

О. В. БАТАНОВ

Олександр Васильович Батанов, кандидат юридичних наук, ст. науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

**ФЕНОМЕНОЛОГІЯ СУЧАСНОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Формування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної державності України. На шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та інших перепон. Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, формальне декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки нормативне закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й створення реальних правових, організаційних, економічних, соціальних, кадрових та інших умов для реалізації її завдань та функцій.

Системний характер муніципальної влади, її взаємозв'язків із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно вимагає не тільки концептуального аналізу генезису інститутів місцевого самоврядування в історичній ретроспективі та виявлення чинників та умов становлення, системних та функціональних характеристик муніципальної влади в сучасній Україні, а усебічного наукового осмислення перспективного розвитку муніципальної демократії у контексті конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної та інших реформ, які перманентно декларуються та ініціюються протягом останніх років, та процесів поступового формування в Україні класичного муніципалізму. У цьому аспекті, зокрема, варто виділити наукові публікації таких відомих вітчизняних науковців як М. О. Баймуратов, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський та ін.

Місцеве самоврядування, як принципово нова система організації публічної влади на місцях, є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектору розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без виключення пост-соціалістичних держав Європи, у тому числі й України. Фундаментальними принципами проведення сучасних реформ проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг.

Водночас, якщо в таких європейських державах, як Польща, Литва, Латвія та інших країнах нової демократичної хвилі, реформи публічної влади призвели до позитивних результатів, формування дієздатних територіальних громад та реального місцевого самоврядування, яке ефективно та незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям різноманітні публічні послуги, то в Україні ефект від діяльності територіальних громад поки що не відчутний. Процеси формування дієздатних територіальних громад, незважаючи на розвиток муніципального законодавства, ратифікацію відповідних міжнародно-правових актів, тощо не приводять до істотних зрушень у функціонуванні й розвитку громадянського суспільства і демократичної держави.

Саме тому, на наш погляд, визнання на конституційному рівні як одного з ключових принципів конституційного ладу та сучасного конституціоналізму інституту місцевого самоврядування, стало як конституційно-легальним підтвердженням того, що одним з концептуальних орієнтирів на шляху до формування в Україні соціально-правової та демократичної державності мають стати ідейні засади класичного муніципалізму, так і конституційним обов'язком держави усебічно гарантувати муніципальні права особи.

Сучасний етап розвитку інститутів муніципалізму в Україні зумовлений істотними змінами в механізмі конституційно-правового регулювання суспільних відносин та якісним оновленням системи, структури та змісту конституційного та муніципального права. На наш погляд, сутність та зміст класичного муніципалізму необхідно розглядати та розуміти з різних позицій:

– *аксіологічної*, яка розкриває ціннісний потенціал феномену муніципалізму як політико-правової ідеології, що являє собою систему ідеалів та ідей про фундаментальні цінності муніципальної демократії та прав людини (їх генезис, систему, форми вираження, методи та ступінь реалізації і захисту) та генетично пов'язана з феноменом муніципальної влади, в основі якої знаходиться симбіоз муніципально-правової теорії та практики. Так, наприклад, свобода, солідарність, рівність, моральність, альтруїзм, самоорганізація, самодисципліна, самовідповідальність, субсидарність є сенсоутворюючими цінностями демократії, прав людини та сучасного муніципалізму. Саме у цьому сенсі варто сприймати концептуальне установлення, закріплене в преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування: «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму» Допоки в кожній територіальній громаді відповідні цінності та принципи не знайдуть свого усебічного втілення, місцеве самоврядування залишатиметься лише привабливою демократичною декларацією. Ціннісні характеристики змушують звернути увагу і на цивілізаційно-історичний контекст розвитку місцевого самоврядування. Без цього важко зрозуміти сучасну модель організації місцевого самоврядування, відповісти на питання про причини уособлення в суспільстві місцевого самоврядування як виду публічної влади, розглянути еволюцію тих чи інших форм залежності між політико-правовою моделлю місцевого самоврядування та детермінуючими її соціально-економічними, духовно-культурними, цивілізаційними чинниками;

– *гносеологічної (епістемологічної)*, що дає знання про процеси визнання, становлення та перманентного розвитку муніципалізму, місцевого самоврядування та інститутів локальної демократії в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. У цьому аспекті і варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади». Особливістю місцевого самоврядування та муніципальної демократії як відкритої та самостійної системи, яка породжена громадянським суспільством та пов'язана з його політичною системою мережею безкінечних прямих та зворотних зв'язків, є циклічно-хвильовий характер її існування та розвитку. Місцеве самоврядування є органічною частиною оточуючого середовища та втілює у собі всю його багатогранність. Його еволюція – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, критеріями виділення яких як правило є різкі, переломні моменти у розвитку суспільства і держави, демократії та владних інститутів, які були викликані сукупністю загальноцивілізаційних, державних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, які детермінують можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування у конкретній державі;

– *онтологічної*, що концептуалізує феномен муніципалізму як особливу форму існування суспільної свідомості та механізму втілення у буття людини ідеалів муніципальної демократії та ідей високого авторитету людської особистості, поваги до її гідності, прав та свобод, а саме – муніципальної свідомості, побудованої на свідомій переконаності у необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності інститутів муніципальної влади та правових норм, на основі яких вони визнаються державою та моделюють можливість досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади, заснованих на нормах природного права та правового закону. Ми вважаємо, що означений аспект є одним із ключових як у процесі формування сучасного муніципалізму в Україні цілому, так і в плані розвитку муніципальної влади зокрема. Адже найголовнішою передумовою зрушень у справі муніципалізації місцевої влади має бути формування муніципального мислення суспільства, розвиток масової культури самоврядування, витребуваність у народі самого муніципального принципу;

– *вітальної*, яка фіксує такі детермінанти та телеологічні орієнтири існування муніципалізму та локальної демократії, які мають життєутворююче значення. Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. У силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у рамках цих життєвих циклів в основному замикається життєдіяльність місцевого співтовариства;

– *праксеологічної*, яка дає знання про сучасний муніципалізм як практику організації та функціонування муніципальної влади та реалізації прав людини у сфері місцевого самоврядування, яка склалася під впливом загальноновизнаних ідей та принципів муніципальної демократії. У даний час найбільш актуальним завданням місцевої влади стає не тільки реалізація нею своїх самоврядних функцій та повноважень, а й утворення та послідовна реалізація різноманітних організаційно-правових форм, способів, засобів, напрямів безпосередньої публічно-самоврядної діяльності, які б сприяли якомога більш повному включенню населення у процес вирішення місцевих проблем, стимулюванню інтересу й ініціативи до самоорганізації. Саме ця обставина формує як практичне значення ефективної, побудованої на європейських стандартах муніципальної демократії, організації та діяльності муніципальної влади, так і науково-дослідницький інтерес до вказаної проблематики, враховуючи колосальний соціальний запит на методологічно осмислену інформацію, яка б висвітлювала багатогранні аспекти публічно владної діяльності місцевого самоврядування;

– *функціональної*, яка передбачає відображення ролі і значення місцевого самоврядування як динамічної системи та цілеспрямованої діяльності, через яку, власне кажучи, виражається сутність муніципальної влади та практична підвалина сучасного муніципалізму. Так, держави – члени Ради Європи, які підписали Європейську Хартію про місцевого самоврядування виходили з того, що «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління» (преамбула Європейської Хартії про місцевого самоврядування). Йдеться як про діяльність окремих елементів, які складають механізм місцевого самоврядування (органи та посадові особи місцевого самоврядування, територія, нормативно-правові акти, комунальна власність тощо), так і цілеспрямовану діяльність всієї соціально-політичної системи суспільства та демократичної державності в цілому, яка зводиться до вирішення важливіших завдань та досягнення глобальних цілей, які виникають у даний історичний період перед суспільством та державою у цілому. Це дозволяє більш глибоко осмислити тривалий історичний процес виникнення, розвитку, зміни, організації, модернізації різних моделей, типів, видів муніципальних систем та форм здійснення місцевого самоврядування, тобто процес формування та еволюції муніципалізму та муніципальної влади як іманентної ознаки соціально-правової державності. Поняття муніципалізму як раз і характеризує наявність демократичної організації суспільства, різні етапи, які це суспільство проходить у своєму історичному бутті, та найголовніше – різні функції, які виконує місцевого самоврядування;

– *організаційної*, що дає інформацію про інституціональні особливості сучасного муніципалізму в контексті виникнення, формування та розвитку та системні якості суб'єктів та організаційних структур місцевого самоврядування. Адже, незважаючи на своє конституційне закріплення з позиції суб'єктного складу, за своєю сутністю система місцевого самоврядування є цілісною природною системою що самоорганізується. Багатогранні прояви муніципальної влади, розвиток соціальних, психологічних, моральних цінностей, норм та інститутів усередині територіальної громади – це ті дані які держава при всьому бажанні не може утворити. Вона лише визнає, створює (у тому числі й організаційні) умови для їх перспективного розвитку. Розуміння того, що територіальна громада, будь-то великого мегаполісу або невеликого провінціального міста, села або селища є, власно кажучи, самоорганізованою системою, життя якої так чи інакше «самоналагоджується» без держави стосовно до місцевих умов: самоорганізація має прояв опосередковано, через поведінку індивідів, груп, спільностей, йдеться про сучасне місцевого самоврядування, античне чи середньовічне, відкриває нові шляхи вивчення феномену муніципальної демократії, а у подальшому – шляхи оптимізації процесів інституціоналізації муніципальної влади в Україні. Предметом уваги при цьому виступають не фрагменти реальності (органи публічної влади, люди, територія, власність, нормативні акти тощо), а, скоріше, сфери взаємодії, взаємовпливу та взаємопроникнення цих інститутів, феноменів та явищ, процеси функціонування муніципальної влади як цілісної системи;

– *комунікативної*, що дозволяє розглядати місцевого самоврядування як інструмент реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс та сутність місцевого самоврядування полягає у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. Саме така спрямованість місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, вищою цінністю якої є людина, її права та свободи. У цьому аспекті необхідно усвідомлювати, що перспективи модернізації соціально-економічної, політичної та правової систем українського суспільства у даний час визначаються не тільки об'єктивними закономірностями інноваційного розвитку держав в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, процесами зближення правових систем сучасності, а й необхідністю врахування та гармонізації у процесі формування вітчизняного конституціоналізму локального-особистісного фактора та різноманітних особистісних та колективних, місцевих, регіональних і державних інтересів, розмаїття історичних, національно-культурних та інших особливостей розвитку територіальних громад як первинної суб'єктної основи муніципальної влади, яка у сучасному світі закономірно визнається основою будь-якого демократичного ладу;

– *конституційної*: муніципалізм та розвиває і дієздатне місцевого самоврядування виступає не тільки як локальний вимір вітчизняного, європейського та світового конституціоналізму в цілому, а є системоутворюючою детермінантою його виникнення, існування та перспективного розвитку. Місцевого самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами європейської політики та конституційно-правового регулювання. Зокрема, прийняття Європейської Хартії про місцевого самоврядування у першу чергу детерміноване метою Ради Європи досягнути «більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням» (преамбула Європейської Хартії про місцевого самоврядування). Муніципалізація конституційного життя та конституційного права, передусім маючи вихід на локальний рівень, торкається усіх процесів трансформації та модифікації публічної влади в умовах демократизації держави та суспільства. У цьому аспекті, муніципалізм (поряд із парламентаризмом¹), акумулюючи усі ідейні установки, системні якості, ознаки та атрибути конституціоналізму, є його концептуальним та інституціональним базисом: муніципалізм – на локальному рівні, а парламентаризм – загальнонаціональному (загальнодержавному). Саме такий вимір муніципальної демократії, як продукт локальної громадянської активності самого населення, автоматично програмує демократичний політичний режим у державі та суспільстві. Тільки у тій країні, в якій визнається, існує, практикується та усебічно гарантується місцевого самоврядування та основоположні цінності муніципалізму, як правило, може сформуватися

алгоритм, згідно якого законодавча влада обирається демократично, а виконавча влада їй підконтрольна та відповідальна. У державі, в якій сформувалися основні інститути муніципалізму, наявне вертикальне ранжирування громадянської влади – люди обирають та контролюють як тих, хто приймає національні закони, за якими вони будуть жити, так і тих, хто ці закони здійснює на місцях;

– *суб'єктної*, яка виходить з того, що незважаючи на полісуб'єктність муніципальної влади формуючою основою муніципально-владних відносин є територіальна громада. Найважливіші суспільно значущі характеристики територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади мають прояв у тому, що вони формують уявлення кожної людини як жителя свого населеного пункту про особливості ментальності суспільства та держави, демократичні інститути публічної влади та механізм її здійснення. Усі публічно-владні самоврядні інститути не нав'язуються населенню згори, а уходять своїми коріннями в сутнісні природно правові ознаки територіальної громади як первинної суб'єктної основи громадянського суспільства. Стан правової держави, ефективної державності, цивілізованого громадянського суспільства та муніципалізму залежить від рівня розвиненості та самоорганізованості місцевого населення в дієздатні територіальні громади, якості їх функціонування;

– *об'єктної*: основними об'єктами муніципальної влади виступають питання місцевого значення, тобто питання (справи), які витікають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади України. Така телеологічна спрямованість діяльності муніципальної влади логічно впливає з положень частини другої та третьої ст. 4 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, згідно якої «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином». Лише легалізація державою згідно даного принципу соціальної сфери дії місцевого самоврядування стане не лише свідченням визнання місцевого самоврядування як виду публічної влади, а й телеологічною детермінантою формування та перспективного розвитку вітчизняного муніципалізму. Означений аспект підтверджує, що ефективна модель взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування в контексті становлення об'єктної основи муніципальної влади може бути побудована лише за умовою чіткого розподілу функцій: органи державної влади вирішують питання державного значення, населення та громадські інститути вирішують питання громадського характеру. Тому, найбільш правильним в умовах нерозвинутого громадянського суспільства в Україні, слід визнати збереження та зміцнення механізму реалізації певних громадських функцій за місцевим самоврядуванням як інститутом, що гарантується державою, та з цього логічно витікає висновок щодо необхідності, по-перше, розумного самообмеження держави в процесі «вбудування» місцевого самоврядування в свою систему та, по-друге, чіткої регламентації об'єктної основи муніципальної влади;

– *дефінітивної (категоріальної)*, що базується на припущенні здатності муніципалізму як понятійного елемента виокремити систему категорій сучасного муніципального права («муніципальна влада», «муніципальні права особи», «муніципальний лад», «муніципальний процес», «муніципальний режим», «муніципальна демократія»). Так, наприклад, виділення у системі категорій сучасного муніципального права поряд із категорією «муніципалізм» таких категорій як «муніципальна влада» та «муніципальні права особи» детерміновано, по-перше, тим, що обидві категорії існують у сфері муніципально-правових відносин та отримують правове оформлення у нормах відповідної галузі. Тому співпадає предметна сфера, у якій складаються та мають прояв ці категорії. По-друге, їх щільний взаємозв'язок обумовлений співвідношенням та співпадінням інтересів носіїв муніципальної влади та інтересів власників муніципальних прав. Тому ідея поєднання у предметі науки муніципального права такої системи категорій має знайти вираження у її системі, функціях, методології тощо. Ідея, яка закладена у цих та інших юридичних категоріях, складає сутність предмету науки муніципального права, проявляється у змісті об'єктів, які вивчаються цією наукою, відображається у її поняттях та інших теоретичних конструкціях. Ідея муніципальної влади та муніципальних прав особи, будучи центральною проблемою сучасного муніципалізму, виступає у ролі свого роду філософії та ідеології муніципального права.

На наше переконання, тільки у своїй єдності означені та інші аспекти у розумінні сутності муніципалізму (у тому числі в контексті ідей та цінностей світового конституціоналізму, його змістовних та системно-структурних характеристик, серед яких демократія, конституційно-правова свобода, конституція, конституційне законодавство, конституційні правовідносини, конституційна правосвідомість, конституційний правопорядок²) дозволяють говорити про існування даного феномену не тільки як привабливої концептуальної моделі, а й об'єктивної реальності, яка має аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, інституціональні, конститутивні, нормативні, функціонально-телеологічні, історичні, національні та ментальні параметри, які еволюційним шляхом склалися під впливом відповідних ідей та принципів. У рамках сучасного світового конституціоналізму саме через призму функціонування муніципалізму, який, на думку М. О. Баймуратова, забезпечує якісно новий рівень розвитку і взаємодії автономії і колективізації інтересів людини на локальному рівні функціонування соціуму, територіальне співтовариство у перспективі розвивається і трансформується на активного продуцента конституційної свідомості та культури, що є телеологічно-стратегічними критерійними ознаками ідеології національного і світового конституціоналізму³.

Такий симбіоз сутнісних, змістовних та системно-структурних характеристик сучасного муніципалізму дозволяє зрозуміти зміст європейської концепції місцевого самоврядування як права і спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (ст. 3 Європейської Хартії про місцеве самоврядування). Тому, тільки за умови їх концептуальної, інституціональної та функціональної інсталяції у механізм демократичного конституційного ладу, є оптимальною та, по суті, універсальною основою для вирішення значної кількості суспільних справ, у тому числі та у першу чергу прав людини, що свідчить про колосальний гуманістичний потенціал інститутів муніципальної влади та локальної демократії.

¹ Гуляева Е. А. Парламентаризм как концептуальное и институциональное основание конституционализма: опыт отраслевого и сравнительно-правового анализа : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Е. А. Гуляева. – СПб., 2006. – 21 с.

² Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / А. Р. Крусян. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 499.

³ Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму / М. О. Баймуратов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4-5. – С. 46.

Резюме

У статті розкривається сутність категорії «муніципалізм». Показане її місце у системі категорій сучасного конституційного та муніципального права. Виділяються елементи системи сучасного муніципалізму та розкривається їх сутність.

Ключові слова: сучасний муніципалізм, муніципальна влада, муніципальні права особи.

Резюме

В статье раскрывается сущность категории «муниципализм». Показано ее место в системе категорий современного конституционного и муниципального права. Выделяются элементы системы современного муниципализма и раскрывается их сущность.

Ключевые слова: современный муниципализм, муниципальная власть, муниципальные права личности.

Summary

In the article the contest of the category «municipalism» is given. Its place in the system of categories of modern constitution and municipal law is shown. The elements of system of modern municipalism are defined and its contest is analyzed.

Key words: modern municipalism, municipal power, municipal human rights.

Отримано 29.09.2010

Г. Г. АБАСОВ

Гафіс Гасан-огли Абасов, кандидат юридичних наук, начальник служби охорони громадського порядку Сімферопольського міського управління ГУ МВС України в АР Крим

ГАРАНТІЇ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА СПЕЦИФІЧНІ ОЗНАКИ

Формування в Україні правової держави та громадянського суспільства безпосередньо пов'язане з проблемою становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування, створення міцних гарантій прав місцевого самоврядування, вирішення якої базується на розробці та застосуванні дійових умов, прийомів та механізмів їх реалізації у суспільних відносинах. Адже, який би високий авторитет не мали норми, які закріплюють права місцевого самоврядування, займаючи пріоритетне положення не лише в Конституції, а й у всій системі законодавства України, вони повинні швидко і ефективно реалізовуватись у фактичних суспільних відносинах, оскільки на сьогоднішній день розвиток місцевого самоврядування є першочерговим завданням будь-якої демократичної держави.

Сьогодні у юридичній літературі питання щодо визначення гарантій місцевого самоврядування в цілому, а також прав і свобод його окремих суб'єктів, передусім територіальних громад, є дискусійним та, незважаючи на наявність певних наукових праць, малодослідженим. Значною мірою це зумовлено тим, що, по-перше, і в загальній теорії права, питання про поняття гарантій не можна вважати вирішеним остаточно,