 А.В. Антоненко, М.О. Баймуратов, В.І. Борделюк, Н.В. Камінська, В.С. Куйбіда, М.О. Пухтинський.

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.

Європейська хартія місцевого самоврядування є одним із джерел муніципального 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.

Визначаючи виключну роль принципів в формуванні будь-якої європейської системи місцевого самоврядування, необхідно звернутися до їх осмислення у сучасній науці муніципального управління. Так, як зазначає А. Карлов, характеристики принципів місцевого самоврядування дозволяють досягнути протиріччя в управлінській діяльності, розвиток влади. Фіксуючи закономірності та тенденції розвитку місцевої влади, вони відображені у процесах становлення громадянського суспільства, парламентаризму, захисту прав людини [9, с. 65].

У доктрині місцевого самоврядування, принципи тлумачаться односторонньо, переважно в інституційному аспекті. В. Баранчиков розуміє їх як ідеї й концепції, матеріалізовані й належно оформлені, що складають у сукупності сутність і основу різних соціальних установ. Він виходить з макрорівня соціуму, основного суб'єкта локальної демократії – територіального колективу, що утворюється й діє специфічними, властивими лише йому методами і способами; з позиції, за якою місцеве самоврядування опосередковує відносини між державою і суспільством [3, с. 158].

К. Шеремет бачить основну проблему не у кількості принципів організації й діяльності місцевого самоврядування, а у виявленні ступеня узагальненості виражених у них ідей і правових механізмів їх реалізації законодавцем [11, с. 54].

На думку О. Кутафіна і В. Фадєєва, поняття принципів самоврядування характеризується не тільки повнотою, але і конструктивністю тому, що включає визначення провідної ролі населення у становленні й функціонуванні місцевого самоврядування. Під ними варто розуміти обумовлені природою місцевого

самоврядування основні засади й ідеї, що лежать в основі організації та діяльності населення, формованих ним муніципальних органів [9, с. 234] .

О. Шугріна, розглядаючи принципи самоврядування, включає їх в основи місцевого самоврядування, покликані забезпечити самостійність населення в управлінні місцевими справами, незалежність і невторчання органів державної влади, створення умов для ефективного вирішення питань на місцевому рівні. Як бачимо, розширюється сфера соціальної діяльності населення на локальному рівні, на формування і функціонування якої спрямовані принципи місцевого самоврядування [9, с. 235].

У більш загальному розумінні, принципи місцевого самоврядування – це визначені Конституцією України та відповідними законами вихідні засади, що покладені в основу його організації і функціонування і визначають властивості та ознаки місцевого самоврядування [5, с. 78].

З початку 60–х років ХХ століття більшість держав Європи прагнула реформувати власну систему публічного управління на місцях, найчастіше – задля «модернізації», що охоплювала безліч питань і тлумачилась по-різному в різних країнах. Концепція модернізації ґрунтувалась на таких чотирьох принципах:

1) *ефективність*, яка в 60-х та 70-х рр. сприймалася через призму наслідування в управлінні підходів приватного бізнесу, зокрема, велику увагу було приділено укрупненню територіальних одиниць з метою отримання ефекту масштабності при наданні послуг. У 80-х рр. такий підхід, з огляду на відсутність гнучкості, диференціації і конкуренції, зазнає критики з боку «нового публічного управління»;

2) *потреба у плануванні, розвитку інфраструктури та сприянні економічному розвитку*. Тогочасне планування базувалося на використанні великих територіальних одиниць, які відповідали певним функціональним критеріям, – таких як економічні регіони, що включають у себе і міста і прилеглі до них території. Економічний розвиток сприймався радше як спроможність до прийняття стратегічних рішень, водночас менше уваги

приділялося питанням надання послуг. Цей процес супроводжувався витісненням традиційних місцевих політичних еліт, які були пов'язані із попередньою політикою розподілу, та їх заміною на нові еліти, які є прихильниками порядку денного розвитку і зростання;

3) *демократизація та участь громадськості*. Місцева демократія переживала не найкращі часи, пов'язані зі значним зниженням рівня участі громадян у виборах та домінуванні традиційних еліт. Дедалі частіше поставала потреба залучення громадян не лише до процесу голосування, але й до процесу планування та надання послуг;

4) *позбавлення центрального уряду держави від надмірного політичного та адміністративного навантаження*. Так, французьку централізовану модель XIX ст. змальовували як інсульт центрального уряду та параліч на периферії. Урядовці центрального рівня зрозуміли: надмірна централізованість та тотальний контроль можуть бути непродуктивними, бо це призводило б до перетягування дрібних місцевих проблем аж на міністерський рівень, а місцеві органи влади отримували можливість звинувачувати у всіх помилках лише центральний рівень і при цьому уникати відповідальності за прорахунки. Отже, посилення місцевого самоврядування розглядається як один із шляхів до виконання поставлених завдань та вищої відповідальності місцевих посадовців за власні рішення.

На жаль, ці принципи не завжди чітко сформульовані і не завжди відповідають один одному. Управлінці (публічні службовці) надають перевагу ефективності, яка натомість постійно знаходиться у протистоянні із демократизацією і участю громадськості. Урядовці (політики) надають перевагу участі громадян на етапі обговорення загальних питань політики, а не на етапі дрібних складових управління, які мають бути залишені за службовцями. Місцеві ж органи влади переважно переймаються питаннями надання послуг, які завжди важливі для пересічних громадян, тож тут взагалі важко говорити про розмежування політики й управління. Практично весь час існувала суперечність між модернізацією та необхідністю для місцевих органів

влади балансувати між відповідальністю за виконання національних пріоритетів і децентралізацією, яка надавала право приймати власні рішення щодо власних пріоритетів. Зазначені суперечності було приховано гаслами побудови «сильної» влади на регіональному та місцевому рівнях, однак незрозуміло, чи була то «сильна» влада для виконання своїх обов'язків, чи то «сильна» влада, яка може на рівних обговорювати і вирішувати питання із центральною владою [6, с. 52].

Одночасно, процес створення міжнародних стандартів у Західній Європі виявився віддзеркаленням інтеграційних процесів, що відбуваються на території західноєвропейських держав. Ці процеси розпочалися з моменту створення Ради Європи, яка стала першою європейською міжурядовою організацією, що була створена після Другої світової війни.

Рада Європи стала тією організацією, яка з метою захисту інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування проголосила принципи організації місцевої влади, яких дотримуються всі демократичні держави Європи. Радою Європи були розроблені перші комплексні акти з питань місцевого самоврядування. Одним з таких документів є Європейська Хартія місцевого самоврядування, поява якої викликана посиленням різнорівневої інтеграції, у тому числі й на місцевому рівні, що створило необхідність зіставлення систем управління місцевих органів влади в різних країнах і пошуку уніфікованих підходів до їх подальшого розвитку.

Таким чином, Європейська Хартія місцевого самоврядування стала результатом серії ініціатив та багатьох років дискусій, що мали місце у Раді Європи з 1968 р.

Метою Європейської хартії місцевого самоврядування є компенсування браку спільних європейських стандартів оцінки та захисту прав органів місцевого самоврядування, які є найближчими до населення.

Хартія узагальнює та визначає загальновизнані в Європі принципи здійснення демократії на місцевому і регіональному рівні та зобов'язує сторони

застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування.

На основі Хартії може бути реалізовано безліч моделей місцевого самоврядування, які будуть відрізнятися між собою. При приєднанні до Хартії кожна з держав, дотримуючись загальноєвропейських стандартів, має виробити свою національну модель самоврядування виходячи з власних потреб і традицій. Тому, незважаючи на певну стандартизацію засад місцевого самоврядування у різних країнах – учасницях Хартії, його національні риси у цих країнах не лише не втрачаються, а й набувають більшого значення [8, с. 142].

Історичні, культурні, державотворчі, географічні та інші особливості суттєво впливають на реалізацію принципів Хартії у правових системах різних країн. Тому політико-правові наслідки реалізації Хартії в кожній державі-учасниці мають значні відмінності.

Україна ратифікувала Хартію в липні 1997 р. Це був період, коли після ухвалення Верховною Радою України Конституції точилася гостра боротьба стосовно визначення пріоритетів у сфері місцевого самоврядування. Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» парламент ратифікував Хартію без будь-яких застережень, що мало на меті збалансувати систему місцевого самоврядування. Проте такий підхід парламенту зумовив практично постійний конфлікт між Україною та Радою Європи, оскільки ні політично, ні юридично наша держава впродовж тривалого часу не могла виконати взяті зобов'язання Хартії.

Більш того, ще однією перешкодою до гармонізації із законодавством України стало й те, що значний потенціал демократії конституційних положень не відображений у законодавстві, через те, що в Конституції України втілена «громадська» теорія місцевого самоврядування, а в профільному законі – його «державна» теорія.

Проте, необхідно відмітити, що багато положень чинної Конституції України фактично ґрунтуються на положеннях Хартії, що цілком об'єктивно і

закономірно, оскільки відповідає європейському вибору України. Наприклад, місцеве самоврядування визначається і ґрунтується на рівні Конституції України. Статті 140 і 143 Конституції України частково запроваджують принцип субсидіарності. Конституційні принципи організації системи місцевого самоврядування в Україні також співзвучні з деякими положеннями Хартії [1; 8].

Водночас існують концептуальні відмінності інститутів місцевого самоврядування у Хартії та Конституції України. На жаль, у Конституції збереглися підходи до місцевого самоврядування як до інституту державної влади, що не відповідає принципу децентралізації влади, закладеному в Хартії. Тому і вітчизняний законодавець, і самі органи місцевого самоврядування на практиці часто беруть на себе відповідальність за стан усіх суспільних справ на підвідомчій території, а не лише питань місцевого значення. В цьому виявляється радянський варіант організації місцевої влади, яка не визнавала її поділу на виконавчу владу і місцеве самоврядування.

Аналіз існуючої в Україні моделі місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що вона не в повній мірі відповідає принципам та стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування і, зокрема:

- суперечить положенням Хартії щодо віднесення до суб'єкта права на місцеве самоврядування всіх рівнів місцевих властей, оскільки передбачає визнання права на місцеве самоврядування лише за їх низовим рівнем (село, селище, місто);

- у законодавстві України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування (територіальних меж юрисдикції громади);

- при закріпленні компетенції місцевого самоврядування не дотриманий принцип субсидіарності, проголошений Хартією. Зокрема, значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенцій», тобто до такої ситуації, коли до відання органів місцевого



самоврядування та місцевих державних адміністрацій віднесені однакові питання управління.

Тривалий час моніторинг діяльності у сфері місцевого самоврядування проводили переважно експерти Ради Європи, які спостерігали за виконанням Україною рекомендацій. Українська громадськість обмежувалась моніторингом окремих питань державної практики у цій сфері. Однак прийшов час, коли моніторинг за діяльністю місцевих органів влади з ключових питань місцевого самоврядування став необхідністю для усунення структурних суперечностей у законодавстві.

Одним із позитивних кроків направлених на впровадження європейської системи місцевого самоврядування побудованої на принципах Європейської хартії, є затвердження Кабінетом Міністрів України 10.04.2013 р. Проекту Указу Президента України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Можливість місцевих громад самим визначати, які повноваження залишати за собою та повною мірою розпоряджатися ресурсами, які знаходяться на території – все це є одним із ключових принципів Концепції реформування місцевого самоврядування, який відповідає Хартії.

Як було зазначено у виступі Президента України В. Януковича на засіданні Ради регіонів, реформа мусить визначити напрями, механізми, терміни формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Такої, що спроможна максимально забезпечити надання якісних та доступних публічних послуг, укріплення інститутів демократії, захист інтересів громадян в усіх сферах життя. Водночас вона має бути гармонійним інструментом, що вибудує якісно нові відносини між державою та територіальними громадами, узгоджувати їх інтереси [4]. Тобто зміст Концепції визначає конкретні заходи щодо побудови цілісної системи місцевого самоврядування європейського зразка на принципах, окреслених у Хартії, та зобов'язання, які були прийняті Україною ще наприкінці 90-х рр.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що чинне законодавство про місцеве самоврядування, на жаль, ще не повністю відповідає принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування у питаннях організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності територіальних громад. Невиконання ж положень Хартії, у свою чергу, є істотною перешкодою на шляху реалізації курсу та перешкоджає інтеграції до європейського співтовариства.

Безумовно, подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Німеччині та Польщі пропонує цілу низку відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх для потреб українського сьогодення. Ключовим моментом, який виділяють багато експертів, є те, що територіальна реформа та децентралізація мають здійснюватись у демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування [8, с. 98].

Для подолання перешкод впровадження принципів Хартії у процес розвитку місцевого самоврядування необхідно здійснити наступні кроки:

- здійснювати реалізацію місцевого самоврядування в Україні у контексті європейського вибору, сприяти активізації зусиль на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції;

- для подолання проблем втілення конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні принципове значення має належне забезпечення матеріально-фінансової автономії територіальних громад, яка можлива при реалізації конституційного принципу самостійності місцевих бюджетів. Вказане можливе при визначенні на довгостроковій основі джерел власних доходів місцевих бюджетів;

- забезпечити законодавче гарантування основоположних принципів функціонування місцевого самоврядування – правової, фінансової, матеріальної та організаційної самостійності;

– проводити постійний моніторинг, контроль та аналіз заходів, здійснюваних державою у сфері місцевого самоврядування.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень вважаємо вивчення зарубіжного досвіду імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування з метою запозичення прийняттого для України досвіду.

#### Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. *Баймуратов М. О.* Муніципальне право України : підручник / М. О. Баймуратов. – 2-е вид., доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 716 с.
3. *Баранчиков В. А.* Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации : дисс. ...д-ра юрид. наук / В. А. Баранчиков. – М. : Московская государственная юридическая академия, 2005. – 351 с.
4. Виступ Президента на засіданні Ради регіонів від 23.03.2013 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/27195.html>.
5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні і: підруч. для студентів внз / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
6. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
8. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні / наук.-практ. посіб. / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 400 с.
9. *Камінська Н. В.* Місцеве самоврядування: теоретико-історичний та порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
10. *Котенко С.* Становлення та розвиток місцевого самоврядування в м. Києві (IX–XIX ст.) / С. Котенко // *Юридичні науки.* – 2007. – № 74–76. – С. 103–107.
11. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования : учеб. пособие / Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН ; под ред. К. Ф. Шеремета, И. И. Овчинникова. – М., 1998. – 216 с.

#### ***Rovinska K. I. The principles of the European Charter of Local Self-Government as a basis for the formation of local self-government in Ukraine.***

This article analyzes the principles of the European Charter of Local Self-Government in aspect of of the implementation in the national system of local government. Special attention is paid to the failure accepted on itself in connection with the signing of the Charter. Determine the dependence of Ukraine's integration to EU of the system of local government institution based on the principles of the Charter.

**Key words:** principles of the European Charter of Local Self-Government, local government, reforming the concept of local self-government

#### ***Ровинская Е. И. Принципы Европейской Хартии о местном самоуправлении как основа формирования местного самоуправления в Украине.***

В статье анализируются принципы Европейской хартии о местном самоуправлении в аспекте их имплементации в отечественную систему местного самоуправления. Особое внимание уделяется вопросам невыполнения принятых на себя обязательств в связи с подписанием Хартии. Определяется зависимость интеграции Украины в ЕС от системного развития института местного самоуправления на принципах Европейской хартии местного самоуправления.

**Ключевые слова:** принципы Европейской хартии местного самоуправления, местное самоуправление, Концепция реформирования местного самоуправления