

Гіряк М. В.

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ - ДЖЕРЕЛО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Належним чином ратифіковані міжнародні договори з питань прав людини, суверенітету держави тощо є джерелами конституційного права. До таких джерел слід віднести Європейську хартію місцевого самоврядування (далі — Хартія), ратифіковану Верховною Радою України в 1997 р. Ця Хартія визначає євроінтеграцію України в сфері місцевого самоврядування.

Статтю присвячено проблемам імплементації Хартії в конституційно-правову систему України та її реалізації органами законодавчої, виконавчої і судової влади. Як джерело конституційного права, дана Хартія реалізується в практиці діяльності органів влади недостатньо ефективно, а тому ця проблема потребує уваги науковців і практиків.

Вагоме місце у регулюванні порядку укладення, реалізації та подоланні наслідків невиконання міжнародних договорів належить конституційному праву [1, с 13-25].

Конституційне право, як і будь-яка інша галузь права, має свою систему джерел, до числа яких традиційно відносяться міжнародні договори, ратифіковані парламентом. Так внутрішньодержавне право поєднується з міжнародним правом і створюється система поєднання національних та міжнародних інтересів.

У країнах сталої демократії належним чином ратифіковані міжнародні договори, зокрема, з питань прав і свобод людини і громадянина, місцевого і регіонального самоврядування вже давно визнаються в якості джерел конституційного права. Чому в них так? Причин цьому декілька.

По-перше, ці країни визнають пріоритет актів міжнародного права над актами національного конституційного законодавства з огляду на їх універсальне значення, насамперед, для реалізації прав і свобод громадян, незалежно від особливостей їх статусу, місця проживання тощо.

По-друге, акти міжнародного права містять положення, які заповнюють прогалини у національному конституційному законодавстві та служать засобом реформування (вдосконалення) цього законодавства, а тому їх застосування є прагматичним.

По-третє, імплементація міжнародних договорів, які регулюють права та свободи людини і громадянина, веде до змін чинного законодавства. Так, дана імплементація в українському законодавстві здійснюється відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України»

1993 р. [8] шляхом прийняття спеціального закону, а при необхідності - низки нових законів або таких, що змінюють існуючі закони.

В Україні належним чином ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори з питань, що стосуються конституційного права (суверенітету держави, громадянства, прав і свобод людини і громадянина, місцевого самоврядування тощо), формально є загальновизнаними джерелами даної галузі права. Це впливає з положення ст. 9 Конституції України 1996 р., відповідно до якого чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [2].

Ця норма української Конституції є дещо новою для вітчизняного конституційного законодавства, оскільки в радянські часи про реальну імплементацію норм міжнародного права не могло бути й мови. Теорія конституційного права України пройшла певну еволюцію і фактично визнала пріоритет норм міжнародного права, що свідчить про демократизацію даної галузі національного права. Конституція України містить значну кількість норм, що стосуються міжнародного права, і це пов'язано з новим напрямком у правовій доктрині України [3, с 65].

Проведені різними українськими авторами дослідження міжнародних договорів, як джерел конституційного права, вказують на те, що ці договори можуть бути різними за їх метою, змістом та формами дії.

У міжнародному праві звично класифікувати міжнародні договори на такі види: 1) політичні договори; 2) угоди з правових питань; 3) угоди з прикордонних питань; 4) угоди з економіч-

них питань; 5) угоди з питань сполучення; 6) угоди з питань транспорту; 7) угоди з питань охорони здоров'я; 8) угоди з питань війни [4, с 77].

Віденська Конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. визначає міжнародний договір як міжнародну угоду, що укладена між державами у письмовій формі й регулюється міжнародним правом незалежно від того, чи міститься така угода в одному документі, двох або кількох, зв'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування [5, с 64].

Щодо Хартії, то у ст. 13 вона містить таку вимогу: «Хартія підлягає ратифікації, прийняттю чи ухваленню» [9]. Перед ратифікацією міжнародний договір, згідно із законом «Про міжнародні договори України», повинен пройти попередній розгляд у Комітеті Верховної Ради України у закордонних справах та, у разі необхідності, в інших Комітетах Верховної Ради України.

Якщо будуть встановлені розбіжності між договором і Конституцією України, договір надсилається до Конституційного Суду України для отримання висновку про його відповідність Конституції України. Після процедури узгодження цих питань Президент України та Кабінет Міністрів України повинні вжити усіх заходів щодо забезпечення виконання міжнародного договору.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим тощо, до компетенції яких входять питання, що регулюються міжнародними договорами України, забезпечують виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами Україною, стежать за здійсненням прав, які випливають з таких договорів для Української Сторони. Зазначені державні та інші органи, підприємства, установи, організації зобов'язані надавати Міністерству закордонних справ України інформацію, що стосується виконання міжнародних договорів України.

Хартія, відповідно до ст. 12 закону «Про міжнародні договори України», підлягає неухильному дотриманню Україною, оскільки цього вимагають норми міжнародного права. Це означає, що Хартія становить невід'ємну частину національного законодавства і у випадку розбіжності із національним законодавством України застосовуються норми міжнародного договору.

На думку академіка НАН України Ю. Шемшученка, в Україні досі немає дієвого механізму імплементації вимог європейського права, насамперед, права Ради Європи, членом якої є Україна, у національне законодавство. Хоча принципом європейського права, як і міжнародного

права взагалі, є його пріоритетність над національним правом.

Звідси випливає, що держави-члени Ради Європи, по-перше, не повинні приймати акти, що суперечать стандартам європейського права. По-друге, держави-члени зобов'язані застосовувати норми європейського права безпосередньо. Такими є вимоги європейської інтеграції, до якої поступово долучається й Україна [10, с 11].

Однак органи законодавчої та виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування довгий час розглядали Хартію радше з морально-етичних, аніж правових міркувань. Тому сьогодні, за оцінками науковців, Україна дотримується 20 норм першої частини Хартії, тобто виконує зобов'язання в мінімальному обсязі. З 14 пріоритетних принципів Хартії Україна поки що не виконує близько десяти [11, с 257].

Сьогодні усвідомлення Хартії як форми міжнародного зобов'язання і джерела права все більше залежить від конституційно-правових механізмів, оскільки тільки вони є реальною гарантією того, що в Україні будуть впроваджені європейські стандарти місцевого самоврядування. Це засвідчує також загальнодемократична Помаранчева революція 2004 р. і теорія класичного конституціоналізму, які все більше впливають на конституційну політику і практику функціонування державної влади та місцевого самоврядування.

Згідно з класифікацією джерел права, Хартія є нормативно-правовим договором, який встановлює за взаємною угодою сторін загальнообов'язкові правила поведінки і забезпечується державою [6, с 86], яка його підписала. У самому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., на жаль, немає згадки про міжнародні акти як регулятори відносин в сфері місцевого самоврядування.

Проте у коментарі цього закону 1999 р., наприклад, говориться про те, що особливе положення в системі законодавства про місцеве самоврядування належить Хартії [12, с 85]. В системі джерел конституційного права є мало законодавчих актів, які визнають пріоритет норм міжнародних договорів: Конституція України, Конституція Автономної Республіки Крим (ст. 44), Бюджетний кодекс України (п. 3 ст. 4) [14, с 90; 15, с. 7].

Протягом приблизно 13 років (з 1993 р.) в Україні неофіційний переклад ст. 3 Хартії визначав місцеве самоврядування як право територіальної громади вирішувати значну кількість «державних справ». Але пізніше на офіційному сайті Верховної Ради України з'явилися виправ-

лення перекладу, де було написано «суспільних справ». Як зауважує В. Пархоменко, дослідник місцевого самоврядування з Інституту ім. П. Орлика, неофіційний український переклад поняття місцевого самоврядування за Хартією суперечив духу цього документу, оскільки звужував це поняття лише до виконання державних справ на локальному рівні. Насправді предмет функціонування місцевого самоврядування є значно ширшим і складнішим [11, с 34-35].

Тільки у 2002 р. Хартію, врешті-решт, офіційно переклали українською мовою, за що неодноразово виступали українські дослідники. Тому й не дивно, що реалізація Хартії, зокрема, у судах, куди нерідко зверталися органи місцевого самоврядування за захистом своїх прав, закріплених у цій Хартії, була практично неможлива. Оскільки суди не могли посилалися на правовий акт, який офіційно не був оприлюднений. Таке правило існує і у світовій практиці: неопубліковані міжнародні договори не визнаються органами міжнародного арбітражу, Міжнародним Судом ООН тощо.

Отже, можна вважати, що до 2002 р. Хартія в Україні юридично не діяла. Тобто її застосування залежало виключно від політики органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією України (ст. 57) всі нормативно-правові акти, що визначають права і свободи громадян, підлягають обов'язковому доведенню до відома населення, інакше вони вважаються не чинними. П'ять років дії Хартії до її офіційного оприлюднення в Україні не пройшли даремно.

По-перше, її, нарешті, офіційно переклали українською мовою.

По-друге, за матеріалами Хартії провели значну науково-дослідну роботу та правову просвіту серед представників місцевого самоврядування, населення та представників гілок державної влади й недержавних інституцій. Указом Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» 2001 р. передбачено реалізацію курсу основ місцевого самоврядування для учнів середніх шкіл тощо.

По-третє, принципи Хартії були враховані при розробленні розділу Концепції адміністративної реформи в Україні, присвяченому територіальному устрою та системі місцевого самоврядування.

Отже, Хартія стала важливим імпульсом для реалізації європейської моделі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Сьогодні в офіційному перекладі Хартії поняття місцевого самоврядування (ст. 3) ви-

значається так: місцеве самоврядування означає право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [9, с. 7].

Головне полягає в тому, що дослідження конституційно-правових проблем реалізації Хартії як джерела права привело українську правову науку до вивчення питань реалізації та захисту конституційних прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування. Це, безперечно, корисно не лише науці, яка стає від цього вільнішою у творчому сенсі та відповідальнішою перед суспільством за результати своїх напрацювань, а й практиці місцевого самоврядування, що, в свою чергу, повинно наближатися до надання громадянам якісних муніципальних (місцевих, громадських, адміністративних) послуг.

Відповідно до ст. 9 Конституції України і ст. 17 Закону «Про міжнародні договори України», міжнародні зобов'язання України (зобов'язання з міжнародного права) є нормами прямої дії, на підставі яких можуть виникати суб'єктивні права та обов'язки і висуватися вимоги перед судом. Міжнародні договори - це право, що прямо застосовується судами. Суд не може застосувати закон, який регулює правовідносини, що розглядаються інакше, як міжнародний договір. У той же час міжнародні договори застосовуються, якщо вони не суперечать Конституції України [16, с 65].

Це положення є презумпцією і стосовно Хартії. На практиці ми бачимо суттєві невідповідності, коли застосування міжнародних договорів обмежується з боку державних органів, а роль судів залишається незначною. Підтвердженням тому є адресована Україні Рекомендація № 102(2001), в якій Конгрес Місцевих та Регіональних Влад Ради Європи наголошує на тому, що виконання Хартії не повинно залежати від доброї волі нашої держави, а має базуватися на взятих нею міжнародних зобов'язаннях [17, с 3-6].

При ратифікації Хартії Верховна Рада України не висловила жодних застережень і тому в Україні вона (в Європі є ще кілька таких держав) діє від першої до останньої статті, тобто повністю. Чому так сталося?

На нашу думку, беззастережна ратифікація Хартії на той час лівоцентристським парламентом була нічим іншим, як його відповіддю на перемогу виконавчої влади при прийнятті закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ухва-

леного в травні 1997 р., тобто за два місяці до ратифікації Хартії. У цьому законі була закладена управлінська модель «сильний голова - слабка рада» і ця модель через інститут сільських, селищних, міських голів фактично підпорядковувала місцеве самоврядування в громадах місцевим державним адміністраціям.

Таким чином, беззастережно ратифікуючи Хартію, законодавча влада фактично намагалася заручитися підтримкою Ради Європи для боротьби з виконавчою владою.

Так що утвердження сучасної європейської моделі місцевого самоврядування в Україні розпочалося не з об'єднання зусиль політичних гілок влади, а з традиційного на той час протистояння між ними. Причина криється у відсутності політичної відповідальності влади перед народом.

Якби після ухвалення Конституції України 1996 р., коли парламент реалізував свою установчу функцію, він був розпущений Президентом України, як цього вимагають канони класичного конституціоналізму та парламентаризму, ратифікація Хартії та забезпечення її реалізації мали б у багатьох відношеннях принципово інший характер [18, с 7].

Як джерело конституційного права, Хартія виконує кілька функцій:

1) Хартія виступає джерелом нормотворчої діяльності для всіх органів влади, які наділені Конституцією України і законами відповідними повноваженнями у сфері місцевого самоврядування та зобов'язані виконувати міжнародні до-

говори. Дана функція має ключове значення для системної реалізації Хартії, оскільки без такої функції цей процес просто неможливий.

2) Хартія може служити актом безпосередньої дії, тобто виконувати регулятивну роль, у т.ч. при застосуванні її норм і принципів. Така роль Хартії, як джерела конституційного права, є цілком реальною, як будь-якого іншого Закону України.

Таку ж думку висловлює чимало авторів підручників і посібників з конституційного і муніципального права України. У підручнику проф. О. Фрицького міжнародні договори є джерелами конституційного права України [19, с 50]. Один з посібників з муніципального права містить окремий розділ «Міжнародне законодавство про місцеве самоврядування», а також інформує читачів про обов'язкову реалізацію Хартії у процесі здійснення концептуальних засад формування муніципальної реформи в Україні [20, с 52-300].

Таким чином, ідеї про Хартію, як джерело конституційного права України, та її матеріалізацію утверджуються в науковій та громадській думці і сприяють впровадженню європейської моделі місцевого самоврядування. Тому розробка проблем реалізації Хартії є необхідною умовою вдосконалення різних аспектів функціонування місцевого самоврядування. Як свідчить практика, її реалізація сприяє громадській довірі до влади та реалізації інвестиційних, соціальних й інших проектів та ініціатив фізичних і юридичних осіб.

1. Міжнародне право: Основні галузі: Підручник / За ред. В.Г. Буткевича.- К.: Либідь, 2004.- 816 с.
2. Конституція України 1996 р., офіційний текст,- К.: 1997 із змінами від 8 грудня 2004 р № 2222-IV // ВВР, 2005 № 2 ст. 44.
3. *Petro Martynenko*. The Impact of International Law on the Constitution of Ukraine // *Ukrainian-European International and Comparative Law Journal*. Tacis. Editor in Chief Petro Morgos. Volume 1. Number 1. Autumn 2000.- 139 p.
4. *Черкес М. Ю.* Міжнародне право: Підручник.- К.: Тов-во «Знання», КОО, 2000.- 284 с
5. Международное право в документах: Учеб. пособие I Сост.: Н. Т. Блатова, Г. М. Мелков - 3-е изд., перераб. и доп.- М., 2000.- 824 с.
6. *Рабінович П. М.* Основи загальної теорії права та держави. Посібник для студентів спеціальності «Правознавство». Видання 2-е, зі змінами й доповненнями. К.,1994.-235 с
7. *Орзих М. Ф., Баймуратов М. О.* Международные стандарты местного самоуправления,- Одесса: АО БАХ-ВА.- 1996.- 76 с.
8. Про міжнародні договори України: Закон України від 1993 р. // Політика і час - 1994.- № 5.- С. 87-92.
9. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Бюлетень законодавства і юридичної практики України.- 2002.- № 10: Місцеве самоврядування в Україні.- 448 с
10. *Шемшученко Ю. С.* Європейське право: теорія і практика // Адвокат.- 1998.- № 4.- С 10.
11. *Пархоменко В.* Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років.- К., 1999.- 251 с
12. Науково-Практичний Коментар до Закону України про місцеве самоврядування.- К.,1997.- 250 с
13. *Гіряк М.* Теоретико-методологічні проблеми реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск. 38.- К.: Ін-т держави і права ім. В. Корещького НАН України 2004.- 672 с
14. Бюджетний кодекс України.- К.:Велес, 2004.- 64 с
15. Конституція Автономної Республіки Крим, 23 грудня 1998 // Відомості Верховної Ради України 1999.- № 5-6.- Ст. 140.
16. *Крохмаль В.* О юридической действительности международного договора // Колізії у законодавстві України: проблеми теорії і практики.- відп. ред.- академік НАН України Шемшученко Ю.С.-К.:Генеза, 1996.- 121 с
17. Рекомендація 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні. 8 сесія Конгресу місцевих та регіональних рад Європи від 13 листопада 2001 // Аспекти самоврядування.- число 4 (12), 2001.- Є. 3-6.
18. *КампоВ.* Європейська хартія і українські реалії // ВОЛЯ-регіон, липень 2004 р., № 14. - С. 7.
19. *Фрицький О. Ф.* Конституційне право України: Підручник.- К.: Юрінком Інтер, 2002.- 536 с

20. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (му-
ніципальне право) : Навч. посібник / П. Д. Біленчук,
В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний.- К.: Атіка,
2000.- 304 с

M. Gyrniak

EUROPEAN HARTY OF MUNICIPALITY AS THE SOURCE OF CONSTITUTIONAL LAW

International treaties on human rights, sovereignty of the state etc., ratified in the appropriate manner are the sources of constitutional law. European harty of municipality (followed as HARTY) ratified by Verkhovna rada of Ukraine in 1997 is the exemple of one of such sources. This Harty determines the eurointegration of Ukraine in municipal sphere.

The article is devoted to problems of implementation of the Harty in constitutional system of Ukraine and its realisation by legislative, executive and judicial organs. As a source of constitutional law this Harty is realised in the practice of state organs with not enough effectivity. That is why this problem needs attention ofscolars and practicioners.