
О. В. БАТАНОВ

Олександр Васильович Батанов, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

СУЧАСНИЙ МУНІЦИПАЛІЗМ ТА ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВОРОЗУМІННЯ В УКРАЇНІ

Усвідомлення сучасними вітчизняними правознавцями значущості питань праворозуміння стало наслідком інтенсивних спроб пошуку варіантів розв'язання проблеми. Поява численних концепцій розуміння права показало, що основні зусилля вчених, як правило, зосереджені на виявленні сутнісних ознак права. Їх теоретична значущість полягає в можливості визначення природи права, генезису його різних історичних типів, а також у здатності чітко і зрозуміло диференціювати право та неправові регулятори суспільних відносин. Крім цього питання праворозуміння нерозривно пов'язане з елементами системи права і не може бути розглянуто окремо від них.

Виходячи з цього, логічним і закономірним є висновок, що науково-правова категорія праворозуміння володіє не тільки теоретичною, а й прикладною цінністю, тому що безпосередньо впливає на формування і розвиток таких елементів системи права як правова норма, правовий інститут і галузь права. Водночас, наукові знання, отримані в процесі вивчення складової частини системи права можуть бути інтерпретовані і на всю систему права загалом. У цьому плані, доволі ілюстративною є проблема муніципального праворозуміння.

Але, якщо у теоретичному плані плюралізм думок з питань праворозуміння слід визнати прийнятним або навіть необхідним, то у прикладному значенні неоднозначними. Подекуди протилежні думки з питання розуміння права мають більш негативне, ніж позитивне значення, особливо у випадку їх одночасного втілення у практиці законотворення. Приклад муніципального права та місцевого самоврядування є тому вагомим підтвердженням. Адже проблематика муніципального праворозуміння напряму пов'язана із процесами виникнення, становлення та реалізації в муніципальному будівництві відповідних соціальних ідей та наукових теорій (концепцій) про походження місцевого самоврядування. У цьому плані ідея місцевого самоврядування виконує особливі пізнавальні функції. Вона дає первинні знання про місцеве самоврядування, відображає те істотне, що притаманне цьому інституту в різні конкретно-історичні періоди, є характерним та особливим для країн, які його визнають. Тобто в ідеях віддзеркалюються загальні та особливі елементи будь-якої моделі місцевого самоврядування в їх динаміці. Саме в еволюційному аспекті – через генезис сутнісних властивостей муніципальної влади, взаємопов'язаність змін у її природі залежно від процесів диференціації та інтеграції, а також історично сформованої організації суспільства можна оптимально концептуалізувати місцеве самоврядування та сформувати цілісну теорію сучасного муніципального права.

Водночас, варто вказати й на те, що теорії місцевого самоврядування мають суттєвий вплив не тільки на становлення вітчизняної муніципальної науки, а і на муніципальне будівництво нашої країни, слугуючи своєрідним інтегруючим орієнтиром правової ідеології. Зокрема, вони істотно вплинули як на зміст низки ключових законів про місцеве самоврядування, відповідних положень Конституції України 1996 р., так і відіграють вагоме значення у процесі сучасних законопроектних робіт, які стосуються можливих змін до чинної Конституції або проектів нової Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування.

У процесі становлення та розвитку муніципальної науки сформувалася низка наукових теорій (концепцій) про походження місцевого самоврядування, які по-різному тлумачать сутність цього інституту, особливості його взаємовідносин з державою.

Так, одна група вчених виходить з концептуального розуміння влади місцевого самоврядування виключно як різновиду (форми, рівня) державної влади або державного управління. Дана позиція знайшла своїх прихильників як у зарубіжній юридичній науці, так і серед вітчизняних вчених. Так, наприклад, у вітчизняній юридичній науці найбільш послідовно та системно означена концепція представлена у працях

В. І. Борденюка¹, на думку якого, існування влади територіальної громади (муніципальної) як різновиду публічної влади, джерелом якої є народ, заперечується тим, що він (як, зрештою, й будь-яка інша спільнота) може бути джерелом лише однієї влади, а не двох: однієї – для органів державної влади, а другої – для органів місцевого самоврядування. Тому, вважає даний автор, влада органів місцевого самоврядування є похідною від державної влади, а не від вигаданої муніципальної влади... Це, продовжує В. І. Борденюк, не виключає існування влади, джерелом якої є територіальна громада. Адже влада притаманна кожному колективу людей, у тому числі й територіальній громаді. Проте, констатує він, у даному разі влада останньої на відміну від влади об'єднань громадян трансформується, по суті, в державну. У сучасних умовах, з позицій даного підходу, місцеве самоврядування слід розглядати як відносно відокремлену частину державного управління, яке повинно пов'язуватися з діяльністю не лише органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування, а вживаний в Основному Законі України термін «місцеве самоврядування» – як умовну назву демократичної системи державного управління на місцях, що передбачає залучення громадян до управління державними справами на засадах відносної самостійності у межах, визначених Конституцією і законами України.

Прикладом втілення у законодавстві державницької концепції місцевого самоврядування може, зокрема, слугувати Закон СРСР «Про загальні начала місцевого самоврядування та місцевого господарства»², який концептуально виходив із необхідності забезпечити можливість вирішальної участі у самоврядуванні населення, верховенство представницького органу – ради. Розподілу представницької та виконавчої влади як самостійних гілок територіального самоврядування не було. По суті, це був перший документ про місцеве самоврядування у сучасному значенні цього поняття, який концептуально виходив із державної природи місцевого самоврядування. Місцеві ради залишалися органами державної влади, але кардинальним чином змінювалися відносини місцевих рад із вищестоящими органами, в основу яких було закладено відмову від командно-адміністративних методів.

У цьому аспекті варто згадати й Закон УРСР «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування в УРСР» від 7 грудня 1990 р.³, який, на думку більшості експертів, був перехідним актом, своєрідним компромісом між радянською і децентралізованою моделями організації публічної влади. Його прийняття не привело, і не могло привести до повної децентралізації влади, а компромісний характер цього Закону стосувався, зокрема, статусу місцевих рад, які визначалися як представницькі органи державної влади, що свідчить про збереження ієрархії рад. Тобто, за деякими зовнішніми атрибутами державної концепції місцевого самоврядування, фактично зберігалася його радянська сутність.

На наш погляд, виникнення концептуального орієнтиру на державний характер природи місцевого самоврядування та його органів, їх завдань та функцій є методологічною рефлексією на ідеї про державу як найбільш сильний і центральний інститут політичної системи суспільства, а також про те, що ті чи інші самоврядні якості місцевої влади можуть рельєфно проявлятися виключно у ході їх зіставлення, зіткнення із державною владою. За цією логікою самоврядування, самоуправління, самодіяльність та інші прояви самостійності можуть виникнути виключно у випадку наявності іншої сторони владовідносин – держави, яка й може дозволити, встановити або спродувати таку самостійність. По суті, це відносини за схемою «людина – держава – влада – свобода», в основі якої принцип оптимального поєднання автономії особи та управлінсько-колективістських начал у взаємовідносинах громадян із суспільством, державою та владою стає можливим тільки як забезпечення негативної свободи – «свободи від ...» будь-кого чи будь-чого, зокрема держави.

Ми не заперечуємо, а навпаки глибоко переконані у тому, що метою взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування має стати розвиток демократичних принципів організації та здійснення місцевого самоврядування в інтересах як держави, так і територіальних громад. Але за державницької концептуалізації природи місцевого самоврядування, як правило, муніципальна влада пов'язується тільки з функціональним аспектом: функції та повноваження надані державою, виконує чи не виконує місцеве самоврядування державні повноваження, водночас як для розкриття природи цього явища, необхідне виявлення сутнісних, іманентних, субстанціональних характеристик феномена муніципальної влади, в якості яких виступають поняття «воля» та «вплив». Саме визнання того факту, що у більшості громадян будь-якої держави є особливі, так звані «публічні», інтереси, відмінні від державних, дозволяє виникнути та сформуватися такому соціально-політичному феномену, як місцеве самоврядування.

Тобто, апологети державницького напряму в муніципальній науці по суті акцентують увагу на похідному, вторинному, октройованому державою характері самоврядної влади, спираючись переважно на нормативістські концепції права. Місцеве самоврядування за цією теорією є видом державної влади, її продовженням на місцевому рівні. Тому, якщо стати на позиції державної теорії місцевого самоврядування, дискусія щодо існування муніципальної влади як самостійного виду публічної влади, її специфічних завдань та функцій, втрачає будь-який сенс, а статус муніципального права фактично зводиться до системи законодавства про місцеве самоврядування

Для теми цього дослідження важливо відзначити той факт, що історично державна теорія вперше визначила політичний аспект самоврядування. Він був пов'язаний із пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади. Автори відповідних державницьких концепцій вперше вказали на зв'язок становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування з характером його політичної підтримки та типом політичного режиму. Означений аспект має важливе теоретико-методо-

логічне значення у процесі осмислення правової природи політичних функцій муніципальної влади, її ролі в механізмі реалізації політичних прав та свобод людини і громадянина та в цілому розуміння місця місцевого самоврядування в політичній системі суспільства.

Інша група теоретиків сучасного муніципалізму займає компромісну позицію: ними визнається подвійна природа влади місцевого самоврядування та його органів. У результаті аналізу природи місцевої влади дані автори роблять висновок про те, що в ній одночасно поєднуються дві засади: громадська та державна. Прихильники цієї концепції, розмірковуючи про ознаки місцевого самоврядування, його відмінності від державної влади та основні функції, доводять, що державні та самоврядні начала знаходяться у площині єдиного поля публічної влади, зміни відбуваються в інтересах децентралізації управління та підвищення його ефективності. Відмінності, головним чином, полягають у виборі засобів реалізації цих цілей.

Так, на думку М. Л. Пешина, проблему природи муніципальної влади необхідно вирішувати з позицій поєднання у природі самоврядування «громадських» та «державницьких» начал. Спираючись на такий синтез, він стверджує, що місцеве самоврядування можна «вбудувати» у державну владу та воно має бути «вбудованим», але лише до певної міри. Питання про те, щоб вірно визначити ступінь цієї «вбудованості». Якщо місцеве самоврядування повністю відокремити від вирішення державних справ, воно стане істинно громадським, але державі тоді доведеться утворювати систему влади для вирішення державних питань на місцевому рівні, яка б територіально «дублювала» його, що економічно неефективно. Якщо самоврядування буде повністю підпорядковуватися державній владі, ми можемо отримати не місцеве самоврядування в його конституційному розумінні (як форму народовладдя, яка забезпечує самостійну діяльність населення щодо вирішення питань місцевого значення), а місцевий рівень державного управління, який буде, безумовно, ефективним у вирішенні завдань, які поставила держава, але при цьому мало буде враховувати інтереси жителів окремих територій, що нівелює сам сенс місцевого самоврядування⁴.

Аргументуючи висновок про те, що сутність муніципальної влади зумовлена державно-громадською природою місцевого самоврядування, яке є зв'язуючою ланкою між державою та суспільством, С. Ю. Карабасов виділяє характерні риси муніципальної публічної влади та формулює визначення її поняття як обмеженої законодавством публічної, недержавної, універсальної, неполітичної, розпорядницької влади, яка безперервно та самостійно здійснюється населенням безпосередньо та (або) через органи місцевого самоврядування⁵.

Системний аналіз висловлених у сучасній науці позицій прихильників дуалістичної точки зору щодо правової природи муніципальної влади, дозволяє зробити висновок, за якого синтез державного та громадського у самоврядуванні – дуже важливий для суспільства. За допомогою єдності цих двох засад вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання: виключається роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності та послаблення держави та інститутів, які складають її; утворюються можливості для більшої частини людей – участь в управлінні справами суспільства та держави, що підвищує культурно-правовий рівень громадян та виховує у них відчуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством та державою; досягається єдина мета – збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; держава більшою мірою входить у курс місцевих справ та приймає відповідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; породжується спільний інтерес для громадян та державних органів, сутність якого полягає у будівництві життя, гідного кожної людини та суспільства у цілому; управління суспільством на основі узгоджених дій перетворюється на єдиний процес творення.

Слід зазначити, що реалізація цих концептуальних положень можлива лише у демократичній та соціально орієнтованій державі, яка здійснює чітку та стабільну внутрішню, у тому числі й муніципальну, політику, та яка створює мотивацію та стимули для розвитку ініціативи людей. У протилежному випадку, держава, як набагато «сильніший» суб'єкт публічних владовідносин, завжди (коли їй це вигідно) може повернутися до централізованої форми управління. Тому, в умовах нестабільного або перехідного політичного режиму дуалістична модель місцевого самоврядування не є стабільною. Вона схильна до перманентних змін або у напрямі адміністративної, або у напрямі децентралізованої моделі, перша з яких характеризується прямим підпорядкуванням органів місцевого самоврядування органам державної влади. Вона завжди знаходиться під загрозою повної «вбудованості» місцевого самоврядування до системи органів державної влади, а через це – його перетворення на місцеве управління.

Представники третьої концепції, прихильником якої є автор цієї публікації, категорично заперечують державну природу влади територіальних громад, розглядаючи місцеве самоврядування як самостійний вид публічної влади. Так, В. Ф. Погорілко вважав, що місцеве самоврядування опосередковує собою відносно самостійний вид влади у системі народовладдя – місцеву, муніципальну владу як владу територіальних спільностей⁶. Характеризуючи місцеве самоврядування, як багатоаспектне явище, яке одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового, вітчизняний дослідник муніципально-правової проблематики В. В. Кравченко стверджує, що місцеве самоврядування – це публічна влада з усіма її атрибутами, і, одночасно, інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави⁷.

Прикладом впливу на розвиток законодавства громадського муніципального праворозуміння можна вважати укладення Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України»⁸ та прийняття Конституції України, які, у частині щодо

місцевого самоврядування переважно виходили саме з громадівської ідеї. Означені акти значною мірою заклали основи запровадження лібералізованої моделі місцевого самоврядування, що зумовило визнання прав територіальних громад на самоврядування та створило певні правові межі інституціоналізації муніципальної влади як самостійного виду публічної влади в Україні.

Так, наприклад, за ст. 7 Конституції в Україні «визнається» місцеве самоврядування, що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади, а якщо взяти за основу ст. 140 Основного Закону України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір у нашій країні було зроблено на користь громадівської теорії. Про це ж свідчить і той факт, що місцеве самоврядування здебільшого самостійно вирішує питання місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах як «природних» населених пунктах.

«Візитною карткою» прихильників підходу, які виходять з концептуального визнання місцевого самоврядування як різновиду влади народу, тобто муніципальної влади, яка є публічною, та не є державною за своєю природою, є висновок щодо існування муніципальної та державної влади як самостійних видів публічної влади. Вони виходять з тези про те, що у вічному спорі про природу місцевого самоврядування – державне воно чи громадське – знаходяться, по-перше, кардинальні відмінності у суб'єктному складі цих видів публічної влади; по-друге, різниця у правовій природі місцевого та державного інтересу, а в силу цього – відмінності у об'єктному складі цих влад, та, по-третє, причини тотальної недовіри «верхів» до самоврядування та культивування опозиційності самоврядування до «верхів». Причому, як, наприклад, свідчить діалектика вітчизняного варіанту місцевого самоврядування, опозиційний характер місцевого самоврядування допускається тільки в умовах громадсько-політичного підйому. Вітчизняний досвід є тому яскравим прикладом. В умовах реакції, переходу до мирного зрощення еволюціонуючих суспільних відносин в існуючий державний порядок, місцеве самоврядування як «незалежний» від держави інститут, як правило цілеспрямовано, трансформується державою у різновид державного управління. Аналізуючи деякі конституційно-проектні пропозиції про внесення змін до Основного Закону України у частині щодо місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що вони повною мірою відображають політику, спрямовану на інтеграцію місцевого самоврядування до загальнодержавної системи.

Для теми даного дослідження важливо відзначити, що громадівській напрям у муніципальній науці чітко визначив природно-правовий, громадянський та соціально-економічний аспект самоврядування. Він був пов'язаний не тільки із пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й осмисленням його ролі у процесах становлення громадянського суспільства. Ідеологи відповідних громадівських концепцій вперше вказали на роль інституту місцевого самоврядування у процесі виникнення та розвитку демократичної державності, інституціоналізації громадянського суспільства та реалізації громадянських свобод.

Означений аспект має важливе теоретико-методологічне значення не тільки у процесі осмислення правової природи муніципальної влади та її функцій, її ролі в механізмі реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина та в цілому осмислення місця місцевого самоврядування у демократичному суспільстві, його політичній, економічній, соціальній та інших системах, а й з позиції розуміння муніципального права як самостійної галузі національного права. Позиціонування самостійної ролі муніципального права – не просто суб'єктивний погляд на проблему, а й науково-практична потреба. Нове бачення ролі муніципального права формується у загальному контексті поглядів на системну організацію національної системи права, що змінюються під впливом різноманітних чинників.

Так, муніципальне право формується під впливом різних чинників, які мають системний характер. До їх числа відносяться, зокрема, об'єктивні (економічні, політичні, територіальні, демографічні) та суб'єктивні (доктринальні, правотворчі, правореалізаційні, соціокультурні), внутрішні і зовнішні, загальні та спеціальні, позитивні і негативні тощо. Механізм факторного впливу на муніципальне право, поряд із загальними закономірностями розвитку, характерними для демократичних держав, відрізняється національно-державною специфікою та особливостями національної муніципальної традиції, що утворює передумови для зміцнення галузевої природи муніципального права.

Отже, актуальність муніципального праворозуміння пояснюється наступними обставинами.

По-перше, в усі часи самими складними і заплутаними були та залишаються остаточно не вирішеними і понині проблеми муніципального праворозуміння і користування муніципальними правами. Справа в тому, що досі не визначена першооснова виникнення місцевого самоврядування, не визначено природу його взаємовідносин з державою та, в силу цього, не знайдені основи муніципального праворозуміння.

По-друге, на сучасному етапі муніципальне праворозуміння визначається з позиції правового інституту як одного з елементів методології праворозуміння, включаючи основні типи праворозуміння у світовій та вітчизняній юриспруденції.

По-третє, з'ясування сутності муніципального праворозуміння є передумовою розуміння загальних ознак муніципального права та його місця у системі права.

По-четверте, муніципальне праворозуміння складається з двох компонентів: суб'єкта праворозуміння та об'єкта праворозуміння. Суб'єктом праворозуміння є конкретний громадянин, що володіє мінімальним муніципальним правовим світоглядом або юрист-практик, який має достатній запас знань про право та місцеве самоврядування, здатний застосовувати і тлумачити правові норми, чи вчений-правознавець, що володіє сумою історичних і сучасних знань, здатний до інтерпретації не лише норм та практики муніципаль-

ного будівництва, а й принципів муніципального права та місцевого самоврядування, що володіє визначеною методологією муніципально-правового дослідження. Об'єктом муніципального праворозуміння може бути система права конкретного суспільства, муніципальне право як галузь права, інститут муніципального права, окремі муніципально-правові норми і в цілому доктрина муніципалізму.

¹ *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія / В. І. Борденюк. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.; *Борденюк В. І.* Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В. І. Борденюк. – К., 2009. – 40 с.

² Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.

³ Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування в УРСР: Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

⁴ *Пешин Н. Л.* Проблемы природы муниципальной власти в аспекте централизации и децентрализации / Н. Л. Пешин: материалы междунар. научн. конф. [«Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы»] (г. Москва, 7–9 апреля 2005 г.) / Под ред. С. А. Авакьяна. – М.: ТК Велби, 2006. – С. 284.

⁵ *Карабасов С. Ю.* Организационные основы местного самоуправления Российской Федерации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / С. Ю. Карабасов. – М., 2008. – С. 9, 14–15.

⁶ Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко (ред.), О. Ф. Фрицький (ред.). – Стер. вид. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 7.

⁷ *Кравченко В. В.* Форми участі неурядових структур у розвитку місцевого самоврядування / В. В. Кравченко // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / М. О. Баймуратов, М. М. Клепацький, В. М. Князев та ін.; [за ред. В. В. Кравченка] / Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. – К.: Атіка, 2003. – С. 50.

⁸ Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України // Голос України. – 1995. – 10 червня.

Резюме

У статті висвітлюються актуальні проблеми становлення муніципального права та його інститутів з точки зору різних типів праворозуміння. Показаний діалектичний взаємозв'язок між відповідними типами праворозуміння та основними концепціями про походження місцевого самоврядування.

Ключові слова: праворозуміння, муніципальне право, місцеве самоврядування, територіальна громада.

Резюме

В статье освещаются актуальные проблемы становления муниципального права и его институтов с точки зрения разных типов правопонимания. Показана диалектическая взаимосвязь между соответствующими типами правопонимания и основными концепциями о происхождении местного самоуправления.

Ключевые слова: правопонимание, муниципальное право, местное самоуправление, территориальная громада.

Summary

The article actual problem of municipal law and its institutions in terms of different types of law understanding is analyzed. The dialectical connection of between the types of law understanding and basic concepts about the origin of the local government is shown.

Key words: of law understanding, municipal law, local self-government, territorial communities.

Отримано 30.05.2011