

УДК 342.553
DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v6.2023.12>

В. Барвіненко,
кандидат наук з державного управління

ЄВРОПЕЙСЬКІ МУНІЦИПАЛЬНІ СТАНДАРТИ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Важливим напрямом динаміки адміністративного законодавства України є його європеїзація. Це стосується кожного інституту адміністративного права, і інститут місцевого самоврядування не є виключенням.

Дослідники підкреслюють, що «феномен європеїзації як поступової і багатовекторної трансформації національного і наднаціонального ландшафтів вже не одне десятиліття викликає підвищений інтерес у представників європейської правової доктрини» [1, с. 150]. Варто погодитись з цим та констатувати, що не лише в європейській правовій науці у цілому, але й в Україні зокрема питання європеїзації мають високий ступінь поширеності.

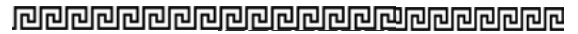
Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що питання, винесене у заголовок статті, аналізують переважно фахівці з конституційного права (дивись [2–5]). Однак, це не входить в протиріччя з адміністративно-правовим вектором дослідження, який може розвиватись з урахуванням здобутків фахівців іншої галузі публічного права. Таким чином, ці питання залишаються поки що малодослідженими в науці українського адміністративного права та потребують уваги до них.

Метою статті є визначення поняття «європейські муніципальні

стандарти» з його змістовної точки зору, для його подальшого застосування в адміністративно-правових дослідженнях.

Основний текст. Ілюшук О. М., Дідик Н. І., аналізуючи адміністративно-правові основи державної політики європейської інтеграції України, констатували, що «відмінною рисою сучасного світового розвитку держав є активізація інтеграційних дій у світі та Європі зокрема» [6, с. 196]. У цілому, в останні роки неодноразово акцентувалась увага на тому, що доречно активізувати процеси європейської інтеграції України. Ці зауваження висловлювались у програмних документах, присвячених удосконаленню правового статусу Верховної Ради України як органу законодавчої влади.

Так, на цьому наголошено Меморандумом про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності від 3 липня 2015 р. У частині II цього Меморандуму до числа його цілей та завдань віднесено, у тому числі, дії з «реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» [7]. Навіть з назви Угоди є очевидним, що вона передбачає європеїзацію не лише формування та функціонування єдиного органу законодавчої влади



в Україні, але й передбачає, що європеїзація стане вектором у його законотворчій роботі.

Сама Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 року передбачає залученість до виконання її положень не лише органів державної влади, але також і органів місцевого самоврядування (дивись, наприклад, пункт другий статті 86 «Визначення»). Частина четверта статті 103 «Сфера дії та визначення» підрозділу 1 «Національне регулювання» частини 5 «Нормативно-правова база» також передбачає залучення органів місцевого самоврядування до відповідних дій. У цій частині один з пунктів сформульовано наступним чином:

«b) «Компетентний орган» означає будь-який центральний, регіональний або місцевий уряд та орган влади або неурядовий орган, що має повноваження, делеговані центральними, регіональними або місцевими урядами чи органами влади, який приймає рішення про ліцензування» [8].

Ще одна згадка про місцеві органи влади є у статті 119 Угоди, яка присвячена питанню можливого обмеження ресурсів. Угодою передбачено, що «У разі, якщо державні або місцеві органи влади зберігають за собою право власності або контроль над постачальниками послуг, які надають комунікаційні мережі загального користування та/або послуги, повинно бути забезпечено ефективне структурне відокремлення функцій надання прав доступу від діяльності, пов'язаної з правом власності або контролем» [9]; це пункт четвертий аналізованого програмного документу.

Це лише кілька прикладів щодо європеїзації системи права України, у тому числі – адміністративного права, з цього документа.

Ще одним важливим документом, на підставі якого можна зробити висновок про європеїзацію системи права в Україні у цілому та адміністративного права зокрема, є Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Цей документ програмного характеру розроблявся за посередньою участю такої інституції Європейського Союзу, як Європейський парламент; Доповідь та дорожня карта датуються часовим проміжком вересень 2015 року – лютий 2016 року.

У Доповіді та дорожній карті неодноразово згадується про місцеве самоврядування у частині компетенції Парламенту України, яка стосується відповідних питань. При чому, згадуються не лише законотворчі повноваження, але й функціонування відповідного комітету Верховної Ради України.

Однак, слід взяти до уваги не лише спеціальні, але й загальні положення цього програмного документу. Особливо ті, які пов'язані з питаннями водночас і європеїзації, і якості законотворчості. Автори зазначають: «Коли закон приймається поспіхом, згодом надто часто доводиться жалкувати про це і вносити до нього зміни. У справі якісної законотворчості було б доцільно керуватися підходом «чим менше, тим краще». Сьогодні Верховна Рада, її апарат, комітети і народні депутати перевантажені тим, що багато хто з них охарактеризував нам як «законодавчий спам». Можливо більш влучним визначенням цього стану міг би бути термін «законодавче цунамі» – настільки великим є потік законопроектів, який перевантажує інституцію та її спроможність впоратися з цим» [10, с. 7]. Враховуючи часті зміни та доповнення, що вносяться до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», так само як і до інших законів, положення яких регламентують муніципально-правові відносини, доречно



взяти до увагу позицію фахівців, що були залучені Європейським парламентом для аналізу проблем та перспектив подальшого розвитку у цьому напрямі.

Відповідно до цих програмних документів, питання підвищення уваги Верховної Ради України до процесів європейської інтеграції, до подальшого удосконалення законодавства, у т.ч. адміністративного законодавства України таким чином, щоб воно відповідало європейським стандартам.

Поняття «європейські стандарти» в сучасній юридичній літературі застосовується для вказівки як на стандарти Європейського Союзу, так і на стандарти Ради Європи, а також і на їхню сукупність. При цьому, наявність стандартів у конкретній сфері потребує верифікації.

По відношенню до місцевого самоврядування, справедливим та методологічно вірним буде використовувати словосполучення «європейські стандарти» для того, щоб охопити стандарти, випрацьовані органами Ради Європи. Це пов'язано з тим, що Європейський Союз відповідних стандартів не має.

Одним з аргументів на користь цієї тези є положення Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена цим Законом, має на меті встановлення та нормативне закріплення того механізму, який надає можливість Україні досягти відповідності конкретним критеріям, що є необхідними для набуття членства у ЄС. У цьому документі визначено, що «метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються

Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього» [11]. Таким чином, буде утворено належне правове підґрунтя для євроінтеграційного процесу (попри те, що Загальнодержавна програма адаптації була затверджена у 2004 році, повністю вона ще не виконана – а тому попереднє речення сформульовано у теперішньому часі).

Положення Загальнодержавної програми адаптації 2004 р. не передбачають питань муніципально-правової проблематики. Однак, доцільно проаналізувати ще й її невід'ємну частину – Перелік актів законодавства України та *acquis* Європейського Союзу у пріоритетних сферах адаптації.

Перелік актів законодавства України та *acquis* Європейського Союзу 2004 р. не містить в якості пріоритетної сфери адаптації сферу місцевого самоврядування. Органи місцевої публічної влади згадуються у цьому Переліку лише один раз – в рубриці «Вільний рух товарів» наявне посилання на Директиву Комісії 70/32/ЄЕС від 17 грудня 1969 року про забезпечення товарами держави, місцевих влад та інших офіційних установ. Тобто, тут йдеться про матеріальне забезпечення, у тому числі, органів місцевого самоврядування необхідними для їхнього функціонування товарами.

В останні роки у практичних публікаціях питання необхідності гармонізації законодавства України у цілому та адміністративного законодавства України зокрема з європейськими стандартами висвітлювалось доволі активно. До основних тематичних напрямів європейської інтеграції України на сьогодні дослідники пропонують уважати належними такі: політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики; юстиція, свобода та безпека; торгівля і питання, пов'язані з торгівлею; економічне та галузеве співробітництво; фінансове

частина, у той час як друга частина аналізованої статті присвячена питанням реалізації суб'єктивних виборчих прав на виборах до Європейського Парламенту. Ще раз варто підкреслити, що відповідні положення доречно відносити до числа європейських стандартів прав людини.

Висновок. У цілому ж зі змісту Договору про заснування Європейської Спільноти випливає, що питання місцевого самоврядування (структурування системи його органів, організації його функціонування, питання служби в органах місцевого самоврядування тощо) належать не до сфери регламентації органів ЄС, а врегульовуються державами – членами ЄС. Про це свідчить частина друга статті 5 Договору, положення якої містять посилання на принцип субсидіарності:

«У сферах, що не належать до її виключної компетенції, Спільнота діє згідно з принципом субсидіарності лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу, натомість це краще здійснити на рівні Спільноти з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів» [14].

Логічним продовженням положень цього пункту статті 5 є наступний, третій пункт цієї статті, відповідно до якого «будь-якій дії Спільноти не належить виходити за межі того, чого потребує досягнення мети цього Договору» [14]. Таким чином, відповідно до принципу субсидіарності, інституції (органи) ЄС не створюють муніципальні стандарти.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у формулюванні переліку тих документів, які уміщують у собі положення європейських муніципальних стандартів, та є джерелами адміністративного права України.

Метою статті є визначення поняття «європейські муніципальні

стандарты» з його змістовної точки зору, для його подальшого застосування в адміністративно-правових дослідженнях.

Сформульовано тезу щодо того, що для того, щоб переконатися у відсутності муніципальних стандартів саме на рівні Європейського Союзу, доречно звернутися до так званого «конституційного договору» цього Союзу – до Договору про заснування Європейської Спільноти. Одна з небагатьох згадок про органи місцевого самоврядування наявна у статті 19 Договору. Вона передбачає положення, яке має відношення до місцевого самоврядування у частині формування персонального складу представницьких муніципальних органів. Попри важливість цих положень для адміністративного права, слід визнати, що вони стосуються більшою мірою прав людини, ніж місцевого самоврядування. А тому доцільно відносити положення аналізованої статті до стандартів прав людини, а не до муніципальних стандартів.

Одним з аргументів на користь цього є те, що стаття 5 не повністю присвячена формуванню персонального складу представницьких органів місцевого самоврядування. Відповідні положення закріплює лише її перша частина, у той час як друга частина аналізованої статті присвячена питанням реалізації суб'єктивних виборчих прав на виборах до Європейського Парламенту. Ще раз варто підкреслити, що відповідні положення доречно відносити до числа європейських стандартів прав людини.

Резюмовано, що у цілому зі змісту Договору про заснування Європейської Спільноти випливає, що питання місцевого самоврядування (структурування системи його органів, організації його функціонування, питання служби в органах місцевого самоврядування тощо)



належать не до сфери регламентації органів ЄС, а врегульовуються державами – членами ЄС. Про це свідчить частина друга статті 5 Договору, положення якої містять посилання на принцип субсидіарності. Таким чином, відповідно до принципу субсидіарності, інституції (органи) ЄС не створюють муніципальні стандарти. Європейськими муніципальними стандартами слід уважати ті положення, які містяться в документах органів Ради Європи.

Ключові слова: місцеве самоврядування, принцип місцевого самоврядування, принципи адміністративного права, публічна влада, публічна служба, публічне адміністрування, органи публічної влади, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Barvinenko V. European Municipal Standards and Administrative Legislation of Ukraine

The purpose of the article is to define the concept of "European municipal standards" from its content point of view, for its further application in administrative research.

The thesis is formulated that in order to make sure of the absence of municipal standards at the level of the European Union, it is appropriate to refer to the so-called "constitutional treaty" of this Union – the Treaty establishing the European Community. One of the few references to local self-government bodies is found in Article 19 of the Treaty. It provides a provision related to local self-government in terms of the formation of the personnel of representative municipal bodies. Despite the importance of these provisions for administrative law, it should be recognized that they relate to human rights to a greater extent than local self-government. And that is why it is appropriate to attribute the provisions of the analyzed article

to human rights standards, and not to municipal standards.

One of the arguments in favor of this is that Article 5 is not fully devoted to the formation of the personnel of representative bodies of local self-government. Relevant provisions are established only in its first part, while the second part of the analyzed article is devoted to the issue of the implementation of subjective electoral rights in the elections to the European Parliament. Once again, it is worth emphasizing that the relevant provisions should be included among the European standards of human rights.

It is summarized that, in general, it follows from the content of the Treaty establishing the European Community that issues of local self-government (structuring of the system of its bodies, organization of its functioning, issues of service in local self-government bodies, etc.) do not belong to the sphere of regulation of EU bodies, but are regulated by EU member states. This is evidenced by the second part of Article 5 of the Treaty, the provisions of which contain references to the principle of subsidiarity. Thus, in accordance with the principle of subsidiarity, EU institutions (bodies) do not create municipal standards. European municipal standards should take into account those provisions contained in the documents of the bodies of the Council of Europe.

Key words: local self-government, the principle of local self-government, principles of administrative law, public power, public service, issued by the public, organized by the public, and local self-government bodies.

Література

1. Радишевська О.Р. Європеїзація адміністративного права України: особливості сучасної тектоніки механізмів впливу. Часопис Київського університету права. 2020. № 1. С. 150–154.
2. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities:



relevant publications on the topic. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Одеса, 2023. Т. 33. С. 52–57.

3. Qaracayev C. *Individual constitutional complaint in the Republic of Azerbaijan*. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2023. № 63. С. 34–37.

4. Qaracayev C. *Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision*. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2022. № 57. С. 24–27.

5. Mishyna N. V. *Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review*. Юридичний вісник. 2023. № 3. С. 146–151.

6. Люшик О.М., Дідик Н.І. *Адміністративно-правові основи державної політики європейської інтеграції України*. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 4. С. 195–198.

7. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності від 3 липня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15>

8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 року.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

9. Перелік актів законодавства України та асquis Європейського Союзу у пріоритетних сферах адаптації: затверджений Законом України від 18 березня 2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.

10. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Європейський парламент. Вересень 2015 – Лютий 2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

11. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: затверджена Законом України від 18 березня 2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.

12. Деліні М.М. *Проблеми інтеграції України в світове співтовариство в сучасних умовах*. Глобальні та національні проблеми економіки. Електронне наукове фахове видання. 2014. № 1. URL: <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/12.pdf>

13. Кваша О. С., Синякова А. В. *Україна та ЄС: Проблеми та перспективи інтеграції в сучасних умовах*. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2019. Вип. 23. Ч. 1. С. 112–117.

14. Договір про заснування Європейської Спільноти. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017