

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Кузнєцов А.С.,

аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету

УДК 342

DOI 10.32782/2663-5666.2024.2.1

АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Вступ. Процес розбудови демократичної, правової держави тісно пов'язаний з впровадженням конституційної реформи і відбувається в момент переходу або навіть кризи в історії нації, коли стара система правління стала неприйнятною для більшості людей, а розбудова нової системи викликана потребами часу і вимагає певних зусиль від усіх зацікавлених осіб. Зазвичай, це відбувається в той час, коли громадянське суспільство вимагає від свого уряду як більшої участі/залученості та відкритості в процесі формування політики, так і з точки зору кращих державних послуг і більш справедливого розподілу ресурсів. Враховуючи роль, яку суб'єкти муніципальної правотворчості відіграють у наданні послуг, а також враховуючи їхню популярність як публічне обличчя держави, тиск громадськості щодо відновлення демократії як на національному, так і на місцевому рівнях буде посилюватися, що в більшості випадків відповідає вимогам зміцнення місцевої демократії. З 2014 року Урядом України було розроблено і впроваджено цілу низку реформ у сфері місцевого самоврядування, більшість з яких були достатньо успішними, незважаючи на збройну агресію Російської Федерації. В той же час, імплементація міжнародно-правових норм, дослідження кращих практик їх застосування у національні законодавства провідних країн світу може стати фундаментом для подальшого реформування муніципальної влади в Україні. Незважаючи на вирішальну роль національного та місцевого контекстів правового забезпечення статусу суб'єктів муніципальної правотворчості, глобальні тенденції місцевого/територіального управління не зупиняються на кордонах країни, тому їх узгодження з тенденціями загальноєвропейського правового простору набувають дедалі більшої актуальності.

Проблематика дослідження міжнародних правових стандартів у сфері забезпечення пра-

вового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості була предметом наукових розвідок багатьох вітчизняних вчених, таких як Бобровська О.Ю., Крушельницька Т.А., Прокопенко Л.Л. [1], Батанов О.В., Марцеляк О.В., Берлінгуер А., Куйбіда В.С. [16] та інші. Визнаючи неспростовну позитивну роль вказаних науковців у дослідженні зазначеного питання, акцентуємо увагу на актуальності та необхідності багатоаспектного аналізу міжнародних правових стандартів у сфері забезпечення правового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості в Україні.

Метою дослідження є аналіз міжнародних правових стандартів у сфері забезпечення правового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості з фокусом на міжнародні стандарти в сфері захисту прав людини та загальні європейські стандарти у сфері місцевої демократії.

Виклад основного матеріалу. Поняття «стандарт» в перекладі з англійської мови («standard») означає норму, рівень, критерій і передбачає існування певного елемента, що застосовується для порівняння, приведення у відповідність. Відповідно, правовий стандарт («standard of law») передбачає існування певних вимог до порядку реалізації правовідносин, вимагає спільного підходу до уніфікації правил поведінки на основі угоди зацікавлених сторін, що повинні бути затверджені і визнані.

Дослідження міжнародних правових стандартів у сфері забезпечення правового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості пропонуємо здійснювати у декількох аспектах: *міжнародні стандарти в сфері захисту прав людини (універсальний рівень), загальні європейські стандарти у сфері місцевої демократії (регіональний рівень) та локальне законодавство* (статути територіальних громад, регламенти місцевих рад та інші акти, які приймаються органами місцевого самоврядування).

Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є те, що вони «регламентують не тільки і не стільки міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування, скільки спільно вироблені державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав» [3].

Міжнародні стандарти в сфері прав людини є загальновизнаними міжнародно-правовими нормами, які на загальнолюдському рівні закріплюють статус особистості і встановлюють перелік основоположних прав і свобод людини і громадянина, обов'язок держави дотримуватися цих прав і свобод, а також межі можливого або ж припустимого їх обмеження в тому числі і для забезпечення правового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості. Основоположним документом щодо дотримання принципів права, спрямованих на забезпечення миру, безпеки, свободи і загального добробуту людства став Статут Організації Об'єднаних Націй (ООН), прийнятий 26 червня 1945 року. Сприяння підвищенню рівня життя населення, повній зайнятості та покращенню умов економічного і соціального прогресу та розвитку; вирішення міжнародних економічних, соціальних проблем, питань охорони здоров'я та пов'язаних з ними проблем; міжнародне культурно-освітнє співробітництво; загальна повага та дотримання прав та основних свобод людини стали базовими викликами у роботі ООН, які потребували багатосторонніх зусиль міжнародної спільноти. Зокрема, Розділ XI Статуту проголошує необхідність «розвивати самоврядування, враховувати належним чином політичні прагнення народів і допомагати їм у прогресивному розвитку їх вільних політичних інститутів у відповідності зі специфічними обставинами, властивими кожній території та її народам, і з їхніми різними шаблонами розвитку» [4]. При дослідженні міжнародних стандартів щодо забезпечення правового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості варто звернути увагу і на інші нормативно-правові акти, прийняті ООН, зокрема Декларація про право на розвиток (1986), Декларація ООН про права селян та інших осіб, які працюють у сільській місцевості (2018), Дурбанська декларація та програма дій (2001), Декларація ООН про права корінних народів (2007), Ванкуверська декларація про населені пункти (1976), Стамбульська декларація про населені пункти (1996), Новий урбаністич-

ний порядок денний (2016), Женевська хартія ООН про стале житло (2015) та інші, які прямо чи опосередковано впливають на забезпечення правового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості. Особливої уваги заслуговує Резолюція, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН 25 вересня 2015 року № 70/1 «Перетворення нашого світу: Порядок денний на період до 2030 року», яка проголошує 17 глобальних цілей для сталого розвитку людства, серед яких Ціль 11. «Сталі міста і громади» вказує на те, що сталого розвитку неможливо досягти без суттєвої трансформації того, як ми будемо міські простори та керуємо ними. З метою забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина видано Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [8].

Загальна декларація прав людини (Universal Declaration of Human Rights, 1948) є «загальним стандартом досягнень для всіх народів і всіх націй, з тією метою, щоб кожна людина і кожен орган суспільства, постійно пам'ятаючи про цю Декларацію, прагнули шляхом навчання і освіти сприяти повазі до цих прав і свобод і шляхом прогресивних заходів, національних і міжнародних, забезпечити їх загальне та ефективне визнання та дотримання як серед самих народів держав-членів, так і серед народів територій, що перебувають під їхньою юрисдикцією» [5]. Серед іншого, Декларація проголошує право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966) у Преамбулі проголошують для держав-учасниць відповідальність за управління несамоврядними і підопічними територіями, необхідність сприяння здійсненню права на самовизначення і поваги до цього права [6, 7].

Еталонним європейським стандартом у сфері захисту місцевої демократії є *Європейська хартія місцевого самоврядування* (European Charter of Local Self-Government, ECLSG), яка була ухвалена 15 жовтня 1985 року, набула чинності 1 вересня 1988 року та на сьогоднішній

день ратифікована 47 державами-членами Ради Європи (РЄ). Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює стандарти захисту прав місцевої влади та вимагає від держав, які її ратифікували, дотримуватись ряду умов, принципів і практик її застосування. Держави зобов'язуються поважати основні принципи, такі як право громадян брати участь в управлінні державними справами, ключові права громад користуватися правом автономії та самоврядування, обирати місцеві органи влади, в тому числі і суб'єктів муніципальної правотворчості, мати свої власні структури та фінансові ресурси. Серед іншого, Хартія вимагає нормативного закріплення принципів місцевого самоврядування у внутрішньому законодавстві та встановлює низку гарантій для захисту прав місцевих громад [2].

Регіональні органи влади 47 держав-членів Ради Європи (РЄ), незалежно від їх характеру чи інституційних особливостей, мають посилення та принципи, що стосуються їх демократичної структури, автономної організації, повноважень і ресурсів, місця в державі, відносин з іншими владами та стосунки з громадянами. Усі ці елементи об'єднані в *Референтну рамку регіональної демократії Ради Європи* (Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy) [9], схваленої у 2009 році міністрами місцевого та регіонального самоврядування РЄ. Цей справжній кодекс прав і обов'язків регіональних утворень, призначений для проміжних повноважень між центральним і місцевим рівнями виконує дві основні функції: виступати в ролі еталонного джерела права, коли країни вирішують створити або реформувати свої регіональні органи влади, та стати базисом політичних принципів місцевої демократії країн Європи.

Європейська рамкова конвенція про трансграничне співробітництво між територіальними громадами або органами влади і три протоколи до неї (The European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (1980) була прийнята з метою заохочення та полегшення укладення трансграничних угод між місцевими та регіональними органами влади в межах їхніх повноважень. Конвенція встановлює ряд типових угод, які дозволяють як місцевим і регіональним органам влади, так і державам здійснювати трансграничне співробітництво. Такі угоди можуть охоплювати регіональний розвиток, захист навколишнього середовища, покращення

громадських послуг, а також включати створення трансграничних асоціацій або консорціумів місцевих органів влади [10].

Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (The Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, 1992) спрямована на покращення інтеграції іноземних мешканців у життя громади. Конвенція передбачає, що держави-учасниці зобов'язуються гарантувати іноземним резидентам «класичні права» на свободу вираження поглядів, зборів та асоціацій, включаючи право створювати профспілки; докладатимуть зусиль для залучення іноземних резидентів до процесів консультацій з місцевих питань; можуть взяти на себе зобов'язання надати кожному іноземному резиденту право голосувати на місцевих виборах після п'яти років законного і звичайного проживання в приймаючій країні і висувати свою кандидатуру на виборах [11]. Згаданий документ потребує особливої уваги вітчизняного законотвора з точки зору активізації міграційних процесів у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації в контексті як відстоювання прав і свобод українських громадян на території іноземних держав, так і з точки зору консультативної підтримки, залучення кращих міжнародних практик процесів реформування органів місцевого регулювання в цілому і суб'єктів муніципальної правотворчості зокрема.

Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (The European Charter for Regional or Minority Languages, 1992 р.) – це конвенція, розроблена, з одного боку, для захисту та розвитку регіональних мов і мов меншин як аспекту культурної спадщини Європи, а з іншого боку, для того, щоб носії регіональної мови або мови меншин могли використовувати її в приватному та громадському житті [12]. Даний документ встановлює ряд конкретних заходів, які охоплюють сфери освіти, правосуддя, адміністративних органів та державних послуг, засоби масової інформації, культурні заходи та об'єкти, економічну та соціальну діяльність і трансграничні обміни.

Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті (The European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life, 2003) є інструментом для підтримки молоді, молодіжних працівників, молодіжних організацій та місцевої влади в сприянні та посиленні значимої участі молоді на місцевому та регіональному рівнях по всій Європі [13]. У частині III цього документу

увага концентрується на інституційній участі та залученні молодих людей у процеси, де вони зможуть визначати свої потреби, розробляти та приймати рішення, планувати дії з місцевими та регіональними органами влади. Рекомендується можливість включення до органів місцевого самоврядування молодіжних рад, створення молодіжних парламентів або молодіжних форумів, які, наприклад, мають бути постійними структурами, що складаються з виборних або призначених представників, і повинні давати молодим людям пряму відповідальність за проєкти і вплив на політику. Варто зазначити, що Україна вже має досвід функціонування подібних інституцій. На даний момент в Україні ми спостерігаємо систему поділу молодіжних рад на два умовних рівня: молодіжні ради при органах місцевого самоврядування та обласні молодіжні ради. Зокрема, в Сумській області діє Молодіжна рада при Сумській обласній державній адміністрації, першочерговою задачею якої є створення відповідної мережі належного представлення інтересів молоді в області та громадах, та Молодіжна рада при Сумській міській раді, яка створена як консультативно-дорадчий орган з метою виявлення наявних у молоді потреб та подальшої адвокації цих потреб у відповідному органі влади. Принагідно зазначаємо перспективність такого напрямку у вдосконаленні правового статусу суб'єктів муніципальної влади.

Європейський кодекс поведінки щодо політичної доброчесності місцевих і регіональних обраних представників (The European Code of conduct for the political integrity of local and regional elected representatives, 1999) спрямований на консолідацію відносин між громадянами та особами, які формують місцеву та регіональну політику, шляхом встановлення на європейському рівні етичних принципів, схвалених делегатами європейських місцевих та регіональних органів. Кодекс має на меті інструктувати всіх учасників місцевого та регіонального врядування щодо поведінки, яку вони повинні використовувати в повсякденному виконанні своїх завдань, та інформувати громадськість про поведінку, яку вони мають право очікувати від цих суб'єктів [14].

Європейська ландшафтна конвенція (The European Landscape Convention, 2000) спрямована на заохочення державних органів влади до прийняття політики та заходів на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях для захисту, управління та планування

ландшафтів по всій Європі. Він охоплює всі ландшафти, як видатні, так і звичайні, що визначають якість середовища проживання людей. Конвенція пропонує правові та фінансові заходи на національному та міжнародному рівнях, спрямовані на формування «ландшафтної політики» та сприяння взаємодії між місцевими та центральними органами влади, а також транскордонне співробітництво щодо охорони ландшафтів [15].

З урахуванням проведених досліджень акцентуємо увагу, що місцеве самоврядування ще довгий час відіграватиме ключову роль у процесі вступу України до ЄС, адже саме на місцевому рівні впроваджуються близько 80 % ініціатив та політик ЄС, ключовими індикатором яких є суб'єкти муніципальної правотворчості. Шлях України до статусу повноправного члена Європейського Союзу, який розпочався підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 27 червня 2014 року, триває й досі. Важливою датою у цьому напрямку є 14 грудня 2023 р., коли під час саміту Європейської Ради лідери ЄС ухвалили визначально історичне рішення про відкриття переговорів про вступ із Україною. Тому вже зараз співпраця з європейськими громадами і регіонами перестає бути справою зовнішньої політики. Вона трансформується в щоденну роботу з вивчення і передачі досвіду, побудови партнерств і практичного втілення політик для досягнення європейських стандартів життя в Україні.

Висновки. Підсумовуючи всі тези, твердження та наукові погляди, викладені в даній науковій праці, формуючи на їх основі остаточні висновки, можна констатувати наступне:

1. Міжнародні стандарти в сфері прав людини встановлюють загальновизнані норми, що забезпечують правовий статус суб'єктів муніципальної правотворчості. Ці норми зобов'язують місцеві органи влади дотримуватися прав і свобод людини, встановлюючи межі можливих обмежень для забезпечення справедливого управління на місцевому рівні.

2. Нормативно-правові акти ООН зосереджують увагу на важливості розвитку самоврядування та врахування політичних прагнень народів, закладають основу для муніципальної правотворчості, підкреслюючи необхідність підтримки вільних політичних інститутів та врахування специфічних обставин різних територій; прямо або опосередковано впливають на

забезпечення правового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості, спрямовані на захист прав населення та підтримку сталого розвитку на місцевому рівні.

3. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 2015 року № 70/1 «Порядок денний на період до 2030 року» підкреслює необхідність трансформації місцевих просторів та ефективного управління ними, що є важливим завданням для муніципальних органів влади, які відіграють ключову роль у реалізації цих цілей, забезпечуючи підвищення якості життя населення та дотримання конституційних прав і свобод.

4. Європейські міжнародні стандарти підкреслюють необхідність правового закріплення принципів самоврядування у національному законодавстві, вимагають дотримання демократичних процедур, автономної організації місцевих органів влади, їх повноважень і ресурсів, що є базуючими позиціями для ефективного функціонування суб'єктів муніципальної правотворчості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Сталий розвиток територій: виклики та можливості: монографія/Бобровська О.Ю., Крушельницька Т.А., Прокопенко Л.Л. [та ін.]; за заг. ред. О.Ю. Бобровської. – Міжнародний центр досліджень, освіти та навчання. МТЇ, Таллінн, Естонія, 2021. – 234 с. URL: https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/163185/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20_Sustainable%20development%20of%20territories%20challenges%20and%20opportunities.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.X.1985. URL: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>

3. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О.В. Батанова, доктора юридичних наук, професора О.В. Марцеляка, доктора юридичних наук, професора А. Берлінгуера. Київ: Вид-во «ОСНО-ВА», 2020. – 672 с.

Кузнєцов А.С. АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

У статті з позиції правового аналізу міжнародних стандартів у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина висвітлено концептуальні засади забезпечення правового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості. Міжнародні правові стандарти у сфері забезпечення правового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості досліджено у декількох аспектах: міжнародні стандарти в сфері захисту прав людини та загальні європейські стандарти у сфері місцевої демократії; виокремлено локальне законодавство (статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад та інші акти, які приймаються органами місцевого самоврядування), яке потребує додаткових наукових розвідок. Деталізовано поняття та суть міжнародних стандартів, правові позиції яких зобов'язують місцеві органи влади дотримуватися прав і свобод людини, встановлюючи межі можливих обмежень для забезпечення справедливого управління на місцевому рівні. З'ясовано сутність нормативно-правових актів ООН з точки зору загальних теоретичних

4. Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf

5. Universal Declaration of Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/english?LangID=eng>

6. International Covenant on Civil and Political Rights. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

7. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

8. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

9. Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy: Presented to the Ministers for local and regional authorities, Utrecht, 16 – 17 November 2009. URL: <https://rm.coe.int/168071b3a8>

10. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 106). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=106>

11. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No. 144). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=144>

12. European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148). URL: Full list – Treaty Office (coe.int)

13. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті: Council of Europe, July 2015. URL: [ES126734_Premis_035015_UKR5001_CharteParticipationJeunes_Web_A6.pdf](https://www.coe.int/t/Doc/ES126734_Premis_035015_UKR5001_CharteParticipationJeunes_Web_A6.pdf) (coe.int)

14. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, залучених до місцевого та регіонального врядування. Резолюція 433 (2018). URL: Committee – Congress of Local and Regional Authorities – Council of Europe (coe.int)

15. Council of Europe Landscape Convention (ETS No. 176). URL: Full list – Treaty Office (coe.int)

16. Збірник «Нова державна регіональна політика в Україні». Під загальною редакцією доктора наук з питань державного управління, професора В.С. Куйбіди. – Київ, Видавництво «Крамар», 2009. – 232 с.

конструкцій самоврядування, які прямо або опосередковано впливають на забезпечення правового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості, спрямовані на захист прав населення та підтримку сталого розвитку на місцевому рівні. Акцентовано увагу на європейських моделях місцевого самоврядування через призму аналізу правових положень базових регіональних конвенцій. Встановлено важливість дослідження європейської нормативно-правової бази в контексті відкриття переговорів про вступ України до ЄС.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, муніципальна влада, муніципальна правотворчість, суб'єкти муніципальної правотворчості, міжнародні правові стандарти.

Kuznetsov A.S. ANALYSIS OF INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS IN THE SPHERE OF ENSURING THE LEGAL STATUS OF SUBJECTS OF MUNICIPAL LEGISLATURE

In the article from the standpoint of legal analysis of international standards in the field of protection of human and citizen rights and freedoms, the conceptual principles of ensuring the legal status of municipal law-making subjects are highlighted. International legal standards in the field of ensuring the legal status of subjects of municipal law-making have been studied in several aspects: international standards in the field of human rights protection and general European standards in the field of local democracy; local legislation (statutes of territorial communities, regulations of local councils and other acts adopted by local self-government bodies) is singled out, which requires additional scientific research. The concept and essence of international standards are detailed, the legal positions of which oblige local authorities to observe human rights and freedoms, setting the limits of possible restrictions to ensure fair governance at the local level. The essence of UN legal acts is clarified from the point of view of general theoretical constructions of self-government, which directly or indirectly affect the provision of the legal status of subjects of municipal law-making, are aimed at protecting the rights of the population and supporting sustainable development at the local level. Attention is focused on European models of local self-government through the prism of analysis of legal provisions of basic regional conventions. The importance of the study of the European legal framework in the context of the opening of negotiations on Ukraine's accession to the EU has been established.

Key words: local self-government bodies, municipal power, municipal law-making, subjects of municipal law-making, international legal standards.