

УДК 342.9:341

А.М. БУЛИНА, ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА МІСЦЕВА ПУБЛІЧНА ВЛАДА

Ключові слова: міжнародні стандарти, місцева демократія, міжнародні угоди, міжнародно-правові норми, місцеве самоврядування, публічна муніципальна влада

У практиці українського конституціоналізму надзвичайно важливим є внутрішньодержавне законодавство, на якому базується місцева публічна влада. При цьому слід мати на увазі не тільки відповідний розділ Конституції України та Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», але і сукупність інших законів та підзаконних актів суверенної держави, що доповнюють права і відповідальність місцевих рад, делегують їм відповідні функції органів державної виконавчої влади.

Однак цей «нормативний масив», який сприяє створенню відповідної системи, логічної структури взаємовідносин місцевого самоврядування, муніципальної влади з різними суб'єктами, які знаходяться як на території, що керується відповідним територіальним колективом, так і на іншій території держави, за своєю структурою характеристикою не є кінцевим і підлягає розширеному тлумаченню. Він доповнюється ще одним джерелом конституційного права – міжнародними договорами України.

Відповідно до ст.9 Конституції України, «чинні міжнародні договори, дозвіл на обов'язковість яких дала Верховна Рада України, є частиною національного законодавства». Відповідно після надання такої згоди, яка в Україні процесуально реалізується парламентом у формі ратифікації міжнародного договору і прийняття відповідного закону, зазначений договір стає частиною національного

законодавства України, набувши форми та юридичної сили закону.

Слід відмітити, що такі загальні положення стосуються і міжнародних договорів, які регулюють зобов'язання держав щодо становлення і розвитку на своїй території системи місцевого самоврядування влади.

Звідси активізується та об'єктивізується проблема становлення і формування самих міжнародних стандартів такої діяльності. Практично в такій якості виступають міжнародні норми, що регламентують основні принципи, форми та методи здійснення муніципальної діяльності, які визнаються державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій.

Теоретичною основою досліджуваної теми є роботи таких науковців, як Б. Андресюка, Л. Алексідзе, М. Баймуратова, О. Кугафіна, Б. Лазарева, Ю. Тихомирова, Ю. Годики, В. Фадеева, К. Шеремета та ін. Нами поставлено за мету дослідити інтеграційні тенденції при розробці єдиного уніфікованого підходу до формування компетентної муніципальної влади на базі міжнародних стандартів місцевої демократії.

Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є, перш за все, те, що вони регламентують не тільки і не стільки міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування, скільки вироблені разом державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Закріплення таких положень на рівні групи держав за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про важливість такого інституту не тільки в національному (внутрішньодержавному), але і в міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання [1, с.19–20].

Слід також відмітити, що з позиції нормативного зобов'язання міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, який встановлює правила, що визна-

ються більшістю держав. При цьому в окремих міжнародних документах, які містять стандарти становлення і функціонування муніципальної влади, вказується, що укладені міждержавні угоди у сфері управління прямо детерміновані бажанням досягнення «більш сильної єдності» між державами (Преамбула Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 р., Преамбула Європейської хартії про ландшафти 2000 р. [2, с.3–15]). Такі документи, які містять загальні принципи і підходи, приймаються із спеціальною метою – бути «для всіх націй стандартом, до якого потрібно прагнути, намагаючись досягнути більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення» (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 р. [3, с.3–4]).

Крім того, у процесі розробки та прийняття міжнародних стандартів локальної демократії важливу роль відіграє не тільки спільна діяльність держав щодо розробки основних міжнародних угод концептуального характеру, але і процес одностороннього приєднання держав до уже вироблених міжнародних документів, які включають у себе міжнародні стандарти, що надто важливо для України, яка знаходилась раніше за межами міжнародних міждержавних організацій, зокрема Ради Європи. У зв'язку з цим видається достатньо переконливим висловлювання М.О. Баймуратова про те, що підписання двома і більше державами міжнародних угод з переважного кола питань міжнародних угод, їх наступна легалізація і реалізація – це процес розробки, визнання, взяття зобов'язань щодо виконання і реалізації міжнародних правил поведінки, що мають нормативний, типологічний, стереотипний характер, які в силу своєї обов'язковості, повторності і гіпотетичної передбаченості стають стандартами [4, с.315].

Об'єктивна зацікавленість України у сприйнятті міжнародних стандартів становлення муніципальної влади може бути виявлена і зафіксована у формі мотивації. Причому, незважаючи на те, що, на думку М.О. Баймуратова, вона формується у сфері

міжнародного співробітництва органів локальної демократії і в структурному відношенні складається із трьох рівнів завдань, які реалізуються єдиними засобами в рамках профільних організаційно-правових форм діяльності однойменних суб'єктів (органів місцевого самоврядування), що відрізняються типологією вирішуваних проблем, цю мотивацію, очевидно, можна застосувати у процесі сприйняття Україною і міжнародних стандартів у профільній ефекті.

До першого, найбільш загального рівня належать «завдання-мотив-вивчення», засвоєння і впровадження стандартів становлення, розвиток і функціонування самої системи органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це завдання стоїть на порядку денному як на рівні держави, так і на рівні самої місцевої влади, в існуванні якого зацікавлені територіальні громади.

Друге завдання-мотив охоплює другий рівень і спрямоване на обмін досвідом ведення місцевого господарства та управління локально-регіональними процесами функціонування людських поселень між органами місцевого самоврядування держав, які визнають міжнародні стандарти локальної демократії. У процесі його реалізації місцева публічна влада вирішує як загальнодержавне завдання реалізації соціально-економічної функції держави на локальному рівні, так і функціонально-галузеві проблеми діяльності місцевого самоврядування, що реалізуються в інтересах території і територіальної громади.

Третє завдання-мотив полягає у становленні і розвитку різнопланової і багаторівневої співпраці органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, громадських формувань громадян, підприємницьких структур, мешканців відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами. Це має місце як при вирішенні на практиці загальнодержавних завдань у контексті реалізації стратегічних напрямів зовнішньої політики держави та встановленні гуманітарних та інших видів співробітництва, так і на міжособистісному рівні, де є зв'язки, що сти-

мулюють та роблять більш усвідомленими у змістовому плані так звані муніципальні права особистості.

Як відзначає Б.П. Андресюк, аналізуючи Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 року та Всесвітню декларацію місцевого самоврядування 1985 року, можна дійти висновку, що держави з громадянським суспільством, які входять до світового товариства та Ради Європи, розробили відповідні вимоги для забезпечення діючого функціонування органів місцевого самоврядування на своїх територіях [5, с.199].

Звідси викликає інтерес демократизація поведінки держав на міжнародній арені щодо розробки і легалізації міжнародно-правових норм, що регламентують процес створення та функціонування муніципальної влади, основним суб'єктом якої виступають не стільки громадяни цих держав, скільки мешканці відповідних територіальних одиниць, які знаходяться під суверенітетом держави. Загальновідомо, що процес створення норм міжнародного права – це процес узгодження бажань держав відповідно до змісту правил поведінки і визнання їх юридично обов'язковими. При цьому зміст волі держави враховує її міжнародно-правову позицію, яка, на думку Г.І. Туркіна, включає такі аспекти: загальне ставлення держави до міжнародного права, його прогресивного розвитку і дотримання принципів та норм; уявлення про характер міжнародного права, його роль у суспільстві; принципи і норми, за впровадження яких держава виступає; розуміння принципів і норм чинного міжнародного права і таке інше [6, с.184], тобто різні фактори концептуальної моделі внутрішньо- і міждержавної моделі внутрішньо- і міждержавної системи. Одночасно істотний вплив на формування міжнародно-правової позиції держави справляє міжнародно-правова дійсність, яка, як правило, містить у собі такі детермінанти, які є ширші за концептуальні детермінанти держави.

На думку деяких авторів, у результаті узгодження бажань держав у процесі створення норм міжнародного права утворюється нова,

спільна воля. Л.А. Алексідзе пише про «наявність складної нової, спільної волі, яка відрізняється від початкових бажань, що беруть участь у створенні норм держави, яка в результаті узгодження окремих бажань перетворюється у відносно самостійну волю колективу держави...» [7, с.167]. З цим положеннями перекликається висновок Д. Митрані, який вважав, що в міру розширення співпраці експертів та осіб, втягнутих у вирішення неполітичних проблем у рамках міжнародної організації, особисті, інтелектуальні контакти, що виникають між ними, збіг конкретних інтересів і цілей будуть створювати всередині таких спеціалізованих груп нову лояльність, більш сильну, ніж лояльність щодо націй чи держав [8].

Звідси можна припустити, що і на процеси, що детермінують збіг бажань держав при створенні норми міжнародного права, і на процеси розробки норм міжнародного права в рамках спеціалізованих міжнародних міждержавних організацій мають вплив глобальні тенденції інтернаціоналізації міжнародного життя. Вони опосередковано впливають на між- та внутрішньодержавні відносини, в результаті чого суб'єкти міжнародного права розробляють стандартизовані правила поведінки і визнають їх у якості юридично обов'язкових. Таким чином, міжнародні стандарти проявляються в якості «правового провісника» нової майбутньої людської цивілізації. Усвідомлюючи себе єдиним цілим, вони відображають якісно новий рівень свідомості людської цивілізації – свідомість всесвітньої спільноти.

Таким чином, оскільки місцеве самоврядування існує в інтересах мешканців (див. конституційну і законодавчу дефініцію місцевого самоврядування), які, в свою чергу, напямують його органи шляхом виборів, основне завдання цього самоврядування розпадається на окремі блоки, які знаходять реалізацію у відповідних функціях і через відповідні структурні елементи. Виконавчі органи самоврядування при реалізації своїх основних функцій повинні діяти в рамках прав і обов'язків, встановлених законодавст-

вом, які органічно входять до компетенції цих органів.

Слід відмітити, що у вітчизняній літературі загальнотеоретичні аспекти проблеми компетенції розглянуті та досліджені недостатньо. У наукових роботах, присвячених цим питанням, мова йде, як правило, про компетенцію державного органу, хоча, на думку В.І. Фадєєва, є всі підстави говорити про те, що положення, які містяться в них, та висновки про поняття, структуру компетенції цілком можна застосувати і до органів місцевого самоврядування [9, с.87].

Здається, що в цьому аспекті загальнотеоретичне значення має визначення компетенції місцевої ради, що його дали О.Е. Кутафін і К.Ф. Шеремет, яке може бути використано для характеристики структури компетенції будь-якого органу. Ці автори вважають, що компетенція органу місцевого самоврядування є складною правовою категорією і включає в свою структуру предмети відання, права і зобов'язання (власні повноваження) [10, с.31]. Однак слід відмітити, що питання про зміст компетенції, її структури до цього часу є дискусійним. Так, наприклад, Б.М. Лазарєв, визначаючи зміст компетенції, вважав, що вона має два значення: а) коло питань, в яких певна особа або особи володіють пізнаннями; б) коло повноважень (прав та обов'язків). У зв'язку з цим кажуть про фактичну компетентність з тих чи інших питань і про офіційну компетентність органів та посадових осіб. Компетенція визначає специфічну роль кожного органу і в той же час забезпечує домовленість їх дій [11, с.11–12]. Разом із тим, він заперечував пропозицію Ю.А. Тихомирова про включення до складу компетенції предметів відання, стверджуючи, що навіть якщо при встановленні компетенції органу управління вказується його «предмети відання», то це не є підставою для висновку, начебто компетенція включає в себе «два основні елементи – предмети відання (конкретні об'єкти діяльності) і визначені повноваження» [12, с.7]. Б.М. Лазарєв вбачав, що елементами компетенції є право і обов'язок здійснити ту чи ін-

шу управлінську функцію стосовно визначених керованих об'єктів. Самі ж керовані об'єкти є елементами не компетенції, а керованого середовища, тобто реального життя, на яке орган впливає.

Особливий інтерес, відповідно до теми дослідження, представляють документи, прийняті в рамках Ради Європи її структурними органами, що містять міжнародні стандарти локальної демократії, до яких Україна ще не приєдналась, але зобов'язана буде приєднатися, з огляду свого членства в Раді Європи. Як відмічає М.О. Баймуратов, такі документи мають перспективний характер, і державні органи України, органи місцевого самоврядування та муніципальні інституції повинні бути з ними ознайомлені метою практичної їх «примірки» до своїх умов і попередньої апробації та управління.

В них сформульовані та обґрунтовані принципи ефективного міського управління та місцевого життя, які повинні бути покладені в основу урбаністичної політики урядів та місцевої влади держав-членів Ради Європи.

Ці принципи отримали високу оцінку муніципалітетів держав Західної Європи, тому на пленарному засіданні сесії Постійної конференції місцевих і регіональних влад Ради Європи, яка проходила в березні 1992 р. в м. Страсбурзі, на їх основі було прийнято проміжний документ, що отримав назву Європейської декларації міських прав [13]. Вказаний документ представляє собою інтерес і для органів місцевого самоврядування України, оскільки є не тільки комплексом умов стабільного розвитку та функціонування міст у сучасних умовах, але і своєрідним «кадастром» власних повноважень органів місцевого самоврядування міського рівня.

Слід зазначити, що процес створення міжнародних стандартів місцевого самоврядування, як і будівництво єдиної Європи, продовжується і носить не тільки динамічний, але і перманентний характер. У 1997 році в рамках Ради Європи була розроблена Європейська хартія регіонального управління; у 1999 році вона була прийнята у першому чи-

танні Парламентською Асамблеєю Ради Європи, а тепер проходить процес подальшого обговорення. У цьому документі основна увага приділяється становленню та функціонуванню місцевого самоврядування на регіональному рівні, а його прийняття буде істотним вкладом у подальше зміцнення інституту місцевого самоврядування, публічної влади, адже він міститиме міжнародні стандарти, що регулюють уже новий рівень взаємовідносин центральної державної влади і найбільших адміністративних одиниць держави. Безумовно, що він буде сприяти формуванню нового блоку предметів відання і компетентних повноважень, що неодмінно вплине на підвищення рівня правового регулювання регіонального самоуправління. У жовтні 2000 року Радою Європи була прийнята Європейська конвенція про ландшафти [14], спрямована на становлення стійкого розвитку, заснованого на збалансуванні та гармонійних відносинах між соціальними потребами, економічною діяльністю і навколишнім середовищем. Стосовно предмету дослідження, у цьому документі закріплюється роль місцевих громад і органів місцевого самоврядування щодо використання, формування та збереження ландшафту – «частини території в тому розумінні, як вона сприймається такою населенням, відмінні риси якої є результатом дій або взаємодії природного і/або людського факторів» (ст.1 Конвенції). Тобто тут, у міжнародному документі рамкового характеру, фактично створюється, закріплюється та легалізується новий предмет здійснення публічної влади, якому повинна кореспондувати у національному законодавстві держав-учасниць Конвенції низка відповідних повноважень. Це ще раз демонструє роль міжнародних стандартів у розширенні компетентної бази муніципальної влади.

Таким чином, можна зробити висновок, що міжнародні стандарти місцевої демократії європейського контексту регулюють не тільки важливі питання становлення місцевого самоврядування, які мають конституційне значення (Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985 р.), але також багатоаспектні

питання міжнародного економічного і соціального співробітництва місцевих громад і місцевих влад (Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво 1980 р.) і питання участі молоді у функціонуванні місцевої демократії (Європейська хартія про участь молоді у муніципальному та регіональному житті 1994 р.), що безпосередньо впливає на формування і розширення компетентної бази вказаних суб'єктів муніципальної влади.

Крім того, слід відзначити зростаючу роль у формуванні компетенції публічної (муніципальної) влади такого інституційного органу Ради Європи, як Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, який і представляє інтереси громад місцевих влад. Конгрес самостійно розробляє документи міжнародного характеру, що містять у собі міжнародні стандарти місцевого самоврядування, які у подальшому будуть сприйняті державами-членами цієї організації у такій якості (Європейська декларація міських прав 1992 р. і Європейська хартія урбанізму 1993 р., Європейська конвенція про ландшафти 2000 р., Європейська конвенція про регіональне самоврядування 1999 р.).

Усе це свідчить про формування глибоких інтеграційних тенденцій, що проявляються в рамках Ради Європи, свідченням яких є розробка єдиного уніфікованого підходу не тільки до формування компетентної бази муніципальної влади, але і до важливих проблем існування єдиної Європи.

Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безумовно, буде позитивно впливати на становлення і зміцнення публічної (муніципальної) влади, формування і розширення компетентної бази.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / Баймуратов М. А. – Харьков : Одиссей, 2000. – С. 19–20.

2. Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985 р. Преамбула. // Страсбург, Збірка договорів Ради Європи. – К. : Парламентське вид-во, 2000. – С. 3–15.
3. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 23-26 вересня 1985 р. Преамбула // Смірнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні : навчальний посібник / Смірнова Т. С. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2001. – С. 219–222.
4. Баймуратов М. О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України / Баймуратов М. О. // Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 590 с.
5. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Андресюк Б. П. – К. : Стилюс, 1997. – 222 с.
6. Курс міжнародного права : в 7 т. / Ю. А. Баскин, Н. Б. Крылов, Д. Б. Левин и др. – М. : Наука, 1989– . – Т. 1. Понятие, предмет и система международного права. – 1989. – 218 с.
7. Алексидзе Л. А. Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы / Алексидзе Л. А. – Тбилиси : Изд-во Тбил. ун-та, 1982. – 406 с.
8. Mitrany D. A. A Working Peace System / Mitrany D. A. – Chicago, 1966. – 22 p.
9. Фадеев В. И. Муниципальное право России / Фадеев В. И., Кутафин О. Е. – М. : Юрист, 1997. – 428 с.
10. Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов / Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. – М. : Юрид. лит., 1986. – 238 с.
11. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Лазарев Б. М. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
12. Тихомиров Ю. А. Основные черты компетенции представительских органов власти / Тихомиров Ю. А. // Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР: Труды ВЮЗИ. – М. : РИО ВЮИ, 1966. – Т. 7. – С. 5–21.
13. The European Declaration of Urban Riots. – SCLERA, 1992 // Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 590 с.
14. Европейская конвенция о ландшафтах / Флоренция, ETS, № 176. – 20.10.2000 / CE, 2000. – 15 с.

Булина А. М. Міжнародні стандарти локальної демократії та місцева публічна влада / А. М. Булина // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 44–49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_9.pdf

Досліджено процеси міжнародних стандартів місцевої демократії. Узагальнена практика адміністративно-правового втручання держави у формування компетенції органів публічної влади.

Булына А.М. Международные стандарты локальной демократии та местной публичной власти

Исследованы процессы международных стандартов местной демократии. Обобщена практика административно-правового вмешательства государства в формировании компетенции органов публичной власти.

Bulyna A.M. The International Standards of Local Democracy and Local Public Authorities

The author analyzes the international standards of local democracy processes. The practice of administrative and legal state intervention in the competence of the public authorities shaping is generalized there.