

Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: теоретичне обґрунтування та практика реалізації в Україні

Кирилова М.О., курсант юридичного факультету Інституту кримінально-виконавчої служби

Науковий керівник: кандидат юридичних наук *Ткач Т. П.*

Місцеве самоврядування як вираження влади народу має забезпечити наближення управління до громадян, сприяти інтеграції України в демократичний простір європейського співтовариства та запровадженню нових законодавчих реформ відповідно до міжнародних стандартів. У процесі здійснення муніципальної діяльності такими стандартами виступають міжнародні норми, що визначають її основні принципи, форми й методи, які прийняті державами світу в рамках міжнародних організацій. Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є те, що вони регламентують спільно вироблені державами підходи і міжнародні принципи становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на територіях конкретних держав.

Як зазначає С. Штуарін, європейські стандарти місцевого самоврядування, з одного боку, можуть бути однозначно ідентифіковані в Європейській хартії місцевого самоврядування, проте з іншого боку, є доволі розмитим поняттям, що потребує синтезу на основі відмінних систем і окремого практичного досвіду різних країн Європи [1].

Загалом, якщо говорити про процес створення міжнародних стандартів, то варто відмітити, що останні стали віддзеркаленням інтеграційних процесів, які відбувалися на території західноєвропейських держав та розпочалися з моменту створення Ради Європи. Вона проголосила принципи організації місцевої влади, яких дотримуються всі демократичні держави Європи, розробила перші комплексні акти з питань місцевого самоврядування. Тож європейські правові стандарти місцевого самоврядування – це закріплені в міжнародних документах, договорах та угодах європейських країн принципи та методи організації та здійснення місцевого самоврядування.

Безапеляційно першоосновою як європейських, так і міжнародних правових стандартів, є Загальна декларація прав людини, у ст. 21 якої зазначено, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників [2].

Квінтесенцією місцевого самоврядування для країн Європи є Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [3]. Вона втілює у собі концентрований європейський досвід створення ефективної системи місцевого та регіонального управління як однієї із головних підвалів демократичного устрою держави. Хартія зобов'язує

сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. Таким чином, це є демонстрацією політичної волі європейських держав надати практичної значущості на всіх рівнях територіального управління принципам захисту демократії, виробленим під час створення Ради Європи.

Принципи місцевої демократії в Хартії розглянуто не щодо населення конкретної території, а крізь призму органів місцевого самоврядування, їхньої компетенції, порядку здійснення повноважень і використання коштів. Отже, цей документ загалом містить принципи представницької демократії, а принципи прямої демократії опосередковано закріплюються. Це підтверджують і нормативні акти зарубіжних держав, більшість з яких закріплюють принцип самостійності місцевого самоврядування, однак він тлумачиться переважно як автономія організаційних структур місцевого самоврядування.

Україна ратифікувала основоположні міжнародні документи, що містять європейські правові стандарти місцевого самоврядування – Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями та Європейську хартію місцевого самоврядування. Наступним кроком має стати здійснення комплексних заходів щодо приведення національного законодавства України у відповідність із європейськими правовими стандартами місцевого самоврядування та забезпечення ратифікації Україною нових правових документів у галузі місцевої і регіональної демократії.

За тривалі роки реформування чинної державної системи стабільна правова база місцевого самоврядування в Україні так і не була створена. Тому зазначена проблема набула особливої актуальності на сьогоднішній день, коли вирішуються питання входження України до європейських спільнот.

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

- не втілюється на практиці принцип повсюдності місцевого самоврядування, оскільки земля за межами населених пунктів має бути передана місцевим громадам (а не перебувати в ручному управлінні райдержадміністрацій, як тепер);

- питання «реальної здатності» місцевого самоврядування вирішувати місцеві справи «під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» не знайшло місця в Конституції України та в практичній реалізації, що здебільшого пов'язано з кадровою, організаційною, матеріальною та фінансовою незабезпеченістю місцевого самоврядування.

Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування в Україні характеризується недостатністю фінансових ресурсів у держави та органів місцевого самоврядування, при тому, що перелік завдань лише збільшується та їх відповідальність перед громадянами посилюється. В зарубіжній літературі власні доходи визначають як доходи *sensu stricto*, до них не відносять доходи від частки у загальнодержавних податках і зборах. Серед країн, у яких частка таких доходів перевищує 50%, – Швеція, Данія, Франція, Австрія, Португалія. У Великобританії їх частка становить 37 % (в основному за рахунок податку на нерухомість, місцевого податку з доходів, надання послуг місцевими органами влади). В Японії місцеві податки та збори становлять 35 % доходів органів місцевого самоврядування, а в США – 66 %. В Україні ж частка у структурі доходів місцевих бюджетів за період з 2003 р. становила не більше 2%, а протягом 2008 – 2010 років становила у середньому 1,5 %. В результаті змін в податковому та бюджетному законодавстві України відбулось підвищення питомої ваги місцевих податків і зборів, що нині складає близько 2,3 % від загальної суми доходів бюджетів місцевого самоврядування [4, с. 297].

Дуже гострою є проблема підготовки кадрів, особливо у сільських, селищних територіальних громадах та громадах невеликих міст. На жаль, рівень освіти посадових осіб та депутатів місцевих рад не дає їм змоги кваліфіковано здійснювати свої повноваження, оскільки лише 64,7 % посадових осіб мають вищу повну освіту, близько 40 % сільських, селищних та міських голів, 40 – 60 % депутатів місцевих рад обираються вперше, що свідчить про відсутність у них відповідного досвіду та про потребу в професійному навчанні [5, с. 60].

Отже, можна визначити основні напрямки модернізації вітчизняної системи самоврядування у відповідності до європейських правових стандартів:

- проведення роботи з правового виховання серед представників територіальних громад для підвищення рівня правової кваліфікованості та забезпечення місцевого самоврядування кваліфікованими кадрами;

запровадження повсюдності місцевого самоврядування, для чого провести розмежування між землями державної та комунальної власності;

оптимізація територіальної основи самоврядування на всіх рівнях для визначення їхньої компетенції;

організація матеріально-фінансового забезпечення самоврядування на регіональному рівні у відповідності до європейських стандартів;

забезпечення громадської участі у вирішенні питань регіонального значення та створення системи демократичного самоврядування.

Державі необхідно зберегти за собою політичні функції, передаючи на місця контроль за економікою, соціальною і культурною сферами. Саме таким чином Франція за декілька років перетворилася з держави з високим рівнем централізації влади на країну з розвинутою системою місцевого самоврядування і мінімальним втручанням держави в справи адміністративно-територіальних одиниць.

Список використаних джерел:

1. Штуарін С. Європейські стандарти місцевого самоврядування: синтез понять та критерії оцінки ефективності / С. Штуарін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.edu/>

2. Загальна декларація прав людини : міжнародний документ від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : – http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015?test=Up9MF3o6ftCNx/2ZiW7TNXUEH14H.s80msh8fe6

3. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

4. Якимчук Н. Я. Фінансові основи місцевого самоврядування: стан конституційно-правового закріплення в Україні та зарубіжних країнах / Н. Я. Якимчук. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom13/31.pdf>

5. Зайцева І. Удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування шляхом використання статутів територіальних громад / І. Зайцева [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/1/Downloads/Vnadu_2010_4_9%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/1/Downloads/Vnadu_2010_4_9%20(1).pdf)

Теоретичне осмислення проблеми прогалин у праві, основних шляхів та способів їх усунення

Бакал А.А., студент навчально-наукового інституту права та психології НАВС

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент *Мозоль Н.І.*

Зміни в суспільно-політичному житті України, що відбулися з набуттям нею незалежності, поява нових економічних відносин, політична переорієнтація в умовах світової глобалізації та інтеграції, зумовили виникнення нових правовідносин в державі, оновлення всієї правової системи України. Проте, стрімкий розвиток суспільних відносин та швидкі темпи законотворчості, створили ситуації, за яких деякі відносини врегульовані неповно або взагалі не врегульовані чинним законодавством, що в науковій літературі отримало назву