

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2023.15>

В. Д. Барвіненко
кандидат наук з державного управління
orcid.org/0000-0001-9471-1134

ЄВРОПЕЙСЬКІ МУНІЦИПАЛЬНІ СТАНДАРТИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Метою статті є уточнення змісту поняття «європейські муніципальні стандарти» для його застосування в адміністративно-правовій науці та практиці.

Сформульовано тезу, що на сучасному етапі в документах Європейського Союзу відсутні положення, які могли б розглядатися як європейські муніципальні стандарти. На користь цього свідчить і відсутність нормотворчої активності тієї інституції ЄС, яка має найбільше відношення до місцевого самоврядування – Комітету регіонів. Констатовано роль Комітету регіонів як ключового механізму взаємодії між європейськими інституціями та місцевими урядами. Його завдання включає в себе забезпечення того, щоб голос регіонів та міст був врахований при прийнятті рішень на європейському рівні, зокрема, при формулюванні нових законів. Але, муніципальних стандартів цей орган не формулює. Зроблено висновок, що під європейськими муніципальними стандартами в адміністративно-правових дослідженнях доцільно розуміти положення тих документів, які прийняті Радою Європи.

Висунуто гіпотезу, що адміністративне законодавство України гармонізується з європейськими муніципальними стандартами за допомогою механізму рамкової інтеграції. Однією з особливостей рамкової інтеграції є те, що вона враховує особливості індивідуальних національних контекстів і не передбачає суворого нав'язування правових стандартів. Це може сприяти більш гнучкій і адаптованій інтеграції, уникненню різкого супротиву та сприянню більшій легкості впровадження змін в адміністративний апарат. Однак важливо враховувати, що рамкова інтеграція також може стати об'єктом критики через відсутність чіткості та прозорості у використанні «м'яких» інструментів. Проте, вона може визначати баланс між збереженням національної автономії та все більшим наближенням до європейських муніципальних стандартів в адміністративному праві.

Ключові слова: адміністративні проблеми місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, муніципальне управління, територіальний колектив, принципи місцевого самоврядування в Україні, адміністративна аксіологія, європейські муніципальні стандарти.

Barvinenko V. D. EUROPEAN MUNICIPAL STANDARDS IN THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

The purpose of the article is to clarify the content of the concept of «European municipal standards» for its application in administrative science and practice.

The thesis is formulated that at the current stage there are no provisions in the documents of the European Union that could be considered as European municipal standards. In favor of this, the lack of rule-making activity of the EU institution that has the greatest relation to local self-government – the Committee of Regions – testifies to this. The role of the Committee of Regions as a key mechanism of interaction between European institutions and local governments has been established. Its task includes ensuring that the voice of regions and cities is taken into account in decision-making at the European level, in particular when formulating new laws. However, this body does not formulate municipal standards. It was concluded that under European municipal standards in administrative and legal studies it is appropriate to understand the provisions of those documents adopted by the Council of Europe.

It is hypothesized that the administrative legislation of Ukraine is harmonized with European municipal standards using the framework integration mechanism. One of the features of framework integration is that it takes into account the peculiarities of individual national contexts and does not involve strict imposition of legal standards. This can contribute to more flexible and adaptive integration, avoid sharp resistance and facilitate the easier implementation of changes in the administrative apparatus. However, it is important to consider that framework integration can also become the object of criticism due to the lack of clarity and transparency in the use of «soft» tools. However, it can determine the balance between the preservation of national autonomy and the increasing approximation to European municipal standards in administrative law.

Key words: administrative problems of local self-government, local self-government, municipal administration, territorial collective, principles of local self-government in Ukraine, administrative axiology, European municipal standards.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в документах Європейського Союзу відсутні положення, які могли б розглядатися як європейські муніципальні стандарти. На користь

цього свідчить і відсутність нормотворчої активності тієї інституції ЄС, яка має найбільше відношення до місцевого самоврядування – Комітету регіонів.

Частина п'ята Договору про заснування Європейської Спільноти має назву «Інституції спільноти». У розділі I «Інституційні положення» згадується, у тому числі, Комітет регіонів.

Стаття 263 Договору проголошує дорадчий статус цього Комітету та його склад – до Комітету «входять представники регіональних та місцевих органів, які або обіймають виборну посаду в регіональних чи місцевих органах влади, або політично підзвітні виборним зборам» [1].

Стаття 265 Договору окреслює компетенційну сферу цієї інституції (органу), а саме: «Комітетові регіонів належить консультувати Раду чи Комісію... Комітет регіонів може консультувати Європейський Парламент» [1]. Варто ще раз звернути увагу на те, що Комітет регіонів не наділяється нормотворчими повноваженнями. Це є важливим тому, що, знаючи свої компетенції, Комітет регіонів має можливість надавати консультації та висловлювати регіональні перспективи в процесі прийняття рішень Радою, Комісією та, в певних випадках, Європейським Парламентом. Такий консультативний статус забезпечує ефективність представництва інтересів регіонів в європейських інституціях без прямих нормотворчих повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання муніципальних стандартів у цілому та цих стандартів в адміністративному праві зокрема опрацьовує низка дослідників, але переважно у поодиноких статтях (дивись, наприклад, [2-5]). А тому наявна прогалина потребує свого заповнення.

Метою статті є уточнення змісту поняття «європейські муніципальні стандарти» для його застосування в адміністративно-правовій науці та практиці.

Виклад основного матеріалу. Продовжуючи сформульовану на початку статті тезу варто зазначити, що в Європейському Союзі Комітет регіонів, не маючи нормотворчих повноважень, виключено здатний приймати безпосередні рішення або формулювати правові акти. Основна його роль полягає в консультативній функції, спрямованій на забезпечення представництва регіональних інтересів в європейському процесі прийняття нормативних актів. Відсутність нормотворчих повноважень означає, що Комітет регіонів не має здатності впливати безпосередньо на створення юридичних норм чи законодавчих актів.

Це обмеження має свої переваги, оскільки дозволяє уникнути дублювання повноважень інших європейських інституцій та забезпечує баланс між централізацією та децентралізацією. Крім того, відсутність нормотворчих повноважень забезпечує стабільність та надійність ролі Комітету регіонів у системі європейського управління, де він виступає консультативним органом, враховуючи особливості регіональних потреб і перспектив.

На офіційному веб-сайті Комітету регіонів зазначається, що цей орган виступає як представник і голос регіонів і міст Європейського Союзу. Його функції включають представлення інтересів місцевих та регіональних органів влади в рамках європейської системи, а також надання консультацій з питань нових законів, які можуть впливати на регіони та міста. Важливо зауважити, що цей орган акцентує, що близько 70% усього законодавства Європейського Союзу стосується саме місцевих і регіональних питань [7].

Це підкреслює роль Комітету регіонів як ключового механізму взаємодії між європейськими інституціями та місцевими урядами. Його завдання включає в себе забезпечення того, щоб голос регіонів та міст був врахований при прийнятті рішень на європейському рівні, зокрема, при формулюванні нових законів. Але, муніципальних стандартів цей орган не формулює.

Таким чином, під європейськими муніципальними стандартами в адміністративно-правових дослідженнях доцільно розуміти положення тих документів, які прийняті Радою Європи.

У цьому контексті слід звернутися до розробок теоретиків щодо політики європеїзації у частині механізмів цього процесу.

О.Р. Радішевська ввела в обіг в українську адміністративно-правову науку позицію британських дослідників К. Кнілла (Ch. Knill) і Д. Леммкула (D. Lehmkuhl), які «виділяють три механізми європеїзації, які керують і впливають на узгоджений порядок ЄС» [8, с. 150]. Вони виокремлюють три наступних механізми.

На думку вчених, першим з числа трьох механізмів є позитивна інтеграція. Зазначено, що «позитивна інтеграція охоплює «нав'язування» моделі з обмеженою свободою вибору на національному рівні, зокрема зразки/шаблони політики для досягнення внутрішніх «правил гри». Механізм має примусовий характер і ґрунтується на засадах європейського права; передбачається, що механізм запроваджуватиметься в країнах, які прагнуть набутти повноцінного членства у ЄС» [8, с. 150]. Ці загальні положення щодо першої моделі доцільно деталізувати по відношенню до такого інституту адміністративного права, як інститут місцевого самоврядування.

Позитивна інтеграція, за визначенням, охоплює «нав'язування» моделі з обмеженою свободою вибору на національному рівні, використовуючи зразки та шаблони політики для досягнення внутрішніх «правил гри». Цей механізм має примусовий характер і базується на принципах європейського права. Очікується, що цей механізм впроваджуватиметься в країнах, які мають намір стати повноцінними членами Європейського Союзу.

У контексті адміністративного права цей механізм може впливати на структуру та зміст правових норм, які регулюють адміністративні відносини в державі. Позитивна інтеграція передбачає впровадження європейських стандартів і підходів в національне адміністративне законодавство країн, що мають намір приєднатися до Європейського Союзу.

Впровадження зразків та шаблонів європейської політики може впливати на процеси управління та прийняття рішень на національному рівні. Водночас, цей механізм може також викликати дискусії щодо збереження національної ідентичності та самовизначення в адміністративному праві. Здійснення балансу між позитивною інтеграцією та збереженням національної автономії стає важливим завданням для країн, які прямують до європейської інтеграції. Можливо, саме тому на рівні Європейського Союзу немає документів, які б містили муніципальні стандарти (регіональні).

Другим з числа трьох механізмів є негативна інтеграція. Фахівці зазначають, що «негативна інтеграція використовує зразки політики в певних секторах і має на меті інтеграцію у національний правопорядок. Правові заходи пояснюють вимоги політики, однак правове регуляторне втручання є меншим, ніж під час позитивної інтеграції» [8, с. 150].

Негативна інтеграція, другий з трьох механізмів, має на меті інтеграцію зразків політики в певних секторах у національний правопорядок. У порівнянні з позитивною інтеграцією, негативна інтеграція використовує зразки політики із меншим правовим регуляторним втручанням, але також має значний вплив на національне адміністративне право.

У контексті адміністративного права цей механізм може впливати на процес узгодження іноземних політичних зразків із національним законодавством. Негативна інтеграція може зумовити внесення змін у структуру та зміст національного адміністративного законодавства з метою відповідності певним сектором європейських стандартів (знов-таки, на рівні Європейського Союзу саме муніципальних стандартів не утворено).

Важливо враховувати, що хоча правове регулювання може бути меншим порівняно з позитивною інтеграцією, негативна інтеграція все одно може створювати обов'язкові стандарти для національних органів публічної влади. Це може викликати необхідність адаптації внутрішнього законодавства та процесів управління, щоб відповідати новим вимогам. В той час як негативна інтеграція може сприяти конвергенції політичних процесів, вона також може породжувати питання щодо збереження національної автентичності та ефективного функціонування адміністративного апарату.

Останнім з числа трьох механізмів є рамкова інтеграція. Саме «рамкова інтеграція використовує «м'які» заходи впливу, при яких можливість ЄС застосувати примусові методи послаблена в певних сферах публічного управління» [8, с. 151]. Отже, рамкова інтеграція, третій з трьох механізмів, визначається як використання «м'яких» заходів впливу, де можливість Європейського Союзу застосовувати примусові методи є обмеженою в певних сферах публічного управління.

У контексті адміністративного права, рамкова інтеграція може мати важливий вплив на процеси адаптації національного законодавства до європейських стандартів. Вона передбачає використання «м'яких» інструментів, таких як рекомендації, стандарти та норми, які заохочують, а не примушують, країни приймати зміни у своєму законодавстві та практиці управління.

Однією з особливостей рамкової інтеграції є те, що вона враховує особливості індивідуальних національних контекстів і не передбачає суворого нав'язування правових стандартів. Це може сприяти більш гнучкій і адаптованій інтеграції, уникненню різкого супротиву та сприянню більшій легкості впровадження змін в адміністративний апарат.

Однак важливо враховувати, що рамкова інтеграція також може стати об'єктом критики через відсутність чіткості та прозорості у використанні «м'яких» інструментів. Проте, вона може визначити баланс між збереженням національної автономії та поступовим наближенням до європейських стандартів в адміністративному праві.

Так як відповідні положення розробляються щодо стандартів, утворених Європейським Союзом (а не стандартів, що містяться в документах Ради Європи, точніше, її органів), варто застосовувати ці положення за аналогією до останніх. Щодо Хартії місцевого самоврядування 1985 року та її впливу на адміністративне право України слід на сучасному етапі констатувати наявність саме останнього механізму європеїзації тих джерел адміністративного права, які регламентують питання місцевого самоврядування.

В якості проміжного висновку слід підкреслити: у контексті європеїзації та її впливу на адміністративне право, варто звернутися до розроблених стандартів Європейським Союзом і застосовувати їх за аналогією до документів Ради Європи, зокрема органів останньої.

Важливо визначити, що цей підхід є застосовним до стандартів Європейського Союзу, а не до документів Ради Європи. Такий підхід може бути корисним при адаптації адміністративного права України до європейських стандартів. Щодо Хартії місцевого самоврядування 1985 року, важливо визначити, як вона впливає на адміністративне право України на сучасному етапі. Європеїзація

може виявитися важливим механізмом для наближення законодавства про місцеве самоврядування до європейських стандартів. Це може включати в себе впровадження принципів децентралізації та забезпечення більшого ступеня самостійності та влади місцевим органам.

Підхід за аналогією може виявитися корисним при адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу з метою покращення механізмів місцевого самоврядування та гармонізації їх із загальноєвропейськими стандартами у цій сфері.

При цьому доцільно взяти до уваги думку І. Грицяка щодо того, що «ефект європеїзації адміністративного права може бути концептуалізований як процес змін на внутрішньодержавному рівні, за якого держави адаптують свої процеси, політику й інститути до нових практик, норм, правил і процедур, що залежать від виникнення європейської системи публічного адміністрування» [9, с. 201]. Це є важливим тому, що ефект європеїзації адміністративного права може бути розглянутий як концептуалізований процес змін на внутрішньодержавному рівні, де держави адаптують свої процеси, політику та інститути до нових практик, норм, правил і процедур, які виникають внаслідок формування європейської системи публічного адміністрування (у тому числі, по відношенню до місцевого самоврядування).

Цей процес є частиною загального явища європеїзації, де держави намагаються гармонізувати свої внутрішні правові, адміністративні та інституційні структури з європейськими стандартами. У випадку з таким інститутом адміністративного права, як інститут місцевого самоврядування, це означає внесення змін у процеси місцевого управління, до актів муніципального законодавства та можливо й до системи місцевих органів публічної влади з урахуванням європейських практик та стандартів.

Крім того, європеїзація адміністративного права може включати адаптацію до принципів, які є характерними для європейської системи публічного адміністрування, таких як забезпечення прав особистості, ефективна адміністративна діяльність та додержання правових стандартів на місцевому рівні. У зазначений процес можуть входити зміни в правових актах, процедурах прийняття рішень та взаємодії адміністративних органів.

Цей ефект європеїзації може стати динамічним каталізатором для подальшого розвитку та модернізації адміністративного права відповідно до європейських стандартів, сприяючи глибокій інтеграції та взаєморозумінню між країнами.

І. Грицяк продовжує, що «саме тому європеїзація адміністративного права як процес є проявом закономірності світового розвитку, має певні політичні, економічні, правові та культурні наслідки

в державах-членах, державах-кандидатах і країнах-претендентах на вступ до ЄС» [9, с. 201]. Привертає увагу те, що автор підкреслює: європеїзація адміністративного права є не лише процесом адаптації внутрішніх правових систем до європейських стандартів, але й проявом глибоких закономірностей світового розвитку. Цей процес має значний вплив на держави-члени Європейського Союзу, держави-кандидати та країни, які мають намір вступити до ЄС.

Висновки. Політичні наслідки, про які йдеться у наведеній вище цитаті, ймовірно що полягають у впровадженні принципів демократії, правової держави та захисту прав людини, які є основними цінностями Європейського Союзу. Економічні наслідки включають адаптацію адміністративних процесів та регулювань до європейських стандартів для сприяння ефективності та конкурентоспроможності. Правові наслідки передбачають гармонізацію законодавства та впровадження європейських нормативів. Культурні наслідки полягають у взаєморозумінні та обміні культурними цінностями між країнами, що сприяє єднанню та співпраці.

У цілому ж європеїзація адміністративного права є частиною ширшого контексту глобалізації, де країни взаємодіють та впливають одна на одну в різних сферах. Цей процес має ключове значення для країн, які мають намір вступити до Європейського Союзу, оскільки він є не лише технічним адаптаційним механізмом, але й інтеграційним фактором, який визначає їхню спроможність відповідати європейським стандартам та цінностям. Також європеїзація адміністративного права України була б неповною без урахування європейських муніципальних стандартів.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у здійсненні адміністративного аналізу окремих принципів місцевого самоврядування, в яких знаходять свої відображення європейські муніципальні стандарти.

Література

1. Договір про заснування Європейської Спільноти. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017
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. Leheza Yu.O. Public environmental funds as a source of the formation of local budgets of Ukraine. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №7. С. 522–524.

7. The European Committee of the Regions. URL: <https://cor.europa.eu/en/regions/>

8. Радішевська О.Р. Європеїзація адміністративного права України: особливості сучасної тектоніки механізмів впливу. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 150–154.

9. Грицяк І.А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Нац. акад. держ. управл. при Президентові України. Київ, 2006. 415 с.