

## **ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ СТАНДАРТ**

Місцеве самоврядування є фундаментальним елементом демократичного устрою будь-якої держави: воно наближає публічну владу до громадян, забезпечує ефективне вирішення питань місцевого значення та виступає важливою гарантією захисту прав людини на локальному рівні. Міжнародно-правовим підґрунтям функціонування місцевого самоврядування у Європі слугує Європейська хартія місцевого самоврядування (далі — Хартія), прийнята Радою Європи у 1985 році. Хартія є першим і донині основним багатостороннім правовим документом, що встановлює загальноєвропейські стандарти організації та діяльності органів місцевого самоврядування; її положення мають обов'язковий характер для держав-членів Ради Європи, що її ратифікували, і становлять орієнтир для розвитку національного законодавства у відповідній сфері. Для України Хартія набула особливого значення після ратифікації у 1997 році, ставши правовою основою для реформування системи місцевого самоврядування та проведення децентралізаційної реформи. У контексті євроінтеграційних прагнень України вивчення Хартії як міжнародно-правового стандарту набуває особливої актуальності.

Європейська хартія місцевого самоврядування була відкрита до підписання 15 жовтня 1985 року в Страсбурзі і набрала чинності 1 вересня 1988 року. Ідея її розробки виникла в рамках Ради Європи як відповідь на потребу у стандартизації принципів місцевого самоврядування в умовах поширення демократичних процесів у Європі; документ розроблявся протягом 1970–1980-х років під егідою Постійної конференції місцевих і регіональних органів влади Ради Європи, яка пізніше стала Конгресом

місцевих і регіональних влад. Структурно Хартія складається з преамбули та трьох частин: перша містить матеріально-правові норми, що визначають принципи місцевого самоврядування (статті 2–11); друга встановлює зобов'язання держав-учасниць щодо обсягу прийнятих ними положень (стаття 12); третя регулює процедурні питання підписання, ратифікації та набрання чинності (статті 13–18). Загалом документ містить 18 статей. Важливою особливістю Хартії є механізм гнучкого зобов'язання: держави зобов'язані дотримуватися щонайменше 20 пунктів із першої частини, серед яких не менше 10 — із визначеного «твердого ядра» (статті 2, 3, 4(1), 4(2), 5, 7(1), 8(1), 11 тощо). Такий підхід дозволив залучити широке коло держав різного рівня розвитку місцевої демократії.

Хартія закріплює низку фундаментальних принципів організації місцевого самоврядування, які становлять її концептуальне ядро. Принцип субсидіарності (стаття 4) передбачає, що здійснення публічних повноважень покладається на органи, найближчі до громадян, а передача повноважень вищим органам влади допускається лише тоді, коли виконання завдання місцевими органами неможливе або недостатньо ефективно. Принцип достатності власних ресурсів (стаття 9) означає, що органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні фінансові ресурси, достатні для виконання покладених на них повноважень, а самі ресурси мають бути пропорційними відповідальності, встановленій законом. Принцип правового захисту (стаття 11) зобов'язує держави забезпечити органам місцевого самоврядування право на звернення до суду для захисту своїх повноважень — як важливу гарантію самостійності від свавільного втручання державних органів. Нарешті, принцип консультування (стаття 4(6)) передбачає обов'язкове залучення органів місцевого самоврядування до планування та прийняття рішень з усіх питань, що їх безпосередньо стосуються, що унеможливорює ухвалення рішень, які зачіпають інтереси громад, без їх попередньої участі у відповідних процедурах.

Хартія має статус міжнародного договору і є юридично обов'язковою для держав-учасниць: її нормативний зміст формує мінімальні стандарти, нижче яких держави не можуть опускатися у своєму законодавстві та правозастосовній практиці, водночас не обмежуючи їх право поглиблювати відповідні гарантії. Моніторинг дотримання Хартії здійснює Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, який регулярно готує доповіді про стан місцевої демократії в кожній державі-учасниці та надає рекомендації щодо реформ. У 2009 році до Хартії було прийнято Додатковий протокол, що закріпив право громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення і поширив її захист не лише на органи місцевого самоврядування, але й безпосередньо на громадян. На сьогодні Хартію ратифікували понад 46 держав — членів Ради Європи, що підтверджує її універсальне значення для загальноєвропейського простору місцевої демократії.

Україна підписала Хартію 6 листопада 1996 року і ратифікувала 11 вересня 1997 року без застережень, взявши зобов'язання щодо дотримання всіх її положень. З набуттям чинності для України Хартія стала частиною національного законодавства відповідно до статті 9 Конституції України. Принципи Хартії знайшли відображення у Конституції України 1996 року, насамперед у статтях 140–146, присвячених місцевому самоврядуванню, а базовим законодавчим актом у цій сфері став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року, який відтворив ключові принципи Хартії у нормах національного права. Значним кроком у реалізації її положень стала децентралізаційна реформа 2014–2020 років: у рамках реформи відбулося добровільне об'єднання громад, сформовано спроможні територіальні одиниці, а до місцевих бюджетів спрямовано значно більшу частку податкових надходжень, що відповідає принципу достатності фінансових ресурсів. Разом із тим проблема повноцінної імплементації Хартії залишається актуальною: серед ключових викликів — недостатня фінансова самостійність органів місцевого самоврядування, дублювання повноважень між ними та місцевими державними адміністраціями, а також недостатній

захист органів самоврядування від незаконного втручання з боку органів державної влади.

З початком повномасштабного вторгнення Росії у лютому 2022 року органи місцевого самоврядування України опинилися в умовах надзвичайного виклику: частина громад — в окупації, значна кількість — у зонах активних бойових дій. Незважаючи на воєнний стан, органи місцевого самоврядування продовжували виконувати свої функції, забезпечуючи надання послуг населенню, евакуацію мирних жителів та підтримку обороноздатності. У цьому контексті Хартія набуває особливого значення як правовий стандарт, що гарантує збереження інституту місцевого самоврядування навіть у надзвичайних умовах; Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи активно підтримує українські громади — надає технічну допомогу, здійснює моніторинг ситуації та відстоює права місцевого самоврядування на міжнародному рівні. Перспективи повоєнного відновлення України нерозривно пов'язані з поглибленням децентралізації та зміцненням місцевого самоврядування відповідно до стандартів Хартії, зокрема через реформу місцевих фінансів, забезпечення реальної самостійності громад від центральних органів влади та розвиток інструментів участі громадян, передбачених Додатковим протоколом 2009 року. Відповідність стандартам Хартії є також однією з умов євроінтеграції: у рамках переговорного процесу щодо вступу до ЄС Україна зобов'язана привести своє законодавство та практику місцевого управління у відповідність до найвищих стандартів місцевої демократії, що робить Хартію водночас правовим орієнтиром і практичним інструментом реформ.

Порівняльний аналіз імплементації Хартії у різних державах — членах Ради Європи дозволяє виокремити кілька моделей організації місцевого самоврядування та виявити орієнтири для подальшого реформування в Україні. Скандинавські країни, зокрема Швеція та Фінляндія, традиційно вважаються еталонними прикладами реалізації принципів Хартії: місцеві органи самоврядування тут наділені широкими повноваженнями у сфері

освіти, охорони здоров'я та соціального захисту, мають стійку фінансову базу та користуються реальною самостійністю від центральної влади. Польща, яка пройшла через масштабну децентралізаційну реформу після 1989 року, є показовим прикладом для постсоціалістичних держав: трирівнева система самоврядування (гміна, повіт, воєводство) забезпечила ефективний розподіл повноважень і стала зразком для реформ у країнах Центральної та Східної Європи, у тому числі для України під час децентралізації 2014–2020 років. Натомість в Угорщині після конституційної реформи 2011 року спостерігалася тенденція до рецентралізації — скорочення повноважень місцевого самоврядування та посилення контролю центральної влади, що отримало критичну оцінку Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи у моніторинговому звіті 2021 року як невідповідність стандартам Хартії. Цей досвід є застережливим сигналом і для України, де ризики зворотного руху до централізації залишаються актуальними. Таким чином, порівняльний вимір імплементації Хартії підтверджує: сталість місцевої демократії залежить не лише від формального закріплення її принципів у законодавстві, але й від послідовної політичної волі до їх реалізації на практиці.

Таким чином, Європейська хартія місцевого самоврядування є ключовим міжнародно-правовим стандартом у сфері місцевої демократії. Її принципи субсидіарності, достатності ресурсів, правового захисту та консультування становлять концептуальну основу сучасної системи місцевого самоврядування в Європі, а гнучкий механізм зобов'язань дозволив широкому колу держав приєднатися до Хартії та поступово підвищувати свої стандарти. Порівняльний аналіз досвіду Швеції, Фінляндії, Польщі та Угорщини свідчить, що успішна імплементація Хартії потребує не лише законодавчого закріплення її принципів, але й послідовної державної політики, спрямованої на реальне зміцнення місцевого самоврядування. Для України Хартія відіграє роль правового орієнтиру в процесі реформування: повноцінна імплементація її положень є необхідною умовою успішної

євроінтеграції, побудови ефективної системи публічного управління та відновлення країни після воєнних руйнувань. Значення Хартії для України у сучасних умовах виходить за межі суто юридичного документа — вона є програмою побудови ефективної, демократичної та стійкої системи місцевого самоврядування, здатної відповідати викликам воєнного часу і слугувати основою для повоєнної відбудови країни.

### Перелік використаних джерел

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ : Атіка, 2007. 864 с.
2. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнар. договір від 15 жовт. 1985 р. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
4. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. Дослідження потреб і пріоритетів органів місцевого самоврядування України. Страсбург : Рада Європи, 2022. URL: <https://rm.coe.int/survey-on-the-needs-and-priorities-of-local-authorities-in-ukraine-ukr/1680aae27c>
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
6. Чудик Н.О., Мудрак Р.М. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у вітчизняну систему місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Випуск 23, том 1. С. 148-151
7. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary. Report CG-FORUM(2021)01. Strasbourg : Council of Europe, 2021. URL: <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6>
8. Swianiewicz P. (ed.) Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative — Open Society Institute, 2002. 360 p.