

**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ДЖЕРЕЛА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА**

*Статтю присвячено дослідженню міжнародно-правових джерел муніципального права, а саме універсальних і регіональних міжнародно-правових актів, рекомендаційних актів з питань місцевого самоврядування. Визначено спеціальні процедури, за допомогою яких міжнародно-правові норми знаходять відображення у муніципальному законодавстві європейських країн.*

*Ключові слова: муніципальне право, міжнародно-правові акти, джерела права, міжнародні договори, акти міжнародних організацій, місцеве самоврядування.*

***Каминская Н. В. Международно-правовые источники муниципального права.***

*Статья посвящена исследованию международно-правовых источников муниципального права, а именно универсальных и региональных международно-правовых актов, рекомендационных актов по вопросам местного самоуправления. Определяются специальные процедуры, при помощи которых международно-правовые нормы находят отображение в муниципальном законодательстве европейских стран.*

*Ключевые слова: муниципальное право, международно-правовые акты, источники права, международные договора, акты международных организаций, местное самоуправление.*

***Kaminska N. V. International legal sources of municipal law.***

*Article is devoted to the study of international legal sources municipal law, namely universal and regional legal acts, advisory acts defined by the local government. Special procedures through which the international legal norms in this field are reflected in the municipal legislation of European countries.*

*Keywords: municipal law, international legal acts, sources of law, international treaties, acts of international organizations, local self-government.*

У сучасних процесах євроінтеграції, а також імплементації міжнародно-правових актів у національне законодавство, зближення і конвергенції національних правових систем, правових систем міжнародних організацій постає необхідність належного вивчення діючих міжнародно-правових актів, зокрема, у сфері муніципального права.

Певний інтерес у науковій літературі викликають питання природи і правового регулювання місцевого самоврядування, міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування. Йдеться про праці О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, О. Мурашина, М. Пухтинського, В. Погорілка, О. Фрицького та ін.

Як стверджують дослідники науки муніципального права, система джерел муніципального права є однією з найбільш розгалужених серед джерел інших галузей права, що значною мірою зумовило порівняно швидке становлення цієї галузі з часу визнання в нашій країні місцевого самоврядування [1, с. 22]. Так, основними джерелами муніципального права визначають:

- Конституцію України, закони України; підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади в галузі місцевого самоврядування; нормативно-правові акти суб'єктів системи місцевого самоврядування;
- міжнародно-правові акти в галузі місцевого самоврядування;
- нормативно-правові договори; інші види джерел муніципального права, як то акти безпосереднього народовладдя, нормативно-правові акти Верховне Ради й Ради Міністрів Автономної Республіки Крим тощо.

Поряд з пріоритетними джерелами муніципального права України, а саме Конституцією і законами України, статутами територіальних громад, усе більша роль в системі джерел муніципального права України відводиться міжнародно-правовим актам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Йдеться про сукупність відповідних правових джерел, у яких закріплено порядок врегулювання суспільних відносин, які виникають у процесі організації й функціонування органів публічної влади на місцевому і регіональному рівнях, насамперед, самоврядних органів, а також які стосуються регіональної політики, політики у сфері місцевого самоврядування, транскордонної і прикордонної співпраці, побратимських відносин тощо.

При цьому, на наше переконання, міжнародно-правові джерела муніципального права можна класифікувати таким чином:

1. Міжнародно-правові акти універсального характеру – Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) 1987 р. та ін.

2. Міжнародно-правові акти регіонального характеру – Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р., Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи 1985 р., Європейська хартія міст (II Маніфест нової урбаністики) 1992 р., Хартія Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 1994 р., Соціальна Хартія міст-членів союзу Балтійських міст 2001 р.; Хартія «Міста Європи на шляху до стійкого розвитку (Ольборгська Хартія) 1994 р.; Європейська хартія регіонального/просторового планування 1983 р. (Торремолінська хартія), Хартія про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994 р. тощо.

3. Міжнародні акти рекомендаційного характеру – Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р., прийнята Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування; Стамбульська декларація з населених пунктів 1996 р., прийнята Хабітат II; Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті 2001 р., прийнята ГА ООН; Європейська декларація прав міст 1992 р., прийнята CLRAE РС, Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996 р., Гельсінська декларація щодо регіонального самоврядування 2002 р., Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках СНД 1994 р. тощо.

4. Міжнародно-правові звичаї, міжнародно-правова доктрина, а також міжнародні судові рішення [2, с.157].

Безумовно, основним документом у цій сфері є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. (далі – Хартія). Тут визначається поняття місцевого самоврядування, сфера компетенції місцевого самоврядування; передбачаються відповідні структури і форми здійснення місцевого самоврядування, адміністративний контроль за діяльністю органів самоврядування, право місцевих органів самоврядування на об'єднання та низка інших положень. Місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність місцевої влади у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення (ст. 3) [3].

Хартія слугує моделлю законодавчих реформ у країнах нової демократії, і більшість держав запровадили її положення у свої конституції і закони. Тут підкреслюється, що справжнє місцеве самоврядування відіграє вирішальну роль у здійсненні демократії, тому даний акт містить стандарти організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, зобов'язує застосовувати норми, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевих влад.

У ч.2 ст.3 Хартії перелічені суб'єкти місцевого самоврядування, які реалізують безпосередньо чи опосередковано самоврядні повноваження громад: це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Громади мають брати участь у плануванні і вирішенні питань, що стосуються громад на вищих рівнях (ст.4), самі визначають свою організацію і наймати свій службовий персонал, мають право на фінансове забезпечення для належного виконання покладених повноважень.

Також у гнучкій формі у Європейській хартії місцевого самоврядування закріплено базові принципи, що покладені в основі демократичної системи місцевого самоврядування. Йдеться про класичний принцип субсидіарності, суть якого полягає в тому, що політична влада може втручатися в суспільні справи у чітко визначених випадках, коли суспільство саме не здатне реалізувати поставлені управлінські завдання.

Конгрес Ради Європи у зв'язку з дією даного документу прийняв низку важливих рішень з питань, пов'язаних з Хартією 1985 р. Лише протягом 2007–2008 рр. йдеться, зокрема, про Рекомендацію 228 (2007) щодо Додаткового протоколу до Хартії, Резолюцію 269 (2008) і Рекомендацію 251 (2008) щодо Європейської хартії міст II – Маніфесту нової урбаністики, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади 2009 р. [4-7].

Окрім позитивних наслідків дії Європейської хартії місцевого самоврядування, так само існують і негативні, зумовлені, насамперед, недоліками даного документу. Йдеться про принциповий недолік – структуру Хартії, зміст ст. 12, за яким «Кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I цієї Хартії ... « з існуючих 30 пунктів. Це зумовлює можливість подальшого існування різних моделей і систем місцевого самоврядування в межах єдиного європейського правового простору. Тобто саме поняття місцевого самоврядування, визначене в Хартії, його базові принципи можуть бути не сприйняті державами, які її ратифікували. Як тільки відхилити принаймні одне положення частини I Хартії, спотворюється її зміст і наслідки дії для відповідних держав, Ради Європи.

Можна розділити позицію сучасних дослідників С. Вобленка, Ю. Кирилова про необхідність удосконалення Європейської хартії місцевого самоврядування [8; 9, с.14]. Така практика перегляду документів існує і з 2010 р. Бюро КМРВРС за участю Інституційного комітету Конгресу, Групи незалежних експертів розпочали вивчення можливості перегляду Хартії 1985 р.

До міжнародно-правових актів рамкового характеру можна віднести і Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, прийняту РС 1980 р. Вона передбачає засади створення системи міжнародного співробітництва між сусідніми регіонами держав, врегульовує питання будь-яких спільних дій, спрямованих на поглиблення добросусідських відносин між громадами (общинами), їх місцевими і регіональними органами влади сусідніх держав, які здійснюють місцеві та регіональні функції, та визнаються як такі, згідно з внутрішнім законодавством кожної із держав.

Це практично перший документ, що містить відповідні міжнародні стандарти і поклав початок створенню на континенті «євро регіонів» – макрорегіональних інтеграційних структур з розвинутою спільною соціально-економічною інфраструктурою [10]. Встановлення взаємодії регіонів різних країн є метою не тільки підвищення добробуту населення, а й удосконалення системи регіонального управління та самоврядування.

Конвенція визнає за місцевими і регіональними владами право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення спільних служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля; включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища.

З огляду на те, що аж через п'ять років прийнято Європейську хартію місцевого самоврядування, де містяться базові визначення, стандарти стосовно вихідних засад організації та функціонування його органів, посадових осіб, згодом неодноразово приймалися додаткові протоколи і т.д. Можливо, варто було б спочатку розробити і прийняти базовий концептуальний міжнародно-правовий акт – Європейську хартію місцевого самоврядування, лише потім взаємопов'язані інші документи у цій сфері.

До Конвенції 1980 р. було підписано додаткові протоколи, а саме Додатковий протокол 1995 р.; Протокол №2, який стосується міжтериторіального співробітництва 1998 р.; Протокол №3, що стосується Об'єднань Євро регіонального співробітництва 2009 р. Отже розширено положення самої конвенції з метою визнання прав місцевих та регіональних властей здійснювати транскордонне співробітництво в питаннях державних служб і захисту навколишнього середовища, особливо щодо міжтериторіального і євро регіонального співробітництва, визнання статусу юридичних осіб за їх об'єднаннями, створення механізмів фінансової підтримки державою.

Важливим документом у цій сфері є Гельсінська декларація щодо регіонального самоврядування 2002 р. (Гельсінські принципи регіонального самоврядування). Вона містить рекомендації органам РС, її державам-членам щодо побудови системи регіонального самоврядування, враховуючи моделі й форми регіонального самоврядування в Європі, традиції й особливості країн. Передбачається проведення на європейському рівні діалогу з виборними представниками органів місцевої і регіональної влади, досягнення єднання з метою збереження та реалізації ідеалів та принципів, які є спільним надбанням європейських країн, успішно реалізуються в сферах компетенції органів демократичного управління [11].

Слід згадати також Європейську хартію регіонального/просторового планування 1983 р. (Торремолінська хартія). Стратегію європейського регіонального планування 1988 р., Керівні принципи сталого просторового розвитку 2000 р. (Ганноверський документ), Європейську конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р., Європейську урбаністичну хартію 1993 р., Хартію про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994 р., Європейську хартію регіональних мов або мов меншин 1992 р., Європейську конвенцію з захисту архітектурної спадщини (Валлетська конвенція), Рамкову конвенцію про захист національних меншин 1995 р., Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні 2007 р. та ряд інших.

Ключову роль у становленні та розвитку європейських стандартів місцевого самоврядування, системи джерел муніципального права відіграють також Європейська декларація прав міст 1992 р., і Європейська хартія міст 1992 р., прийнята на виконання положень декларації. Зокрема, Європейська хартія міст визначає права громадян в європейських містах, є практичним посібником з питань міського управління, регулюючи такі питання як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст та безпека на вулицях [12].

Як бачимо, згадані документи покладають додаткові завдання у цій сфері на органи місцевого та регіонального самоврядування.

У свою чергу, Утрехтська декларація «Належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін» 2009 р. містить рекомендації, які представляють спільний інтерес для країн-членів РС у сфері розвитку місцевої і регіональної демократії на 2010-2013 роки. Вони стосуються приєднання до Додаткового протоколу до ЄХМС щодо права участі у справах місцевої влади; Протоколу №3 до конвенції 1980 р., які надають додаткові можливості для реалізації і покращення міжрегіонального, прикордонного і транскордонного співробітництва.

Деякі науковці зазначають, що джерелами європейських правових стандартів місцевого самоврядування можна вважати рекомендації Комітету міністрів чи інших органів РЄ. Згідно її Статуту такі рекомендації не мають юридично обов'язкового характеру (*vis obligandi*) і прямих правових наслідків для країн-членів РЄ [13]. Вони мають так званий «моральний авторитет», відображають спільну позицію європейських урядів у даному питанні, отже, здійснюють вплив на відповідну державу, якої вони стосуються [14].

З огляду на те, що сільська місцевість охоплює 85% усієї території Європи [651-652], прийнято Рекомендацію 107(2002) «Про проблеми сільської місцевості в Європі». РЄ рекомендувала зміцнювати значення сіл, маленьких міст як складових сільських регіонів, сприяти розвитку життєздатних сільських громад і відновленню сіл [15]. Водночас, у правових актах РЄ акцентується на особливостях регіонів та міст як складових територіальної основи місцевого самоврядування (Хартія КМРВС 1994 р., Гельсінська декларація щодо регіонального самоврядування 2002 р., Рекомендації КМРВС «Про міжнародне співробітництво на регіональному рівні» 99(2001), «Про стабільні регіони в контексті глобалізації» 138(2003)). З метою ефективного впровадження принципу супровідного фінансування, володіння комунальною власністю слід згадати Рекомендації «Про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність» № 87(2000), «Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях» № Rec(2004)1, «Про фінансові джерела органів місцевої й регіональної влад» № Rec(2005)1 тощо.

Підкреслимо, що останнім часом активізувалась міжнародна нормотворча діяльність РЄ, інших організацій у сфері муніципального права. Так, на розгляді в Комітеті міністрів РЄ знаходяться проекти таких міжнародно-правових угод як Хартія гірських регіонів, у якій містяться вказівки щодо узгодження питань про розвиток і збереження гірських регіонів; Європейська хартія регіонального самоврядування; Хартія про права та відповідальність громадян тощо.

Якщо аналізувати джерельну базу муніципального права, створену в рамках ЄС, відзначимо такі документи як Єдиний Європейський акт 1986 р., Декларацію щодо регіоналізму в Європі 1996 р., Резолюцію Європарламенту з питань регіональної політики Спільноти і ролі регіонів 1988 р. (Хартія співдружності про регіоналізацію), установчі договори та інші. Важливим досягненням є розроблення у рамках ЄС універсальної регіональної статистичної системи класифікації територіальних одиниць, яка є інструментом оцінки проблем і рівня регіональної економічної спроможності в межах ЄС. Тут територіальні одиниці визначають відповідно до Номенклатури територіальних одиниць для статистики N.U.T.S. з 1988 р., а у 2003 р. введено у дію новий Регламент, що стосується N.U.T.S (Regulation (EC) №1059/2003). Згодом адміністративні одиниці нових країн-членів ЄС додаються до цієї системи.

NUTS як п'ятирівнева система класифікації базується на *компліментарності* і включає три регіональні рівні (NUTS 1-3), два місцеві (NUTS 4-5), які відповідають чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях: NUTS I — від 3000000 до 7000000; NUTS II — від 800 000 до 3000000; NUTS III — від 150000 до 800000 жителів. Нижче розташовані «місцеві адміністративні одиниці» (LAU), творення яких є *добровільним країнами-членами ЄС, на відміну від обов'язкового регіонального рівня* для потреб планування і статистики [16]. Також її значення полягає в рівному регулюванні неминучих змін адміністративних структур країн-членів з метою мінімізації їх впливу на доступність, можливості порівняння регіональних статистичних даних.

У Білій книзі Європейського урядування 2001 р. переглянуто підхід до використання різними інституціями ЄС центрального і регіонального рівнів влади, яку їм надано громадянами держав-членів, чітко сформульовано принципи належного управління. У той же час, Європейською Комісією затверджено Стратегію прикордонного співробітництва 2007–2013 рр. та Індикативну програму з прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства (2007–2010 рр.). Ці документи сприяли активізації прикордонної співпраці за участю держав-членів ЄС, а також їх співпраці з країнами-сусідами та ін.

Важливим правовим інструментом для органів і посадовців ЄС є Європейський кодекс належної адміністративної поведінки, прийнятий Європарламентом 2001 р. Він роз'яснює громадянам значення ст.41 Європейської хартії фундаментальних прав, яка проголошує право європейців на належне управління з боку інститутів й органів ЄС.

Загалом процеси зближення національних правових систем, удосконалення муніципального законодавства країн Європи відбуваються в умовах дотримання низки правил, процедур і принципів (за визначенням деяких дослідників – адміністративних стандартів), закріплених в *acquis communautaire*. Це «спільний доробок» – сукупність правових норм, судових рішень, доктринальних понять, що виникли під час функціонування європейських інтеграційних організацій. Як свідчить практика, через нього головним чином здійснюється вплив права Євросоюзу на внутрішнє право третіх країн, їх законодавство [478, с. 15-

25.]

Уваги заслуговують двосторонні чи спеціальні угоди, які також регламентують питання місцевого та регіонального самоврядування, зміцнення демократії, режиму кордону, пересування людей, транспортних засобів, співробітництва між прикордонними службами. Наприклад, Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією 1997 р., Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова 1997 р.

Слід підкреслити велику кількість партнерських угод: Договір про співпрацю між містами Лученець і Золотоноша 2007 р., Угода про встановлення побратимських відносин між містом Умань та містом Ашкелон (Ізраїль) 2010 р., Угода про споріднення міст Ваньчжоу (КНР) та Черкаси 2003 р., Угода про співробітництво між містами Сміла та Орхей (Молдова) 2011 р. та ін. Діють і угоди транскордонного характеру: Угода про створення євро регіону «Дністер» 2012 р., Угода про створення Євро регіону «Нижній Дунай» 1998 р., Угода про створення Прикордонного Співтовариства Євро регіон «Дніпро» 2003 р. тощо.

Як бачимо, розгалуженою є система угод у політичній, зовнішньоекономічній, культурній, фінансовій, освітній та інших сферах муніципального співробітництва. Їх укладення свідчить про реалізацію правосуб'єктності уповноважених на те органів, посадових осіб чи інших учасників міжнародних муніципально-правових відносин. Водночас реалізація міжнародно-правових норм у цій сфері можлива за участю суб'єктів міжнародно-правових і національних правовідносин, за допомогою спеціальних процедур (імплементації, гармонізації, адаптації і т.д.). Згадані договори знаходять відображення таким чином у муніципальному законодавстві європейських країн і забезпечують права місцевих жителів, територіальних громад на самоврядування, в тому числі після проведення відповідних демократичних реформ.

#### **Список використаних джерел:**

1. Погорілко В. Ф. Муніципальне право України: підручник / за ред. М. О. Баймуратова; Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю. – 2-е вид. доп. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.
2. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія / Н. В. Камінська. – К.: КНТ, 2014. – 414 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування (офіційний переклад) 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.kiev.ua/>.
4. Європейська хартія міст (II Маніфест нової урбаністики) 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.org/cplre/>.
5. Утрехтська Декларація про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін 2009 р. // Кур'єр місцевого самоврядування. – 2010. – № 1. – С. 11–14.
6. Recommendation 228 (2007) Draft Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/>.
7. The European Declaration of Urban Rights. – SCLRA, 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eu.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=8462>.
8. Вобленко С. Европейская Хартия местного самоуправления в вопросах / Вобленко С., Кириллов Ю. // Городское управление. – 2007. – №5. – С.80–90.
9. Кириллов Ю. Европейская хартия местного самоуправления II / Кириллов Ю. // Муніципальне право. – 2010. – № 3. – С.12–20.
10. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями 1980 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 9. – Ст. 585.
11. Гельсінська декларація щодо регіонального самоврядування 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmv.gov.ua; www.aer.eu/fileadmin/Regional/Self-Gov.doc>.
12. Європейська хартія міст (II Маніфест нової урбаністики) 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.org/cplre/>.
13. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 року // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – № 5. – Книга 2. – К., 2006. – Ст. 435.
14. Бейко О. В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів [Електронний ресурс] / О. В. Бейко. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej>.
15. Про проблеми сільської місцевості в Європі: Рекомендація 107(2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.org/cplre/>.

16. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) //Special edition in Czech Chapter 14. Volume 01. – 2003 – P. 196–238.

*\* Камінська Наталія Василівна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри загальноправових дисциплін Національної академії внутрішніх справ.*