

С. С. КВАЧ

РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У ПРОЦЕСАХ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Розглянуто питання впливу міжнародних стандартів муніципального права на формування національного законодавства України у сфері місцевого самоврядування. Виконано аналіз норм чинного законодавства про місцеве самоврядування крізь призму вимог та рекомендацій, що містяться у Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, міжнародні стандарти місцевого самоврядування, міжнародні документи.*

Рассмотрены вопросы влияния международных стандартов муниципального права на формирование национального законодательства Украины в сфере местного самоуправления. Выполнен анализ норм действующего законодательства о местном самоуправлении через призму требований и рекомендаций, которые содержатся в Европейской Хартии о местном самоуправлении.

Ключевые слова: *местное самоуправление, международные стандарты местного самоуправления, международные документы.*

This article is devoted to research on the use of international treaties as sources of municipal law of Ukraine. The article deals with the investigation of norms of the current legislation, aimed at the legalization of local government under the prism of requirements and recommendations contained in the European Charter of Local Self-Government.

Key words: *local self-government, international standards of local self-government, international documents.*

Безумовно, ключове місце в процесі регулювання правовідносин на внутрішньодержавному рівні займають закони України. Проте глобалізаційні процеси, що відбуваються нині в усьому світі, та інтеграція України до європейського простору вносять певні корективи, пов'язані з необхідністю врахування міжнародно-правових норм не тільки у зовнішньо-, а й внутрішньодержавних відносинах. Слушною з цього приводу є думка М. О. Баймуратова, що в сучасному міжнародному співтоваристві держав, яке являє собою системне співтовариство основних суб'єктів міжнародного права, взаємозалежних і пов'язаних величезною кількістю міжнародно-правових зобов'язань, національне законодавство, що створює систему і структуру місцевого самоврядування, його суб'єктів і його органів, що знаходяться на території окремої і конкретної держави, за своїм обсягом правового регулювання не є оптимальним, остаточним і самодостатнім¹.

З прийняттям у 1996 р. Конституції України було закладено якісно нові підходи в правотворчості, адже новий Основний Закон не тільки визнав міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, частиною національного законодавства, а й заклав телеологічно-технологічну домінанту зовнішньополітичної діяльності України, спрямовану на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами та нормами міжнародного права². При цьому законодавець допустив прогалину, не визначивши в Конституції місце інкорпорованих міжнародних договорів у правовій системі, тобто їх співвідношення з актами національного

права. Більш конкретно визначення питань статусу міжнародних договорів у внутрішньому правопорядку України та усунення зазначеної прогалини містить у собі Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р., ст. 15 якого встановлює, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, визнаються частиною українського законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Крім того, встановлюється положення про примат міжнародного права: якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому законом порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору³.

Саме зазначені законодавчі акти визначають характер і параметри співвідношення законів України та міжнародних договорів у національній правовій системі. Не можна не погодитись із висновком Ю. О. Волошина про те, що в результаті прийняття Конституції України (1996 р.) та Закону України «Про міжнародні договори України» (2004 р.) істотно зросли можливості впливу міжнародного права на вітчизняні галузі права й тим самим на їх інтернаціоналізацію – шляхом створення відповідного процесуального механізму, зокрема шляхом широкої імплементації норм міжнародного права, у тому числі міжнародних стандартів, у вітчизняне законодавство. Цей процес позитивно вплинув на формування багатьох галузей та підгалузей вітчизняного права, зокрема муніципального, виборчого, судового⁴.

Так, було сформовано механізм, за допомогою якого міжнародно-правові норми, по-перше, були визнані частиною національного законодавства, тобто отримали можливість застосовуватися на території України як норми прямої дії, а по-друге, значно підвищили свій вплив на зміст внутрішньодержавних законодавчих актів як через імплементацію до останніх, так і завдяки системному використанню загальноновизнаних принципів міжнародного права на стадії законотворчого процесу.

Дослідження, присвячені питанням впливу міжнародного права на зміст внутрішньодержавного права, здійснювали такі сучасні вчені: М. О. Баймуратов, П. Д. Біленчук, Ю. О. Волошин, В. В. Кравченко, М. П. Орзіх, Н. М. Пархоменко, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал. Проте, незважаючи на значну увагу з боку науковців, багато з аспектів зазначеної проблематики залишаються недослідженими.

Для визначення ролі міжнародних договорів у процесі формування національного законодавства України про місцеве самоврядування проведемо порівняльне дослідження.

У галузі муніципального права України найбільш вагомим «позадержавним», тобто міжнародним джерелом, безумовно, є Європейська Хартія місцевого самоврядування⁵ (далі – Хартія), положення якої, завдяки визнанню та прийняттю переважною більшістю країн Європи, отримали характер міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування. Як відомо, Україна повністю сприйняла текст зазначеного документа, без будь-яких вилучень та територіальних обмежень. Особлива її роль полягає у тому, що, як зауважує М. О. Баймуратов, вона має як загальне значення у процесах становлення, розвитку та функціонування місцевого самоврядування, так і профільне – у контексті реалізації її положень у законодавстві України⁶.

Аналізуючи установчі положення, що містяться у Преамбулі, можна побачити головні концептуальні засади, за якими держави в рамках РЄ розробили механізм комунального врядування:

1) охорона місцевого самоврядування в різних країнах Європи і дії щодо його посилення визнаються важливою складовою процесів розбудови Європи на принципах демократії і децентралізації влади;

2) органи місцевого самоврядування визнаються однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму;

3) враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, визначається, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні.

Саме ці концептуальні засади є фундаментом сучасного місцевого самоврядування країн Європейського простору, які можна прослідкувати і у багатьох муніципально-правових нормах національного законодавства України.

Розглянувши Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (далі – Закон)⁷, бачимо велику кількість імplementованих положень Хартії.

Визначення місцевого самоврядування, закріплене в Хартії, частково сприйнято ст. 2 Закону, зокрема у визначенні поняття місцевого самоврядування, згідно з яким місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Не можна не навести слушне з цього приводу зауваження М. О. Баймуратова, що в Україні, на відміну від положень Хартії, таким суб'єктом є територіальна громада, а не органи місцевого самоврядування⁸. Подібні зауваження роблять й інші вчені. Так, Ю. Н. Тодика зауважує, що в основі моделі місцевого самоврядування, реалізованої в Україні, лежить теорія, яка розглядає первинні громади як самостійне джерело публічної недержавної, тобто муніципальної влади⁹, а Н. І. Руда, характеризуючи особливий суб'єкт муніципальної влади, зазначає, що «віднесення територіальної громади – жителів сіл, селищ і міст – до основного суб'єкта вказує на те, що в нашому суспільстві самоврядування набуває меж публічної влади, що самоорганізується, і саме виконує управління на місцях»¹⁰.

Стаття 2 Хартії наголошує, що принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та у міру можливості – в конституції. Зауважимо, що Україна повністю реалізувала вказану вимогу, адже, крім системи загальних та спеціальних законодавчих актів, місцеве самоврядування визнається та гарантується в Україні також і на рівні Основного Закону.

Частина 2 ст. 3 Хартії визначає коло суб'єктів комунального управління та порядок їх формування. Це можуть бути як громадяни (пряма участь через звернення або референдуми), так і ради або збори, члени яких обрані шляхом прямих виборів, та виконавчі органи, що їм підзвітні.

Відповідні норми отримали законодавче закріплення, зокрема у статтях 2, 5, 10 Закону. Так, ст. 2 встановлює, що в Україні місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних гро-

мад сіл, селищ, міст.

Здебільшого норми Законів України за своїм сенсом деталізують та розвивають положення міжнародних договорів. Якщо міжнародні договори несуть в собі переважно основні принципові вимоги та установчі правила, які мають загальний характер, то у Законодавчому полі відбувається, з одного боку, процес пристосування цих правил до національних особливостей, з іншого – деталізація правового регулювання відповідних відносин з дотриманням міжнародних принципів та стандартів.

Стаття 4 Хартії, присвячена визначенню кола компетенції місцевого самоврядування, містить вимогу обов'язкового законодавчого визначення головних повноважень і функцій органів самоорганізації населення. При цьому Хартія вказує, що така вимога не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування іншими повноваженнями і функціями для спеціальних цілей. Цих вимог повністю дотримується Закон України від 21 травня 1997 р., в другому розділі якого дається великий перелік повноважень органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів за різними сферами їх діяльності. Так, ст. 25 стосується загальної компетенції місцевих рад, ст. 26 дає перелік із 56 пунктів, які стосуються виключно компетенції рад. Стаття 41 визначає особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів. Окремо в законі визначаються компетенції сільсько-го та селищного голів.

Важливе значення, на наш погляд, має ч. 5 ст. 4 Хартії, яка вказує, якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, то органи місцевого самоврядування, у міру можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. Адже, по-перше, в цій нормі підкреслюється пріоритетне значення місцевих інтересів у діяльності органів місцевого самоврядування, а по-друге, вперше в документі прямо вказується на можливість існування механізму передачі державних повноважень органам муніципальної влади. У Законі вказаному механізму делегування повноважень приділяється особлива увага. Закон навіть пішов далі за Хартію та у ст. 44 закріпив можливість делегування повноважень у реверсному напрямі: від районних і обласних рад – відповідним місцевим державним адміністраціям.

Принцип самостійності та врахування інтересів громад при визначенні державою кордонів самоврядних територій міститься у ст. 5 Хартії, згідно з якою будь-які зміни кордонів територій органів місцевого самоврядування повинні здійснюватися лише після попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад. Слід підкреслити, хоча цей принцип і знайшов часткове відображення в Конституції України, проте більш детальне регламентування порядку врегулювання вказаних питань повинно бути закріплене у спеціальному профільному законі, а такого закону, на жаль, до цього часу так і не прийнято.

Стаття 7 Хартії визначає основні стандартні для європейського простору умови здійснення виборними особами комунального управління своїх повноважень, серед яких: свобода здійснення обраним представником своїх повноважень; обов'язкове фінансування витрат, здійснених під час виконання своїх повноважень; будь-яка діяльність, несумісна з мандатом обраного представника, визнається законом.

Ці умови знайшли своє відображення у декількох національних законодавчих актах. Зокрема, ч. 2 ст. 49 Закону встановлює, що депутат: має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради й утворених нею органів;

має право вирішального голосу з усіх питань, що розглядаються на сесіях рад, а також на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано.

Вимогу щодо відшкодування депутатів витрат, яких він зазнав, реалізовано у ч. 3 ст. 49.

Стаття 8 Хартії містить норми, що регулюють порядок здійснення адміністративного нагляду з боку державних органів за діяльністю місцевого самоврядування. Як уже зазначалося, Хартія розглядає адміністративний контроль як негативний, з точки зору становлення інституту місцевого самоврядування, елемент, проте він може здійснюватися за певних умов: контроль можливий, тільки якщо він легалізований конституцією або законом; форма та порядок здійснення контролю встановлюються виключно законом.

Слід зазначити, що норми щодо регламентації порядку державного контролю за органами місцевого самоврядування містяться в декількох законах України, зокрема в Законі про місцеве самоврядування (статті 20, 72, 76) та Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. (статті 28, 35)¹¹.

Стаття 10 Хартії проголошує невід'ємне право органів місцевого самоврядування на співробітництво з іншими органами місцевого самоврядування, створювати з ними консорціуми, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування.

Таке право на законодавчому рівні легалізовано в Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р.¹² та Законі про місцеве самоврядування (ст. 15).

Взагалі, можна констатувати, що положення Європейської Хартії місцевого самоврядування здебільшого сприйняті національним законодавством та знайшли своє відображення і деталізацію як у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., так і в інших законодавчих актах, при цьому положення внутрідержавного законодавства значно відрізняються від міжнародно-правових норм за своєю природою, характером, змістом і ступенем деталізації нормативних приписів. Водночас як національні, так і «позадержавні» джерела відокремлено не можна визнати самостійними та достатніми регуляторами муніципальних правовідносин, тільки у своїй сукупності вони складають оптимальну та зважену правову систему, і в цій системі відіграють зовсім різні ролі. Міжнародні документи мають здебільшого принципіві, установчі положення, які визначають та регламентують загальні умови становлення та діяльності інституту місцевого самоврядування, норми ж національного законодавства встановлюють чіткі правила з конкретних питань.

Міжнародні стандарти встановлюють певні галузеві принципи, яких повинна дотримуватись кожна країна – учасниця договору, а на внутрішньодержавному рівні ці принципи знаходять свою конкретизацію відповідно до національних правових, культурних та інших особливостей, і не лише в профільних законодавчих актах, а й у всьому правовому масиві.

При порівняльному аналізі аспектів взаємодії джерел муніципального права України зауважуємо, що характер співвідношення міжнародних договорів і законів України дещо подібний характеру взаємодії Конституції України з національними законодавчими актами. Аргументацією цьому є такі положення:

1. В ієрархії джерел за юридичною силою міжнародні договори є вищими за закони, будь-який акт законодавства не повинен суперечити положенням міжнародного договору;

2. За своєю суттю норми національних законів є розвитком, доповненням та деталізацією положень міжнародних договорів, багато з них виникають саме на вимогу міжнародного договору. Як і положення Конституції, положення міжнародного договору дуже часто мають установчий характер, тобто вказують, для врегулювання яких правовідносин слід прийняти спеціальні національні закони.

Отже, під впливом глобалізації нині відбувається певна уніфікація систем врегулювання муніципально-правових відносин різних країн. У цьому процесі центральне значення мають саме міжнародні договори, які, будучи установчими щодо національного права кожної окремої країни, зумовлюють його інтернаціоналізацію. Для України ці процеси є вельми важливими, адже допомагають не тільки будувати ефективну правову систему, що відповідає міжнародним вимогам, але й реалізовувати стратегічні євроінтеграційні програми.

1. Баймуратов М. О. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство: вибори та демократія. – 2006. – №4. – С.21. **2. Волошин Ю. О.** Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: Монографія. – К.: Логос. – 2010. – С. 21. **3. Про міжнародні договори України:** Закон України, прийнятий Верховною Радою України 29 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540. **4. Волошин Ю. О.** Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: Монографія. – К.: Логос. – 2010. – С. 259. **5. Європейська хартія місцевого самоврядування** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036. **6. Муніципальне право України:** Підручник / Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер. – 2006. – С. 447. **7. Про місцеве самоврядування в Україні:** Закон України, прийнятий Верховною Радою України 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170. **8. Муніципальне право України:** Підручник / Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер. – 2006. – С. 448. **9. Тодыка Ю.Н.** Основы конституционного строя Украины. – Х., 1999. – С. 80. **10. Руда Н.І.** Право громадян на здійснення місцевого самоврядування: теоретичні аспекти // Держава і право. – 2000. – № 7. – С. 183. **11. Про місцеві державні адміністрації:** Закон України, прийнятий Верховною Радою України 9 квітня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190. **12. Про асоціації органів місцевого самоврядування:** Закон України, прийнятий Верховною Радою 16 квітня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 534.