

УДК 342.5

**Еліза Шигапова,***студентка міжнародно-правового факультету  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто актуальні проблеми процесу імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні, яка є орієнтиром для проведення реформ децентралізації і соціально-демократичних перетворень.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, принципи місцевого самоврядування, муніципальне право, проблеми місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** Конституційне закріплення місцевого самоврядування в Україні, яке входить до системи публічної влади паралельно з державною владою, стало підґрунтям для соціально-демократичних перетворень і, що найголовніше, ратифікації Хартії місцевого самоврядування, в якій сформульовано і зафіксовано доктрину та практичний досвід місцевого самоврядування сучасної європейської спільноти. Проте залишається актуальною потреба наукових досліджень інституту місцевого самоврядування, оскільки, попри ратифікацію і подальший розвиток на законодавчому рівні, деякі положення цієї хартії залишаються невтленими або не досить розвинутими. Це призвело до таких проблем, як різне змістове наповнення поняття «місцева самоврядування» в хартії та на законодавчому рівні, відсутність реалізації керівних та основоположних принципів, застарілість підходів та правових механізмів щодо реалізації деяких прав, невикористання показового іноземного досвіду, а отже, гальмування процесів реформування та розвитку інституту місцевого самоврядування загалом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Із прийняттям Конституції 1996 року з'явилося підґрунтя для формування поглядів вітчизняних науковців на поняття, перспективи розвитку і проблеми місцевого самоврядування. Зокрема, цьому приділяли увагу у своїх працях М. Баймуратов, В. Борденюк, І. Бутко, Р. Денчук, В. Євдокимов, Б. Калиновський, В. Кампо, А. Колодій, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крусян, П. Любченко, С. Маліков, М. Орзіх, М. Пітцик, Б. Пережняк, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, Я. Старцев, П. Трачук, О. Фрицький та ін.

**Метою** дослідження є виявлення основних труднощів втілення стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування на теренах України. Для цього поставлено такі завдання: провести порівняльний аналіз конституційно-правового змісту поняття «місцева самоврядування», проаналізувати сучасний стан реалізації основних засад хартії в Україні, виявити проблемні питання, які постають у процесі втілення цих засад, та надати рекомендації щодо вирішення нагальних проблем.

**Виклад основного матеріалу.** Європейська хартія місцевого самоврядування, яка виступає основоположним міжнародним нормативно-правовим актом, містить керівне визначення основ місцевого самоврядування і стала головним джерелом для законодавчого регулювання цього публічно-правового інституту для більшості європейських країн. Зі змісту випливає головна мета цього нормативного акта – втілення демократичних стандартів функціонування та основ організації місцевого самоврядування згідно з принципами субсидіарності, демократичності, реальності та ін., які є обов'язковими для визначених держав-учасниць. Задля виконання зобов'язань перед Радою Європи Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування 15 липня 1997 року, тобто через два роки після вступу у зазначену міжнародну інституцію. Проте перші розбіжності постають починаючи з визначення поняття «місцева самоврядування», оскільки нині маємо різні визначення на рівні хартії, Конституції України, Закону України «Про місцева самоврядування» та на рівні доктринальних розробок вітчизняних та пострадянських науковців. Тому виникає першочергова потреба у порівняльному аналізі конституційно-правового змісту поняття

«місцеве самоврядування» та з'ясуванні його теоретичних концепцій.

Юридична енциклопедія за редакцією Ю. С. Шемчушенка встановлює, що місцеве самоврядування – політико-правовий інститут публічної влади, за допомогою якого здійснюється управління місцевими справами в межах адміністративно-територіальних одиниць шляхом самоорганізації жителів певної території, причому є відповідне погодження, сприяння та гарантування з боку держави [1, с. 340]. В. А. Баранчиков вважає, що місцеве самоврядування – це децентралізована форма територіальної організації публічної влади, яка забезпечує виконання нормативно-правових актів органів державної влади в межах території адміністративної одиниці утворюваними ними самостійно, органами місцевого самоврядування і обраними, призначеними посадовими особами. Ці органи і посадові особи підзвітні місцевому населенню і підконтрольні йому у своїй діяльності [2, с. 57].

На думку С. Р. Соловйова, можна говорити про наявність у територіальних межах держави двох відносно самостійних системно-владних утворень, які здійснюють владні повноваження від імені народу, – системи органів державної влади і системи органів місцевого самоврядування [3, с. 97].

Місцеве самоврядування характеризується наявністю ознак, притаманних цьому публічно-правовому явищу, серед яких С. Р. Соловйов називає легітимність, інституційність, законодавчо відокремлений апарат, що реалізує повноваження місцевого самоврядування у складі органів і посадових осіб місцевого самоврядування, самостійність, зокрема, щодо формування і використання бюджетних коштів, обмеження місцевого самоврядування адміністративно-територіальними кордонами, повноваження поширюється на суб'єктів, які знаходяться у територіальних одиниці тощо [3, с. 120].

Конституція України в статті 140 чітко визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – мешканців територіальної одиниці (села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) – самостійно розв'язувати питання місцевого рівня в межах Конституції і законів України [4, ст. 140]. Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» встановлює, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – мешканців села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати пи-

тання місцевого значення в межах Конституції і законів України [5, ст. 2].

Тоді як Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що окреслена інституція являє собою право і спроможність місцевого управління в законодавчих рамках регулювати та здійснювати відповідне керівництво більшою частиною питань місцевого значення, що є приналежними до їх компетенції в інтересах територіальної громади [6]. Це право здійснюється місцевими радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом рівного, прямого, загального волевиявлення вільно.

Закріплене на рівні статті 38 Конституції право громадян України на виборність органів місцевого самоврядування визначає можливість участі в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [7, ст. 38].

Незважаючи на різне змістове визначення поняття «місцеве самоврядування», Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування» закріпили основні правові принципи місцевого самоврядування, які передбачаються хартією. На думку дослідника О. В. Батанова, задля об'єктивного відображення сутності місцевого самоврядування є необхідність у змістовному аналізі вихідних засад функціонування місцевого самоврядування в цілому, що одночасно відбивають іманентні якості цього феномену з методологічних позицій його змісту, політико-правової та соціально-управлінської природи [8, с. 3].

Під принципами місцевого самоврядування, загалом, широке коло науковців та законодавча практика розуміють основоположні засади, обумовлені сутністю місцевого самоврядування, які визначають його порядок організації та здійснення. [9, с. 44].

До переліку найважливіших принципів здійснення місцевого самоврядування, які зокрема, передбачені Європейською хартією місцевого самоврядування, можна віднести такі принципи як субсидіарність, децентралізація, співвідношення державних та місцевих інтересів, верховенство права, демократичність, гарантованість захисту прав та свободи волевиявлення територіальної громади, невтручання з боку органів державної влади, рівноправність, компетентність, компліментарність, гласність, відкритість та публічність, неупереджене ставлення з боку органів місцевого самоврядування та посадових осіб, гарантованість – участі у місцевому самоврядуванні, територіальної організованості влади та відповідності територіальної основи

місцевого самоврядування, реальність здатність вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади [8, с. 4].

Деяко зменшеним виявляється перелік закріплених та реалізованих принципів в Україні, до яких можна віднести: проведення місцевого референдуму і зборів, закріплення форм самоорганізації населення, гласність, відкритість, колегіальність, децентралізм, співвідношення місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності та незалежності у законодавчо визначених рамках, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування та багато інших засад, які зафіксовані в хартії і знайшли своє відображення у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування» [10, с. 13].

Станом на 2016–2017 роки проведено низку реформ місцевого самоврядування і продовжує своє втілення концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації виконавчої влади. Також такі положення хартії, як, наприклад, належні умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування (ч. 2, ст. 6), втілюються у законопроекті № 2489 «Про службу в органах місцевого самоврядування», в якому відображені основні принципи здійснення діяльності та організації служби в органах місцевого самоврядування, правовий статус службовця, загальне розширення у визначенні умов праці, що дає можливість підвищити професійний рівень службовців [11]. Рада Європи у своїх рекомендаціях зазначає, що один з аргументів прийняття подібних законодавчих актів – можливість ідентифікації місцевого самоврядування через його службу та надання їй професійної ідентичності, базованої на цінностях місцевого самоврядування, у рамках загальнонаціонального законодавства. Даний законопроект призвів би до деяких істотних досягнень, таких як диференціація між професійними та виборними посадовими особами, а також вдосконалення нормативно-правової бази для професіоналізації службовців органів місцевого самоврядування [12].

Проте наразі однією з ключових проблем є відсутність нормативно-правового закріплення однієї з керівних засад європейської концепції місцевого самоврядування – принципу субсидіарності. Принцип субсидіарності визначається у відповідному розподілі компетенції на державному щаблі, щоб проблеми вирішувалися на тому рівні, де вони виникають. За інших рівних умов перева-

га надається нижчим, а не вищим органам влади. Принцип реальності місцевого самоврядування також не був реалізований. Цей принцип передбачає, що місцеве самоврядування є правом і здатністю місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції в інтересах місцевого населення.

Невтіленою залишається ціла низка засад, передбачених хартією, за відсутності практики наділення іноземців принаймні активним виборчим правом і сприяння їх участі у справах місцевого самоврядування. Проте хоча і в Конституції України та інших нормативних актах встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення, а отже, до «жителів» можна віднести й іноземців, але іноземці не мають виборчих прав на рівні місцевого самоврядування. Пропонуємо задля вирішення цієї проблеми ратифікувати Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, прийняту у Страсбурзі 5 лютого 1992 року, де встановлюється у статті 6, що держава, уряд якої надав згоду на обов'язковість конвенції, зобов'язується надати кожному іноземцю, який постійно проживає на відповідній території, активне і пасивне виборче право, тобто право голосувати і висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам, і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам [13]. Вважаємо, що це стане підґрунтям для активного розвитку підприємництва та залучення інвестицій, оскільки будуть враховані інтереси іноземних підприємців, які матимуть можливість та гарантію брати участь в управлінні та покращенні умов для своєї підприємницької діяльності на рівні місцевого самоврядування.

Ще одна прогалина і підтвердження неповноцінної імплементації хартії – факт відсутності у національному законодавстві визначення терміна, який має відповідне закріплення у 5 статті хартії, – «територіальні кордони органів місцевого самоврядування». Більше того, хоча українське законодавство передбачає та гарантує можливість органів місцевого самоврядування звернутися до суду задля захисту порушених прав та законних інтересів, але немає норми, яка би встановлювала право на звернення до Конституційного Суду України [14].

На думку експертів Венеціанської комісії, найбільш повно зміст Європейської хар-

тії місцевого самоврядування відтворює у собі законопроект Президента України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [15].

Зазначеним законопроектом встановлюється принцип субсидіарності, який передбачений Європейською хартією місцевого самоврядування і на якому наголошували експерти Ради Європи, починаючи від прийняття першої редакції Закону України «Про місцеве самоврядування». Цей принцип є запорукою передання на рівень територіальної громади, тобто на місця, більшості публічно-владних повноважень. Ще одним нововведенням стане запровадження ефективної системи місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях, що зумовлено потребою більш чіткого розмежування компетенції та є однією з ключових вимог хартії, – такі відповідні ради отримають право утворювати виконавчі органи, які будуть їм підконтрольні та підзвітні. Ради повноважні самостійно затверджувати голів виконавчих комітетів. Скасовуються місцеві державні адміністрації, з наявністю яких пов'язана нині проблема розмежування повноважень, відповідальності та ресурсів на рівні місцевої влади; ліквідуються посади голів місцевих державних адміністрацій, однак уводиться нова інституція префектів задля виконання контрольно-наглядових функцій. Знаходять закріплення гарантії матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема, щодо місцевих податкових надходжень та зборів, а також частини податків на рівні держави та інших доходів місцевих бюджетів на фінансування власних і делегованих повноважень [16].

#### Висновок і рекомендації.

Зробивши порівняльний аналіз відповідності положень українського законодавства, проектів законів засадам Європейської хартії місцевого самоврядування, можна дійти до висновку, що сучасна модель місцевого самоврядування в Україні потребує подальших змін та більш ефективного подолання вищезазначених проблем. А сучасні реформи країни у цій сфері повинні втілювати у життя норми Європейської хартії місцевого самоврядування і сприяти розвитку демократії та децентралізації. Задля цього пропонуємо законодавчо закріпити ще не втілені принципи, передбачені хартією, ратифікувати деякі міжнародні нормативні акти, прийняти розглянуті та рекомендовані Радою Європи законопроекти, що загалом стане поштовхом до комплексного розвитку цього публічно-правового інституту, шляхом приведення подолання змістових суперечностей між хартією та українськими нормативно-правовими актами.

#### Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 6. – 2004 с.
2. Баранчиков В. А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации / В. А. Баранчиков // Проспект. – 2005. – № 39. – С. 57.
3. Соловьев С. Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации / С. Г. Соловьев // Юридический центр Пресс. – № 12. – С. 127.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 140.
5. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 зі змінами 24.02.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/280/97-вр>
6. Любченко П. М. Муниципальное право Украины : навчальний посібник / П. М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 497 с.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 140.
8. Батанов О. В. Муниципализм как категория современного муниципального права: постановка проблемы / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 102–108.
9. Баранчиков В. А. Муниципальное право Российской Федерации / В. А. Баранчиков // Закон и право. – 2000. – № 2. – С. 383.
10. Теліпко В. Е. Научково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування України» / В. Е. Теліпко, С. А. Панасюк. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 400 с.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування : Проект закону від 28.11.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/\\_1\\_doc2.nsf/link1/JH1X500V.html](http://search.ligazakon.ua/_1_doc2.nsf/link1/JH1X500V.html)
12. Рекомендація Ради Європи з питань вдосконалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.csi.org.ua/?p=2374>
13. Конвенція ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_318)
14. Рекомендації КМВРЄ № 145 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/desember08/27.htm>
15. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Думка щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції» (витяг) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://constituanta.blogspot.ru/2012/03/2009.html?m=1>
16. Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Проект Закону від 01.07.2015 № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb>

*В статье рассмотрены актуальные проблемы процесса имплементации положений Европейской хартии местного самоуправления в Украине, которая является ориентиром для проведения реформы децентрализации и социально-демократических преобразований.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, принципы местного самоуправления, муниципальное право, проблемы местного самоуправления.

*The article is devoted to analysis of actual problems of implementation of the provisions of the European Charter of local self-government in Ukraine, which is the benchmark for reforms of decentralization and social-democratic reforms.*

**Key words:** local government, principles of local self-government, municipal law, problems of local government.

