

УДК 340.1; 342.01; 342.5

*Олександр Васильович Батанов,
старший науковий співробітник
відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор*

ЦІННІСНІ ЗАСАДИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

На нинішньому етапі розвитку світової цивілізації суспільство переживає процеси трансформації всіх сфер людського життя, в якому всеохоплююча інтеграція та інформаційно-комунікаційна революція створює об'єктивні передумови як для об'єднання людства та його духовного і матеріального розвитку, так і для його роз'єднання. При цьому вирішальний вплив має технологічний прогрес, пов'язаний із розвитком електронних засобів комунікації та обробки інформації. Кінець ХХ — початок ХХІ ст. виявив основоположну тенденцію соціального розвитку людства, яка отримала назву глобалізації.

Незважаючи на формування глобалістичного дискурсу, конвенціалізація якого свідчить про загальнонауковий інтерес до феномену глобалізації, розробка цієї проблематики залишається фрагментарною. Особливо відчутний дефіцит належного осмислення глобалізації з точки зору теорії місцевого самоврядування, муніципального права та сучасного муніципалізму. Адже стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя і правових систем у цілому. Свідченням цього є становлення системи муніципальних прав особи, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території, а з другого — властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостатичну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства [11, с. 4].

Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики і конституційно-правового регулювання у розвинутих зарубіжних країнах. У світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм. Так, основна спрямованість принципу субсидіарності у ХХ ст. полягала у подоланні фашистських і соціалістичних тенденцій, захисті автономії особи та права на самоврядування низових політичних одиниць — територіальних громад. Субсидіарність організації влади тим самим протиставлялася тенденціям у напрямі авторитарної централізованої держави. Субсидіарність розглядалась як передумова устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; гарантує місцеве і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошується однією з традиційних цінностей європейського політичного устрою. З одного боку, визнання і гарантування широкого каталогу прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування у них

моделі так званої «муніципальної держави», а з другого — розвинуте місцеве самоврядування бачиться як «пусковий інструмент» процесу євроінтеграції.

У зв'язку з цим можна говорити про колосальну роль сучасного муніципального права в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції [2]. Сьогодні особливо актуалізується питання про процеси визнання, становлення і перманентного розвитку муніципалізму, місцевого самоврядування та інститутів муніципальної демократії в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації, глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. Саме у цьому аспекті й варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування [10] мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

Фундаментальні цінності та принципи демократії, верховенства прав і свобод людини, визнання місцевого самоврядування, а також акумульований світовий досвід організації та функціонування муніципальної влади знайшли своє закріплення у так званих міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування.

У сучасних міжнародно-правових стандартах муніципальної демократії доволі рельєфно відображене її значення в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції, зокрема безпосередньо зазначається, що міждержавні угоди, які укладаються у сфері місцевого самоврядування, прямо обумовлені прагненням до досягнення «більш сильної єдності» між державами (преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування [10]); стверджується, що вони приймаються зі спеціальною метою — «бути для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення» (преамбула Всесвітньої декларації місцевого самоврядування [5]) або зазначається, що метою їх ухвалення є «сприяння економічному та соціальному прогресу прикордонних регіонів і зміцненню солідарності, яка об'єднує народи Європи» (преамбула Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [9]).

У преамбулі Декларації щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях [7] зазначається, що «завдання, які сьогодні постали перед Європою, не є завданнями виключно для європейських країн — вони є глобальними та мають паралельно вирішуватись як на міжнародному, так і на місцевому рівнях». Преамбула проекту Всесвітньої хартії місцевого самоврядування [4] взагалі починається з нагадування, що принцип закріплений у Загальній декларації прав людини, а саме в її ст. 21, згідно з яким воля народу має бути основою влади органів управління всіх рівнів, а місцева демократія є основоположним правом.

Слід зазначити, що особливістю місцевого самоврядування і муніципальної демократії як відкритої та самостійної системи, яка породжена громадянським суспільством та пов'язана з його політичною системою мережею безкінечних прямих і зворотних зв'язків, є циклічно-хвильовий характер її існування та розвитку. Місцеве самоврядування є органічною частиною оточуючого середовища та втілює у собі всю його багатогранність. Його еволюція — це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, критеріями виділення яких, як правило, є різкі, переломні моменти у розвитку суспільства і держави, демократії та владних інститутів, викликані сукупністю загально цивілізаційних, державних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, які детермінують можливість виникнення, визнання і розвитку місцевого самоврядування у конкретній державі.

Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. Внаслідок цього відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності — усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб

та сім'я, старіння, смерть — у межах цих життєвих циклів переважно замикається життєдіяльність місцевого співтовариства.

Актуальність проблематики прав людини в умовах глобалізації не треба доводити, оскільки права людини є органічним компонентом демократичного політичного простору, інструментом гуманізації суспільних відносин, формування творчої особистості та становлення постіндустріального людства. На права людини покладають вирішення низки внутрішніх, міжнародних і глобальних завдань. Права проявляються практично в кожній сфері життєдіяльності людини, відображаючи її життя в особливому якісному стані, пов'язаному із затвердженням у суспільній свідомості та практиці ідеї свободи особистості.

Прикладом цього є положення Стамбульської декларації з проблем поселень людей [13], де щодо конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля йдеться про його муніципально-правову модифікацію в обов'язок держав-учасників цього документа забезпечити «особливі потреби жінок, дітей та молоді у надійних, здорових і безпечних умовах життя». З цією метою держави — учасниці Декларації взяли на себе зобов'язання «добиватися покращення умов життя в населених пунктах такими засобами, які відповідають місцевим потребам та реальностям», а також визнали «необхідність аналізу глобальних економічних, соціальних та екологічних тенденцій в цілях утворення більш досконалого середовища мешкання для всіх людей». Також держави-учасниці зобов'язуються «сприяти наданню повноцінного доступу людям з фізичними вадами, а також статевого рівноправ'я для участі в політичних акціях, програмах та проектах з питань житла та життєздатного розвитку поселень людей» (п. 7).

Про важливість місцевого самоврядування і муніципального права в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції свідчать положення Екологічної Угоди Міст [8]. Розглядаючи цей документ як «синергетичне продовження зусиль зі сприяння стабільності розвитку, посиленню нестійких економік, підвищенню суспільної активності і захисту природних систем планети», сторони — мери багатьох великих міст світу (у тому числі і м. Києва), які підписали його, виходили передусім з того, що «більшість населення планети зараз живе в містах і що безперервна урбанізація приведе до того, що один мільйон людей буде переміщуватись до міст кожного тижня, створюючи тим самим нову низку екологічних проблем і можливостей». Вказуючи на те, що мери міст зі всього світу мають «унікальну можливість керувати розвитком належним чином підтримуваних міських центрів, в основі чого лежатимуть відповідні культурні і економічні місцеві заходи», сторони, які підписали цей документ, «зібралися разом для того, щоб вписати новий розділ в історію всесвітньої кооперації» та взяли на себе «зобов'язання підвищити рівень партнерських стосунків і побудувати екологічно стабільне, економічно динамічне, і соціально справедливе майбутнє для наших міських жителів».

Доволі рельєфно ілюструє проблему реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні в умовах глобалізації екстраполяція на локальний рівень загальновизнаного у сучасному світі принципу рівності чоловіка та жінки. Так, країни — учасниці Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті [6], вважаючи за необхідне за допомогою відповідних механізмів забезпечити гарантії того, щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою готовність дотримуватися мети забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів та рішучість підтримувати гендерну рівність і розширення можливостей жінок у ролі ефективних способів боротьби з бідністю та стимулювання розвитку населених пунктів, які будуть по-справжньому стійкими. Зокрема, у Декларації зазначалося: «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень».

У гендерному вимірі існування та перспективного розвитку місцевого самоврядування з позиції міжнародних муніципальних стандартів колосальне значення набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного союзу місцевих органів влади про роль жінки у місцевому самоврядуванні [3]. Так, у ч. 10 цього документа закріплено, що система місцевого управління займає унікальне положення з точки зору сприяння боротьбі за гендерну рівність на глобальному рівні та може зробити серйозний вплив на становище жінок та ситуацію у галузі гендерної рівності в усьому світі; являє собою рівень керівництва, найбільш близький до громадян. У частині 12 вказується й мотив розробки цього документа: «З метою утворення стійких, заснованих на прин-

ципах рівноправ'я та демократії місцевих органів управління, де б жінки і чоловіки мали рівний доступ до процесу прийняття рішень, рівний доступ до послуг і рівний статус в процесі надання цих послуг, гендерна проблематика має бути включеною у всі сфери директивної й управлінської діяльності місцевих органів управління».

Цікавими є й положення Переглянутої Європейської Хартії щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях [12], у якій вказується, що «активна участь молодих людей у процесі ухвалення рішень та громадській діяльності на місцевому і регіональному рівнях має важливе значення, якщо ми дійсно маємо намір побудувати більш демократичне, солідарне і процвітаюче суспільство. <...> Підтримуючи і стимулюючи участь молоді у суспільному житті, місцеві і регіональні влади мають сприяти соціальній інтеграції молодих людей, допомагаючи їм долати не лише проблеми та труднощі, але й знаходити відповідь на виклики сучасного суспільства, в якому часто домінують егоїзм та індивідуалізм. Проте для того, щоб участь молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівнях була успішною, постійною і осмисленою, потрібно мати щось більше, ніж розвиток політичних чи адміністративних систем. Будь-яку політику чи дію, покликану активізувати участь молоді в житті суспільства, має забезпечувати культурне середовище, що поважає молодь і враховує різноманітні потреби, обставини та сподівання молодих людей».

Ці та інші приклади свідчать, що міжнародно-правове визнання існування у людини невідчужуваних, природних прав і свобод, закріплене за допомогою прийняття міжнародних норм профільного характеру, які містяться у міжнародних актах, призвело до формування і чіткого визначення їх мінімуму, незнижуваного на національному рівні. У цьому аспекті місцеве самоврядування як феномен сучасного конституціоналізму та універсальна форма реалізації практично всіх прав людини об'єктивно виступає фактором інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків [1]. По суті, нині можна спостерігати глобалізацію доктрини муніципального права та місцевого самоврядування, а також прав людини у муніципально-правовому вимірі їх реалізації.

Зазначені приклади значною мірою вказують на місце місцевого самоврядування у процесах глобалізації та міжнародної міждержавної інтеграції. Муніципальне право та дієздатне місцеве самоврядування є одним із тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектору розвитку української держави, вимагає свого всебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права.

Список використаних джерел

1. Баймуратов М. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків / М. Баймуратов // Юридичний журнал: Аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика. — 2011. — № 12. — С. 24—31.
2. Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. — 2013. — № 3. — С. 84—88.
3. *Всемирная декларация Международного союза местных органов власти (МСМОВ) о роли женщин в местном самоуправлении*. Зимбабве. 1998 г. // Участие женщин в руководстве городами [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.owl.ru/win/docum/un/habitat/declar.htm>.
4. *Всемирная хартия местного самоуправления*. Проект. Найроби, 8—12 мая 2000 года [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.un.org/russian/document/gadocs/25spec/crp7.doc>.
5. *Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р.* Ріо-де-Жанейро, 23—26 вересня 1985 року / пер. з англ. І. Дроздовської // Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1994. — Вип. 1—2 (6—7). — С. 65—69.
6. *Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии: Принята резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 9 июня 2001 года* // Барвіцький В. Ю. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 3 ч. / В. Ю. Барвіцький, О. В. Батанов ; за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. — К. : Знання України, 2006. — Ч. 3. — 284 с.
7. *Декларация щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях*, ухвалена на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Будапешт, Угорська Республіка, 24—25 лютого 2005 року) //

- Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : зб. / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. — К. : Крамар, 2010. — С. 11–13.
8. *Екологічна Угода Міст*. Підписана з нагоди Всесвітнього Дня Довкілля, проведеного в рамках Екологічної програми Організації Об'єднаних Націй 5 червня 2005 року у Сан-Франциско, Каліфорнія [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/divinfo.asp?Id=241>.
 9. *Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями*. Мадрид, 21 травня 1980 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_106.
 10. *Європейська Хартія місцевого самоврядування*. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
 11. *Зайцева І. О.* Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / І. О. Зайцева. — М: Мріуполь, 2013. — 22 с.
 12. *Переглянута Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях*. Прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 р. // Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : зб. / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. — К. : Крамар, 2010. — С. 178–189.
 13. *Стамбульська декларація по населеним пунктам*. Стамбул, 14 июня 1996 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_508.

Батанов О. В. Ціннісні засади муніципального права в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції

Стаття присвячена дослідженню процесу глобалізації на сучасному етапі загальнопланетарного соціального розвитку. Виокремлено основні сутнісні аспекти процесу глобалізації з точки зору розвитку сучасного муніципального права. Визначено місце місцевого самоврядування та інститутів локальної демократії в деяких європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації, глобалізації та європейської міждержавної інтеграції.

Ключові слова: глобалізація, інтеграція, місцеве самоврядування, сучасний муніципалізм, муніципальне право, муніципальна влада, муніципальні права особи, децентралізація.

Батанов А. В. Ценностные основы муниципального права в условиях глобализации и межгосударственной интеграции

Статья посвящена исследованию процесса глобализации на современном этапе общепланетарного социального развития. Выделены основные сущностные аспекты процесса глобализации с точки зрения развития современного муниципального права. Показано значение местного самоуправления и институтов локальной демократии в отдельных европейских государствах, европейском континенте в целом и общецивилизационном значении с точки зрения формирования украинского, европейского и мирового конституционализма, процессов демократизации, глобализации и европейской межгосударственной интеграции.

Ключевые слова: глобализация, интеграция, местное самоуправление, современный муниципализм, муниципальное право, муниципальная власть, муниципальные права личности, децентрализация.

Batanov O. Value basis of municipal law in the context of globalization and interstate integration

The article is sanctified to research of process of globalization on the modern stage of general planetary social development. The basic aspects of process of globalization are distinguished from the point of view of development of modern municipal law. The value of local self-government and institutes of local democracy is shown in the separate European states, European continent on the whole and general civilization value from the point of view of forming Ukrainian, European and world constitutionalism, processes of democratization, globalization and European intergovernmental integration.

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

УДК 340.1

*Світлана Василівна Бобровник,
професор кафедри теорії права та держави
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор*

ПОДОЛАННЯ ПРОТИРІЧ ЯК ФАКТОР ІНТЕГРАЦІЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ СУСПІЛЬСТВА

Розвиток сучасного суспільства пов'язується із необхідністю забезпечення інтеграційних процесів в усіх сферах його життєдіяльності. Не виняток і правова сфера, що обумовлює узгодженість та упорядкованість не лише суспільних інтересів, потреб, наданих суб'єктам можливостей та покладених обов'язків і заборон, а й суперечливість та системність усіх правових явищ. Саме цей фактор визначає актуальність дослідження правової системи суспільства як уособлення його правової основи та правового життя в аспекті забезпечення її несуперечності та інтегрованості.

Метою статті є аналіз правової системи суспільства як фундаментальної юридичної категорії в аспекті причин і факторів, що обумовлюють її суперечливість та обґрунтування шляхів інтеграції цього явища. На основі існуючих визначень поняття «система», які запропоновані філософами, соціологами та юристами [1, с. 11–63], ми можемо зробити висновок, що система — це упорядкована сукупність елементів, які взаємопов'язані та взаємодіють один з одним, мають відносну самостійність та органічну єдність, визначаються внутрішньою цілісністю, що і забезпечує автономність функціонування системи загалом.

Що стосується поняття «правова система», то у сучасній літературі існує багато його визначень. Майже кожен учений виробляє власне бачення цього явища, хоча існуючі теоретичні позиції мають і багато спільних рис. На нашу думку, правильним є так званий широкий підхід до визначення правової системи, оскільки він повною мірою відображає правову організацію суспільства в єдності та взаємодії всіх компонентів, що її становлять, та характеризує правову систему як частину суспільної, що певним чином пов'язана з явищами і процесами, які відбуваються у сферах економіки, політики, культури та ідеології [2]. Широке визначення правової системи дає можливість визначити низку таких її ознак як правової категорії та практичного явища: частина соціальної системи, що певним чином взаємодіє з іншими сферами життєдіяльності суспільства; елемент правової надбудови суспільства, що виконує самостійні функції і є відносно уособленою; явище, що спричиняє нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини; складна категорія, що вміщає у собі комплекс компонентів; елементи правової системи, об'єднані спільною метою, завданнями та виконують спільні функції; структура правової системи залежить від критеріїв відбору елементів. Основними серед критеріїв відбору є організаційний, правовий та програмний. Саме вони забезпечують вимогу внутрішньої підпорядкованості системи, правового спрямування діяльності та шляхів подальшого розвитку [3, с. 312–314]; поняття «правова система суспільства» не охоплюється поняттям «право» навіть у найбільш широкому його значенні; правова система надає можливість охопити всі правові явища не лише в їх сукупності, а й у взаємодії та взаємовпливі [4]; формується впродовж історичного процесу та її розвиток не припиняється доти, доки існує потреба у державному впливі на суспільство; призначенням правової системи є регулювання процесу життєдіяльності суспільства; поряд із загальними для системи функціями кожен компонент правової системи виконує тільки йому притаманні специфічні функції; правова система відображає баланс інтересів різних соціальних груп та суспільства, які відображаються у праві; всі елементи правової системи мають нормативний характер, оскільки мають правову форму та значення; правова система має динамічний характер, оскільки залежить та відображає рівень розвитку суспільства та сама впливає на нього; у процесі розвитку правова система долає