

О. О. Сурілова, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7071-6678>

МУНІЦИПАЛЬНІ СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ В КОНТЕКСТІ ВИКЛИКІВ ХХІ СТОЛІТТЯ

У статті досліджуються муніципальні стандарти Ради Європи в контексті положень Європейської хартії місцевого самоврядування. В сучасному глобалізованому світі зростає вплив органів місцевого самоврядування у здійсненні управління справами громад, що визнається одним з найцікавіших явищ суспільного життя європейських держав. Констатується провідна роль Ради Європи, яка протягом всього свого існування розробляє та впроваджує стандарти місцевого самоврядування в утвердженні демократичних устоїв на європейському континенті. Проаналізовані історичні передумови прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування та її роль у визначенні загальноєвропейських стандартів прав муніципальних органів влади, що гарантують їх політичну, адміністративну та фінансову незалежність. Підкреслюється ключова роль муніципальних органів у реалізації міжнародного права прав людини, адже саме муніципальні органи мають важливий потенціал для вирішення деяких із найгостріших викликів міжнародному праву прав людини. Проаналізована відповідність Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положенням Хартії, сформульовані пропозиції щодо внесення змін у Закон. Наголошується на необхідності доповнення системи принципів місцевого самоврядування принципами субсидіарності та пропорційності, які розглядаються в якості гарантій прав громад. Авторкою розглядається реформа органів місцевого самоврядування в контексті викликів ХХІ ст., найнебезпечнішим з яких є агресія РФ проти України. Однією з основних цілей терористичних атак агресора стала енергетична система України, у відновленні якої, відповідно рекомендаціям Ради Європи, особлива роль відводиться муніципалітетам. Відновлення як муніципалітетів так і енергопостачання має проводитися на сталій основі, що передбачає впровадження муніципальних стандартів Ради Європи, перехід на альтернативні джерела енергопостачання, підвищення енергоефективності. Ключову роль в вирішенні завдання має грати коаліція «Енергетичний перехід», провідну роль в якій грають органи місцевого самоврядування.

Ключові слова: муніципальні стандарти Ради Європи; місцеве самоврядування; енергетика; альтернативні джерела енергії; сталий розвиток громад; енергетичний перехід; права людини; муніципальне управління.

O. O. Surilova. Municipal standards of the council of Europe in the context of the challenges of the 21st century

The article examines Council of Europe municipal standards for the in the context of the provisions of the European Charter of Municipal Self-Government. In the current globalized world, there is a growing influx of local self-government organs from the current governance of the right-wing communities, which is recognized as one of the most common manifestations of the happy life of the European powers. The role of the Council of Europe is stated, as throughout all its activities it dismantles and promotes the standards of local self-government. in establishing democratic foundations on the European continent. The historical changes in the adoption of the European Charter of Local Self-Government and its role in the establishment of international European standards of the rights of municipal authorities are analyzed, which guarantee their political power, administration neutral and financial independence. The key role of municipal bodies in the implementation of international human rights law is emphasized, and municipal bodies themselves have an important potential for raising some of the most pressing implications for international human rights law. The correspondence of the Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine" to the provisions of the Charter is analyzed, the propositions are formulated before changes are made to the Law. We agree on the need for an additional system of principles of local self-government based on the principles of subsidiarity and proportionality, which are seen as a guarantee of the rights of communities. The author examines the reform of local self-government bodies in the context of the movements of the 21st century, the most dangerous of which is the Russian aggression against Ukraine. One of the main targets of the aggressor's terrorist attacks has become the energy system of Ukraine, in which, according to the recommendations for the sake of Europe, a special role is given to municipalities. Renewal of municipalities and energy supply may be carried out on a steel basis, which translates into the promotion of municipal standards for the sake of Europe, the transition to alternative sources of energy supply, and the promotion of energy efficiency sti. The "Energy Transition" coalition plays a key role in this task, and local self-government bodies play a leading role in this.

Key words: Council of Europe municipal standards; local self-government; energy; alternative energy sources; sustainable development of communities; energetic transition; human rights; municipal administration.

Постановка проблеми. Курс на європейську інтеграцію є магістральним шляхом розвитку України починаючи з набуття незалежності і до сьогоднішнього дня. Майбутнє нашої країни також визначатимуть євроінтеграційні прагнення. Підтримка цього процесу нерозривно пов'язана з вдосконаленням місцевого самоврядування на основі європейських муніципальних стандартів, квінтесенцією яких є гарантування

прав і свобод людини. Місцева влада, як найбільш наближена до людини, має впроваджувати такі політики та практики в цій сфері, які відповідатимуть демократичним ідеалам розвитку європейської цивілізації та забезпечуватимуть сталий розвиток громад.

Як слушно зазначають Т.В. Куценко та І.В. Пінтелей, утвердження демократичних основ в реалізації державного і муніципального управління, внаслідок якого відбувається усунення суперечностей в суспільстві шляхом досягнення громадського компромісу і діалогу місцевої влади та місцевого населення, є сутнісною основою як міжнародних, так і європейських стандартів [1, с. 123].

Зростаючий вплив місцевих органів влади є одними з найцікавіших явищ глобального управління. Місцеві актори відіграють ключову роль у реалізації міжнародного права. Міжнародне право зосереджується на інтеграції місцевих органів влади в загальноприйнятні стандарти, засновані на понятті державного суверенітету. В свою чергу муніципальні органи мають важливий потенціал для вирішення деяких із найгостріших викликів міжнародному праву прав людини.

Охоронцем демократичних устоїв та гарантом прав людини на європейському континенті є Рада Європи, яка протягом всього свого існування формує та відстоює стандарти місцевого самоврядування. На сьогодні Рада Європи виконує потрійну роль – рамкової установи для захисту і просування плюралістичної демократії, прав людини і верховенства права; інструменту нормативної діяльності і Європейського правового простору; мозкового центру та всеохоплюючого форуму для політичного діалогу і співпраці. Здобутки Ради Європи у цих сферах унікальні і становлять істотний внесок в розбудову сьогодишньої Європи [2].

Так на першій Генеральній Асамблеї Ради Європи в 1953 р. низка європейських країн прийняла Європейську хартію місцевих свобод, де були зазначені права європейських сіл, муніципалітетів, селищ та міст по відношенню до національного уряду [3]. Значення органів місцевого самоврядування для демократичного розвитку Європи Рада Європи продемонструвала у 1957 р., провівши оцінку місцевих органів влади та заснувавши для них представницький орган на європейському рівні – Постійну конференцію місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE). Постійна конференція виявила відсутність загальноєвропейських стандартів захисту прав місцевої влади. Проблема була вирішена із запровадженням Європейської хартії місцевого самоврядування.

Рада Європи, як охоронець прав людини та прихильник принципів демократичного правління, була очевидною структурою для розробки та прийняття такого інструменту; тим більше, що ще в 1957 році вона продемонструвала свою оцінку важливості місцевих органів влади, заснувавши для них представницький орган на європейському рівні – Постійну конференцію місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) [4].

CLRAE у своїй резолюції 64 (1968) запропонувала прийняти Декларацію Принципів місцевої автономії [5]. Провідними принципами є принципи субсидіарності та пропорційності, які конкретизуються та втілюються відповідно Декларації, у принципі автономії місцевих громад, який передбачає право громад під власну відповідальність керувати своїми справами через вільно обрані збори; вільний вибір місцевими громадами форми організації, яка дозволить їм задовольняти потреби населення в межах, передбачених їхніми повноваженнями; життя громадою будь-яких заходів, що зачіпають місцеві інтереси, на перевагу перед владою більших громад; розподіл ресурсів місцевого самоврядування пропорційно до завдань, які беруть на себе ці громади. Таким чином були закладені підвалини муніципальних стандартів Ради Європи, які в подальшому були підтверджені у Європейській хартії місцевого самоврядування. Хартія була розроблена в рамках Ради Європи комітетом урядових експертів під керівництвом Керівного комітету з регіональних і муніципальних питань на основі проекту, запропонованого Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи з усвідомленням того, що охорона і посилення місцевого самоврядування в країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади.

Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює стандарти захисту прав місцевої влади та вимагає від держав, які її ратифікували, дотримуватись ряду умов, принципів і практики. Держави зобов'язуються поважати основні принципи, такі як право громадян брати участь в управлінні справами громад, ключові права громад користуватися автономією та самоврядуванням, обирати свої місцеві органи та мати свої власні структури та фінансові ресурси [6]. Метою Європейської хартії місцевого самоврядування є запровадження загальноєвропейських стандартів оцінки та захисту прав місцевої влади, які є найближчими до громадянина та дають йому можливість ефективно брати участь у прийнятті рішень, які впливають на життя громади. Хартія зобов'язує сторони застосовувати правила, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади.

Хартія була відкрита для підписання державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 р., але як слушно зазначив С. М. G. Himsforth, є продуктом процесу, який почався після Другої світової війни, ознаменувався розвитком демократії та прав людини, як загальноєвропейських цінностей [7].

Хартія є однією з віх у європейському регулюванні місцевого самоврядування, документом, який спричинив переворот у розумінні місцевої демократії в усій Європі, можливо, навіть за її межами. Як зазначає І. Коргіс, – це основний інструмент гармонізації на місцевому рівні сфери управління в Європі [8]. Посилив позицію Хартії додатковий протокол «Про право участі у справах місцевого органу влади», прийнятий

у 2009 р. з метою надання будь-яким особам права брати участь у справах місцевої влади та визначення заходів гарантування права на участь [9].

Таким чином, Рада Європи продемонструвала готовність захищати на всіх рівнях місцевого самоврядування права людини та демократичні підвалини діяльності органів муніципального управління, однак встановила мінімальні муніципальні стандарти. Ключові зацікавлені сторони можуть зробити важливий внесок у процес встановлення та генези корисних стандартів, які мають бути доведені до членів громади та підлягають їх оцінці, шляхом висловлення пропозицій та зауважень з метою як найкращого врахування місцевих інтересів та особливостей. Зворотній зв'язок щодо ефективності стандартів також вважався важливим способом забезпечення якісного підходу до встановлення муніципальних стандартів

Система Хартії має значення з точки зору міжнародного публічного права, оскільки вона змінила стару концепцію, відповідно до якої місцеві органи влади є просто органами держави, таким чином зобов'язуючи держави організувати свої структури відповідно до децентралізації та демократичного самоврядування [10]. Хартія створює послідовне та узгоджене загальноєвропейське конституційне законодавство про місцеве самоврядування, тобто детальну нормативну базу, властиву Європейському конституціоналізму, яка є підґрунтям створення нової системи місцевого самоврядування, доповнення внутрішніх конституційних стандартів, а також стримування влади та встановлення обмежень для дій Європейського Союзу та його держав-членів. Таким чином, вертикальний розподіл влади стає структурним механізмом реалізації внутрішнього та наднаціонального конституційного ладу. Нарешті, слід зазначити, що Хартія довела свою ефективність, оскільки, незважаючи на різні системи місцевого самоврядування, держави-члени Ради Європи поступово наближаються до стандартів Хартії, які розвиваються достатньо гнучким шляхом, щоб адаптуватися до самих різних умов держав-членів Ради Європи. Так, переважна більшість цих країн та Європейський Союз є підписантами Паризької кліматичної угоди [11]. Тому, сприяння скороченню викидів парникових газів, підвищення енергоефективності є важливим завданням, що стоїть перед європейськими державами та має стати провідним напрямом політики, який має реалізовуватися, зокрема на місцях, органами місцевого самоврядування. Муніципальні органи отримують все більше повноважень в галузі енергоефективності, запровадження енергоменеджменту в громадах, поширення кращих муніципальних практик в цій сфері.

Вступ України до Ради Європи потребував зміцнення місцевого самоврядування в Україні у відповідності до стандартів Ради Європи та призвів до прийняття у 1997р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12]. Відповідно до закону, місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що в цілому відповідає визначенню Хартії – місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [6]. Разом з цим, на нашу думку, слід доповнити Закон України та викласти ст. 2 у такій редакції «місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення та забезпечувати сталий розвиток громад в межах міжнародних зобов'язань України, Конституції та законів України в інтересах громади та населення України».

У контексті нашого дослідження, інтерес викликає зауваження Н. Мішиної, яка вважає одним із ґрунтовних принципів європейського конституціоналізму, який використовується, зокрема, в сфері взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади і муніципальної реформи, принцип субсидіарності [13]. На наш погляд, ст. 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» має бути доповнена вказівкою на принципи субсидіарності та пропорційності, як це передбачає Хартія. Це сприятиме попередженню ризиків порушення прав органів місцевого самоврядування.

Реформа місцевого самоврядування в Україні в контексті загальноєвропейських стандартів в цілому була успішною, однак агресія РФ створила виклики, з якими місцеве самоврядування не стикалося раніше. На думку фахівців, так склалося, що українські громади не тільки проходять власний краш-тест в абсолютно жорстких і небезпечних умовах, але й упроваджують на практиці принципи й стандарти основних міжнародних документів у сфері місцевого самоврядування – особливо важливі під час війни [14]. Зусилля органів влади всіх рівнів, зокрема муніципальних органів та військових адміністрацій мають бути спрямовані на підтримку сталого розвитку громад та забезпечення прав людини, зокрема внутрішньо переміщених осіб. Вважаємо, що досягти цього можливо завдяки взаємодії між низкою зацікавлених сторін, включаючи уряди на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також місцевими підприємствами, організаціями громадянського суспільства та громадськими організаціями, а також правовими та квазі-правовими інструментами.

Особливого значення в процесі забезпечення органами місцевого самоврядування прав людини в умовах правового режиму воєнного стану набувають такі права людини як право на життя, недоторканість, інформацію, соціальний захист, житло. Не можна також применшувати значення права на екологічно безпечне навколишнє середовище, адже воно є гарантією не тільки права на життя, але і гарантією права на

людську гідність, яка є фундаментальною цінністю та основою інших прав людини. Права людини на муніципальному рівні забезпечуються як слушно зазначає Ю. М. Рижук, цілою низкою правових та організаційних заходів, що провадяться органами місцевого самоврядування з метою реалізації передбачених законодавством повноважень [15].

На нашу думку, забезпечення енергією постраждалих в результаті воєнних дій та окупації громад, відновлення постачання енергії у випадках нових атак та ймовірних пошкоджень, ризик яких є надзвичайно високим, є не менш важливим та має впроваджуватися терміново. Повноваження органів місцевого самоврядування в цій сфері мають бути розширені та включати також впровадження заходів захисту та відновлення критичної енергоструктури.

Рада Європи запропонувала допомогу та розробила рекомендації стосовно формування політики з питань плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни [16]. Відновлення має провадитися задля досягнення таких цілей: 1) Оновити адміністративно-територіальний устрій з огляду на виклики, що постали перед місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади; 2) Закріпити розподіл повноважень місцевого самоврядування на всіх рівнях, а також з місцевими органами виконавчої влади; 3) Запровадити дієву та гнучку систему підготовки та просування працівників органів місцевого самоврядування і таким чином сформувавши привабливі та сприятливі умови роботи на публічній службі; 4) Удосконалити виборчу систему місцевих виборів. На нашу думку метою відновлення має бути також сталий розвиток громад.

Заслуговує підтримки те, що відновлення постраждалих громад у середньо- та довгостроковій перспективі має проводитися з урахуванням питань охорони навколишнього середовища, підвищення енергоефективності споруд, термоізоляції, скорочення споживання енергетичних ресурсів, відмови від викопного палива. Неприйнятним є орієнтування впровадження зазначених заходів «поступово протягом багатьох років залежно від наявних ресурсів». Зруйнована енергетична система має відновлюватися як можна швидше, адже це є передумовою повернення до нормального життя громад, поновлення добробуту населення та прав людини.

Заплановані заходи слід доповнити та гарантувати право громади на екологічно безпечне навколишнє середовище, сприяти переходу на альтернативні джерела енергії. Загалом повоєнне відновлення енергетичної системи країни, яка зазнала значних пошкоджень в результаті терористичних атак РФ, має відбуватися в руслі зеленого курсу, що передбачає енергетичний перехід, лідируючу роль в якому має грати коаліція «Енергетичний перехід» у складі громадських організацій, муніципалітетів та зацікавлених громадян, що об'єднали зусилля для сприяння переходу України до сталого енергоспоживання.

Висновки. Під егідою Ради Європи були створені основи політичної, адміністративної та фінансової самостійності місцевих органів влади. Прийнята Радою Європи Хартія місцевого самоврядування, як ідеал демократичного суспільства, є значущою для Європи. Сьогодні Хартія є життєздатним і потужним інструментом, здатним надихати суспільство на реформування місцевого врядування. Про це свідчать успіхи у посиленні ролі муніципалітетів на Європейському континенті. Реформа місцевого самоврядування охоплює і Україну, однак агресія РФ не тільки уповільнила реформу, але і створила виклики, загрозливі для існування громад, впоратися з якими можливо при підтримці Ради Європи. Відновлення постраждалих муніципалітетів має відбуватися в руслі зеленого курсу. Відновлення енергетичної системи має передбачати підвищення енергоефективності та перехід на альтернативні джерела енергії вже у короткостроковій, а не тільки у середньо- та довгостроковій перспективі. Реформування місцевого самоврядування відповідно стандартів Ради Європи, послідовне впровадження принципів субсидіарності та пропорційності, дозволить підвищити конкурентоспроможність громад та забезпечити права людини.

Список використаних джерел:

1. Куценко Т.В. Пінтелей І.В. Європейські стандарти муніципального управління в контексті реформи децентралізації. *Економіка та держава*. 2021. № 4. 122-127.
2. The future of the Council of Europe in the light of its 60 years of experience Res. 1689. URL: <https://pase.coe.int/en/files/17781> (дата звернення: 12.06.2023).
3. Vallier F., Schuster W. Local and regional government in Europe Structures and competences. URL: <https://www.ccre.org> (дата звернення: 15.06.2023).
4. Charter of local self-government Congress of local and regional authorities of the Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/the-charter-how-it-works> (дата звернення: 17.06.2023).
5. European Charter of Local Self-Government and explanatory report. URL: <https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter> (дата звернення: 11.06.2023).
6. The European Charter of Local Self-Government. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/the-charter-how-it-works> (дата звернення: 13.06.2023).
7. Himsworth M. G. The European Charter of Local Self-Government : A Treaty for Local Democracy. Published by: Edinburgh University Press, 2015. P. 208. URL: <https://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctt1bgzdw5> (дата звернення: 19.06.2023).
8. Koprić I., Himsworth M. The European Charter of Local Self-Government : A Treaty for Local Democracy

Croatian and comparative public administration. URL: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handl> (дата звернення: 17.06.2023).

9. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority URL: <https://rm.coe.int/168008482a#> (дата звернення: 10.06.2023).

10. Boggero G. Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. URL: <https://brill.com/display/book/9789004347243/B9789004347243> (дата звернення: 11.06.2023).

11. Паризька угода. URL: [tps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_161#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_161#Text) (дата звернення: 16.06.2023).

12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 18.06.2023).

13. Mishyna N. V. Decentralization: European court of human rights' judgements implementation. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2023. Т. 32. С. 94-99.

14. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.

15. Рижук Ю. М. Забезпечення органами місцевого самоврядування прав людини в умовах воєнного стану. *Київський часопис права*. 2022. №(4). С. 25-30.

16. Council of Europe. Центр експертизи доброго врядування. Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG> (дата звернення: 12.06.2023).