Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, территориальные общины, ОТГ, административно-территориальное деление, законодательство.

Summary

Roman Chernysh, Mariia Titovets. Some problematic legal, organizational and informational aspects of the formation and functioning of united territorial communities.

Analysis of the available applied information on the implementation of the reform of the administrative-territorial structure of Ukraine (decentralization) indicates the presence of certain problematic issues (legal and organizational) related to the ability of communities to exercise their own and delegated powers. The latter need to be addressed both at the legislative level and through the establishment of an effective dialogue between local governments and the executive. The main purpose of this process is to create an effective system of functions and powers for all actors, as well as to meet the needs of citizens living in the newly created territorial communities.

OTGs create their own executive structures to exercise their statutory powers. The vast majority of these powers are exercised by the district state administration and the council, respectively.

The executive body of the district council and the district state administration retains structures that ensure the implementation of the powers defined by law for such territorial communities. At the same time, the burden on employees of such structures is very low and decreases annually due to the decentralization process.

The above issue is quite relevant in cases where all territorial communities (100 %) within one district are part of the OTG. In this case, there is duplication of statutory powers vested in the executive authorities (RSA), district councils and OTGs, and in some cases, delays in the process of their transfer to the newly created local governments.

Most of the newly formed united territorial communities have already restructured their work, and also faced the need to address a number of issues that were not previously characteristic of them and were addressed at the district level (RSA and district councils), primarily in the medical and educational fields, institutions, maintenance and optimization of preschool and school institutions, etc.).

In view of the above, it is considered necessary to develop separate organizational and legal practical proposals for stakeholders (primarily the Cabinet of Ministers of Ukraine and regional state administrations) to optimize the procedure for further reform of local governments and territorial organization in general.

Key words: public administration, local self-government, territorial communities, OTG, administrative-territorial division, legislation.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.22

УДК 342.25 + 342.7

В.О. БОЯРСЬКИЙ

**Володимир Олександрович Боярський, здобувач
Інституту законодавства Верховної Ради України*
ORCID: 0000-0002-1291-0760**

МІЖНАРОДНИЙ КОМПОНЕНТ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Становлення, розвиток і вдосконалення інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) у межах національної держави, який одночасно виступає: а) формою самоорганізації населення відповідних територій держави – територіальних громад (далі – ТГ); б) відповідним рівнем публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади¹; в) конституційно-правовим інститутом (див. ст. 7, розд. XI Конституції України²; г) основоположним інститутом нової галузі національного права і національного законодавства – муніципального права³; р) конституюючим феноменом нового соціально-політичного явища – муніципалізму⁴; д) основоположним суб'єктом-об'єктом національного конституційно-правового реформування і трансформації – муніципальної реформи⁵, – суттєво підсилюється її міжнародно-правовим компонентом, який в умовах глобалізації, особливо її нової форми – правової глобалізації, набуває сили і характеру глобальної тенденції, бо саме МСВ стає новим об'єктом міжнародної нормотворчості, міжнародно-правового регулювання на рівні міжнародного договірності права⁶.

Міжнародно-правовий компонент МСВ базується на багатосторонньому та багаторівневому співробітництві держав-членів міжнародного співтовариства. Окрім того, він набуває феноменологічної властивості, бо, по-перше, спирається на можливості феномена глобалізації, що виявляється в ньому в усіх її трьох визначених на сьогодні формах – економічній, політичній і правовій; по-друге, використовує могутній просторово-об'єднуючий потенціал правової глобалізації, як могутньої системної і комплексної мегатенденції, що охоплює не тільки народи та держави, а й об'єднує їх навколо загальних стратегічних, тактичних, і що є особливо важливим – екзистенційно-повсякденних закономірностей організації та реалізації міжнародного,

державного, регіонального, локального (колективного), групового та індивідуального життя, – через їх координацію, інтеграцію та уніфікацію, конвергенцію (зближення правових систем держав), їх адаптацію, апроксимацію тощо; по-третє, детермінує та контекстуалізує нові форми міждержавного та міжнародного співробітництва, що скероване на:

- а) більш глибоку взаємодію його суб'єктів;
- б) є могутнім фактором перманентного у часі; і
- в) поліваріантного у формах;
- г) полірівневого та поліоб'єктного розвитку, що
- г) супроводжується новими та до цього часу невідомими феноменами і тенденціями, тобто,
- д) можна казати про якісно-парадигмальні та дискурсивні цивілізаційні зміни, що супроводжуються та

виявляються виникненням відповідних патернів глибокої взаємодії і суттєво впливають на шляхи існування та подальшого розвитку народів і держав.

Однією з таких тенденцій, що не тільки детермінує розвиток та взаємний зв'язок між усіма формами глобалізації, а й досить чітко і однозначно демонструє міжнародний компонент в діяльності органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) України виступає тенденція інтернаціоналізації конституційного правопорядку держав та конституціоналізації міжнародного публічного права, яка, на слушну думку М.О. Баймуратова, означає не тільки виникнення контактів між двома незалежними правовими системами – міжнародною та національною, а й їх взаємний зв'язок, що супроводжується взаємним впливом однієї системи на іншу та глибоким проникненням нормативно-принципових настанов однієї системи в іншу⁷. Тобто, на думку наведеного представника доктрини, ми стикаємось із феноменологією взаємодії та взаємовпливу міжнародної та національної правових систем, результатом чого виступає:

- а) їх зближення (конвергенція права);
- б) взаємне запозичення принципів та нормативного масиву (рецепція права через механізм вироблення міжнародних договорів і механізм національної імплементації), а також
- в) поява впливу міжнародного нормативного масиву на національну правову систему (пріоритет норм міжнародного права перед нормами національного законодавства);
- г) запозичення з національного рівня правового регулювання об'єктів такого регулювання міжнародним правом, що ще зовсім недавно були абсолютними в системі прерогатив національної держави (права людини, виборче право, місцеве самоврядування тощо, «нормативний ліфт» об'єктів національного правового регулювання на міжнародно-правовий рівень)⁸.

Отже, можна констатувати, що поява інституту МСВ в системі координат міжнародного правопорядку, починаючи від нормотворчості, договірної нормотворчості і закінчуючи міжнародно-правовим регулюванням питань повсякденного існування та функціонування локальної демократії, демонструє наявність міжнародно-правового компонента цього важливого інституту демократичної правової державності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження доктринального забезпечення міжнародно-правового компонента в діяльності ОМСВ свідчить про те, що вони розпочалися, починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на інститут МСВ та забезпечення пріоритету реальної і належної правосуб'єктності ТГ. Отже, профільна муніципально-правова проблематика знайшла своє відображення у наукових працях М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Ю.Ю. Бальція, В.І. Борденюка, І.П. Бутка, М.П. Воронова, В.П. Гробою, Р.К. Давидова, Н.К. Ісаєвої, В.М. Кампа, О.О. Карлова, А.А. Коваленка, М.І. Корнієнка, П.М. Любченка, М.П. Орзіх, О.К. Пастернак, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, Н.І. Рудої, О.Ф. Фрицького та інших вчених, наукові надбання яких становлять основу сучасної муніципально-правової доктрини держави.

У 1993 р. М.О. Баймуратовим була захищена перша на той час кандидатська дисертація на тему «Організаційно-правові форми забезпечення місцевими радами народних депутатів співробітництва споріднених міст»⁹, в якій уперше розглядалась міжнародно-правова проблематика діяльності органів МСВ України. У 1996 р. М.О. Баймуратовим була захищена перша на той час докторська дисертація з муніципального права на тему «Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України»¹⁰, в якій системно досліджувались питання становлення міжнародної правосуб'єктності органів МСВ нашої держави та процеси становлення інституту локальної демократії як об'єкта міжнародно-правового регулювання. Разом із тим слід зазначити, що в подальшому, протягом більш ніж десяти років, в Україні не була захищена жодна докторська дисертація з муніципально-правової проблематики, що свідчить не тільки і не стільки про її відповідну доктринальну складність, а й про:

- а) невизначеність державної правової політики щодо існування та функціонування інституту МСВ і територіальної спільноти (громади) як його первинного суб'єкта (і це не зважаючи на конституційно-правове закріплення такого статусу в ст. 140 Конституції України);

- б) амбівалентний підхід держави до вибору пріоритетів доктринального супроводження і забезпечення розвитку МСВ, що негайно знайшло своє відбиття у явищі стохастичності нормопроектної та нормотворчої (законотворчої) діяльності органів публічної влади;

- в) відсутність чіткості в розумінні та виконанні державою, її органами публічної влади, особливо законодавчою і виконавчою, міжнародно-правових зобов'язань держави, що витікають з підписаних нею міжнародних міждержавних багатосторонніх договорів щодо становлення й розвитку в державі системи МСВ європейського зразка;

г) відсутність чіткої, однозначної та реалістичної державної муніципальної політики;
г) а головне – відсутність чітко вираженого і законодавчо підкріпленого вибору моделі національної системи МСВ.

Необхідно наголосити на тому, що наведені фактори й до сьогодні залишаються не тільки актуальними, а й такими, що не є контекстуалізованими у відносинах держави до локальної демократії, а звідси, – такими, що потребують свого належного теоретико-правового обґрунтування, нормативно-правового супроводження і забезпечення і праксеологічного вирішення.

Разом із тим варто зазначити, що останнім часом в Україні захищено низку дисертаційних досліджень, в яких здійснено науковий аналіз окремих міжнародних (зовнішніх) аспектів існування і функціонування системи МСВ. Однак ці роботи не містять комплексного наукового аналізу статусу ТГ як первинних суб'єктів МСВ, самого інституту МСВ в контексті дослідження сучасної дихотомії локального та глобального чинників, що виникає в процесі їх існування і функціонування.

Слід також наголосити, що проблематика МСВ та ТГ (колективу, спільноти тощо) була предметом дослідження провідних сучасних зарубіжних науковців Г. Бребана, Ж. Веделя, І. В. Видріна, Б. Гурне, Р. Драго, Ю.Д. Казанчева, М.О. Краснова, О.О. Кутафіна, Т. Маунца, О.М. Писарева, М.В. Постового, Г. Райта, В.І. Фадєєва, О.І. Черкасова, Р. Шу, К.С. Шугриної та інших вчених – однак і ними проблематика функціонування інститутів ТГ та МСВ в умовах взаємодії та антагонізму локального й глобального чинників або в умовах глобалізації не розглядалась.

Разом із тим в останні роки в дослідженнях М.О. Баймуратова розглядалися різні питання функціонування інститутів ТГ та МСВ саме в таких глобалізаційних аспектах, наприклад, у статтях «Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму» (2009)¹¹, «Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків» (2011)¹², «Місцеве самоврядування як суб'єкт парагеополітики»¹³ тощо. У спільній монографії з Є.О. Васильєвим «Територіальна громада та органи місцевого самоврядування України в локальній системі зовнішньоекономічної діяльності» (2017)¹⁴, що присвячена ролі ТГ та ОМСВ у становленні й розвитку системи зовнішньоекономічної діяльності на локальному рівні, М.О. Баймуратов досліджує феноменологію ТГ з метою визначення її зовнішньоекономічного потенціалу. У сумісній монографії з О.О. Кравцем «Роль юридичної служби органу місцевого самоврядування у формуванні та функціонуванні правового простору локальної демократії» (2018)¹⁵ він уперше дослідив теоретичні аспекти формування правового простору локальної демократії в Україні, причому в його національному та міжнародному розумінні та вимірах.

Першим науковим дослідженням, що виконано під науковим керівництвом М.О. Баймуратова та присвячено актуальним профільним питанням існування інституту МСВ в умовах глобалізації, стала дисертаційна робота В.С. Могілевського на тему «Роль місцевого самоврядування у становленні національного та глобального конституціоналізму: питання взаємодії та ефективності» (2019)¹⁶, у якій системно розглянуто та досліджено актуальні питання ролі і значення інституту локальної демократії в сучасних умовах державного та міжнародного життя в умовах реалізації настанов різних форм глобалізації.

Тому вважаємо, що такий підхід є, по-перше, продуктивним для визначення ролі МСВ як важливого фактору глобалізації; по-друге, доктринально детермінованим, бо саме ТГ як територіальна людська спільнота виступає іманентним та первинним суб'єктом глобалізації, більш того, вона розвивається як бенефіціар її здобутків і наслідків; по-третє, телеологічно скерованим, бо дає можливість визначити міжнародний компонент у діяльності ОМСВ України. Крім того, вважаємо за потрібне погодитись із позицією М.О. Баймуратова і М.М. Юрченка, що в умовах недостатньої доктринальної забезпеченості проблематики діяльності МСВ, в тому числі й в умовах глобалізації, і особливо в контекстуалізації його доктринального, а потім і нормативного супроводження, а потім і її найбільш високого рівня – забезпечення – саме такий підхід – через територіальну спільноту (громаду) з виходом на феноменологію МСВ, безумовно, є не тільки можливим, а й методологічно обґрунтованим і ґносеологічно необхідним для теоретичного і праксеологічного застосування, причому як із доктринальної позиції, так і з позиції повсякденної соціально-правової практики¹⁷.

Отже, **метою цієї статті** є дослідження міжнародного компоненту в діяльності ОМСВ України.

Виклад основних положень. Треба зазначити, що дослідження окремих аспектів міжнародного компоненту в діяльності ОМСВ України не привело до його доктринального визначення або нормативно-правової регламентації. Це, на наш погляд, пояснюється, по-перше, відсутністю відповідної «критичної маси» доктринальних розробок, що може привести до «якісного» прориву та визначення змістовного наповнення терміносистеми «міжнародний компонент в діяльності», або, по-друге, досить широким тлумаченням цієї ознаки. Разом із тим можна однозначно стверджувати, що під профільним компонентом у його змістовному наповненні необхідно розуміти такі аспекти діяльності ОМСВ, що фактично не є зв'язаними у своєму виникненні з питаннями «внутрішньої», внутрішньодержавної діяльності цих органів публічної влади, хоча у широкому телеологічному розумінні саме «цей міжнародний компонент» скерований на полегшення і вдосконалення діяльності ОМСВ всередині національної держави за рахунок набуття іноземного досвіду, участі в міжнародній комерційній та зовнішньоекономічній діяльності, становлення локальної системи міжнародного співробітництва. Обґрунтовано вважаємо, що такий підхід має свою міжнародно-правову аргументацію, яка базується на ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.¹⁸, що носить назву «Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації». Наведена стаття має системний характер, бо, по-

перше, передбачає можливість міжнародного співробітництва між ОМСВ конкретної держави та з ОМСВ іноземних держав (т. зв. «цільове міжмуніципальне співробітництво». – Авт.) для реалізації своїх статутних завдань, а саме: ОМСВ мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими ОМСВ для виконання завдань, що становлять спільний інтерес (п. 1 ст. 10 Хартії). Тобто таке міжнародне співробітництво стає можливим лише за умов, якщо воно:

- а) торкається безпосередньо повноважень (компетенції) ОМСВ;
- б) якщо вступаючи до такого співробітництва ОМСВ реалізують свої повноваження;
- в) якщо можливість такого співробітництва передбачене законом;

Отже, при наявності таких умов ОМСВ мають право:

г) створювати консорціуми (об'єднання тощо) з іншими ОМСВ (національного або міжнародного рівнів);

г) здійснювати співробітництво, у тому числі й через створювані консорціуми, для виконання завдань, що становлять спільний інтерес (вважаємо, що інтерес ОМСВ повинен торкатися тільки питань локального характеру та бути врегульованими суто інтересами ТГ).

Крім того, відповідно до п. 2 ст. 10 Хартії, що на пряму регламентує право ОМСВ на членство в асоціацій, а також, природно, на створення асоціацій (союзи, спілки тощо) (т. зв. «право на асоціацію». – Авт.), встановлено, що такі інституції можуть бути створені:

а) на внутрішньодержавному рівні – через інститут членства в такій асоціації;

б) на міжнародному рівні – через набуття членства міжнародної асоціації ОМСВ – має бути, по-перше, визнане кожною державою; а, по-друге, скероване на захист і заохочення їхніх спільних інтересів.

Насамкінець, п. 3 ст. 10 Хартії регламентує право ОМСВ на участь у міжнародному міжмуніципальному співробітництві (т. зв. «право на міжнародне міжмуніципальне співробітництво». – Авт.), але за умови, які можуть бути передбачені законом, вони мають право співробітничати з ОМСВ інших держав.

Отже, підсумовуючи, можна стверджувати, що Європейська хартія місцевого самоврядування створює не тільки відповідний міжнародний компонент в діяльності ОМСВ конкретної держави – її підписанта і учасника, а, по-перше, скеровує такий компонент на вирішення внутрішніх питань функціонування і розвитку МСВ; по-друге, створює у ОМСВ відповідний обсяг міжнародної правосуб'єктності, що становить відповідний фрагмент їх загальної правосуб'єктності; по-третє, трансформує ОМСВ у актори міжнародної політики, надаючи їм статусу учасників міжнародно-правових відносин. Звідси, профільний компонент і містить в собі: а) телеологічну домінанту; б) право на участь у міжнародному співробітництві; в) право на відстоювання і захист інтересів ОМСВ на міжнародному рівні.

Треба зазначити, що телеологічна домінанта більш яскраво закріплена у інших міжнародних угодах, що регламентують та регулюють міжнародне співробітництво ОМСВ. Так, Преамбула Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (м. Мадрид, 21 травня 1980 р.¹⁹) підкреслюючи актуальність та важливість співробітництва між прикордонними територіальними общинами або властями у досягненні інтеграційної мети Ради Європи, під егідою якої і була розроблена і прийнята ця конвенція, на пряму називає галузі, для яких таке співробітництво має важливе значення – регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях. Тобто прямо в міжнародному договорі встановлюється міжнародний компонент співробітництва ОМСВ в межах якого буде йти становлення і розвиток міжнародного співробітництва.

У ст. 2 цієї Конвенції фактично закріплюється право на участь у міжнародному співробітництві, але у відповідній формі «транскордонного співробітництва», яке: а) означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, та б) на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Але тут міститься обмеження у встановленні такої форми співробітництва: а) воно здійснюється тільки в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством; б) межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюється.

Отже, можна стверджувати, що дослідження питань визначення міжнародного компоненту в діяльності ОМСВ є доволі складним і суперечливим процесом, який наглядно демонструє всю складність феноменології глобалізації, яка досить часто спростовує здавалось би усталені теоретичні положення державно-правової та політико-правової реальності. Отже, саме тут, на нашу думку, може допомогти визначення низки положень (факторів) методологічної властивості, що демонструють засади міжнародного та міжнародно-правового потенціалу, що є об'єктивно необхідним для формування профільного компоненту в діяльності ОМСВ. До таких положень (факторів) можна віднести такі:

– *історичний фактор* базується на визначенні історичного коріння інституту МСВ як соціально-правового феномена. Визначаючи таке коріння, М.О. Баймуратов зазначає, що в них, по-перше, приховується природа цього явища, бо воно з'явилося задовго до державності ще в первісному соціумі в рамках первісної общини, поява якої пов'язана з екзистенційними (життєвими) домінантами необхідності колективного існування і функціонування людей перед зовнішніми погрозами. По-друге, в своїй історичній ретроспективі МСВ формується в грецьких містах-полісах, де з'являються перші структуровані елементи і інститути публічної влади (міський парламент, чиновники, глава міста-держави, армія, громадяни тощо), які стають прообразом державних інституцій і, фактично, передвісником державності. По-третє, діяльність римських муні-

ципій підсилює колективістські публічні засади. По-четверте, вже в епоху феодалізму з'являється Магдебурзьке право як класичний прообраз парадигми сучасної локальної демократії. По-п'яте, український досвід самоврядування Запорізької Січі, а також земських та інших установ, в період знаходження України у складі Російської та інших імперій і держав, закріпив МСВ на рівні суспільної самосвідомості й ментальності народу України²⁰.

Отже, не зважаючи на досить короткий огляд історії розвитку інституту МСВ у світовій історії наведений автор, на нашу думку, охоплює суттєві риси його становлення і функціонування, починаючи з факту: а) його виникнення до появи феноменології державності; б) запозичення інститутів МСВ інститутами майбутньої держави; в) ролі в становленні МСВ та його основоположних інститутів міст-держав Стародавньої Греції; г) посилення ролі і значення МСВ в державній організації соціуму через діяльність римських муніципій; ґ) появи Магдебурзького права, як прообразу сучасної муніципальної демократії; д) особливого значення появи українського національного досвіду самоврядування, починаючи із Запорізької Січі, а також земських та інших установ, в період знаходження України у складі Російської та інших імперій та держав, що відіграло найважливішу конституюючу роль у закріпленні МСВ у суспільній самосвідомості і у ментальності народу України.

У свою чергу О.В. Батанов наголошує, що для цілісного, всебічного та об'єктивного пізнання муніципального права необхідно насамперед враховувати історичний чинник. І хоча умови історичного становлення та розвитку муніципального права були і є відмінними в різних країнах, у цілому їх суспільно-політична сутність та функції по суті повсюдно однакові²¹. Отже, саме тут починають виникати уніфіковані риси в становленні муніципального права в різних державах, що, з одного боку, поєднують їх зусилля у становленні муніципальної демократії, а з іншого, – стимулюють виникнення потреби запозичення позитивних досягнень, що лежить в основі формування міжнародної домінанти щодо співробітництва в сфері МСВ;

– *психологічний фактор* у формуванні міжнародного компоненту в діяльності ОМСВ детермінується системою координат, що виникає на стику та у результаті взаємодії наступних психофізичних факторів, які характеризують поведінкові настанови людини, її груп та асоціацій, а саме: факторів «інтересу» – «комунікативної взаємодії» – «колаборації» – «інтерсуб'єктивності». Феноменологія інтересу, в основі якої лежать спонукальні мотиви для будь-якої людської діяльності, об'єктивно в процесі своєї реалізації перекликається з необхідністю комунікативної взаємодії конкретної людини з іншими членами локального соціуму, задля інформування їх про існування відповідного інтересу, його усвідомлення та наступної реалізації. Бо така реалізація можлива лише в соціумі і за умов визнання та схвалення ним такого інтересу, що не є антагоністичним для інших членів соціуму. Саме в таких умовах настає стан колаборації (співробітництва), що скерований на організацію процесу спільної діяльності в будь-якій сфері двох і більше людей або організацій для досягнення загальних цілей, при якій відбувається обмін знаннями, навчання і досягнення згоди (консенсусу)²². Отже, саме колаборація надає комунікативній взаємодії ознаки: а) визначення її загальних телеологічних домінант; б) обміну інформацією для більш глибокого пізнання засад такої взаємодії; в) усвідомлення об'єктивної та необхідності навчання в профільній сфері; г) розуміння об'єктивного характеру такої взаємодії та неминучості досягнення консенсусу за її результатами. Виконання наведених умов детермінує виникнення і реалізацію стану інтерсуб'єктивності: 1) усвідомлення особливої спільності; 2) виникнення певної сукупності людей, яка володіють спільністю установок і поглядів; 3) виникнення узагальненого досвіду представництва предметів²³.

Звідси, можна стверджувати, що в процесі формування міжнародного компоненту в діяльності ОМСВ задіяна велика кількість суб'єктів, починаючи від людей-жителів, що є членами ТГ, які продукують відповідні екзистенційні інтереси, і закінчуючи ОМСВ, що формуються самою ТГ в результаті виборів або демократичних призначень, функціонують від імені такої ТГ, відображаючи і реалізуючи її інтереси. У цьому контексті цікавою є позиція М.О. Баймуратова, який сепарував інтерес в системі МСВ на три форми-рівні:

- інтереси самого МСВ;
- інтереси території на якій функціонує ТГ;
- інтереси самої ТГ, включаючи інтереси її членів-жителів²⁴.

Вважаємо, що саме такий підхід має високу частку продуктивності, оскільки дає змогу: по-перше, визначити рівні інтересів в сфері МСВ, що в обов'язковому порядку будуть інтерпретуватися в межах міжнародного компоненту МСВ; по-друге, саме наведені інтереси можуть бути ілюстрацією інституціоналізації та конституювання ТГ як в національному, так і в міжнародному праві, бо, з одного боку, вона є сукупністю людей, які мешкають на відповідній території держави, а з другого, – у глобальному розумінні – виступає природною формою існування, функціонування та продовження людської цивілізації, що зразу ж «відкриває» наскрізні зв'язки і форми для міжнародного співробітництва як самих громад, так і ОМСВ, які їх репрезентують; по-третє, сприяє виникненню процесуального ланцюжка дискурсивно-парадигмальної природи, а саме: «інтереси людини-члена ТГ – інтереси самої ТГ – інтереси МСВ – інтереси держави – інтереси міжнародної спільноти держав», що фактично роз'яснює змістовне наповнення міжнародного компоненту МСВ та його суб'єктів і органів;

– *колабораційний фактор*, як окремих фактор в контекстуалізації профільного компоненту в діяльності ОМСВ, може розглядатися у вигляді визначення організаційних та організаційно-правових форм міжнародної взаємодії ОМСВ України зі своїми зарубіжними партнерами, причому не тільки з муніципалітетами, а й з будь-якими зарубіжними суб'єктами (міжнародними організаціями, кредитними і банківськими установа-

ми, органами зарубіжних держав, підприємницькими структурами, фізичними особами тощо), що зацікавлені у встановленні співробітництва;

– *інтерсуб'єктивний фактор*, як окремий фактор у контекстуалізації профільного компоненту в діяльності ОМСВ, може розглядатися у вигляді показника інтенсифікації міжнародного співробітництва, що може знаходитись: а) на початковому етапі (розвиваються процеси пошуку зарубіжних партнерів); б) на етапі становлення співробітництва (поодинокі міжнародні зв'язки ОМСВ); в) на етапі активного міжнародного співробітництва (ОМСВ вже сформували функціонально спроможну систему міжнародного співробітництва); г) на етапі становлення системного поліоб'єктного міжнародного співробітництва (ОМСВ сформували систему міжнародного співробітництва, до якої входять різні суб'єкти, тобто не тільки муніципальні органи зарубіжних держав, а й міжнародні асоціації місцевих влад, підприємницькі структури та відповідні органи зарубіжних держав, широке коло фізичних осіб тощо);

– *функціонально-діяльнісний фактор* у формуванні міжнародного компоненту в діяльності ОМСВ дає можливість визначити відповідні параметральні ознаки профільного співробітництва. Так, можна розрізняти, наприклад: а) міжнародні зв'язки ОМСВ із зарубіжними партнерами та б) міжнародне співробітництво з аналогічними суб'єктами; в межах транскордонного співробітництва: а) міжнародні зв'язки ОМСВ з органами влади та громадами зарубіжних держав, що є територіально суміжними (прикордонними) або б) міжнародні зв'язки ОМСВ з органами влади та громадами суміжних держав, що не є в той же час територіально суміжними з партнерами тощо;

– *ідеологічний фактор* – його виокремлення не є даниною будь-яким ідеологічним постулатам, тут йдеться насамперед про ставлення держави Україна до інституту локальної демократії, що інституційно оформлений у вигляді МСВ. Справа в тому, що сучасний етап політико-правового розвитку української держави характеризується протистоянням тенденцій централізації та децентралізації. В їх основі – не тільки і не стільки об'єктивні передумови та фактори (з одного боку, становлення демократичної соціально-правової держави, в якій народ здійснює свою владу, в тому числі реалізуючи своє право на МСВ, з іншого боку, – необхідність збереження, особливо в умовах конституційної кризи та сучасної політичної нестабільності, державної цілісності, республіканського устрою, єдиного економічного та правового простору), а й суб'єктивні фактори, що їх досить активно продукує власна владна еліта самої держави, причому необхідно наголосити на тому, що багато у чому пов'язані не стільки з проблемами перехідного періоду, скільки з відсутністю державної волі у всебічному визнанні прав МСВ як функціонально спроможного і компетентно здатного соціально-правового інституту, небажанням передавати на його рівень суттєві повноваження та матеріально-фінансові ресурси, тотальною боязню і недовірою держави до населення та його здатності до самоорганізації, браком наукової концепції і відсутністю прaxeологічної національної моделі МСВ, загальновизнаних підходів до вирішення проблеми гармонізації тенденцій централізації та децентралізації тощо. Вважаємо, що тільки усунення наведених негативних факторів і тенденцій дасть можливість ОМСВ повною мірою сформувати та використати міжнародний компонент у своїй діяльності, спираючись на свої власні повноваження, ресурсні можливості та свою відповідальність.

Однак ідеологічний фактор має ще одну сторону, яка виявляється саме на локальному рівні соціуму, тобто там, де функціонує ТГ. Вона торкається безпосередньо формування мотивації і стимулювання самоорганізації жителів за місцем проживання до їх участі в МСВ. Але явну недовіру до своїх громадян, що є жителями відповідних територій та членами ТГ, та безпідставну і надмірну централізацію публічної державної влади, як продемонстрував досвід радянської державності та невдалий досвід муніципального будівництва в сучасній Україні, неможливо поєднати з демократичною суттю МСВ – бо люди просто ігнорують цей інститут та не бажають брати активну участь у його функціонуванні – звідки профільна мотивація до участі у МСВ або не формується, або нівелюється – своєю чергою, не формуються і не продукуються інтереси щодо різноаспектного міжнародного співробітництва ОМСВ.

Вихід з цієї ситуації бачиться лише в інтенсифікації муніципального реформування в державі, що нейтралізує перегини централізації або надмірне посилення децентралізації влади, наслідком якого може бути загальне послаблення державного начала та збалансує наведені тенденції, що безумовно вплине на активізацію міжнародної складової в діяльності ОМСВ;

– *публічно-державницький фактор* у формуванні міжнародного компоненту в діяльності ОМСВ пояснюється тим, що МСВ у сучасних умовах може розвиватися тільки за наявності міцної підтримки з боку держави, її концептуально вираженої муніципальної політики, утворенні нею об'єктивних та суб'єктивних умов, забезпеченні політико-організаційних, соціально-економічних та духовних гарантій. Отже, тільки в таких умовах ОМСВ можуть репрезентувати інтереси ТГ щодо міжнародного співробітництва, тому саме здатність держави до самообмеження, формування довіри до локальної демократії, гармонізація тенденцій централізації та децентралізації є неодмінною передумовою не тільки становлення конституціоналізму, розвитку МСВ та інституціоналізації муніципальної влади у демократичній державі, а й формування міжнародної компоненти в діяльності ОМСВ. На жаль, загальна спрямованість сучасного розвитку української держави та її політики у сфері розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади формується і реалізується не тільки вкрай суперечливо, а й непослідовно, що наносить шкоду основоположним засадам демократичної правової державності.

Висновки. Резюмуючи викладене вище, треба зазначити, що:

– становлення, розвиток і вдосконалення інституту місцевого самоврядування в межах національної держави виступає могутнім фактором її демократизації та конституціоналізації;

– міжнародно-правовий компонент місцевого самоврядування базується на багатосторонньому та багаторівневому співробітництві держав-членів міжнародного співтовариства, набуваючи феноменологічної властивості, бо:

а) спирається на можливості феномена глобалізації, що виявляється в ньому у всіх її трьох визначених на сьогодні формах – економічній, політичній і правовій;

б) використовує могутній просторово-об'єднуючий потенціал правової глобалізації як могутньої системної і комплексної мегатенденції, що охоплює не тільки народи та держави, а й об'єднує їх навколо загальних стратегічних, тактичних і, що є особливо важливим – екзистенційно-повсякденних закономірностей організації та реалізації міжнародного, державного, регіонального, локального (колективного), групового та індивідуального життя, – через їх координацію, інтеграцію та уніфікацію, конвергенцію (зближення правових систем держав), їх адаптацію, апроксимацію тощо;

в) детермінує та контекстуалізує нові форми міждержавного і міжнародного співробітництва, що скероване на: більш глибоку взаємодію його суб'єктів; є могутнім фактором перманентного у часі і поліваріантного у формах, полірівневого та поліоб'єктного розвитку, що супроводжується новими та до цього часу невідомими феноменами і тенденціями, тобто можна казати про якісно-парадигмальні та дискурсивні цивілізаційні зміни, що супроводжуються та виявляються виникненням відповідних патернів глибокої взаємодії і суттєво впливають на шляхи існування та подальшого розвитку народів і держав;

– під міжнародним компонентом у його змістовному наповненні необхідно розуміти такі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, що фактично не є зв'язаними у своєму виникненні з питаннями «внутрішньої», внутрішньодержавної діяльності цих органів публічної влади, хоча в широкому телеологічному розумінні саме «цей міжнародний компонент» скерований на полегшення і вдосконалення діяльності ОМСВ всередині національної держави за рахунок набуття іноземного досвіду, участі в міжнародній комерційній та зовнішньоекономічній діяльності, становлення локальної системи міжнародного співробітництва;

– допомогою для розуміння процесів формування міжнародного компоненту в діяльності органів місцевого самоврядування виступає визначення низки положень (факторів) методологічної властивості, що демонструють засади міжнародного та міжнародно-правового потенціалу місцевого самоврядування, його органів та суб'єктів (історичний, психологічний, колабораційний, інтерсуб'єктивний, функціонально-діяльнісний, ідеологічний, публічно-державницький фактори).

¹ Баймуратов М.О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 4–11.

² Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

³ Батанов О.В. Феноменологія сучасного муніципального права. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Unzap_2012_1_24.pdf

⁴ Батанов О.В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 102–108.

⁵ Бойко Ю.В. Визначення концептуальних засад проведення муніципальної реформи в Україні: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2014. Вип. 7. С. 148–157 (Серія «Право»).

⁶ Камінська Наталія. Міжнародно-правові джерела муніципального права. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nzizvru_2014_3_19.pdf

⁷ Баймуратов М.О., Юрченко М.М. Інститут місцевого самоврядування в умовах глобалізації: до визначення доктринальних та нормативних підходів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. Ч. 2. С. 3–8. С. 3–4.

⁸ Там само. С. 4.

⁹ Баймуратов М.О. Організаційно-правові форми забезпечення місцевими радами народних депутатів співробітництва споріднених міст: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса : ОГУ, 1993. 176 с.

¹⁰ Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса : ОГУ, 1996. 498 с.

¹¹ Баймуратов М.О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 4–5. С. 38–47.

¹² Баймуратов М. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків. *Юридичний журнал*. 2011. № 2. С. 46–53.

¹³ Баймуратов М.О. Місцеве самоврядування як суб'єкт парагеополітики. *Вісник Львівського університету*. 2013. Вип. 32. С. 166–175 (Серія «Міжнародні відносини»).

¹⁴ Баймуратов М.О., Васильєв Є.О. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування України у локальній системі зовнішньоекономічної діяльності. Одеса : Фенікс, 2017. 216 с.

¹⁵ Баймуратов М.О., Кравець О.О. Роль юридичної служби органу місцевого самоврядування в формуванні та функціонуванні правового простору локальної демократії. Одеса : Фенікс, 2018. 328 с.

¹⁶ Могілевський В.С. Роль місцевого самоврядування в становленні національного та глобального конституціоналізму: питання взаємодії та ефективності : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2019. 211 с.

¹⁷ Баймуратов М.О., Юрченко М.М. Інститут місцевого самоврядування в умовах глобалізації: до визначення доктринальних та нормативних підходів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. Ч. 2. С. 5.

¹⁸ Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

¹⁹ Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text

²⁰ Баймуратов М.О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та важливий феномен сучасного світового конституціоналізму. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2011. Вип. 1. С. 57–65. С. 58 (Серія «Право»).

²¹ Батанов О.В. Європейська традиція муніципального права: епоха формування та напрями розвитку. С. 12. URL: https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/1_2017/11-19.pdf

²² Коллаборация. *Википедия*. Свободная энциклопедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Коллаборация>

²³ Интерсубъективность. *Википедия*. Свободная энциклопедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Интерсубъективность>

²⁴ Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса : ОГУ, 1996. 498 с. С. 43.

Резюме

Боярський В.О. Міжнародний компонент у діяльності органів місцевого самоврядування України.

Метою цієї статті є дослідження актуальних питань виникнення, формування і вияву міжнародного компоненту в діяльності органів місцевого самоврядування України.

Доведено, що міжнародно-правовий компонент місцевого самоврядування базується на багатосторонньому та багаторівневому співробітництві держав-членів міжнародного співтовариства, набуваючи феноменологічної властивості.

Аргументовано, що під міжнародним компонентом у його змістовному наповненні необхідно розуміти такі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, що фактично не є пов'язаними у своєму виникненні з питаннями «внутрішньої», внутрішньодержавної діяльності цих органів публічної влади.

Стверджується, що допомогою для розуміння процесів формування міжнародного компоненту в діяльності органів місцевого самоврядування виступає визначення низки положень (факторів) методологічної властивості, що демонструють засади міжнародного та міжнародно-правового потенціалу місцевого самоврядування, його органів та суб'єктів.

Ключові слова: міське самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, міжнародний компонент в діяльності органів місцевого самоврядування.

Резюме

Боярский В.А. Международный компонент в деятельности органов местного самоуправления Украины.

Целью этой статьи является исследование актуальных вопросов возникновения, формирования и проявления международного компонента в деятельности органов местного самоуправления Украины.

Доказано, что международно-правовой компонент местного самоуправления базируется на многостороннем и многоуровневом сотрудничестве государств-членов международного сообщества, приобретая феноменологические свойства.

Аргументировано, что под международным компонентом в его содержательном наполнении необходимо понимать такие аспекты деятельности органов местного самоуправления, которые фактически не являются связанными в своем возникновении с вопросами «внутренней», внутрисударственной деятельности этих органов публичной власти.

Утверждается, что помощью для понимания процессов формирования международного компонента в деятельности органов местного самоуправления выступает определение ряда положений (факторов) методологического свойства, демонстрирующих принципы международного и международно-правового потенциала местного самоуправления, его органов и субъектов.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, территориальная громада, международный компонент в деятельности органов местного самоуправления.

Summary

Volodimir Boyarsky. International component in the activities of local self-government bodies of Ukraine.

The purpose of this article is to study topical issues of the emergence, formation and manifestation of the international component in the activities of local self-government bodies of Ukraine.

It has been proved that the international legal component of local self-government is based on multilateral and multi-level cooperation of the member states of the international community, acquiring phenomenological properties, because: A) relies on the possibilities of the phenomenon of globalization, which manifests itself in it in all three of its currently defined forms – economic, political and legal; B) uses the powerful spatially unifying potential of legal globalization as a powerful systemic and complex megatrend that encompasses not only peoples and states, but also unites them around common strategic, tactical, and what is especially important – existential and everyday patterns of organization and implementation of the international, state, regional, local (collective), group and individual life – through their coordination, integration and unification, convergence (rapprochement of the legal systems of states), their adaptation, approximation, and the like; C) determines and contextualizes new forms of interstate and international cooperation aimed at: deeper interaction of its subjects; is a powerful factor that is permanent in time; and multivariate in forms; poly-level and poly-object development, which is accompanied by new and still unknown phenomena and trends – that is, we can talk about qualitative-paradigmatic and discursive civilizational changes, accompanied and manifested by the emergence of corresponding patterns of deep interaction, and significantly affecting the path of existence and further development peoples and states.

It is argued that under the international component in its content, it is necessary to understand such aspects of the activities of local self-government bodies that are actually not connected in their emergence with the issues of “internal”, intrastate activities of these public authorities, although in a broad teleological sense, it is this “international component” “is aimed at facilitating and improving the activities of such bodies within the national state through the acquisition of foreign experience, participation in international commercial and foreign economic activity, the formation of a local system of international cooperation.

It is argued that the definition of a number of provisions (factors) of methodological properties that demonstrate the principles of the international and international legal potential of local self-government, its bodies and subjects (historical, psychological, collaboration, intersubjective, functional-active, ideological, public-state factors).

Key words: local government, local self-government bodies, territorial community, international component in the activities of local self-government bodies.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.23

УДК 342.2+342.7

А.А. КАЛАРАШ

*Андрій Андрійович Калараш, здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України, суддя Верховного Суду України**

ORCID: 0000-0003-4408-8289

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ СПОЖИВАЧА ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Постановка проблеми. Наріжним каменем побудови демократичної правової державності виступає визнання, легалізація, регламентація, регулювання, охорона, захист, гарантування державою конституційних прав і свобод людини і громадянина та сприяння їх легітимації серед інших суб'єктів національного конституційного права. До їх числа фактично входять і права споживача, що виникають у процесі відносин між споживачами товарів, робіт і послуг та виробниками й продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг. І хоча вони напряду не належать до кола конституційних прав і свобод людини і громадянина, що врегульовано розділом II Конституції України 1996 р.¹, але можуть бути до них віднесеними, враховуючи їх ґрунтовне змістовне навантаження, бо вони:

- а) пов'язані з природним існуванням людини (екзистенційний критерій. – Авт.);
- б) характеризуються соціальною індивідуальною, груповою і колективною цінністю, оскільки фактично володіють природженою властивістю людського існування, груп і інших асоціацій людей (аксіологічний критерій. – Авт.);
- в) мають повсякденну актуальність, бо без їх використання є неможливою реалізація життєвого циклу людини (повсякденно-системний критерій. – Авт.);
- г) носять системно-об'єктивний та перманентно-контекстуалізований характер, адже споживання благ, яке лежить в основі прав споживача, виступає як одна із невід'ємних характеристик сутності людини (онтологічний критерій. – Авт.).

Такий висновок витікає, по-перше, з особливої значущості прав споживача. Хоча вони належать до еконімічних прав людини, але їх важливість та екзистенційний характер дає змогу віднести їх до вітальних прав – тобто прав, що детермінують і забезпечують життя і здоров'я людини, стабільне проходження нею свого життєвого циклу; по-друге, вони повністю відповідають нормативно-діяльній парадигмі, що склалась для конституційних прав і свобод людини і громадянина, ними унормована, регламентована і врегульована – а саме: а) кожному гарантується право знати свої права і обов'язки (ст. 57 Конституції України²) (функціональний аспект. – Авт.); б) кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, ОМСВ, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції України) (облігаторний аспект. – Авт.); в) кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності органів державної влади, ОМСВ, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України) (правозахисний аспект. – Авт.); г) кожен має право на правову допомогу (ст. 59 Конституції України) (праводопоміжний аспект. – Авт.); по-третє, права споживача тісно переплітаються та синергують з іншими правами людини, які на сьогодні мають статус конституційних прав або ще не мають такого, або часто-густо виступають у статусі «законних інтересів людини»: наприклад, право на задоволення основних потреб; право на безпеку; право на інформативність; право вибору; право бути вислуханим; право на відшкодування; право на споживчу освіту; право на здорове природне середовище тощо.

Отже, виходячи саме з таких конституційних настанов, національний законодавець у ст. 4 профільного Закону України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р.³ встановив, що споживачі під час укладення, зміни, виконання та припинення договорів щодо отримання (придбання, замовлення тощо) продукції, а також при використанні продукції, яка реалізується на території України, для задоволення своїх особистих потреб мають право на:

- 1) захист своїх прав державою;
- 2) належну якість продукції та обслуговування;
- 3) безпеку продукції;