

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК ВПЛИВУ НА ПРОЦЕС ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS FACTOR OF INFLUENCE ON THE PROCESS OF INTERNATIONALISATION CONSTITUTIONAL LAW

Шамрай В.В.,

*кандидат юридичних наук,
докторант кафедри конституційного права
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Місцеве самоврядування займає особливе місце серед інтернаціоналізованих сфер конституційно-правового регулювання, оскільки це є первинною та єдиною природною формою існування людських спільнот. У статті розглядається вплив процесу реформування місцевого самоврядування як важливий елемент інтернаціоналізації законодавства держав у процесі їх глобалізації та об'єднання. У сучасному міжнародному співтоваристві місцеве самоврядування розцінюється як найважливіший елемент конституційного ладу демократичних держав. Це пов'язано з тим, що становлення та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретної держави відповідає загальній меті діяльності міжнародного співтовариства держав з побудови демократичної державності, системи міжнародного миру та міжнародної безпеки. Його легалізація та функціонування призводить до реалізації та захисту прав людини. Одним зі способів впровадження реформи місцевого самоврядування є утворення об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, конституційне право, територіальні громади, об'єднання територіальних громад.

Местное самоуправление занимает особое место среди интернационализированных сфер конституционно-правового регулирования, поскольку это является первичной и единственной естественной формой существования человеческих сообществ. В статье рассматривается влияние процесса реформирования местного самоуправления как важный элемент интернационализации законодательства государств в процессе их глобализации и объединения. В современном международном сообществе местное самоуправление расценивается как наиболее значимый элемент конституционного строя демократических государств. Это связано с тем, что становление и функционирование института местного самоуправления на территории конкретного государства соответствует общей цели деятельности международного сообщества государств по построению демократической государственности, системы международного мира и международной безопасности. Его легализация и функционирование приводит к реализации и защите прав человека. Одним из способов внедрения реформы местного самоуправления является создание объединений территориальных общин.

Ключевые слова: местное самоуправление, децентрализация, конституционное право, территориальные общины, объединения территориальных общин.

Local self-government occupies a special place among the internationalized spheres of constitutional-legal regulation, as it is the primary and only natural form of existence of human communities. The article examines the influence of the process of reforming local self-government as an important element of the internationalization of the legislation of the states in the process of their globalization and association. In the modern international community, local self-government is seen as an essential element of the constitutional order of democratic states. This is due to the fact that the establishment and functioning of the institution of local self-government in the territory of the state of the state corresponds to the general objective of the activity of the international community of states for the establishment of democratic statehood, a system of international peace and international security. Its legalization and functioning leads to the realization and protection of human rights. One of the ways of implementing the reform of local self-government is the formation of associations of territorial communities.

Key words: local self-government, decentralization, constitutional law, territorial communities, association of territorial communities.

Постановка проблеми. У процесі інтернаціоналізації конституційного права велику роль відіграє міжнародне право, оскільки воно служить основним інструментом гармонізації й уніфікації права держав. Дістали загальне визнання у конституційному праві та приведені у відповідність до вимог міжнародного права та міжнародно-правових зобов'язань держав такі найважливіші інститути конституційного права, як права і свободи людини, виборчі стандарти, право народів і націй на самовизначення, місцеве самоврядування.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз впливу процесу реформування місцевого

самоврядування як важливого елемента інтернаціоналізації законодавства держав у процесі їх глобалізації та об'єднання.

Виклад основного матеріалу. Так, місцеве самоврядування займає особливе місце серед інтернаціоналізованих сфер конституційно-правового регулювання, бо воно: є первинною та єдиною природною формою існування людських спільнот; внесло вирішальний вклад у формування державності, оскільки історично передувало розвиткові державно організованого суспільства, що запозичило та підняло на державний рівень багато організаційних та організа-

ційно-правових форм взаємодії влади та первинних мікроспільнот суспільства (громад, територіальних колективів); відіграє важливу роль і має особливе значення для становлення та функціонування сучасної демократичної державності, що формується на принципах народовладдя та пріоритету прав людини перед правами держави; місцеве самоврядування входить у коло питань, що складають предмет не тільки національного, а й міжнародно-правового регулювання [4, с. 48].

У сучасному світі місцеве самоврядування виступає як складний і багатоплановий соціальний феномен та правовий інститут, який знайшов своє закріплення у конституціях переважної більшості держав-членів міжнародної спільноти.

У сучасному міжнародному співтоваристві місцеве самоврядування розцінюється як найважливіший елемент конституційного ладу демократичних держав. Це пов'язано з тим, що становлення та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретної держави відповідає загальній меті діяльності міжнародного співтовариства держав з побудови демократичної державності, системи міжнародного миру та міжнародної безпеки. Його легалізація та функціонування призводить до реалізації та захисту цілого розмаїття прав людини, що на сьогодні виступають найважливішим чинником побудови міжнародного співтовариства (процес трансформації конституційних прав і свобод людини у так звані «муніципальні права людини») [5, с. 183].

Соціальна і правова цінність місцевого самоврядування полягають у тому, що воно фактично являє собою специфічний рівень представницької і виконавчої публічної самоврядної (муніципальної) влади. Місцеве самоврядування бере участь у реалізації завдань і функцій держави на локальному рівні управління, одночасно реалізує систему специфічних різнорівневих і багато об'єктних інтересів жителів відповідних територіальних одиниць конкретної держави, що пов'язані з необхідністю організації стабільної життєдіяльності на локальному рівні соціуму і, таким чином, суттєво відрізняються від інтересів держави, але, у той же час, вони їм не суперечать [4, с. 48].

Держави з традиційно розвиненою демократією достатньо давно визнали переваги місцевого самоврядування і відвели йому особливе та важливе місце у структурі національного і світового конституціоналізму. Це було обумовлено насамперед тим, що на національному рівні на органи місцевого самоврядування, які найтісніше пов'язані з населенням, була покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру, житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології, створення локальних систем освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури тощо [4, с. 49]. Все це, практично, розвантажило державну владу і дало їй можливість зосередитися на вирішенні питань загальнодержавного значення.

Місцеве самоврядування набуває важливого значення в умовах розвитку сучасних національного

і міжнародного правопорядків, тому що саме через повноцінне та дієве місцеве самоврядування може бути реалізована найбільш важлива ідея існування і функціонування основних принципів демократії, а саме – безпосереднє здійснення влади народом [4, с. 49]. Стабільність відносин у системі координат «держави (органи державної публічної влади) – місцеве самоврядування (органи і суб'єкти локальної демократії) – територіальна громада (жителі відповідної території), зумовлює її існування і має значення для існування не тільки держави як такої, а й для світової спільноти держав, яка побудована та розвивається на демократичних засадах [4, с. 49].

Створення системи органів локальної демократії на територіях національних держав у міжнародному аспекті стимулює розробку у рамках міжнародних міжурядових універсальних та регіональних організацій, зокрема таких, як Рада Європи, цілої низки міжнародних угод [4, с. 49]. Вони включають принципи і норми щодо конституювання та інституціоналізації інституту місцевого самоврядування на території держав – учасників таких угод [4, с. 49].

Підписання таких угод, які є угодами рамкового характеру, насамперед, Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 р., накладає на держави-учасниці міжнародні зобов'язання щодо визнання, легалізації, гарантування, охорони і захисту інституту місцевого самоврядування на своїх теренах [6]. Це здійснюється шляхом відтворення норм міжнародного права (міжнародного договору) у національному законодавстві держави-учасниці міжнародної угоди. Контроль за виконанням вказаних зобов'язань здійснюється міжнародною організацією, під егідою якої було підписано угоду, і реалізується у межах механізму конвенційного контролю, який міститься у кожній з угод такого характеру [4, с. 49]. Об'єктивною причиною створення такого міжнародного механізму є те, що міжнародне співтовариство розглядає місцеве самоврядування як важливий інструмент побудови демократії на рівні держав і могутнього засобу міждержавної інтеграційної співпраці і об'єднання [4, с. 49].

Можна сказати, що інститут місцевого самоврядування, з одного боку, є інститутом національного правопорядку (законодавча база, національні системні структури, національний контроль), а з іншого боку – це інститут, що має велике міжнародне навантаження та відповідну міжнародну правособ'єктність (наявність норм міжнародного права спеціального та профільного характеру, наявність системи міжнародного договірної співробітництва держав, наявність міжнародних інституцій профільного характеру як міждержавних, так і недержавних – міжнародні неурядові організації місцевих влад) [4, с. 49].

Слід зазначити, що формування місцевого самоврядування у різних державах мало деякі проблеми економічного, фінансового, соціального, політичного і правового характеру, які існують і нині. Дані проблеми пов'язані з: тривалим процесом переходу до ринкових реформ; хронічною обмеженістю при-

буткової бази і незбалансованістю місцевих бюджетів; розпадом існуючої соціальної інфраструктури.

До важливих чинників, які обмежують і істотно стримують процеси розвитку системи місцевого самоврядування держав, відносяться і чинники суб'єктивного характеру, які пов'язані з явною недовірою державних інституцій до місцевого самоврядування, що призводить до відсутності стратегії його подальшого розвитку [2, с. 50].

Важливе значення набуває місцеве самоврядування як форма сучасного міжнародного правопорядку і у процесі стимулювання автономії особи, на тлі паралельних процесів розвитку громадянського суспільства і демократичної державності [4, с. 51]. Вказаний трикутник «місцеве самоврядування-громадянське суспільство-демократична державність» володіє не тільки високим комунікативним потенціалом, але і потенціалом взаємного розвитку, результатом якого є виникнення необхідного компоненту ефективної державності і становлення міцної і сильної держави [4, с. 51]. Адже, сильна держава – це держава, яка може створити раціональну, внутрішньо узгоджену систему правових норм (право), які стимулювали б ініціативу, активність і самоврядування громадян, підвищували б їх роль в управлінні державою, встановлювали б суспільний контроль над діяльністю органів державної влади [7, с. 142]. Виникаючи таким чином ефективна державність є запорукою існування не тільки національного, але і міжнародного правопорядку, його стабільності та передбачуваності [4, с. 51].

Багатоградна роль місцевого самоврядування виявляється й у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина. Оскільки, саме в його рамках на локальному рівні формування і функціонування соціуму йдуть складні процеси становлення і активізації громадянської та особової активності кожного з членів співтовариства, випробовуються можливість і рівень їх самодіяльності на рівні «мікро» (громада), «мезо» (регіональний рівень) і «макросоціуму» (держава), формується, структурується, функціонує і реалізується їх світогляд [4, с. 51]. У цих же рамках формується і діє, завдяки муніципальній демократії, локальна система безпеки людини, її створення має на меті забезпечення реалізації кожним жителем повсякденних потреб існування і функціонування у межах локального соціуму і на рівні держави. Зазначені потреби мають системний вихід на всі групи і рівні прав, свобод і обов'язків людини та громадянина [3, с. 96].

Загалом, у більшості країн-членів ЄС в останні десятиліття відбулися процеси посилення субнаціональних рівнів управління, проте за різними схемами. Розглядаючи започатковану ініціативу укрупнення територіальних громад в Україні, доцільно звернути увагу на подібні заходи, які були проведені у багатьох країнах-членах ЄС. Зокрема, шлях об'єднання і посилення власне локального рівня управління пройшли північноєвропейські та окремі постсоціалістичні центрально- та східноєвропейські країни. При цьому йдеться насамперед про унітарні країни [1; 2].

Прикладом впровадження реформи місцевого самоврядування для України є приклад Польщі. На думку деяких науковців, проведення реформ децентралізації у Польщі є прикладом успішного впровадження завдяки паралельному реформуванню і інших сфер суспільного життя [9].

Добровільне об'єднання територіальних громад протягом 2015–2017 років – значний позитивний результат і зміни на краще. Тому сприяння максимальному подальшому процесу – одне з головних завдань. По всій території України мають бути створені спроможні та дієздатні органи місцевого самоврядування базового рівня – територіальні громади. Процес добровільного об'єднання територіальних громад створив передумови для трансформації територіального устрою і субрегіонального рівня. Наслідком є те, що на районному рівні одночасно функціонують райдержадміністрація, райрада, виконавчі органи об'єднаних територіальних громад із визначеними законом повноваженнями, переважно дубльованими. Така ситуація потребує зміни системи органів влади на районному рівні, перерозподілу та розмежування повноважень і ресурсів. Тому наступним важливим кроком подальшої децентралізації є удосконалення територіальної організації влади на субрегіональному рівні. А це потребує подальшої децентралізації повноважень та системного ресурсного забезпечення їх виконання [2].

Ознакою місцевого самоврядування, як феномена сучасних національного та міжнародного правопорядків, є його національно-моделююча роль у вирішенні національно-етнічних проблем [4, с. 51].

Крім того, місцеве самоврядування виступає найбільш прийнятною формою і простором здійснення національно-культурної автономії, тобто воно сприяє використанню по праву національними меншинами своїх культурних традицій, мови, релігії, інших національних устремлінь. Не надаючи нікому національних привілеїв, воно, з одного боку, ефективно захищає і реалізує права і свободи громадянина та людини, а з іншого – виступає могутнім чинником, який перешкоджає тенденціям, здатним викликати роздроблення єдиної держави.

Прикладом практичної уваги до місцевого самоврядування з боку міжнародного співтовариства є розробка проекту Всесвітньої Хартії місцевого самоврядування під головуванням Центру ООН з населених пунктів (Хабітат) та Координаційного Центру всесвітніх асоціацій міст та місцевих органів влади [4, с. 51].

Враховуючи вищезазначене, слід зауважити, що сучасні умови становлення, розвитку і реалізації процесів конституціоналізації міжнародного та інтернаціоналізації національного правопорядків відносно інституту місцевого самоврядування досить вдало впливають на його формування та роблять цей інститут надбанням національного та світового конституціоналізму, важливим чинником національного та міжнародного правопорядків. Створення національної моделі місцевого самоврядування за допомогою вибору оптимальних форм самооргані-

зації і самоврядування населення, додасть не тільки нове дихання у розвиток державності, але і дасть реальний вихід особистому і колективістському потенціалу населення держав-членів світової спільноти, здатним забезпечити усунення багатьох кризових явищ у житті суспільства і держави, додасть їм додаткові стимули для розвитку і вдосконалення.

Кожна децентралізована країна зробила свої кроки до децентралізації влади. Україна визначила п'ять власних кроків [10]: 1. Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. 2. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів. 3. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. 4. Визначити потребу у кількості ресурсів на кожному рівні. 5. Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою. Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [8] ці кроки включають також максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народо-владдя; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Крім того, у сучасних умовах значно зростає роль місцевого самоврядування у політико-правових процесах, які відбуваються у державах і на міжнародній арені. Місцеве самоврядування виступає одним з основних елементів розвитку демократичної державності, що є невіддільною вимогою з боку міжнародних структур. Крім того, ефективне функці-

онування місцевого самоврядування на території конкретної держави відповідає загальній меті міжнародного співтовариства з побудови міжнародного миру, безпеки, захисту прав людини та ін. Однак існують і негативні сторони, які пов'язані з тим, що місцеве самоврядування розвивається значно повільно і залежить це від ряду чинників, а саме: деякі проблеми економічного, фінансового, соціального, політичного і правового характеру, явна недовіра державних інституцій до місцевого самоврядування, що призводить до відсутності стратегії його подальшого розвитку.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши загальні особливості інтернаціоналізації конституційного права та конституціоналізації міжнародного правопорядку як сучасної тенденції та умови розвитку правових систем, можна зробити такі найважливіші висновки: а) у сучасних умовах міждержавної інтеграції інтернаціоналізація конституційного права інституціонально може відбуватися не тільки на універсальному (глобальному) рівні, але і у формі взаємодії між державою і міжнародною урядовою або міжнародною неурядовою організацією регіонального рівня, не охоплюючи ширших меж; б) інтернаціоналізація конституційно-правової матерії може функціонально відбуватися на універсальному, регіональному та двосторонньому рівнях міждержавної взаємодії; в) основними формами конституціоналізації міжнародного права у сучасних умовах розвитку правових систем є його гармонізація, трансформація та уніфікація.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in Local and Regional Structures in Europe. The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). 2008. 96 p.
2. <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>
3. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): Збірник наукових праць. Одеса, 1997. С. 96.
4. Баймуратов М.О. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків. Юридичний журнал. 2011. № 2. С. 48.
5. Баймуратов М.О., Танаджи Г.Г. Муніципальні права людини. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / За ред. академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: Юридична думка, 2008. С. 183.
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Офіційний вісник України. 2013. № 29.
7. Затонский В.А. Эффективная государственность. М.: Юрист, 2006. С. 142.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
9. Міклош І., Синютка О., Гарбуз Ю., Безсмертний Р. Децентрализация и целостность государства (доклад). LB.ua. URL: lb.ua/news/2016/10/20/348360_detsentralizatsia_tselosnoct.html
10. 5 необхідних кроків для проведення реформи. URL: http://decentralization.gov.ua/5_steps