

УДК 341.23

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v99.2023.9>*Д. О. Клименко, К. В. Бережна*

ВПРОВАДЖЕННЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ПИТАННЯХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Вступ. Україна з моменту проголошення євроінтеграційного курсу, одним з пріоритетних напрямів розвитку ставить на меті досягнення основних європейських принципів і стандартів організації суспільної життєдіяльності.

В рамках євроінтеграції і вдосконалення українського законодавства згідно демократичних стандартів ЄС за еталон приймається право ЄС. Тому в рамках цього аспекту слушно постає питання, що є джерелом права ЄС. Першоосновою права ЄС безперечно виступає Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. [1]. Статтею 21 зазначеної декларації визначено: Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників, що у вітчизняному законодавстві було покладено в основу ст. 7 та 140 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування», що є основним нормативним актом в цьому аспекті законодавства.

Виклад основного матеріалу. Основним увагу треба приділити Європейській Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [2], як одному з найголовніших джерел, що має використовуватися для розвитку дієздатних органів місцевого самоврядування в Європі та Україні безпосередньо. Цей документ було прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 року, як результат багаторічної роботи різних європейських структур та є свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства. Хартія розроблялася впродовж 17 років. Відносна «молодість» цього документа, як і досить тривалий період його розробки, свідчать про те, що проблема взаємовідносин місцевої і центральної влади є дуже складною не тільки для сучасного етапу політичного розвитку України, а й для давно сформованих демократичних систем Європи. Від імені України Європейську хартію місцевого самоврядування було підписано 6 листопада 1996 року в місті Страсбург. Верховна Рада України ратифікувала її 15 липня 1997 року. Відповідно до статті 9 Конституції України Європейська хартія місцевого самоврядування після її ратифікації стала частиною національного законодавства України. Треба наголосити, що під час ратифікації Хартії Україна не внесла жодних застережень (хоча така можливість передбачена в особливих положеннях цього міжнародно-правового акту), а отже, взяла на себе обов'язок виконання всіх без винятку викладених у ній норм [2].

Джерелом європейських правових стандартів місцевого самоврядування виступають міжнародні договори, що укладені під егідою Ради Європи. Рада Європи покладає в основу значущість, яку демократія відіграє на місцевому

і регіональному рівнях [3]. Захист та зміцнення органів місцевої і регіональної влади, місцевого самоврядування в цілому є одним з ключових напрямів діяльності зазначеної організації. Ще в 1957 році у структурі Ради Європи для місцевих органів влади була заснована Постійна Конференція місцевих і регіональних влад Європи. Рада Європи працює над тим, щоб місцеві влади отримали належне представництво, Україна має тісну співпрацю з Радою Європи. Україна з моменту членства у Раді взяла на себе зобов'язання щодо дотримання європейських стандартів, зокрема, у сфері місцевої та регіональної демократії. Вона ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування у 1997 році та Додатковий протокол про право на участь у справах місцевого самоврядування у 2014 році. З метою зміцнення системи демократичного самоврядування України на всіх рівнях відповідно до Європейських стандартів під час війни та у пост-воєнний період Радою Європи впроваджується Програма «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні». Програма реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» 2023-2026 роки [3].

В рамках реалізації програми Радою Європи запропоновані такі заходи щодо аспектів місцевого самоврядування.

Пропоновані заходи:

- надавати правову допомогу та консультації з питань політики загальнодержавним і місцевим/регіональним органам влади та їхнім національним асоціаціям з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема щодо зміцнення нормативної бази, законів і підзаконних актів, включно з політикою, пов'язаною з конституційною реформою і конституційними процесами, перерозподілом повноважень, відповідальністю та фінансами на місцевий/регіональний рівень, а також з правовим і адміністративним наглядом, управлінням зі столиці, підзвітністю на місцевому рівні та наданням державних послуг в умовах воєнного стану та в період післявоєнного відновлення,

- сприяти діалогу між ключовими заінтересованими сторонами в сфері імплементації принципів належного демократичного врядування та шляхів розвитку в післявоєнний період,

- підтримувати діалог і координування заходів із відновлення, партнерства й консультацій між загальнодержавними та місцевими/регіональними органами влади та їхніми національними асоціаціями, а також з їхніми партнерами з інших європейських країн,

- забезпечувати підтримку місцевих/регіональних органів влади в частині просування інноваційних та спільних підходів до відкритого уряду та інтеграції підходу, що ґрунтується на правах людини, в оновлену місцеву політику й стратегії для підвищення соціальної згуртованості, інклюзивності та залучення населення, зокрема, недостатньо представлених груп,

- надавати підтримку органам влади центрального, місцевого/регіонального рівнів за допомогою програм, орієнтованих на лідерство, практичних інструментів для держав-членів і навчальних матеріалів, а також через заходи з розвитку спроможності в межах такої підтримки,

- підтримувати децентралізацію влади та забезпечення інклюзивного формування політики із залученням усіх заінтересованих сторін, зважаючи на Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, надання послуг, відбудову та відновлення,
- забезпечувати підвищення обізнаності та проведення соціологічних опитувань щодо муніципального управління та державного адміністрування в післявоєнний період серед широкої аудиторії в Україні та за її межами.

Українська модель місцевого самоврядування ще є дуже змішаною і потребує вдосконалення особливо в питаннях адміністративно – правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. В рамках цього дослідження потрібно брати не поверхневі поняття законодавства ЄС в аспекті місцевого самоврядування, а створювати самостійну модель, яка буде відповідати реаліям нашої країни. Адміністративно- правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування багатьох країн ЄС мають ряд своїх особливостей та відмінностей одна від іншого. Потрібно проводити комплексний аналіз усіх європейських моделей, але впроваджувати власну на основі їх досвіду враховуючи, що країни ЄС вже пройшли етапу формування адміністративно – правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.

На приклад щодо питання розподілу повноважень і територіальної диференціації. Перш за все, слід зазначити, що є начебто європейський стандарт щодо юрисдикції органів влади про основні зміни в адміністративно-територіальному устрої. Посилання на законодавчий інструмент справді дуже часто зустрічається в Європейській хартії місцевого самоврядування. Очевидно, рівень, варіації та процедури, що регулюють правові норми, які використовуються для врегулювання. Питання місцевої та регіональної влади відрізняються залежно від історії та політики структура країн. Не всі країни однаково відкриті до місцевої адаптації та диференційоване регулювання статутів громад, а тому не обов'язково використовувати однакові тип правової норми для юридичного встановлення їх рамок.

Оскільки Франція є сильною унітарною державою, вона дуже дотримується принципу рівності. Кожен рівень місцевого самоврядування (комуни, департаменту, регіону) має унікальний звід правил, який застосовується до кожної установи, що належить до цієї категорії. Це призводить до певної рівномірності адміністративно-територіального устрою: однакові повноваження, однакова політична організація. Це ситуація впливає з рамок, успадкованих від революції 1789 р., яка вважала місцеві громади як частини унікальної нації, якою керує фундаментальний принцип рівності, що призводить до певної статутної одноманітності. Крім того, територіальний поділ визначається парламентом, який згідно з Конституцією 1958 року єдиний уповноважений адаптувати або змінювати і робить це найчастіше за допомогою загальних законів. Місцеві органи влади (комуни, департаменти та регіони) не мають права змінювати лінію цієї структури, широка лінії сили визначаються законом. Примітно, однак, певне злиття громад процедури, такі як ті, що стосуються департаментів, здійснюються через видані укази урядом. Це тому, що вони є добровільними об'єднаннями.

У регіональних державах, які визнають більшу автономію для місцевих органів влади, таких як Італія, деякі регіони (Фріулі-Венеція-Джулія, Сардинія, Сицилія, Південний Тіроль і Валле) мають особливі форми та умови автономії відповідно до 116 Конституції, які визначаються конституційним законом. Це іноді означає, що вони мають спеціальні повноваження щодо управління муніципалітетами. Передбачивши можливість установам середньої ланки регулювати окремі елементи статусу чи еволюції інституцій середнього рівня, модель регіональних держав, таким чином, здається, становить перехід до федеративних держав, у яких ця організація є ще більш просунутою.

Хорошим прикладом цього є Німеччина, яка, залишаючи певне місце закону, має багаторівневу схему, визнає реальний простір для маневру посадкового модуля та намагається зберегти існування демократичних консультацій. Стаття 29 Основного закону Німеччини, яка є особливо розлогою, зокрема, йдеться про те, щоб гарантувати, що кожна земля має здатність виконувати свої функції ефективно. У зв'язку з цим слід приділити належну увагу регіональним, історичним і культурним зв'язкам, економічній ефективності і вимогам місцевого та регіонального планування. Крім того, слід зазначити, що землі мають повноваження регулювати статус муніципалітетів за умови, що вони вважають конституційний принцип, що гарантує їм право самостійно регулювати всі місцеві питання.

Українські місцеві громади показали, що громади можуть добровільно прийняти рішення щодо об'єднання, щоб організувати, фінансувати або забезпечити базові державні послуги своїм громадянам. Процес інституалізації цих структур зберігає істотні зв'язки між соціальною та адміністративною організацією. Звичайно, цих елементів недостатньо для складання ефективного адміністративно-територіального устрою.

Іншим важливим питанням добре побудованої адміністративно-правової структури діяльності органів місцевого самоврядування є видалення дублікатів. Щоб зробити систему ефективною та зрозумілою для громадян для того щоб повноваження, надані місцевим органам влади, були повними та виключними. Вони не можуть бути підірвані або обмежені іншою, центральною чи регіональною, владою. Це не перешкоджає системам адміністративного та юрисдикційного контролю, але уникає надмірності і параліч суспільних дій. Це також уникає втручання держави в обсяг місцевих повноважень, що є неминучою потребою реального система децентралізації.

Висновки. Отже при аналізі деяких питань діяльності органів місцевого самоврядування Європейського Союзу та їх адміністративно – правове регулювання можна побачити, що їх становлення було досить довгим за рахунок складності досліджуваного питання. Моделі є багатограним з багатьма особливості пов'язаними з історичними соціальними культурними політичними питаннями. Останнім часом європейські тенденції діяльності органів місцевого самоврядування також направлені на компроміс та за головну мету береться ефективне функціонування системи загалом. Саме тому Україна повинна продовжувати тісну співпрацю консультативного та дорадчого характеру приймаючи до уваги досвід країн

ЄС, але особливу увагу потрібно приділяти впровадженню цього досвіду в Українську модель, а не використовувати загальні принципи та засади європейського законодавства.

Література

1. Загальна декларація прав людини: Генеральна Асамблея ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948// База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 26.05.2023).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985// База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 26.05.2023).
3. Council of Europe Office in Ukraine Document approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 14 December 2022 (CM/Del/Dec(2022)1452/2.4). URL: <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-eng/1680aa8280> (дата звернення: 26.05.2023).

Анотація

Клименко Д. О., Бережна К. В. Впровадження досвіду країн Європейського Союзу в питаннях адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування України. – Стаття.

У статті досліджено впровадження досвіду країн Європейського Союзу в адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів місцевого самоврядування України в рамках євроінтеграції України до Європейського Союзу. За результатами дослідження зроблено комплексні висновки щодо впровадження європейського досвіду в аспекті реформування діяльності органів місцевого самоврядування враховуючи позитивні та негативні сторони поставленої проблеми. Питання розвитку місцевого самоврядування враховуючи актуальність поставленої проблематики представлені у працях багатьох вітчизняних науковців. В той же час вимагає подальшого аналізу особливості впровадження кращих зарубіжних практик місцевого самоврядування в Україні. Беручи за еталон законодавство Європейського Союзу в рамках реформування місцевого самоврядування України потрібно використовувати не в цілому загальні засади та положення, а проводити детальний аналіз їх досвіду впровадження на практиці правових питань щодо адміністративно – правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. Як відомо ефективність діяльності місцевого самоврядування залежить від наявності у системі діючого механізму за допомогою якого органи місцевого самоврядування можуть ефективно впливати процесами, що виникають при адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів місцевої влади. Таким чином, адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування являє собою процес послідовного використання адміністративно-правових заходів для досягнення поставлених цілей регулювання діяльності учасників суспільних відносин. Також в рамках дослідження особливу увагу потрібно приділяти досвіду по співпраці України та ЄС в аспектах консультативних рад, комісії тощо та аналізувати висновки та рішення цих спеціалізованих дорадчих органів. Особливо важливими аспектами подальшого дослідження повинні залишатись питання адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування і у період проходження процедури вступу України до Європейського Союзу.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративно-правове регулювання, євроінтеграція України, рада Європи, Європейська хартія місцевого самоврядування.

Summary

Klymenko D. O., Berezhna K. V. Implementation of the experience of the countries of the European Union in issues of administrative and legal regulation of the activities of local government bodies of Ukraine. – Article.

The article examines the implementation of the experience of the countries of the European Union in the administrative and legal regulation of the activities of local self-government bodies of Ukraine within the framework of the European integration of Ukraine into the European Union. Based on the results of the research, comprehensive conclusions were drawn regarding the implementation of European experience in the aspect of reforming the activities of local self-government bodies, taking into account the positive and negative aspects of the problem. The issue of the development of local self-government, taking into account

the relevance of the issues presented, is presented in the works of many domestic scientists. At the same time, it requires further analysis of the peculiarities of the implementation of the best foreign practices of local self-government in Ukraine. Taking as a benchmark the legislation of the European Union within the framework of reforming the local self-government of Ukraine, it is necessary to use not the general principles and provisions as a whole, but to conduct a detailed analysis of their experience of implementing in practice legal issues regarding the administrative and legal regulation of the activities of local self-government bodies. As is known, the effectiveness of local self-government depends on the presence in the system of an effective mechanism by which local self-government bodies can effectively influence the processes that arise during the administrative and legal regulation of the activities of local authorities. Thus, administrative-legal regulation of the activities of local self-government bodies is a process of consistent use of administrative-legal measures to achieve the set goals of regulating the activities of participants in social relations. Also, within the framework of the study, special attention should be paid to the experience of cooperation between Ukraine and the EU in terms of advisory councils, commissions, etc., and to analyze the conclusions and decisions of these specialized advisory bodies. Particularly important aspects of further research should remain the issue of administrative and legal regulation of the activities of local self-government bodies during the process of Ukraine's accession to the European Union.

Key words: local government bodies, administrative and legal regulation, European integration of Ukraine, council of Europe, European charter of local government.