

УДК 342.5 (045)

О. Г. Курчин
кандидат юридичних наук

МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЯК ДЖЕРЕЛО РЕГУЛЮВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Актуальність дослідження. Місцеве самоврядування сьогодні є невід'ємною частиною реалізації та забезпечення життєдіяльності населення, виступаючи в рамках єдиного політичного курсу органів публічної влади кожної країни. В сучасному світі місцеве самоврядування є також основою для розвитку принципів демократії, формування єдиного інтересу та відповідальності жителів у рамках розроблення та вирішення питань на локальному рівні, включаючи містобудівну сферу як один з найважливіших ключових питань місцевого значення.

При цьому на сучасному етапі постійно зростає роль міжнародних (універсальних і регіональних) правових стандартів регулювання містобудівної діяльності, що потребує розроблення належних способів імплементації таких стандартів до національної правової системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що зазначена проблематика досить ретельно розглядається у вітчизняній конституційно-правовій та міжнародно-правовій літературі. Зокрема можна відзначити праці М. О. Баймуратова, Ю. О. Волошина, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників.

Водночас ще не вироблено концептуальні підходи до модернізації правового регулювання містобудівної діяльності на тлі інтенсифікації впровадження європейських правових стандартів, теоретичної моделі державної політики та її реалізації щодо удосконалення правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів містобудування.

Мета статті – дослідити особливості впливу європейських правових стандартів на регулювання містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи питання про місце і роль міжнародних правових стандартів в містобудівній діяльності органів місцевого самоврядування, перш за все, слід зазначити, що у своєму етимологічному та онтологічному значенні стандарт (англ. – норма, зразок, модель, від франц. букв. – твердо стояти) – це документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі. Приймається такий документ в установленому порядку на основі консенсусу [1, с. 481].

Таким чином, як можна побачити з наведеної дефініції, під стандартами можна розуміти певні норми та принципи, які приймаються або санкціонуються у порядку, встановленому чинним законодавством.

Загальновідомо, що норма права – це загальнообов'язкове правило поведінки, сформоване в суспільстві відповідно до визнаної в ньому справедливої міри свободи і рівності та формально визначене (встановлене та санкціоноване) і гарантоване державою як правозначущий спосіб регулювання суспільних відносин. Норма права – це первинний елемент права, за допомогою якого відображається і закріплюється найпростіше правило юридично значущої поведінки [2, с. 281].

Так, принципи права – це основоположні загальноприйняті норми-ідеї (вихідні начала), що виражають сутність права, закономірності його розвитку і мають найвищий авторитет, тобто є незаперечними вимогами, що висуваються до учасників суспільних відносин з метою встановлення соціального компромісу і порядку [2, с. 241].

Відповідно слушній позиції О. Мережка, в сучасних умовах міжнародне право не є повністю самостійною нормативною системою, абсолютно ізольованою від інших соціальних регуляторів міжнародних відносин. Норми міжнародного права разом з нормами національного права, що регулюють міжнародні відносини, входять в складну систему міжнародного порядку [3, с. 85].

Таким чином, говорячи про європейські правові стандарти з гносеологічних позицій, потрібно відмітити, що:

1) під ними, у першу чергу, розуміються єдині принципи і норми щодо поведінки суб'єктів права, які зафіксовані в основних джерелах міжнародного права як універсальних, так і в регіональних правових актах;

2) вони є оптимальними юридичними вимогами по відношенню до правових систем держав-учасниць міжнародного співтовариства;

3) вони розкривають найкращі правові досягнення міжнародного права та співробітництва держав-членів міжнародної спільноти та держав-членів універсальних і регіональних міжнародних міжурядових організацій;

4) вони відображаються у відповідних джерелах права в вигляді принципів і норм права;

5) вони є основою для узгодження міжнародного і національного права;

б) вони є обов'язковими вимогами для учасників міжнародних договорів, що включають такі правові стандарти.

З іншого боку, нормативно-правові стандарти можна класифікувати: за суб'єктами їх створення – на стандарти Ради Європи, Європейського Союзу, Організації з безпеки та співробітництва в Європі тощо. Також за галузевою приналежністю – на конституційно-правові, цивільно-правові, кримінально-правові та ін. За зовнішньою формою закріплення – на ті, що фіксуються у міжнародних договорах, практиці Європейського суду з прав людини, юридичних актах міжнародних організацій, що відносяться до джерел права [4, с. 17].

Міжнародне та внутрішньодержавне право являють собою самостійні правові системи, що характеризуються самостійним предметом, методом, цілями та завданнями правового регулювання. Проте, інтернаціоналізація суспільного життя призводить до значного розширення сфери застосування міжнародного права: міжнародно-правовими нормами починають регулюватися не лише міждержавні відносини, а відносини, які виникають у межах однієї держави. В подібних випадках має місце перехресчування правового регулювання одних і тих же суспільних відносин нормами міжнародного та внутрішнього права і виникає необхідність узгодження норм міжнародного та національного права, визначення механізмів взаємовідношення між ними.

Ключовими аспектами проблеми співвідношення та взаємодії міжнародного і внутрішньодержавного права є:

- співвідношення між міжнародною та національною правовими системами;
- співвідношення міжнародно-правової та національно-правової норми;
- можливість безпосередньої дії норм міжнародного права на території держави.

У правовій науці міжнародного права сформувалися такі основні теорії (концепції, доктрини) взаємодії міжнародного та національного права:

- дуалістична;
- моністична;
- моністична теорія примату міжнародного права;
- конвергенції;
- прагматична концепція [5, с. 412].

Представниками дуалістичної теорії є Д. Анцилотті, Г. Тріпель, Оппенгейм, П. Райдонов, І. Бліщенко та інші науковці [6, с. 62]. В основі дуалістичної теорії лежить теза про те, що міжнародне та внутрішньодержавне право є самостійними правовими системами, які виконують різні завдання та мають власні предмети правового регулювання. На початку ХХ ст. прихильники дуалістичної теорії взаємодії відстоювали думку, що ці взагалі не пересікаються, тому міжнародна та національ-

на правові системи взагалі не можуть вступати в колізії між собою. У другій половині ХХ ст. стало очевидним, що сфери правового регулювання, які є предметом міжнародного та внутрішньодержавного права одночасно, не лише існують, а й розширюються (захист прав людини, боротьба з тероризмом, охорона довкілля на глобальному рівні тощо), тому акценти дуалістичної теорії дещо змістилися. Прибічники «реалістичного дуалізму» не відмовляються від ідеї про самостійність міжнародної та національної правових систем, але не заперечують існування суспільних відносин, які одночасно входять до предмету як внутрішньодержавного та міжнародного права. У цих випадках застосовуються різноманітні механізми імплементації міжнародного права, тобто реалізації міжнародно-правових норм у національних правових системах.

Основою моністичної теорії примату внутрішньодержавного права є думка, згідно з якою міжнародного права як правової системи не існує взагалі, а права та обов'язки держави у відносинах регулюються, перш за все, її внутрішнім правом. Теорія примату внутрішньодержавного права, представниками якої є А. Цорн, А. Лассон, Е. Кауфман, В. Даневський та ін., виникла і розвивалася під впливом філософських поглядів Г. Гегеля, який вважав, що «держава – це абсолютна влада на землі», і ця влада на власний розсуд може змінювати не лише внутрішньодержавне, а й міжнародне право. Міжнародне право тут існує лише в тій мірі, в якій його норми співпадають з нормами внутрішнього права, а держава сама вирішує, які норми міжнародного права є для неї юридично обов'язковими, а які – ні. Ця теорія зародилася в на початку ХХ ст. в межах німецької філософсько-правової школи як обґрунтування мілітаризму Німеччини, що готувалася до першої світової війни. По суті, теорія примату національного права легітимізує агресивну зовнішню та тоталітарну внутрішню політику держави, тому зараз майже ніким не підтримується [7, с. 64].

Прихильники моністичної теорії примату міжнародного права (Г. Кельзен, Ж. Ссель, Ш. Руссо, Ф. Джессеп та ін.) доводять існування єдиної світової правової системи, в якій норми міжнародного права забезпечують «вищий правопорядок», а норми внутрішньодержавного права завжди підпорядковуються їм. При цьому будь – яка національна норма, що суперечить міжнародному праву повинна визнаватися нікчемною. Основним недоліком цієї теорії є повне чи часткове заперечення державного суверенітету як ключової ознаки держави та державної влади, оскільки міжнародне право фактично знищує внутрішнє і позбавляє державу можливості самостійно займатися законотворчістю. Тому в чистому вигляді ця теорія не знайшла закріплення ні у національних правових

системах, ні у міжнародному праві. Зокрема, при розробці Декларації про принципи міжнародного права (1970 р.) Спеціальний комітет ООН відмовився включити до її тексту положення про те, що суверенітет держави підпорядкований примату міжнародного права [8, с. 88].

Щодо концепції конвергенції, то у міжнародних відносинах починаючи з кінця другої світової війни визнання низкою учених верховенства міжнародного права над внутрішньодержавним пов'язано з висуненням ними ідеї цілковитої відмови від державного суверенітету і створення світової держави і світового права. Так, американські вчені М. Макдугал і М. Райзман пишуть, що в результаті науково-технічного прогресу людство рухається до тісніших і інтенсивніших зв'язків. Хоча держави все ще залишаються основними діячами на світовій арені, але зростає роль і вплив урядових і неурядових організацій. При цьому головними дійовими особами на міжнародній арені стають фізичні особи. У цих умовах, на думку американських учених, необхідно створити світову державу, яка переслідуватиме двояку мету: утворення загального правопорядку для забезпечення прав людини і припинення спроб створення світової тоталітарної держави. Ці і деякі інші учені в цілому вірно відмітили тенденції розвитку світової спільноти, однак утворення світового права і держави абсолютно нереально в сучасних міжнародних відносинах внаслідок політичних, економічних, культурних та деяких інших причин [9, с. 41].

Серед західних, особливо американських фахівців у міжнародному праві певною популярністю користується і прагматична концепція взаємодії міжнародного та національного права. Згідно з цією концепцією ні міжнародне, ні національне право не мають абсолютного примату чи пріоритету один перед одним. У деяких випадках, наприклад щодо забезпечення прав і свобод людини, норми міжнародного права мають вищу юридичну силу, ніж внутрішньодержавні, а в інших випадках, зокрема, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки – навпаки, норми національного права мають пріоритет перед міжнародними. Тому в кожному конкретному випадку необхідно окремо визначати, які правові (тобто національні чи міжнародні норми) мають застосовуватися.

Зростання взаємозв'язку міжнародного та національного права в сучасному світі виявляється у збільшенні кількості міжнародних договорів і національно-правових актів, присвячених аналогічним чи близьким предметів регулювання, в посиленні ролі і значення уніфікованого регулювання, що здійснюється за допомогою міжнародних договорів, визначених суспільних відносин в рамках міжнародного господарського обороту. Зокрема, питання укладення, виконання і денонса-

ції міжнародних договорів регулюються нормами не тільки міжнародного, а й національного права.

Дуалістична теорія виникла наприкінці XIX ст. Одним із її основоположників був відомий німецький юрист Г. Тріпель. Вона набула розвитку у працях Д. Фіцмориса, К. Струппа, Х. Штребеля, Д. Анцилотті, Л. Опенгейма, Р. Кавальєрі, Б. Росса, П. Дроста та інших.

У роботі «Міжнародне і внутрішньодержавне право» Г. Тріпель підкреслює: «Міжнародне і внутрішньодержавне право суть не тільки різні галузі права, але й різні правопорядки. Це два кола, які тісно не стикаються, але ніколи не перетинаються». Інший відомий дуаліст Д. Анцилотті, продовжуючи концепцію Г. Тріпель, пише, що «міжнародна та внутрішньодержавна право тим самим являють собою окремі правопорядки» змінилися. В той же час, Г. Тріпель сформулював три головні критерії, що дають змогу розмежувати внутрішнє та міжнародне право. На його думку, ці системи права мають різні джерела, суб'єктів, предмети регулювання. Однак із плином часу виявилось, що за цими критеріями різниця вже не така чітка [7, с. 88].

Отже, основними джерелами внутрішнього (національного права) є закони та підзаконні акти, а міжнародного – насамперед, звичаї та міжнародні договори. Водночас низка держав дотримується принципу, за яким міжнародне право являє собою частину національної системи права, що знаходить віддзеркалення в їхніх конституціях. Інколи міжнародні договори навіть включають до переліку джерел внутрішнього права. Так, ст. 9 Конституції України закріплює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Висновки. Таким чином, європейські правові стандарти містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування є рамковими, створюючи певну концептуальну стандартизовану модель представницьких та виконавчих локальних інститутів як суб'єктів містобудування, яка наповнюється унормовується, об'єктивується та наповнюється конкретними функціями та повноваженнями на внутрішньодержавному рівні через ухвалення спеціальних інституціональних законодавчих актів.

При цьому оптимальною у сучасних умовах конституційної децентралізації формою імплементації європейських правових стандартів містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування є трансформація основних принципів сталого розвитку міст, втілених в універсальних та регіональних (європейських) джерелах рекомендаційного характеру.

Література

1. Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. М. : Русский яз., 1989. 624 с.
2. Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право. М., 2002. 501 с.
3. Мережко О. Співвідношення міжнародного і національного права. *Юридичний журнал*. 2009. № 2. С. 85-86.
4. Поленина С. В. Взаимодействие международной и внутригосударственной правовых систем. М., 1987. 851 с.
5. Міжнародне право. Основи теорії : Підручник для студ. вищ. навч. закладів за спец. «Міжнародне право», «Міжнародні відносини». К. : Либідь, 2002. 608 с.
6. Фухткіп Н. В. Сучасне селтехутк право : навч. посібник. / За ред. "Т О' ЗО' Фухткіпе. К. : КНТ, 2008. 621с.
7. Антипенко В. Ф. : Підручник у 3 томах / В. Ф. Антипенко та ін. К. : НАУ, 2012 р. Т. 1. 420 с.
8. Хлестов О. Н. Организация Объединенных Наций : её перспективы. РЕМП, 2000. СПб., 2001. С. 9-22.
9. Крассовский О. А. Протокол о биологической безопасности 2000 г. и его взаимосвязь с актами ВТО. *Актуальные проблемы правопорядка*. М., 2003. Вып. 6. С. 65-72.

Анотація

Курчин О. Г. Міжнародні правові стандарти як джерело регулювання містобудівної діяльності. – Стаття.

Актуальність статті полягає в тому, що місцеве самоврядування сьогодні є невід'ємною частиною реалізації та забезпечення життєдіяльності населення, виступаючи в рамках єдиного політичного курсу органів публічної влади кожної країни. В сучасному світі місцеве самоврядування є також основою для розвитку принципів демократії, формування єдиного інтересу та відповідальності жителів у рамках розроблення та вирішення питань на локальному рівні, включаючи містобудівну сферу як один з найважливіших ключових питань місцевого значення. При цьому на сучасному етапі постійно зростає роль міжнародних (універсальних і регіональних) правових стандартів регулювання містобудівної діяльності, що потребує розроблення належних способів імплементації таких стандартів до національної правової системи. Стаття присвячена дослідженню теоретико-методологічних аспектів визначення міжнародних стандартів як джерела регулювання містобудівної діяльності. Стверджується, що імплементація європейських правових стандартів містобудівної діяльності місцевого самоврядування має діалектично поєднуватися з загальною адаптацією українського земельного, містобудівного, архітектурного законодавства до універсальних та європейських принципів і норм, зокрема – в частині належного унормування державного архітектурно-будівельного контролю з передаванням переважної частини відповідних повноважень на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування. Міжнародне та внутрішньодержавне

право являють собою самостійні правові системи, що характеризуються самостійним предметом, методом, цілями та завданнями правового регулювання. Проте, інтернаціоналізація суспільного життя призводить до значного розширення сфери застосування міжнародного права : міжнародно-правовими нормами починають регулюватися не лише міждержавні відносини, а відносини, які виникають у межах однієї держави. В подібних випадках має місце перехрещування правового регулювання одних і тих же суспільних відносин нормами міжнародного та внутрішнього права і виникає необхідність узгодження норм міжнародного та національного права, визначення механізмів взаємовідношення між ними.

Ключові слова: місцеве самоврядування, європейські правові стандарти, децентралізація, імплементація, містобудування.

Summary

Kurchin O. G. International legal standards as a source of regulation of urban development. – Article.

The relevance of the article is that local self-government today is an integral part of the implementation and livelihood of the population, acting within a single policy course of public authorities of each country. In today's world, local self-government is also the basis for the development of democracy, the common interest and responsibility of citizens in the development and resolution of issues at the local level, including urban planning as one of the most important key issues of local importance. At the present stage, the role of international (universal and regional) legal standards for the regulation of urban planning is constantly growing, which requires the development of appropriate ways to implement such standards in the national legal system. The article is devoted to the study of theoretical and methodological aspects of defining international standards as a source of regulation of urban planning. It is argued that the implementation of European legal standards for urban self-government should be dialectically combined with the general adaptation of Ukrainian land, urban, architectural legislation to universal and European principles and norms, in particular – in the proper regulation of state architectural and construction control. the level of executive bodies of local self-government. International and domestic law are independent legal systems, characterized by an independent subject, method, goals and objectives of legal regulation. However, the internationalization of public life leads to a significant expansion of the scope of international law: international law begins to regulate not only interstate relations, but relations that arise within one state. In such cases, there is a cross between the legal regulation of the same social relations by the rules of international and domestic law and there is a need to harmonize the rules of international and national law, to determine the mechanisms of relations between them.

Key words: local government, European legal standards, decentralization, implementation, urban development.