

### Література:

1. Конституція Французької республіки : прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р.; станом на 30 серпня 2015 р. / пер. з фр.: укладач П. В. Романюк. –Х. : Право, 2015 р. – 68 с.

2. Гураль П.Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посіб. / МОН України. – Львів : ЛНУ ім. І.Франка. – Львів : Коментар, 2017. – 147 с.

3. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану (м. Страсбург, 17 вересня). – 2015. – 31с.

## ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗМІСТ І ПРАВОВА ПРИРОДА

Ключковський Юрій

Міжнародні правові стандарти – відносно нове правове явище, яке є наслідком процесів глобалізації, що охоплює національні правові системи. У процесі правової глобалізації відбувається уніфікація підходів до регулювання різноманітних сфер суспільних відносин, що іноді називають створенням “єдиного правового поля”. На думку Є. Танчева, до встановлення міжнародних стандартів можна підходити у контексті глобального конституціоналізму, що поступово формується; на думку дослідника, “міжнародно-правові стандарти у цьому контексті є зв’язуючою ланкою між національним і глобальним конституціоналізмом” [1, с. 12]. Завдяки процесам правової глобалізації міжнародні правові стандарти охоплюють не лише галузі міжнародного права, але й сфери, які традиційно регулюються національним правом. Наукове дослідження цього явища розпочалося в Україні відносно недавно; проте природу таких міжнародних стандартів досі не можна вважати остаточно вивченою.

Міжнародні *правові* стандарти спрямовані на регулювання певних сфер правовідносин; такі стандарти формулюються у рамках міжнародного права, однак стосуються засад регулювання у низці “внутрішніх” правових сферах. Такі стандарти є *мінімальними правовими вимогами*, сформульованим достатньо загально, тобто виступають як *принципи правового регулювання* відповідних сфер суспільного життя.

Зразком і джерелом формування й поширення міжнародних правових стандартів у різних сферах стали міжнародні стандарти у сфері прав людини. Однак такі стандарти сьогодні не обмежуються сферою прав людини: вони стосуються різних галузей права чи правових інститутів, що

належать до національних систем права, – виборчого права [2, 3], інституту політичних партій [4, с. 77], судочинства і процесуального права [5, с. 36] та інших галузей, у тому числі, звичайно, місцевого самоврядування [7; 8, с. 137] (муніципального права).

Вивчення міжнародних правових стандартів у певній сфері вимагає не лише визначення їх змісту, а й дослідження їх джерел (актів міжнародного права) та їх правової природи, а також класифікації цих стандартів.

Найбільш очевидним є поділ масиву міжнародних стандартів на *універсальні* (глобальні, адресовані усім державам світу) та *регіональні* (спрямовані до держав певного географічного регіону). Зокрема, європейські міжнародні правові стандарти найбільш адаптовані до національних систем права держав Європи, а тому мають особливе значення для України.

Правова природа і роль міжнародних стандартів, їх вплив на регулювання відповідних правовідносин істотно залежать від типу міжнародно-правових актів, якими вони встановлені. Такі стандарти містяться як у міжнародних (багатосторонніх) договорах, так і в актах (резолюціях, рекомендаціях, деклараціях, коментарях) міжнародних міждержавних організацій, рішеннях (правових позиціях) міжнародних судових установ.

У залежності від правової природи джерел існують дві категорії правових стандартів – зобов'язальні та рекомендаційні («авторитетні»). Зобов'язальні міжнародно-правові стандарти закріплені багатосторонніми міжнародними договорами і є обов'язковими для дотримання державами – учасниками відповідного договору. Проте поряд з міжнародними договорами існує низка міжнародних документів, які містять певні правові стандарти, проте формально не мають зобов'язального характеру, властивого договорам. Це в основному акти *міжнародних міждержавних організацій*, які формально, з точки зору міжнародного права, є рекомендаційними або мають політичний характер. Положення, встановлені такими актами, сьогодні прийнято відносити до так званого “м'якого права”. Завдяки високому авторитету відповідних міжнародних організацій навколо таких актів формується атмосфера “спонукання” до їх дотримання державами – учасницями цих організацій. Часом вони набувають форми односторонніх зобов'язань держав-членів внаслідок вимог статутів цих міжнародних організацій.

Аналіз змісту міжнародних правових стандартів, проведений на прикладі виборчих стандартів, засвідчив існування у таких стандартів характерної тривірневої структури: стандарт є певним принципом галузі права, сформульованим достатньо абстрактно у зобов'язальному міжнародно-правовому акті, поєднаний із загальноновизнаним викладом змісту цього принципу та зразками заходів (“належної практики”) його

реалізації; останні дві складові структури стандарту викладені, як правило, в акті м'якого права.

Подібні джерела і структура, хоча й дещо менш яскраво виражена, властива міжнародним стандартам місцевого самоврядування. Так, наприклад, Європейська хартія місцевого самоврядування, яка є міжнародним договором, ратифікованим Україною, містить загальний виклад стандартів місцевого самоврядування для держав – членів Ради Європи; положення Хартії роз'яснюються як щодо змісту цих стандартів, так і щодо рекомендацій “належної практики” Пояснювальною доповіддю, прийнятою Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи [6], тобто актом м'якого права.

Насамперед зауважимо, що вважаємо безпідставним відносити до джерел міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування Всесвітню декларацію місцевого самоврядування 1985 року. Будучи актом Міжнародної спілки місцевих влад (ІСМВ) – спілки органів місцевого самоврядування різних держав та їх асоціацій, тобто міжнародної *неурядової* організації, – вона не має статусу *акту міжнародного права* (навіть у сенсі м'якого права). І хоча у своїй преамбулі ця Декларація проголошує прагнення “бути... стандартом, до якого слід прагнути” (цит. за [7, с. 22]), такий “стандарт” є певним ідеалом, а не зобов'язальною вимогою, якою є правовий стандарт як принцип права. Показово, що О. Батанов, розглядаючи міжнародні стандарти місцевого самоврядування, про Всесвітню декларацію 1985 року не згадує [8, с. 137 – 142].

Науковці наводять різні міжнародно-правові акти, які відіграють роль джерел міжнародних чи європейських стандартів місцевого самоврядування. Однак основним міжнародно-правовим актом у цій сфері є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року (разом з Додатковим протоколом 2009 року) [6]. Тут ми розглянемо основні стандарти місцевого самоврядування, сформульовані як принципи права, що регулюють відповідну сферу правовідносин, які містяться у цьому основоположному документі.

Стаття 2 Хартії проголошує “принцип місцевого самоврядування”. Однак вважаємо таке формулювання невдалим. Місцеве самоврядування є однією з форм здійснення влади народом (громадою), формою місцевої демократії, а отже, об'єктом правового регулювання. Принагідно зауважимо, що Хартія передбачає здійснення місцевого самоврядування насамперед через його органи. Розходження у визначенні суб'єкта місцевого самоврядування між англійським (*local authorities*) та французьким (*collectivités locales*) оригіналами Хартії, на яке часом посилаються, повністю нівелюється частиною другою цієї статті, яка в обох варіантах передбачає здійснення місцевого самоврядування “радами або зборами” (відповідно *councils or assemblies* та *conseils ou assemblées*).

Стандарти-принципи, які регулюють здійснення місцевого самоврядування, містяться в інших статтях Хартії; часом вони відносяться до т. зв. “неявних” принципів, які формулюються через узагальнення звичайних норм права [9, с. 61]. Так, із змісту статті 3 Хартії випливають два важливі стандарти-принципи.

По-перше, вимога, щоб місцеве самоврядування здійснювало “управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення” виражає *принцип адміністративної автономії місцевого самоврядування*, тобто його адміністративну незалежність від органів виконавчої влади держави та інших органів місцевого самоврядування. Зміст цього принципу включає три класичні автономії місцевого самоврядування – компетенційну, що передбачає повноту та виключність повноважень місцевого самоврядування (стаття 4), організаційно-кадрову, яка означає самостійне визначення структури органів управління та підбір кадрів (стаття 6) та фінансову, тобто наявність власних адекватних фінансових ресурсів (стаття 9).

По-друге, стаття 3 Хартії передбачає функціонування місцевого самоврядування “в межах закону”<sup>1</sup>, що означає застосовність до місцевого самоврядування загального для адміністративної сфери *принципу законності*. Виходячи з того, що принцип законності є складовою вимогою фундаментального принципу верховенства права та беручи до уваги те, що верховенство права (поряд із демократією та правами людини) відноситься до “опор” Ради Європи, можна стверджувати, що *принцип верховенства права* є одним із стандартів –принципів місцевого самоврядування.

Стаття 4 Хартії вимагає, щоб публічні повноваження здійснювалися “переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином”, що є викладом загального змісту ще одного стандарту-принципу місцевого самоврядування – *принципу субсидіарності*. Пояснювальна доповідь тлумачить зміст цього принципу як вимогу децентралізації виконання державних обов’язків», наскільки це відповідає здатності місцевих органів [6, с. 45, 46].

Стаття 5 Хартії, по суті, передбачає *територіальний принцип* здійснення місцевого самоврядування. Суть його зводиться до того, що юрисдикція органів місцевого самоврядування має територіальне

<sup>1</sup> Принцип законності вимагає не лише, щоб органи місцевого самоврядування діяли у межах закону, але також і щоб ставлення до них з боку інших органів держави дотримувалося рамок закону. Звідси випливає можливість правового (насамперед судового) захисту своєї компетенції та дотримання *принципів місцевого самоврядування*, як це передбачено статтею 11 Хартії. Звідси випливає потреба належного формулювання та розуміння змісту цих принципів.

обмеження (а не поширюється на мешканців відповідної громади безвідносно до місця їх перебування), тобто пов'язана з адміністративно-територіальним устроєм держави. Відповідно до цього принципу, зміни таких меж повинні здійснюватися після “з’ясування думки відповідних місцевих громад” (а не лише органів самоврядування), хоча, як зазначено у Пояснювальній доповіді, “нереалістично очікувати, що місцеві спільноти мають право вето на такі зміни” [6, с. 47].

Стаття 8 Хартії, визначаючи припустимість, умови і межі здійснення адміністративного нагляду держави за діяльністю місцевого самоврядування, формулює *принцип пропорційності* як вимогу щодо здійснення такого нагляду. Як вказано у Пояснювальній доповіді, цей принцип вимагає, щоб контролюючий орган був зобов’язаний “використовувати метод, який найменше впливає на місцеву автономію і водночас дозволяє досягти бажаного результату” [6, с. 51].

Нарешті, слід звернути увагу, що частина друга статті 3 Хартії закріплює п’ять класичних принципів *виборчого права* (*вільні вибори, таємне голосування, пряме, рівне загальне виборче право*), поширюючи на місцеві вибори сферу застосування цих міжнародних виборчих стандартів, які закріплені статтею 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод лише для виборів законодавчого органу.

Таким чином, Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює у якості міжнародних стандартів місцевого самоврядування *принцип адміністративної автономії, принцип законності* (в рамках *принципу верховенства права*), *принцип субсидіарності, принцип територіальності, принцип пропорційності* (стосовно адміністративного нагляду), а також класичні *принципи виборчого права*.

### Література

1. Tanchev E. International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections // European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism: Science and Technique of Democracy. Strasbourg : Council of Europe, 2005. № 39. P. 9–27.

2. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Міжнародні виборчі стандарти: правова природа, змістовна та системна характеристика, актуальні питання імплементації в законодавство України. Суми : Університетська книга, 2012. 230 с.

3. Ключковський Ю.Б. Правова природа та зміст міжнародних виборчих стандартів // Український часопис конституційного права. 2018. № 2. С. 27–41.

4. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти. Київ : Логос, 2012. 446 с.

5. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург ; Київ : Вид-во Ради Європи ; К.І.С., 2015. 58 с.
7. Баймуратов М. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство // *Вибори та демократія*. 2006. № 4(10). С. 17–24.
8. Батанов О.В. Муніципальне право України: підручник. Харків : Одіссей, 2008. 528 с.
9. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ : Ваіте, 2018. 908 с.

## **СУБСТИТУЦІЙНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ГАРАНТІЯ НАЙВИЩОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ЦІННОСТІ У ПРОБЛЕМАТИЦІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

**Сушинський Олександр**

***Актуальність розробки субституційної відповідальності органів публічної влади, їх посадових осіб. Найвища соціальна цінність і держава***

Розробка мною упродовж тривалого часу загальної концепції (теорії) правової відповідальності зумовлює не тільки та не стільки “чистий” науковий інтерес, як “тривожні” суспільні процеси, події, “життєві” обставини, які так чи інакше спонукають до наукових і/та науково-прикладних розробок актуальної в такому сенсі проблематики. Саме моральна, громадянська позиція громадянина, науковця та “широкий критичний, у тому числі й професійний, інтерес” є чинником особистої відповідальності (відгуку) та, відповідно, актуалізації проблемних питань науково-прикладних розробок стосовно якості суспільного розвитку<sup>1</sup>.

Ця розробка зумовлена осмисленням того, що упродовж багатьох років в Україні відбуваються події, які свідчать про безвідповідальність чи “безпорадність” органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в аспекті найвищих соціальних цінностей. Людство у своєму розвитку зрештою дійшло до вирішення проблеми

<sup>1</sup> Сушинський О. І. Вища відповідальність: концепція та практика суспільних змін // Проблеми розвитку публічного управління в Україні: пленер. засід. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. до 100-річчя запровадження державної служби України (12-13 квітня 2018 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 58–83.