

Принципи місцевого самоврядування в Україні: поняття, зміст і система

Публікація присвячена дослідженню сутності та змісту категорії «принципи місцевого самоврядування» та її застосуванню в національній конституційній правотворчій і правозастосовній практиці в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні в 2015-2017 рр. на засадах децентралізації. Аналізуються джерела, які визначають принципи міжнародного права, здійснюється їх класифікація та характеристика, а також наступна систематизація.

Ключові слова: місцеве самоврядування, принцип місцевого самоврядування, принцип субсидіарності, принцип децентралізації, система принципів місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації в 2015-2017 рр. стало однією з найбільш вдалих реформ, що позитивно сприймається як в Україні, так і за кордоном. Разом із тим, успіх реформи залежить не лише від її законодавчого та організаційно-управлінського забезпечення, а й від сприйняття європейських ідей, ідеалів і цінностей децентралізації та усвідомлення потреби в їх імплементації в Україні. Найбільш повно відповідні ідеї, ідеали та цінності втілюються насамперед у принципах місцевого самоврядування, які потребують свого самостійного дослідження.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Проблеми теорії та практики місцевого самоврядування залишаються одним із магістральних напрямів конституційно-правових досліджень в Україні. Слід згадати про відповідні напрацювання М.О. Баймуратова, Ю.Г. Барабаша, О.В. Батанова, Б.В. Калиновського, А.М. Колодія, А.Р. Крусян, В.Ф. Погорілка, О.В. Скрипнюка, Ю.М. Тодици, Ю.С. Шемшученка та ін. Водночас, питання принципів місцевого самоврядування та їх реалізації в трансформаційний період залишаються малодослідженими.

Формування цілей дослідження/ Ціллю цього дослідження є формування концептуальних засад системи дієвих принципів місцевого самоврядування у трансформаційний період в Україні та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства та правозастосовної практики реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні на європейських цінностях і принципах.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Місцеве самоврядування в Україні 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 громад сіл, селищ і міст. При цьому, починаючи із 2015 р., результати реформи місцевого самоврядування втілюються в системному добровільному об'єднанні територіальних громад і створенні об'єднаних територіальних громад (ОТГ). За нетривалий час, у 2016-2017 рр., в Україні було сформовано 169 об'єднаних територіальних громад, в яких відбулися перші вибори місцевих голів і депутатів.

Таким чином, місцеве самоврядування – це визначене Конституцією та законами України право територіальної громади самостійно, включаючи об'єднані територіальні громади (ОТГ), під свою відповідальність, безпосередньо, або через утворювані територіальною громадою органи місцевого самоврядування, вирішувати питання місцевого значення [9, с. 576].

Сутність і зміст місцевого самоврядування в Україні визначають його принципи – основні світоглядні ідеали та цінності щодо ефективної організації, здійснення та розвитку місцевого самоврядування. Відповідні принципи закріплені в чинному законодавстві України, включаючи міжнародні договори України, та втілені в міжнародних стандартах місцевого самоврядування.

У силу значущості місцевого самоврядування, та відповідно до ст. 92 Основного Закону, унормування принципів організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється в Конституції та законах України. Так, ст. 7 Конституції України унормовує принцип визнання та гарантування Українською державою місцевого самоврядування [4].

Конституція України не встановлює безпосередньо інших принципів місцевого самоврядування. Хоча, зміст положень розділів I, II і XI Основного Закону дозволяє виокремити

наступні принципи місцевого самоврядування: а) верховенства права в діяльності місцевого самоврядування; б) невідчужуваності права громадян на місцеве самоврядування; в) демократизму, насамперед – виборності та змінності представницьких органів місцевого самоврядування; г) рівного доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування; ґ) транспарентності організації та діяльності органів місцевого самоврядування; д) субсидіарності; е) децентралізації організації публічної влади на місцях; є) добровільності об'єднання територіальних громад тощо.

Істотні принципи місцевого самоврядування також безпосередньо закріплені в ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» й розвивають відповідні положення Основного Закону. Серед них слід назвати наступні принципи: народовладдя; верховенства права; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріальної самостійності в межах повноважень, визначених законодавством України; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [8]. Прокоментуємо сутність і зміст названих вище принципів.

Головним принципом, що визначає сутність місцевого самоврядування в Україні, є принцип народовладдя (демократизму), похідний від фундаментального принципу народного суверенітету, закріпленого у ст. 5 Конституції України. Демократизм місцевого самоврядування є природнім явищем, адже демократія Афінського полісу, або ж т.з. «Афінська демократія» (з 500 до 321 р. до н.е.) — це був насамперед позитивний історичний приклад залучення вільних громадян Афін до формування та реалізації найважливіших для міської громади рішень. Слава ж Афінської демократії зумовлена її тяглістю в часі та популярністю «Політії» Аристотеля, яка донесла до мислителів епохи Відродження та Реформації цінності народоправства. Але, іще раніше ніж вони були оспівані Дж. Локом, Ж.-Ж. Руссо і ін., у Європі демократичні традиції міського самоврядування поширилися через Магдебурзьке право.

Звичайно, через два століття після полум'яної промови Перікла сутність і зміст демократії зазнали змін. На думку польського правознавця А. Антошевскі, якщо спочатку демократія відносилася до невеликої спільноти, якою був поліс, то на порозі ХХІ ст. вона трансформувалася в основу міжнародного правопорядку [10, с. 11]. Хоча, це не заперечує висновок про те, що місцеве самоврядування залишається найбільш вдячним середовищем для демократії.

Нині реалізація принципу демократизму (народовладдя) передбачає, що територіальні громади, відповідно до Конституції та законів України, здійснюють свою владу на місцях безпосередньо (місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, письмові та електронні петиції, партисипаторні бюджети тощо) та через представницькі органи (місцеві ради, сільські, селищні міські голови, старости).

Разом із тим, локальна демократія в Україні вимагає своєї нагальної модернізації. Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні після скасування в 2012 р. дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. в цілому до сьогодні (2012-2017 рр.) відсутнє. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає застарілі та мало ефективні форми локальної демократії участі (збори, обговорення, місцеві ініціативи тощо), які нерідко використовуються в інтересах політичних і фінансово-промислових груп, чи ж місцевих еліт.

У 2015-2017 рр., завдяки реформам місцевого самоврядування в Україні, своє закріплення в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про звернення громадян» та статутах територіальних громад отримали такі прогресивні проєвропейські форми локальної демократії, як електронні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування та партисипаторні бюджети, які нині практикуються в понад 70 середніх і великих містах України.

Іще одним вирішальним для місцевого самоврядування в Україні є принцип верховенства права, який визначається частиною першою ст. 8 Конституції України як загальний для всіх правовідносин, включаючи й правовідносини у сфері місцевого самоврядування. Зміст цього принципу найповніше виявляється на місцевому рівні, оскільки саме на рівні територіальної громади порушення природних прав, як самої територіальної громади, так і жителів, які її утворюють, є особливо резонансним і засуджуваним у суспільстві.

Принцип верховенства права в місцевому самоврядуванні обґрунтовує повноту та невідчужуваність влади територіальної громади на місцевому рівні, її підпорядкованість виключно Конституції та законам України, а також колективним легітимним інтересам жителів конкретної територіальної громади. До того ж, територіальна громада, у межах своїх повноважень, може легітимізувати засади свого функціонування в статутах територіальних громад.

Принцип верховенства права у XXI ст. нерозривно пов'язаний із принципом законності. Адже, чинне законодавство ґрунтується на верховенстві права і, водночас, законодавство забезпечує принцип нормативної визначеності права.

Принцип законності передбачає, що місцеве самоврядування в Україні ґрунтується виключно на положеннях Конституції та законів України. Зміст цього принципу якнайкраще визначає частина 1 ст. 19 Основного Закону, яка зобов'язує органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб діяти виключно «у спосіб і в межах, що визначені Конституцією та законами України» [4]. Порухення положень Конституції та законів України про місцеве самоврядування тягне за собою конституційну, адміністративну, кримінальну, іноді – матеріальну та дисциплінарну відповідальність.

Важливим для організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні є принцип гласності (відкритості, транспарентності), який передбачає, що всі суб'єкти місцевого самоврядування, насамперед органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, здійснюють свої повноваження публічно, гласно, відкрито. Їх діяльність висвітлюється засобами масової інформації (ЗМІ), не залежно від форми їх власності. До того ж, керівники органів місцевого самоврядування звітують перед жителями територіальних громад про свою діяльність і її результати.

Принцип колегіальності відображується в організаційно-правових (процедурних) формах діяльності органів місцевого самоврядування. Так, сільські, селищні, міські, районні в містах, районні, обласні ради і Київська міська рада та Севастопольська міська рада є колективними (колегіальними) виборними і змінюваними органами місцевого самоврядування. Їх правові акти є результатом колегіальної роботи, зокрема, пленарних засідань місцевих рад.

Громадівська модель місцевого самоврядування в Україні не виключає об'єднання зусиль суб'єктів місцевого самоврядування з роботою місцевих органів виконавчої влади по здійсненню загальнонаціональних програм соціально-економічного, культурного розвитку тощо.

У свою чергу, співробітництво суб'єктів місцевого самоврядування з органами держави ґрунтується на такому важливому принципі місцевого самоврядування, як принцип поєднання місцевих і державних інтересів. Цей принцип передбачає тісну та взаємовідповідальну співпрацю місцевого самоврядування з державною владою – вищими і центральними органами державної влади, а також із місцевими державними адміністраціями. Зокрема, щодо реалізації державних програм соціально-економічного і культурного розвитку районів і областей. До того ж, відповідно до частини третьої ст. 143 Конституції України, держава приймає участь при формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, а також фінансово підтримує місцеве самоврядування.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» також розвиває принцип демократизму в принцип виборності та змінності органів місцевого самоврядування. Останній передбачає, що депутати місцевих рад, старости, а також сільські, селищні та міські голови є виборними та змінними. Останні на сьогодні місцеві вибори в Україні відбулися в 2015 році за комбінованою виборчою системою, встановленою Законом України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р.

Окремо слід звернути увагу, що після прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у 2015 р. та започаткуванням процесу створення об'єднаних територіальних громад, в Україні утвердився інститут старост. У зв'язку з цим до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було внесено зміни і запроваджено нову статтю 14-1 «Староста», яка передбачила проведення виборів старост [8]. Перші вибори старост пройшли у січні 2016 р. Наступного року вибори старост почали проводитись на регулярній основі. Зокрема, вибори старост в об'єднаних територіальних громадах в Україні були успішно проведені 30 квітня 2017 р.

Важливим принципом місцевого самоврядування є принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом про самоврядування. Цей принцип об'єднує низку загальних засад, принципів, що мають самостійне значення: принцип правової самостійності; принцип організаційної самостійності; принцип матеріально-фінансової самостійності.

Визначальний вплив на забезпечення реалізації цього принципу є започаткована в 2014-2017 рр. в Україні реформа місцевого самоврядування. Станом на червень 2016 року в Україні результатами бюджетної децентралізації стало збільшення надходження до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) більш ніж у 2 рази (на 1046 млн. грн.).

Визначальним організаційно-правовим принципом місцевого самоврядування є принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб, який передбачає, що діяльність представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування підлягає громадському контролю з боку територіальних громад, зокрема, у формі громадських слухань. Відповідно до ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада

має право проводити громадські слухання, зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити обов'язкові до розгляду пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [8].

До гарантійних принципів місцевого самоврядування слід віднести принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, а також принцип судового захисту прав місцевого самоврядування.

Зокрема, принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування розвиває нормативні положення ст. 7 і ст. 142 Конституції України. Держава визнає і гарантує місцеве самоврядування та бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Держава також гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

Хоча, принцип гарантованості місцевого самоврядування не вичерпується вище наведеними положеннями Основного Закону. Можна погодитись із правознавцями, які виокремлюють наступні ознаки гарантованості місцевого самоврядування: 1) нормативність; 2) системність; 3) цілеспрямованість; 4) процесуальність; 5) матеріальність; 6) постійний характер дії гарантій та детермінованість повноважень суб'єктів місцевого самоврядування; 7) структурованість [1, с. 73-77].

Принципи місцевого самоврядування на національному рівні визначені не лише у Конституції та законів України, а й у програмних документах реформування місцевого самоврядування. Так, «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» було розпочато реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності» від 1 квітня 2014 р. визначила, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням наступних принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [5].

Наведені принципи, поряд із уже визначеними у Конституції та законах України і охарактеризованими попередньо, виступають важливими засадами забезпечення дієвості місцевого самоврядування в Україні.

До прикладу, принцип субсидіарності (від лат. *subsidium* – «допомога») в місцевому самоврядуванні передбачає раціональний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів і державою у такий спосіб, щоби наблизити процес прийняття рішень і надання доступних і якісних адміністративних послуг громадянам, а також врахувати наявність організаційного, матеріального і фінансового потенціалу відповідних органів щодо надання доступних і якісних адміністративних послуг.

Принцип субсидіарності в місцевому самоврядуванні має й своє нормативно-правове втілення. У ст. 3 Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. субсидіарність визначається як «передача владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації» [7]. Тобто, принцип субсидіарності, по-суті, забезпечує владоспроможність територіальних громад.

Важливим світоглядом принципом розбудови місцевого самоврядування в Україні, тісно пов'язаним із принципом субсидіарності, є принцип децентралізації. Його зміст полягає в передачі значних конституційних повноважень та бюджетних коштів від державних органів органам місцевого самоврядування для їх ефективної реалізації на місцях.

Реалізація принципу децентралізації передбачає множину сенсів і механізмів реалізації цього принципу. Так, польські правознавці виокремлюють три рівні децентралізації:

- Територіальну децентралізацію, яка передбачає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів регіонального самоврядування.

- Функціональну децентралізацію, що передбачає визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (асоціації, спілки тощо) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного змісту.

- Предметну децентралізацію, яка втілюється в професійному самоврядуванні, що є системою управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії [2, с. 15].

Існують й інші принципи місцевого самоврядування, закріплені в міжнародних договорах, а також у документах, які визначають міжнародні стандарти місцевого самоврядування. Так, до прикладу, органами Ради Європи були також розроблені «Європейська хартія місцевого самоврядування», «Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями», «Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні», «Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті», «Європейська хартія міст» та ін. Більша частина із них ратифікована в Україні.

Для прикладу, «Європейська хартія місцевого самоврядування» визначає наступні фундаментальні принципи організації і функціонування органів місцевого самоврядування:

- необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування, а також зобов'язання закріпити у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову автономію місцевої влади;

- наділення у законодавстві країни місцевих влад правом регулювати й упорядковувати значні обсяги місцевих справ під їх власну відповідальність і в інтересах місцевого населення, це повноваження має здійснюватися виборними органами;

- управління місцевими справами має реалізовуватися на найбільш близькому до населення рівні і може передаватися до більш високого адміністративного рівня лише в тому разі, якщо вирішення таких завдань силами місцевих органів влади неефективно або неможливо (принцип субсидіарності);

- будь-які зміни кордонів на місцевому рівні з боку державних або регіональних влад мають проводитися на основі консультацій із місцевою владою, бажано після референдуму за участю місцевих виборців;

- місцеві влади мають бути здатними пристосовувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати ефективність управління;

- адміністративне втручання та регламентування справ місцевої влади з боку державної або регіональних влад має обмежуватися тими випадками, коли місцева влада порушує Конституцію або закони країни;

- місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [3].

Систему європейських принципів місцевого самоврядування та належних практик їх реалізації також педнують з феноменом «доброго врядування» на місцевому рівні. Зокрема, визначення «доброго місцевого (міського) врядування» («Good Urban Governance») вперше було задекларовано на II Конференції ХАБІТАТ у червні 1996 р. в Стамбулі.

На цій Конференції було ініційовано обговорення питань щодо введення поняття «добре місцеве врядування» в управління, за результатом якого було визначено, що «добре місцеве врядування – це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста; процес, що постійно триває і передбачає врахування протиріч або різних інтересів, організованих спільних дій; відносини, які включають як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян» [6, с. 43].

Названі та інші документи є джерелами європейських принципів місцевого самоврядування. Останні є первинними цінностями для реформування та розвитку місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації.

Висновки. Таким чином, можна виокремити два взаємопов'язані між собою види принципів місцевого самоврядування: а) міжнародні та регіональні (європейські) принципи місцевого самоврядування; б) національні принципи місцевого самоврядування. У сукупності загальні засади місцевого самоврядування в Україні, репрезентовані міжнародними (наднаціональними) і внутрішньодержавними (національними) принципами, утворюють цілісну систему – систему принципів місцевого самоврядування. Остання, у свою чергу, вимагає подальшого дослідження з боку правознавців-конституціоналістів.

Джерела та література

1. Абасов Г.Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики: монографія / Г.Г. Абасов; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Юридична думка, 2011. – 248 с.

2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін. / Центр політико-правових реформ. – К.: Москаленко О.М., 2012. – 128 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1995 р.), ратифікована Україною 17 липня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 718.
4. Конституція України: прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
6. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – 128 с.
7. Про засади державної регіональної політики: Закону України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник; до 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України / В.Л. Федоренко. – К.: Ліра, 2016. – 616 с.
10. Antoszewski A. Współczesne teorie demokracji / A. Antoszewski. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016. – 245 s.

Федоренко В. Принципы местного самоуправления в Украине: понятие, содержание и система. Публикация посвящена исследованию сущности и содержания категории «принципы местного самоуправления» и ее применению в национальной конституционной правотворческой и правоприменительной практике в контексте реформы местного самоуправления в Украине в 2015-2017 гг. на основах децентрализации. Анализируются источники, которые определяют принципы международного права, осуществляется их классификация и характеристика. Осуществленный анализ позволяет выделить два взаимосвязанных между собой вида принципов местного самоуправления: 1) международные и региональные (европейские) принципы местного самоуправления; 2) национальные принципы местного самоуправления. Конституция Украины позволяет выделить следующие принципы местного самоуправления: 1) верховенства права в деятельности местного самоуправления; 2) неотчуждаемости права граждан на местное самоуправление; 3) демократии, выборности и сменяемости представительных органов местного самоуправления; 4) равного доступа граждан к службе в органах местного самоуправления; 5) транспарентности организации и деятельности органов местного самоуправления; 6) субсидиарности; 7) децентрализации организации публичной власти на местах; 8) добровольности объединения территориальных общин. В совокупности общие принципы местного самоуправления в Украине, представленные международными (наднациональными) и внутригосударственными (национальными) принципами, образуют целостную систему.

Ключевые слова: местное самоуправление, принцип местного самоуправления, принцип субсидиарности, принцип децентрализации, система принципов местного самоуправления.

Fedorenko V. Local Self-Governing Principles in Ukraine: Concept, Content and System. The article reveals the essence and content of the category «principles of local self-government», its utilization in the national constitutional law-making and law-enforcement practice. The category of principles of local self-government is considered in the context of the local self-government reforming in Ukraine (2015-2017) in terms of the decentralization principles. In the focus of attention are the sources that define the principles of the international law, their classification, characteristics and systematization. The author argues that it is possible to distinguish two types of principles of local self-government which are interrelated: 1) international and regional (European) principles of local self-government; 2) nationwide principles of local self-government. In accordance with the Constitution of Ukraine it is possible to distinguish the following principles of local self-government: 1) the rule of law in the activities of local self-government; 2) inalienability of the citizens right to local self-government; 3) democracy, election and variability of the local self-government representative bodies; 4) equal access of citizens to the service in local self-government bodies; 5) transparency in the organization of the local self-government bodies activities; 6) subsidiarity; 7) decentralized system of public powers; 8) voluntary association of territorial communities.

The key findings of the study give grounds to claim that taken all together the general principles of the local self-government in Ukraine, represented by international (supranational) and intrinsic (national) principles, form a holistic integrated system.

Key words: local self-government, the principle of local self-government, the principle of subsidiarity, the principle of decentralization, the system of principles of local self-government.

УДК 342.72

А. Гороть

Ретроспективний аналіз міжнародних норм захисту прав біженців та проблеми захисту прав біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні

У статті досліджуються проблеми імплементація міжнародних норм щодо надання притулку, визначення статусу біженця в національне законодавство. Національну нормативно-правову базу з регулювання правового статусу біженців сьогодні можна охарактеризувати як в основному сформовану, але незважаючи на це, чинне українське законодавство у сфері захисту прав біженців не можна назвати досконалим, оскільки ряд норм не відповідають міжнародним стандартам поведіння з біженцями. Існує гостра потреба у визначенні та правовому врегулюванні правового статусу громадян України та інших осіб, які вимушено залишили місця свого постійного проживання. Зроблені державою першочергові кроки щодо вирішення нагальних проблем таких осіб не знімають потреби розв'язання цих завдань на теоретичному рівні, системно та комплексно.

Ключові слова: біженці, етнічні біженці, норми поведіння з біженцями, правовий статус біженця, Україна.

Постановка наукової проблеми та її значення. Проблема правового статусу біженців має тривалу історію, проте досі не вирішена. Міжнародна спільнота докладає багато зусиль, щоб захистити цю уразливу групу населення шляхом розробки й прийняття міжнародних універсальних угод та удосконалення національного законодавства. Питання про біженців та внутрішньо переміщених осіб у глобальному масштабі залишається пріоритетним напрямком у діяльності Організації Об'єднаних Націй.

Для України особливої актуальності проблема захисту прав біженців, набула у зв'язку з історичними подіями, що мали місце під час та після розпаду СРСР та не втрачає своєї гостроти через географічне розташування України. Національну нормативно-правову базу з регулювання правового статусу біженців сьогодні можна охарактеризувати як в основному сформовану, але незважаючи на це, чинне українське законодавство у сфері захисту прав біженців не можна назвати досконалим.

Так, безпосередньо пов'язаною з питаннями статусу біженця на національному рівні є проблема притулку в Україні, питання надання статусу етнічним біженцям, та інші питання пов'язані з проблемами біженців, тому дана проблема потребує дослідження.

Мета і завдання статті. В статті здійснено аналіз міжнародних норм захисту біженців, та визначено проблеми, пов'язані з правовим захистом цих осіб у внутрішньому законодавстві України.

Виклад основного матеріалу. Міграційні процеси стали невід'ємною ознакою розвитку людства від самого його виникнення. Здебільшого люди залишали обжиті місця не з власної волі, а для того, щоб вижити, захистити власне життя. Вперше поняття «біженець» було сформульовано та уведено в міжнародне право на конференції 1926 р., учасники якої розробили та підписали Угоду про видачу посвідчень російським та вірменським біженцям. Ст. 2 Угоди визначила біженцем будь-яку особу відповідного походження (російського/вірменського), яка не користується захистом свого уряду і не набула іншого громадянства. У цьому формулюванні був використаний груповий (категорійний) підхід, і правовий статус встановлювався за трьома критеріями: національне (етнічне) походження; відсутність захисту рідної держави; відсутність іншого набутого громадянства [1].

Конвенція 1951 року, яка була підготовлена за рекомендацією заново заснованої Комісії ООН з прав людини, стала віхою у справі розробки норм поведінки з біженцями. У статті 1 Конвенції