

*Барвіненко В. Д.,**кандидат наук з державного управління*

## ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Анотація.** Метою статті є виокремлення принципів місцевого самоврядування, які закріплені у найважливішому муніципальному документі Ради Європи – у Європейській хартії місцевого самоврядування та формулювання висновків та пропозицій щодо можливостей їхнього подальшого застосування та дослідження.

У статті проаналізовано, які принципи місцевого самоврядування прямо передбачені положеннями ратифікованих Україною Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. та Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 року. До їх числа належать: право громадян на участь в управлінні державними справами (іменується принципом), принцип демократії, принцип децентралізації та принцип місцевого самоврядування.

У статті сформульовано пропозицію звернути увагу на те, що у Преамбулі Хартії 1985 року йдеться про «право громадян на участь в управлінні державними справами». А у Преамбулі Додаткового протоколу 2009 року згадується вже «право громадян на участь у веденні державних справ». Жоден з цих перекладів не є точним. У тексті Хартії 1985 року на англійській мові йдеться про «the right of citizens to participate in the conduct of public affairs», у Додатковому протоколі 2009 року – про «the right to participate in the conduct of public affairs». Тобто використано одне й те ж саме поняття. Це по-перше. А по-друге, точний переклад на українську цього поняття буде таким: «право брати участь в управлінні публічними справами». Таким чином, це право охоплює не лише право брати участь в управлінні державними справами, але й право брати участь в управлінні місцевими справами, долучатися до здійснення місцевого самоврядування. Рекомендовано уточнити відповідні переклади. Наразі при ознайомленні з преамбулами Хартії 1985 року та Додаткового протоколу до неї 2009 року може скластися хибне уявлення про те, що в Україні домінує державницька теорія походження місцевого самоврядування, а це далеко не так.

**Ключові слова:** демократія, принцип децентралізації, місцеве самоврядування, права людини, право на участь в управлінні публічними справами, конституційна аксіологія.

**Постановка проблеми.** В ході муніципальної реформи в Україні у політичних та юридичних документах, які «супроводжують» конкретний етап муніципальної реформи, інколи згадуються принципи – місцевого самоврядування, законодавства про місцеве самоврядування тощо. Однак, майже ніколи – це особливо стосується політичних, програмних документів, – ситуація не аналізується у площині порівняння *de facto* та *de jure*. А саме:

– які принципи вже здебільшого реалізовано, а при реалізації яких виникають складнощі;

– які принципи закріплено у чинному муніципальному законодавстві, а які планується закріпити при його удосконаленні на поточному етапі муніципальної реформи;

– які принципи з-поміж тих, що планується закріпити у муніципальному законодавстві, рекомендовані Радою Європи, конституційними документами Європейського Союзу, які рекомендовані дослідниками-муніципалістами тощо.

Не випадково при будь-якому дослідженні надзвичайна увага приділяється джерельній базі, а у нормопроектній роботі – її доктринальному супроводженню. Це розширює горизонти з тієї точки зору, що, у випадку необхідності уточнення, подальшого удосконалення щодо того чи іншого принципу, знання його «коріння», його витоків, іншими словами – його джерела значно спрощує це завдання. Наприклад, якщо принцип субсидіарності активно застосовується органами Ради Європи, органами Європейського Союзу – то доречно звернутися до їхньої практики. А також стане у нагоді відповідна практика країн – членів Ради Європи, країн – членів Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема аксіологічного навантаження та супутніх питань по відношенню до документів органів Ради Європи не є новою для юридичної літератури (дивись, наприклад, [1–4]).

Проте, по відношенню до принципів місцевого самоврядування, уміщених до тексту Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., це питання майже не розроблялось, коли йдеться про сучасну українську муніципальну літературу. В якості позитивного виключення з цього твердження слід відмітити монографічні дослідження Б.В. Калиновського на тему «Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні» та С.В. Малікова, які приділяли увагу аналізу цього важливого європейського документу у контексті його впливу на муніципальне законодавство України.

**Метою статті** є виокремлення принципів місцевого самоврядування, які закріплені у найважливішому муніципальному документі Ради Європи – у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. та формулювання висновків та пропозицій щодо можливостей їхнього подальшого застосування та дослідження.

**Вклад основного матеріалу.** Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. має урочисто-аксіологічний характер, а тому (на відміну від української законотворчої практики) не характеризує стислий зміст цього документу. Відповідно до думки вчених, Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (далі – Хартія 1985 року) «є основним міжнародно-правовим документом для країн – членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов'язковими для держав – членів Ради Європи» [5, с. 90–94]. Варто погодитись з цим влучним узагальненням.

До вказаної Хартії Україна доєдналася наприкінці 1990-х років – 15 липня 1997 року Верховна Рада України при-

йняла Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». Відповідно до частини першої ст. 9 Конституції України, «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [6]. Отже, Хартія 1985 року є частиною муніципального законодавства України.

На сучасному етапі Хартія 1985 року діє зі змінами та доповненнями, які було внесено у 2009 році. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 року, Україна приєдналась до цього Протоколу у день його підписання.

В офіційних публікаціях Ради Європи Хартія 1985 року характеризується наступним чином: «Хартія стала важливим договором для захисту прав місцевих та регіональних влад, таких, як право на самоврядування, право обирати місцеві органи, право здійснювати свої повноваження, мати адміністративні структури та фінансові ресурси, а також право звертатись до суду в разі втручання інших рівнів влади» [7, с. 5].

Таким чином, при дослідженні принципів місцевого самоврядування в Україні неможливо обійти увагою Хартію 1985 року – вона є частиною муніципального законодавства України, та містить принципи місцевого самоврядування.

Тим більше, що виконання положень Хартії 1985 року контролюється органом Ради Європи, який цю Хартію прийняв – Конгресом місцевих і регіональних влад. «Його основна роль полягає у зміцненні та спостереженні за розвитком місцевої та регіональної демократії. У цьому контексті він здійснює спостереження за виконанням державами-учасницями Європейської хартії місцевого самоврядування» [7, с. 5]. У глобальній перспективі, «Конгрес допомагає досягти на місцевому і регіональному рівні основних цілей Ради Європи, які спрямовані на зміцнення демократії у світлі Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї про право участі у справах місцевого органу влади» [7, с. 9]. При цьому важливо зважати на факт, підкреслений в офіційному тлумаченні Хартії 1985 року: «Хартія не передбачає інституційної системи контролю її застосування із вимогою до сторін надавати всю необхідну інформацію про законодавчі або інші заходи, які вживаються для цілей дотримання Хартії» [8, с. 40-41]. Таким чином, на відміну від Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, для захисту Хартії 1985 року було обрано дещо інший підхід.

По-перше, важливо з'ясувати тезаурус Хартії 1985 року.

Автори тексту Хартії застосували у ній поняття «принципи місцевого самоврядування». Стаття 11 «Правовий захист місцевого самоврядування» в одному зі своїх положень передбачає, що «Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві» [7]. Стаття 13 «Органи, до яких застосовується Хартія» встановлює: «Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території відповідної Сторони» [7]. Отже, цілком аргументованим є висновок про те, що положення Хартії 1985 року містять принципи місцевого самоврядування.

Крім того, у Хартії 1985 року йдеться також і про «основоположні правові принципи» як про невід'ємну складову принципів місцевого самоврядування – адже місцеве самоврядування не існує саме по собі, поза правовим полем та поза державою. Так, Стаття 7 «Умови, за яких виконуються повноваження на місцевому рівні» встановлює у частині третій, що «Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами» [7]. Слід взяти це до уваги при подальших дослідженнях.

По-друге, важливим є те, які ж саме принципи місцевого самоврядування уміщені у Хартії 1985 року.

Хартію 1985 року відкриває Преамбула. У тексті Преамбули неодноразово застосовується поняття «принципи».

Так, в абзаці другому зазначено наступне: «метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням» [7]. Це свідчить про те, що принципи, включені до Хартії 1985 року, є спільними для більшості країн – членів Ради Європи, які брали участь у розробці тексту Хартії, або приєдналися до неї шляхом ратифікації пізніше (як Україна). Водночас зрозуміло, що деякі з цих принципів можуть бути не закріплені у чинному законодавстві тієї чи іншої країни, перспектива їхнього закріплення може бути передбачена муніципальною та / або іншими реформами.

В абзаці п'ятому Преамбули зазначено: «враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи...» [7]. Тут, з точки зору теорії конституційного права, йдеться про принцип народовладдя – традиційно в українській юридичній науці суб'єктивні права у цілому (та право громадян на участь в управлінні державними справами зокрема) не уважаються принципами. Більше того, первинним вважається принцип народовладдя, а його практична реалізація відбувається, у тому числі, за допомогою закріплення в актах чинного законодавства права громадян на участь в управлінні державними справами, – не лише, а у тому числі. Також слід звернути увагу на те, що право громадян на участь в управлінні державними справами іменується не «принципом місцевого самоврядування», а «демократичним принципом».

Крім того, абзац восьмий Преамбули сформульовано наступним чином: «усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади...» [7]. Тут є пряма вказівка на принцип демократії (демократизму), а також на принцип децентралізації влади (децентралізації публічної влади).

Щодо Преамбули слід нагадати наступне: часто у процесі нормотворчості Преамбула формулюється таким чином, щоб вона мала урочистий характер. І як правило, вона не містить загальнообов'язкових правил поведінки. А тому питання щодо того, чи є обов'язковими для країн, які ратифікували Хартію 1985 року, ці принципи, є дискусійним. У випадку з Хартією 1985 року, однак, можна узагальнити, що ці принципи уміщено не лише у Преамбулі, але й в основній частині цього документу.

Пряме посилання на принцип місцевого самоврядування містить Стаття 2 Хартії 1985 року, яка озаглавлена «Конституційна та правова основа місцевого самоврядування».

**Принципи місцевого самоврядування, які прямо згадуються у тексті Хартії 1985 року та Додаткового протоколу 2009 року до неї**

Стаття Хартії 1985 року	Принцип, який прямо згадано у тексті
Преамбула	Право громадян на участь в управлінні державними справами
Преамбула	Принцип демократії
Преамбула	Принцип децентралізації
Стаття 2 «Конституційна та правова основа місцевого самоврядування»	Принцип місцевого самоврядування
Преамбула Додаткового протоколу 2009 року	Право громадян на участь у веденні державних справ

Її положення проголошують, що «Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції» [7]. У законодавстві України цей принцип має дещо іншу назву.

Невід’ємною частиною Хартії 1985 року є Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 року. А отже, доцільно проаналізувати і його текст.

Преамбула Додаткового протоколу 2009 року в абзаці другому містить згадку про «принципи» у цілому. Передбачено наступне: «Враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами в ім’я захисту та здійснення ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням» [9]. Тут автори тексту Додаткового протоколу 2009 року роблять акцент на спільності принципів місцевого самоврядування зокрема та європейського права у цілому.

Абзац третій Преамбули Додаткового протоколу 2009 року встановлює: «Враховуючи, що право на участь у веденні державних справ є одним з демократичних принципів, які є загальними для всіх Держав-членів Ради Європи» [9]. Як і у Хартії 1985 року, наголошено на важливості цього суб’єктивного права для місцевого самоврядування. І так само, як і у Хартії 1985 року, це право названо «принципом».

Абзац четвертий Преамбули Додаткового протоколу 2009 року урочисто проголошує, що «розвиток в Державах-членах показав видатну важливість цього принципу для місцевого самоврядування» [9] – тобто, йдеться про право громадян на участь у веденні державних справ.

Більше поняття «принципи» положення Додаткового протоколу 2009 року не містять.

Результати аналізу тексту Хартії 1985 року та Додаткового протоколу 2009 року уміщено у Таблиці 1.

**Висновки.** Слід звернути увагу на те, що у Преамбулі Хартії 1985 року йдеться про «право громадян на участь в управлінні державними справами». А у Преамбулі Додаткового протоколу 2009 року згадується вже «право громадян на участь у веденні державних справ». Жоден з цих перекладів не є точним. У тексті Хартії 1985 року на англійській мові йдеться про «*the right of citizens to participate in the conduct of public affairs*» [10], у Додатковому протоколі 2009 року – про «*the right to participate in the conduct of public affairs*» [11]. Тобто використано одне й те ж саме поняття. Це по-перше. А по-друге, точний переклад на українську цього поняття буде таким: «право брати участь в управлінні публічними справами». Таким чином, це право охоплює не лише право брати участь в управлінні державними справами, але й право брати участь в управлінні місцевими справами, долучатися до здійснення місцевого самоврядування.

Доречно рекомендувати уточнити відповідні переклади. Наразі при ознайомленні з преамбулами Хартії 1985 року та Додаткового протоколу до неї 2009 року може скластися хибне уявлення про те, що в Україні домінує державницька теорія походження місцевого самоврядування, а це далеко не так. У цьому полягають перспективи подальших досліджень у вказаному напрямі.

*Література:*

1. Qaracayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135–138.
2. 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.
3. Mishyna N. Ukrainian Legislation on Associations: Constitutional Axiology And The European Court Of Human Rights’ Case *Koretsky and Others v. Ukraine*. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2022. Т. 31. С. 57–63. <http://naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom31/7.pdf>
4. Мішина Н. В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154–160.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування (офіційний переклад) // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11–12 черв. 2002 р. / упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. К. : Логос, 2002. С. 246–254.
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи: Страсбург, 2017. 56 с. URL: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>
8. Європейська хартія місцевого самоврядування та пояснювальна доповідь. Офіційне видання. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи: Страсбург, 2017. С. 34–56. URL: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>
9. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#n2)
10. European Charter of Local Self-Government. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>
11. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. Utrecht, 16.XI.2009. URL: <https://rm.coe.int/168008482a>

**Barvinenko V. The European Charter of Local Self-Government as a source of local self-government principles**

**Summary.** The purpose of the article is to highlight the principles of local self-government, which are enshrined in the most important municipal document of the Council of Europe – the European Charter of Local Self-Government,

and to formulate conclusions and proposals regarding the possibilities of their further application and research.

The article analyzes which principles of local self-government are directly provided for by the provisions of the European Charter of Local Self-Government ratified by Ukraine on October 15, 1985 and the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of local authorities of November 16, 2009. They include: the right of citizens to participate in the management of state affairs (called the principle), the principle of democracy, the principle of decentralization, and the principle of local self-government.

The article formulates a proposal to draw attention to the fact that the Preamble of the 1985 Charter refers to "the right of citizens to participate in the management of state affairs." And the Preamble of the Additional Protocol of 2009 already mentions "the right of citizens to participate in the conduct of state affairs". None of these translations are accurate. The text

of the 1985 Charter in English refers to "the right of citizens to participate in the conduct of public affairs", the Additional Protocol of 2009 refers to "the right to participate in the conduct of public affairs". That is, the same concept is used. This is the first. And second, the exact translation of this concept into Ukrainian will be as follows: "the right to participate in the management of public affairs." Thus, this right covers not only the right to participate in the management of state affairs, but also the right to participate in the management of local affairs, to participate in the implementation of local self-government. It is recommended to clarify the relevant translations. Currently, when reading the preambles of the Charter of 1985 and the Additional Protocol to it of 2009, one may get the wrong impression that the statist theory of the origin of local self-government dominates in Ukraine, which is far from the case.

**Key words:** democracy, principle of decentralization, local self-government, human rights, the right to participate in the management of public affairs, constitutional axiology.