

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

## ГАРМОНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДЖЕРЕЛ ЄВРОПЕЙСЬКИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ

**Анотація.** Метою статті є визначення переліку документів органів Ради Європи, що містять європейські муніципальні стандарти, які доцільно враховувати при подальшому удосконаленні адміністративного законодавства України.

У статті сформульовано, що, коли йдеться про європейські муніципальні стандарти, які доречно застосовувати для подальшого удосконалення адміністративного законодавства про місцеве самоврядування, в Європейському Союзі доволі небагато положень щодо цього питання, та більшість з них вже так чи інакше було запозичено з документів Ради Європи – адже і Статут Ради Європи, і Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, і Європейська хартія місцевого самоврядування були прийняті хронологічно раніше, ніж чинні конституційні угоди про Європейський Союз.

Констатовано, що відповідні стандарти містяться у Статуті Ради Європи, у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, та в Європейській хартії місцевого самоврядування. Підкреслено, що права людини та місцеве самоврядування мають важливий взаємозв'язок у контексті сучасного демократичного суспільства. Місцеве самоврядування, як система організації та управління на місцевому рівні, визнається одним із ключових елементів реалізації принципів демократії та прав людини.

Зазначено, що важко переоцінити роль Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року у зміцненні демократичних принципів та гарантуванні прав та свобод на рівні територіальних громад. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року є значущим правовим документом, що визначає ключові принципи та стандарти місцевого самоврядування в країнах Європи. Її прийняття відображає зобов'язання країн-членів Ради Європи у зміцненні демократичних інститутів на рівні місцевих громад. Європейська хартія 1985 року акцентує важливість забезпечення автономії та правового захисту місцевих органів влади, що становить важливий аспект адміністративного права. Її норми слугують фундаментом для побудови ефективного та відповідального управління на місцевому рівні, сприяючи розвитку територіальних громад та зміцненню прав громадян.

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

**Постановка проблеми.** Коли йдеться про європейські муніципальні стандарти, які доречно застосовувати для подальшого удосконалення адміністративного законодавства про місцеве самоврядування, варто зазначити наступне – в Європейському Союзі доволі небагато положень щодо цього

питання, та більшість з них вже так чи інакше було запозичено з документів Ради Європи – адже і Статут Ради Європи, і Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, і Європейська хартія місцевого самоврядування були прийняті хронологічно раніше, ніж чинні конституційні угоди про Європейський Союз.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, пов'язані з європейськими стандартами в адміністративному праві України, а також з європейськими муніципальними стандартами, в українській юридичній літературі досліджуються здебільшого окремо (дивись, наприклад, [1-4]). Поки що в межах одної публікації ці проблеми висвітлено не було. А тому ця нова сфера потребує уваги та розробок у цьому напрямі.

**Метою статті** є визначення переліку документів органів Ради Європи, що містять європейські муніципальні стандарти, які доцільно враховувати при подальшому удосконаленні адміністративного законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідні стандарти містяться у Статуті Ради Європи, у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, та в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Хронологічно першим з числа документів у наведеному вище переліку є Статут Ради Європи, який був прийнятий у 1949 році. За своєю сутністю Статут є стислим та лаконічним документом, своєрідною «міжнародною конституцією». Тому зрозуміло, що в ньому відсутні положення про місцеве самоврядування у такому вигляді, щоб це поняття згадувалось безпосередньо.

Тим не менш, Статут містить посилення на цінності та принципи, які Рада Європи визнає найважливішими для держав-учасниць, а отже – під впливом, у тому числі, цих принципів розвивається місцеве самоврядування.

Преамбула Статуту Ради Європи містить згадку про важливість справедливості та міжнародного співробітництва. А ось безпосередньо цінності названі «спільним надбанням їхніх народів і справжнім джерелом особистої свободи, політичної свободи та верховенства права, принципам, які становлять підвалини кожної справжньої демократії» [5]. Очевидно, що як раз у Преамбулі Статуту є витoki тріади європейських цінностей, трьох опор Ради Європи – права людини, верховенство права та демократія.

Стаття 1 Статуту 1949 року передбачає у п. а), що «метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу» [5]. Ці положення статті 1 Статуту Ради Європи визначають основну мету організації, якою

є досягнення єднання між її членами для збереження та втілення в життя спільних ідеалів і принципів. Зазначено, що ці ідеали і принципи є спільним надбанням членів Ради Європи. Це створює фундаментальну основу для спільної діяльності та співпраці з метою просування єдності, економічного і соціального прогресу.

У контексті адміністративного права та місцевого самоврядування це можна розглядати як заклик до розвитку правового простору, що сприяє взаємодії між членами Ради Європи. Дотримання спільних цінностей і принципів може знайти відображення в законодавстві, яке регулює адміністративні питання місцевого самоврядування, сприяючи таким чином зміцненню правової бази та спільних стандартів серед країн-членів Ради Європи.

Частина б) Статті 1 передбачає, що «ця мета досягається за допомогою органів Ради шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод. [5]. Ця частина Статуту Ради Європи визначає способи досягнення мети організації, зокрема, через діяльність її органів. Обговорення спільних інтересів, укладання угод і здійснення спільних заходів в різних сферах, включаючи економіку, соціальну, культурну, наукову, правову та адміністративну, свідчать про інтеграцію та співпрацю серед країн-членів.

У контексті адміністративного права це можна розглядати як заклик до взаємодії в галузі публічного управління та публічної служби (як державної служби, так і служби в органах місцевого самоврядування). Укладання угод та спільні заходи в адміністративній галузі може сприяти створенню єдиної системи стандартів та підходів до організації публічного управління. Така співпраця важлива для підтримання спільних цінностей та забезпечення захисту прав людини і основних свобод на місцевому рівні, місцевими органами публічної влади – у тому числі, органами місцевого самоврядування.

З точки зору адміністративно-муніципальних досліджень, привертає увагу також і Стаття 3 Статуту Ради Європи. Вона передбачає, що «кожний член Ради Європи обов'язково повинен визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією, а також повинен відверто та ефективно співробітничати в досягненні мети Ради» [5]. Отже, стаття 3 Статуту Ради Європи визначає ключові принципи, які кожен член організації повинен визнати та виконувати. Зокрема, ця стаття закріплює принципи верховенства права, здійснення прав людини і основних свобод. Для адміністративного права у цілому та місцевого самоврядування зокрема це має важливе значення.

З точки зору адміністративно-муніципальних досліджень, ця стаття свідчить про необхідність визнання і дотримання принципів верховенства права та захисту прав людини в муніципальному управлінні. Це сприяє створенню ефективної та справедливої системи адміністративного управління на муніципальному рівні відповідно до стандартів Ради Європи.

В якості проміжного висновку слід підкреслити, що Статут Ради Європи прямо не згадує про місцеве самоврядування. Однак, він включає загальні принципи та цінності, які формують основу діяльності Ради Європи. Зокрема, ці принципи охо-

плюють захист прав людини, забезпечення демократії, встановлення правової держави та підтримку принципів міжнародної співпраці.

Для галузі адміністративного права та для такого її інституту, як інститут місцевого самоврядування, це вказує на важливість дотримання цих загальних принципів у відносинах між членами Ради Європи. Особливий акцент на захист прав людини, демократію та правову державу підкреслює значення забезпечення справедливості та ефективності в адміністративному управлінні на рівні муніципалітетів.

Отже, коли йдеться про місцеве самоврядування, Статут Ради Європи не містить «прямих» положень, у яких би згадувалось про цей аспект державного механізму. Проте, Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була прийнята в межах Ради Європи у 1985 році, визначає стандарти та принципи щодо організації та функціонування місцевого самоврядування. Ця хартія має за мету захищати та сприяти місцевому самоврядуванню в країнах-членах Ради Європи, про неї йтиметься нижче.

Хронологічно другим з числа зазначених документів є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, також відома як Європейська конвенція 1950 року. Вона є ключовим правовим документом, який регулює права та свободи осіб у Європейському регіоні. В рамках адміністративного права та місцевого самоврядування ця конвенція визначає стандарти захисту прав і свобод кожного індивіда.

На основі Конвенції 1950 року розробляються принципи та механізми для гарантування правосудного захисту громадян від можливих порушень їхніх прав або неправомірних дій з боку публічних органів, включаючи органи місцевого самоврядування. Важливо відзначити, що ця конвенція ставить громадянські та політичні права у центр уваги, що впливає на органи влади на всіх рівнях, включаючи муніципальний рівень. Таким чином, Європейська конвенція 1950 року є важливим інструментом для забезпечення високих стандартів правового захисту, які визначають функціонування адміністративної системи та здійснення муніципального самоврядування в європейському контексті.

Конвенція 1950 року також визначає процедури індивідуальних та колективних звернень, які можуть використовуватися громадянами та організаціями для захисту своїх прав перед Європейським Судом з прав людини. Цей документ відображає пріоритетні цінності, такі як прозорість, відповідальність та правова справедливість, що є ключовими у сфері адміністративно-правових відносин.

Отже, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року визначає стандарти, які застосовуються до всіх рівнів органів влади, зокрема органів місцевого самоврядування, та сприяє створенню ефективного механізму правового захисту в європейському адміністративному просторі.

Варто підкреслити, що права людини та місцеве самоврядування мають важливий взаємозв'язок у контексті сучасного демократичного суспільства. Місцеве самоврядування, як система організації та управління на місцевому рівні, визнається одним із ключових елементів реалізації принципів демократії та прав людини.

Одним із аспектів аналізованого взаємозв'язку є те, що місцеве самоврядування створює можливість громадянам активно брати участь у прийнятті рішень, що стосуються їхнього ото-

чення. Це відповідає основним принципам прав людини, таким як право на участь в управлінні справами територіальної громади та право на свободу вираження власних поглядів.

Також, місцеве самоврядування є важливим засобом для забезпечення різноманітності та захисту прав менших груп на місцевому рівні. Враховуючи потреби та особливості різних громад, влада на місцевому рівні може впроваджувати політики та програми, що враховують різні аспекти прав людини, такі як рівність, недискримінація та доступ до основних соціальних послуг.

Таким чином, взаємозв'язок прав людини та місцевого самоврядування покликаний гармонізувати принципи демократії, участі громадян і захисту прав людини на різних рівнях управління.

Хронологічно останнім документом з числа документів наведеного вище переліку є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. Вона є важливим правовим документом, спрямованим на визначення та захист принципів місцевого самоврядування у Європі. Офіційно відомий як «Європейська хартія місцевого самоврядування», цей документ був прийнятий Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи і став однією із ключових ініціатив в сфері місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року була результатом історичного процесу та співпраці країн-членів Ради Європи. Основні етапи її історії розробки і прийняття можна описати наступним чином:

- зародження ідеї: виникнення концепції Європейської хартії місцевого самоврядування було пов'язано з потребою забезпечення захисту та розвитку місцевого самоврядування в країнах Європи;

- підготовчий період – робота експертів та консультації: експертні групи та комітети, зокрема Конгрес місцевих та регіональних влад, проводили інтенсивні консультації з представниками різних країн, щоб визначити ключові аспекти хартії та її мету;

- розробка тексту: під час численних зустрічей, робочих груп та обговорень, експерти визначили зміст тексту хартії, включаючи її основні принципи та зобов'язання;

- прийняття Хартії: Європейська хартія місцевого самоврядування була прийнята 15 жовтня 1985 року на сесії Конгресу місцевих та регіональних влад в Страсбурзі, Франція;

- ратифікація країнами-членами: після прийняття Хартії, країни-члени Ради Європи мали можливість ратифікувати цей документ та зобов'язатися дотримуватися його положень;

- визнання стандартом місцевого самоврядування: з часом Європейська хартія місцевого самоврядування стала визнаним стандартом для регулювання місцевого самоврядування в Європі, а її принципи отримали широкий підтримку.

Історія розробки і прийняття Європейської хартії свідчить про докладну роботу експертів та представників країн, спрямовану на зміцнення ролі та захист місцевого самоврядування в країнах Європи.

Основні риси Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року включають:

- визначення принципів: Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює ключові принципи, такі як прозорість, демократія, рівність та участь громадян у вирішенні місцевих питань;

- гарантії прав і повноважень: документ встановлює права та повноваження місцевих органів у сферах економіки, соціального розвитку, культури та інших аспектів місцевого життя;

- зобов'язання держав: країни-члени Ради Європи, які прийняли Хартію, зобов'язуються забезпечити відповідність своїх законів та практики вимогам Хартії;

- механізми контролю та взаємодії: Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає механізми здійснення контролю за її виконанням та можливості взаємодії між місцевими органами та центральними владними структурами;

- інновації та розвиток: Європейська хартія підтримує інноваційні підходи до місцевого самоврядування та стимулює розвиток територіальних громад.

**Висновки.** Резюмуючи, слід зазначити, що важко переоцінити роль Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року у зміцненні демократичних принципів та гарантуванні прав та свобод на рівні територіальних громад.

Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року є значущим правовим документом, що визначає ключові принципи та стандарти місцевого самоврядування в країнах Європи. Її прийняття відображає зобов'язання країн-членів Ради Європи у зміцненні демократичних інститутів на рівні місцевих громад. Європейська хартія 1985 року акцентує важливість забезпечення автономії та правового захисту місцевих органів влади, що становить важливий аспект адміністративного права. Її норми слугують фундаментом для побудови ефективного та відповідального управління на місцевому рівні, сприяючи розвитку територіальних громад та зміцненню прав громадян.

Перспективи подальших досліджень у вказаному напрямі полягають у тому, щоб сформулювати перелік принципів місцевого самоврядування, які містять документи з європейськими муніципальними стандартами.

#### *Література:*

1. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146-151.
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. Статут Ради Європи 1949 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001) (дата звернення 01.12.2023).

#### **Barvinenko V. Harmonizing Local Public Governance: Exploring Administrative Law and European Municipal Standards**

**Summary.** The purpose of the article is to determine the list of documents of the Council of Europe bodies that contain European municipal standards, which should be taken into account in the further improvement of the administrative legislation of Ukraine.

The article states that when it comes to European municipal standards, which should be applied for the further improvement of administrative legislation on local self-government, there are quite a few provisions on this issue in the European Union,

and most of them have already been borrowed in one way or another from the documents of the Council of Europe – after all, the Statute of the Council of Europe, the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the European Charter of Local Self-Government were adopted chronologically earlier than the current constitutional agreements on the European Union.

It was established that the relevant standards are contained in the Charter of the Council of Europe, the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the European Charter of Local Self-Government. It is emphasized that human rights and local self-government have an important relationship in the context of a modern democratic society. Local self-government, as a system of organization and management at the local level, is recognized as one of the key elements of the implementation of the principles of democracy and human rights.

It is noted that it is difficult to overestimate the role of the European Charter of Local Self-Government of 1985

in strengthening democratic principles and guaranteeing rights and freedoms at the level of territorial communities. The European Charter of Local Self-Government of 1985 is a significant legal document that defines the key principles and standards of local self-government in European countries. Its adoption reflects the commitment of the member states of the Council of Europe to strengthen democratic institutions at the level of local communities. The European Charter of 1985 emphasizes the importance of ensuring the autonomy and legal protection of local authorities, which is an important aspect of administrative law. Its norms serve as a foundation for building effective and responsible governance at the local level, contributing to the development of territorial communities and strengthening the rights of citizens.

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