

Лазарев. – Казань, 1982. – 143 с.

6. Скаун О. Ф. Теорія права і держави : Підручник. 3-тє видання / О. Ф. Скаун. – К. : Алерта, 2012. – 524 с.

7. Решетов Ю. С. Реализация норм советского права: системный анализ / Ю. С. Решетов. – Казань, 1989. – 154 с.

8. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом обществе / С. С. Алексеев. – М., 1966. – 187 с.

9. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Тихомиров Ю. А. Критерии законности правовых актов / Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. – 1997. – № 19-20. – С. 3-6.

11. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.

12. Бурлацкий Ф. М. Проблемы прав человека в СССР и России / Ф. М. Бурлацкий. – М. : Аспект-пресс, 1999. – 270 с.

13. Черченко І. Поняття конституційно-правового механізму зовнішніх відносин держави / І. Черченко [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/38/1548>

Y. V. Hodovanyk

THE FEATURES OF REALIZATION OF CONSTITUTIONAL LAW NORMS IN THE MODERN CONDITIONS OF THE DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF LAW

The article is devoted to the problems of determining the peculiarities of the implementation of constitutional law norms in the modern conditions of the development of the system of law. It is emphasized that constitutional law norms as an effective regulator of the most important social relations find their immediate practical manifestation in the forms of their realization in the concrete life circumstances covered by the sphere of the relevant branch as an element of the national system of law.

Key words: constitutional law norm, legal system, constitutional law, system of law.

Стаття надійшла до редакції 20.10.2018 р.

УДК 341.1(045)

І. В. Польщиков

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК ІМАНЕНТНА ФУНКЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядаються сутність та форми реалізації міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування. Пропонується концепція іманентної компетенції органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва. Аналізується гіпотеза про існування міжнародної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування у сучасних умовах правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції.

Ключові слова: муніципальне право, місцеве самоврядування, сучасний муніципалітет, муніципальна влада, муніципальні права людини, децентралізація.

Постановка проблеми. Дослідження проблем визначення міжнародної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування має виключну актуальність на сучасному етапі, що обумовлюється дискусійним характером означеної проблематики, а з іншого боку – потребує розмежування міжнародно-правового статусу держави як основного суб'єкта міжнародного публічного права та окремих елементів міжнародної правосуб'єктності, якими користуються органи місцевого самоврядування як інститути публічної влади на локальному рівні забезпечення суспільних інтересів.

Викладення основного матеріалу. У контексті дослідження питання про міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування, слід наголосити, що Хартія 1985 р. не передбачає системної (інституційної) системи контролю за її застосуванням, крім вимоги до сторін надавати всю необхідну інформацію, що стосується законодавчих або інших заходів, що вживаються для виконання хартії. Розглядалася доцільність спеціального механізму нагляду – такого, як існує для деяких інших європейських конвенцій, але було вирішено, що Комітет місцевих та регіональних влад Європи (далі – КМРВЕ), в який трансформувалась Постійна конференція місцевих і регіональних органів влади Європи, вже в якості офіційного органу РЄ, що представляє місцеві та регіональні влади всіх держав-членів і має прямий доступ до Комітету Міністрів РЄ, забезпечить належний політичний контроль за виконанням Хартії.

Слід зазначити, що в останні роки КМРВЕ приступив до процесу періодичної перевірки стану місцевої автономії в окремих державах-членах в якості засобу підтвердження відповідності цього стану положенням Хартії 1985 р. У цьому процесі йому допомагає нещодавно створена асоціація наукових експертів – Європейська дослідницька асоціація місцевого управління (ELGAR – на англ. мові, ARCOLE – на фр. мові). Більш того, з цього часу КМРВЕ використовує положення Хартії 1985 р. на постійній основі при розгляді широкого кола політичних і управлінських питань, що з'являються в його порядку денному.

Прийняття Хартії 1985 р. стало результатом багаторічної роботи різних європейських структур та свідченням важливого значення місцевого самоврядування як іманентного атрибуту демократичного суспільства. Спрямовані на захист і посилення незалежності місцевої влади в різних країнах Європи положення цього документа, є значним внеском у закладання основ такої Європи, яка б будувалася на принципах демократії і децентралізації влади. Слід враховувати, що в понад піввіковій історії РЄ ця Хартія є одним з небагатьох документів, який покликаний сприяти урядам держав-учасниць у виробленні загальних підходів, принципів і норм взаємодії з місцевим самоврядуванням [1].

Хартія 1985 р. є найважливішим міжнародним багатостороннім документом, що визначає фундаментальні принципи функціонування органів місцевого самоврядування. Про її особливе значення, по-перше, свідчить той факт, що вона була відкрита для підписання державами-членами РЄ 15 жовтня 1985 року і вступила в законну силу 1 вересня 1988 року, тобто через три після її прийняття (фактор легалізації – Авт.). По-друге, 44 з 47 держав-членів РЄ підписали і ратифікували Хартію (всі, крім Андорри, Сан-Марино і Монако). Останньою на листопад 2012 року є Чорногорія, що ратифікувала документ у вересні 2008 року [2] (суб'єктний фактор – Авт.).

По-третє, Хартія 1985 р. є міжнародним договором. Вона зобов'язує держави закріпити в національному законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних органів. Шляхи, якими це робить держава та проблеми, з

якими вона стикається у цьому сприйнятті цих норм, будуть проаналізовані у подальших розділах цього дослідження (міжнародно-правовий фактор – Авт.).

По-четверте, управлінський та нормативний потенціал, що заложений в Хартії, є дуже великим. Про це свідчить те, що на її базі Міжнародною Спільною місцевих влад була розроблена та прийнята її XXVII Конгресом 26 вересня 1985 року у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 року [3]. У часовому вимірюванні вона з'явилася всього через два місяці після відкриття для підписання Європейської хартії місцевого самоврядування і значною мірою текстуально збігається з положеннями Європейської хартії.

Слід зазначити, що формулювання Декларації, розроблені на основі Європейської хартії, є більш точними і повними. Саме найменування і зміст статей мають вже не рекомендований, а переважно стверджувальний характер, що зумовлено особливостями документа, прийнятого в рамках міжнародної громадської організації. Дійсно, можна погодитись з видатним українським вченим М. О. Баймуратовим в тому доктринальному твердженні фундаментального характеру, що з точки зору процесу міжнародного нормоутворення, МНУО не є органами, які виражають волю держав. Але як впливові й масові об'єднання міжнародної громадськості вони концентровано відображають її думку щодо найважливіших аспектів міжнародного життя, у тому числі з питань, що складають значний інтерес власне для держав, як це має місце в даному випадку. Отже, держави змушені рахуватися з такою думкою у процесі як міжнародного, так і внутрішньодержавного нормоутворення [4; 5].

Крім того, саме на базі Хартії 1985 відповідними комітетами ООН у 1999 році був розроблений Попередній проект Всесвітньої хартії місцевого самоврядування, в Преамбулі якого прямо зазначається, що він розроблений на засадах та принципах Хартії 1985 р. [6].

По-п'яте, і це має безпосереднє відношення до дослідження, що проводиться, дія принципів Хартії 1985 р. розповсюджується на органи місцевого самоврядування всіх рівнів, в тому числі й органи регіонального самоврядування – тобто вона виступає в якості основоположного документа відносно функціонування інституту місцевого самоврядування як такого на теренах держав-членів РС. Це положення має велике методологічне значення та буде враховуватись та використовуватись автором в процесі здійснення систематичного аналізу міжнародних угод, що нормують та регламентують регіональне самоврядування.

По-шосте, в рамках Хартії, відповідно до активних дій КМРВС, перманентно йдуть процеси по формуванню явочним порядком конвенційного механізму контролю, що виводить Хартію на рівень повноцінних міжнародних багатосторонніх договорів.

По-сьоме, Хартія носить фактично універсальний характер. Справа в тому, що з одного боку, закріплення принципів свободи, справедливості, рівності у національних законодавствах різних країн, нормах міжнародного права дозволило легалізувати загальне виборче право та можливості громадян брати участь в управлінні місцевими справами. З другого боку, ліберально-демократичні реформи, у результаті яких склалося сучасне місцеve самоврядування та з'явилася можливість його міжнародно-правової регламентації, зумовили відповідну стабілізацію й одночасно трансформацію місцевого самоврядування, що проявилось у появі різних систем місцевого самоврядування. Так от положення Хартії розроблені таким чином, що не торкаючись саме зазначених систем місцевого самоврядування, вона регламентує основні засади та принципи його організації, функціонування та здійснення (універсальний фактор – Авт.).

Виходячи з зазначеного положення, великий науковий та практичний інтерес представляє можливість використання принципів Хартії на теренах держав з різними системами локальної демократії. У науковій літературі зустрічається класифікація відомих у світовій практиці систем організації влади на місцях, в основі якої лежать взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. На європейському континенті функціонують дві базові системи місцевого самоврядування:

- англосаксонська (муніципальна, громадівська) система [7] – що на практиці реалізує громадівську теорію місцевого самоврядування (Велика Британія). Вона характеризується наступним:

а) рада – представницький орган, що обирається населенням, вона має право ухвалення рішень, керівництва і контролю;

б) відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б опікали представницькі органи, обрані населенням;

в) керівник ради (мер, голова, лідер) може обиратися населенням або радою;

г) повноваження муніципальної ради спеціально й чітко визначені в законі за принципом *intra vires* (в рамках прав);

г') комісії (комітети) місцевих представницьких органів наділені значними повноваженнями, зокрема у підготовці й прийнятті рішень;

д) не існує ієрархії виборних органів в адміністративно-територіальних одиницях, кожний покликаний вирішувати визначені питання місцевого значення;

е) діяльність місцевих органів контролюють: з питань здійснення власних повноважень в рамках закону – спеціальне міністерство; з питань делегованих повноважень – відповідні галузеві міністерства;

є) рада може безпосередньо звертатися до міністерств;

ж) скасувати рішення органів місцевого самоврядування в адміністративному порядку не можна; дії органів самоврядування можуть бути оскаржені в судах за ініціативою державних органів, приватних осіб; суди загальної юрисдикції мають право визнати оскаржене рішення нікчемним [8].

- континентальна чи романо-германська (біполярна, державницька) система (Італія, Німеччина, Франція) – в її межах реалізується державницька теорія місцевого самоврядування [9].

Вона передбачає наступне:

- в одній адміністративно-територіальній одиниці функціонують система місцевого самоврядування і система прямого державного управління;

- суб'єктами місцевого самоврядування визнаються місцеві співтовариства, що наділяються правами юридичної особи публічного права;

- органами місцевого самоврядування є: колегіальний представницький орган (рада), глава виконавчої влади і колегіальний виконавчий орган, що розподіляє між собою повноваження представницької і виконавчої влади на місцях;

- компетенція територіального співтовариства є загальною, визначається за принципом «дозволено все, що не заборонено»;

- діяльність органів місцевого самоврядування контролює агент (представник) центральної влади на місцях (префект) [10].

Ця класифікація характеризує соціокультурну специфіку більшості держав Європи, в тому числі й пострадянських, тому ці системи відповідають загальноприйнятим правовим системам. Інші держави раніше чи пізніше застосували одну з вищенаведених концепцій та вдосконалюють їх відповідно до місцевих умов. На теренах Європи також можна виокремити змішану та іберійську системи (Португалія та

частина Іспанії), для яких є характерним своєрідне переплетення елементів державного управління та місцевого самоврядування [11].

Таким чином, універсалізм Хартії міститься в тому, що її положення, хоча й носять загальний характер, все ж торкаються найбільш важливих сфер діяльності інституту місцевого самоврядування: його легалізації, компетенції органів, фінансової основи діяльності, міжмуніципальних зв'язків національного та міжнародного характеру, контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, захисту прав – які є в наявності незалежно від обраної державою системи місцевого самоврядування, але які в залежності від такої конкретної системи проявляються з різною ступеню акцентуації та рефлексії.

По-восьме, враховуючи запозичення положень Хартії МСМВ та ООН, вона практично є наглядним прикладом глобального управління.

У свою чергу, термін «глобальне управління» (global governance) виявився у фокусі широких наукових дискусій головним чином завдяки діяльності колишнього канцлера ФРН В. Брандта і його колег з Комісії ООН з глобального управління і співробітництва, яка була створена з метою пошуку вирішення глобальних проблем людства: забруднення навколишнього середовища, бідності, поширення інфекційних захворювань та ін. У 1995 році комісія підготувала доповідь «Наше глобальне сусідство» (Our global neighborhood) [10]. У доповіді в якості обґрунтування необхідності глобального управління вказується на те, що його розвиток є частиною еволюції людських зусиль у справі розумної організації життя на планеті, і цей процес буде продовжуватися завжди. Необхідність побудови глобального управління в світі заснована на переконанні, що людству після епохи глобальних воєн і глобального протистояння надається унікальний шанс прийняти «глобальну громадянську етику», яка повинна базуватися на сукупності основоположних цінностей, здатних об'єднати людей всіх культурних, політичних, релігійних та філософських поглядів [11]. Відзначається також, що управління повинне бути засноване на демократичних принципах і здійснюватися відповідно до встановлених правовими нормами, обов'язковими для всіх без винятку.

Місцеве самоврядування в контексті глобального управління виконує для людської цивілізації низку найважливіших функцій. Саме воно сприяє розумній організації життя на локальному, регіональному та універсальному рівнях функціонування соціуму, саме воно як єдина та універсальна форма взаємодії людей формує «глобальну громадянську етику» та внутрішню мотивацію людей до самоорганізації на демократичних засадах.

По-дев'яте, Хартія є прикладом міжнародної взаємодії держав, що заснована на колабораційних засадах та складає парадигму кроскультурних комунікацій, що виникає в умовах глобально-регіональних процесів інтеграції (фактор глобально-регіональної кроскультурної взаємодії).

Висновки. Таким чином, держави є основними суб'єктами міжнародного публічного права в силу об'єктивних закономірностей історичного процесу, що на сучасному етапі знаходить зовнішнє вираження у міжнародно-правових нормах, але на сучасному етапі муніципально-правового розвитку органи місцевого самоврядування стають важливим чинником успішної реалізації зовнішньої політики держави, сприяють виконанню державних функцій у сфері міжнародної політики. Крім того, участь органів місцевого самоврядування у міжнародному співробітництві сприяє становленню якісно нової суспільної свідомості територіальних громад та їх членів, нової системи цінностей, яка заснована на подоланні стереотипів, що склалися ще за радянських часів, космополітизації та глобальному загальнолюдському підході.

Список використаної літератури

1. Муніципальне право України : Підручник / В.Ф. Погорілко, М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальций та ін. – 2-ге вид. дон. – К.: Правова єдність, 2009. – С.138-139.
2. Совет Европы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=peresFondateurs&l=ru>
3. Всесвітня декларація місцевого самоврядування: прийнята в 1985 році на XXVII Всесвітньому конгресі МСМВ, Ріо-де-Жанейро, Бразилія. – МСМВ, 1985. – 6 с.
4. Муніципальне право України : Підручник / В.Ф. Погорілко, М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальций та ін. – 2-ге вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С.156.
5. Див.: Предварительный проект Всемирной хартии местного самоуправления ООН 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=916783&Site=COE>
83. Енгибарян Р.В. Конституционное право : Учебник для вузов/ Р. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян. – М.: Юристъ, 2000. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bibliotekar.ru/konstitucionnoe-pravo-1/230.htm>
6. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. С. Ігнатенко та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2010. – С. 279 – 308.
7. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник/ В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1997. – С. 312 – 313.
8. Енгибарян Р.В. Конституционное право : Учебник для вузов/ Р. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян. – М.: Юристъ, 2000. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bibliotekar.ru/konstitucionnoe-pravo-1/230.htm>
9. Камінська В.Н. Місьцеве самоврядування : теоретико-історичний та порівняльно-правовий аналіз/ В. Н. Камінська. – К.: КНТ, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/15290527/pravo/istoriya_rozvitku_mistseвого_samovryaduvannya_ukrayini#689
10. Доклад «Наше глобальное соседство» Комиссии ООН по глобальному управлению и сотрудничеству, 1995. – ООН, 1996. – 620 с.
11. Барабанов О. Н. Глобальное управление (global governance) / О. Н. Барабанов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://flot3000.com/ru/file/17672>

I. V. Polshchikov

INTERNATIONAL COOPERATION AS THE IMMANENT FUNCTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The article deals with the essence and forms of implementation of international cooperation of local self-government bodies. The concept of immanent competence of local self-government bodies in the sphere of international cooperation is offered. The hypothesis about the existence of the international legal personality of local self-government bodies in the current conditions of legal globalization and European interstate integration is analyzed.

Key words: *municipal law, local self-government, modern municipalism, municipal power, municipal human rights, decentralization.*

Стаття надійшла до редакції 15.10.2018 р.