

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.5

О. Батанов,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Корещького НАН України

МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА У СИСТЕМІ СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ

Аналіз вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування вказує, що держава сприймає місцеве самоврядування в кількох іпостасях. В одній якості місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства, ефективною формою самоорганізації людей, руху в напрямі людської солідарності. В цьому сенсі й слід розуміти термін «визнається», а саме: чіткі наміри визначити для України демократичний шлях розвитку; принципівий вибір політичної системи, в основі якої знаходяться загальнолюдські цінності (а місцеве самоврядування — одна з них); зобов'язання держави у відношенні до громадян забезпечити відповідний комплекс громадянських правомочностей, їх публічно-правову охорону і захист.

Іншими словами, Конституція України підводить місцеве самоврядування в ранг природного права територіальної громади — права місцевого населення самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення незалежно від державних структур, у межах законів, власної фінансово-економічної бази та у своїх інтересах. Це право територіальної громади є важливішою складовою частиною єдиної системи природного права. Це означає, що місцеве самоврядування як споконвічне право громади має не октройований характер, а належить громаді в силу її природи. Держава за допомогою правових заходів лише впорядковує, зовнішньо оформлює самоврядну активність

територіальних громад, не встановлюючи її. Тим самим місцеве самоврядування є явищем громадського, а не державного життя. Визнаючи та гарантуючи дане право, держава дає можливість самостійно розвиватися територіальним громадам, водночас підкріплюючи та захищаючи муніципальну діяльність за допомогою ряду заходів, які, насамперед, передбачені конституційно.

Також не можна не відмітити, що територіальні громади є одними з пріоритетних інститутів громадянського суспільства. Концептуальний аналіз феномена громадянського суспільства свідчить, що це велика самоорганізована суперсистема, яка складається з багатьох недержавних інститутів та асоціацій фізичних осіб. При цьому не тільки у цілому громадянське суспільство, але й його спільності на місцях представлені значним «ансамблем» самоврядних скооперованих громад та об'єднань громадян. Багатогранний характер їхніх взаємовідносин з державою має прояв у всіх сферах суспільного життя, у процесі яких розвиваються зв'язки громадськості та різних громадських об'єднань громадян з інститутами державної влади та місцевого самоврядування. Інше питання — який рівень розвитку громадянського суспільства і територіальних громад та їх вплив на державні та суспільні справи?

Концептуальний аналіз відносин у системі координат «громадянське суспільство — держава» об'єктивно свід-

чать, що такі відносини не опосередковані державою: держава не є і не може бути суб'єктом громадянського суспільства. Тут кореляція значно складніше. Як громадянське суспільство проникає у сферу діяльності держави, беручи участь у формуванні та контролі за її діяльністю, так і держава впливає на відносини у сфері громадянського суспільства, передусім здійснюючи їхнє правове регулювання. Суть цих відносин полягає у тому, що держава нібито вибудовує правову модель громадянського суспільства, яка потім наповнюється конкретним змістом.

Разом з тим діалектика взаємовідносин держави та громадянського суспільства свідчить, що їх вплив на розвиток та діяльність одне одного взаємне. Правове регулювання відносин у сфері громадянського суспільства та територіальних громад відбувається як за ініціативою держави та її органів, так і у результаті впливу на них інститутів та асоціацій громадянського суспільства. Цей процес на різних етапах розвитку суспільства не є однаковим. Із урахуванням рівня демократії, соціальної активності, політичної та правової культури у суспільстві на одних етапах у розвитку громадянського суспільства та місцевого самоврядування рушійна роль належить державі, на інших етапах — самому громадянському суспільству та його інститутам.

Також місцеве самоврядування варто розглядати як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Право самостійно, без втручання ззовні, вирішувати власні проблеми та урядувати своїм життям, є органічною частиною системи прав людини і громадянина у демократичному суспільстві. Це право знаходить свою присутність практично в кожній сфері життєдіяльності людини (економічній, соціальній, культурній, політичній та ін.), відображаючи життя людини в особливому якісному стані, пов'язаному як із затвердженням у громадській свідомості та практиці ідеї свободи особи, так і розумінням того, що найкращою мірою вирішити проблеми людини може

лише та влада, яка найближче знаходиться до неї, і цією владою є місцеве самоврядування.

Інший аспект проблеми полягає у розумінні місцевого самоврядування як елемента системи інститутів конституційного ладу України. Концептуалізація місцевого самоврядування як інституту конституційного ладу має важливе значення насамперед у контексті становлення конституціоналізму в Україні [5]. Місцеве самоврядування в контексті науково-практичної парадигми українського конституціоналізму — це самостійний вид публічної влади, яка носить недержавний характер, має відповідні кваліфікаційні характеристики, що відрізняють її від інших видів влади та дозволяють оцінювати місцеве самоврядування як принцип формування та організації місцевої влади на основі демократії, деконцентрації і децентралізації публічної влади та управління.

Ефективне здійснення місцевого самоврядування припускає взаємодію цього інституту з державною владою. Розвиток сучасного конституціоналізму нерозривно пов'язаний з удосконаленням здійснення публічної влади на місцевому рівні, що неможливо без спільної діяльності, консолідації зусиль органів публічної влади — державних і самоврядних. Лише в цих умовах можливе демократичне, децентралізоване управління територіями, що є одним з пріоритетних напрямів функціонування системи конституціоналізму [18].

На наш погляд, визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні як одного з ключових принципів конституційного ладу та сучасного конституціоналізму, стало 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.

Незважаючи на колосальний науковий інтерес до питань місцевого самоврядування в сучасній Україні, проблематика класичного муніципалізму, його сутності, змісту та системи залишаєть-

ся майже не дослідженою у вітчизняній юридичній науці, хоча сам термін «муніципалізм» використовується доволі активно вже тривалий час.

Муніципалізм як суспільно-політичний феномен розглядається деякими дослідниками, по-перше, як продукт теорії та практики буржуазного місцевого самоврядування (так званій «буржуазний муніципалізм») [6; 7; 19]; по-друге, як самостійний дослідницький проект у період переходу від класичної муніципальної науки до науки радянського будівництва у 20-ті роки минулого століття [21, с. 9; 26; 27]; по-третє, за відсутності дефінітивного визначення, по суті, як концептуальна характеристика стану розвитку місцевого самоврядування у певну епоху у певній країні або у зарубіжних країнах у цілому [1; 3; 11; 13; 17; 21, с. 7, 10; 22; 25]; по-четверте, у зв'язку із формуванням муніципальної правосвідомості, свідомим вихованням почуття належності до рідної спільноти, свого населеного пункту, «малої батьківщини» [20]; по-п'яте, як ідеологія і практика місцевого самоврядування на рівні населеного пункту в цілому, на рівень вище порівняно з територіальною (сусідською) громадою; як практична реалізація основних засад, принципів і можливостей міської (селищної, сільської) автономії [12; 16]; по-шосте, органічна частина конституціоналізму та результат розвитку концепцій місцевого самоврядування під впливом його принципів та ключових ідей [4; 14; 15; 23].

Також муніципалізм є сучасним напрямом у теорії анархізму — «лібертарний муніципалізм» («комуналізм») північно-американських соціальних екологів на чолі з відомим теоретиком екоанархізму, видатним соціологом та мислителем сучасності Мюрреєм Букчиним. Це варіант так званого міського анархізму як комунальної системи базисного громадянського самоврядування. Лібертарний муніципалізм Мюррея Букчина вміщує місто або околиці у центр революційного процесу та усїєї анархістської політики. Стрижнева ідея лібертарного муніципалізму — пере-

творення муніципальних органів влади в інститут суспільного самоврядування [2; 8; 9; 28–30]. По суті, це не тільки сучасне прочитання ідей П. Ж. Прудона, М. О. Бакуніна, П. О. Кропоткіна та інших теоретиків анархізму, а і поглядів Й. Альтузіуса, А. де Токвіля та низки інших видатних мислителів минулого.

На наше переконання, тільки у своїй єдності означені аспекти у розумінні сутності муніципалізму (у тому числі у контексті ідей та цінностей анархізму, серед яких — свобода, солідарність, рівність, моральність, альтруїзм, здатність до самопожертви тощо [24]) дозволяють говорити про існування цього феномена не тільки як привабливої концептуальної моделі, а й об'єктивної реальності, яка має аксіологічні, 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 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 конституціоналізму [4].

Сучасний етап розвитку муніципалізму в Україні обумовлений істотними змінами у механізмі конституційно-правового регулювання суспільних відносин та якісним оновленням структури та змісту як науки конституційного права, так і науки муніципального права. На наш погляд, сутність муніципалізму необхідно розглядати та розуміти:

по-перше, в аксіологічному та гносеологічному вимірі як політико-правову ідеологію, яка 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, субсидіарність є сенсоутворюючими цінностями демократії, прав людини та сучасного муніципалізму. Допоки у кожній територіальній громаді відповідні цінності та принципи не знайдуть свого усебічного втілення, місцеве самоврядування залишатиметься лише привабливою демократичною декларацією;

по-друге, в онтологічному вимірі 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 можливості 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 з ключових як у процесі формування сучасного муніципалізму в Україні в 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;

по-третє, у праксеологічному вимірі 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 місце-

вої 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 попит на методологічно осмислену інформацію, яка б висвітлювала багатогранні аспекти публічно-владної діяльності місцевого самоврядування;

по-четверте, локальний вимір вітчизняного конституціоналізму в цілому. У цьому аспекті, муніципалізм (поряд із парламентаризмом [10]), акумулюючи усі ідейні настанови, 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 місцеве самоврядування та основоположні цінності муніципалізму, як правило, може сформуватися алгоритм, згідно з яким 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.

Ми вважаємо, 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 інтеграції, процесами зближення правових систем сучасності, а й необхідністю врахування у процесі формування вітчизняного конституціоналізму локально-особистісного фактора, 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.

У цьому аспекті муніципалізм та реальне місцеве самоврядування, за умови їх концептуальної, інституціональної та функціональної інсталяції у механізм демократичного конституційного ладу, виступають оптимальною та, по суті, універсальною основою у вирішенні значної кількості суспільних справ, у тому числі та у першу чергу прав людини, що свідчить про колосальний гуманістичний потенціал муніципальної влади та інститутів муніципальної демократії в цілому.

Ключові слова: сучасний муніципалізм, муніципальна влада, публічна влада, конституціоналізм.

У статті виділяються елементи сучасного муніципалізму та розглядається їх сутність. Висвітлюються концептуальні проблеми теорії муніципальної влади в Україні. Розкривається правова природа муніципальної влади як інституту сучасного конституціоналізму.

В статтє выделяются элементы современного муниципализма и раскрывается их сущность. Освещаются концептуальные проблемы теории муниципальной власти в Украине. Раскрывается правовая природа муниципальной власти как института современного конституционализма.

In the article the elements of modern municipalism are given and its contest is analyzed. In the conceptual problems of theory of the municipal power in Ukraine are covered. The legal nature of the municipal power as institute of a modern constitutionalism reveals.

Література

1. Акмалова А. А. Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации: Теоретико-методологический аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / А. А. Акмалова. — М., 2003. — С. 31, 32.
2. Анархия в городах. Либертарный муниципализм Мюррея Букчина [Электронный ресурс] // Сетевой проект «Мы и анархия». — Режим доступа : <http://anarchism.narod.ru/town.html>.
3. Бабичев И. В. Основания российского муниципализма и его современное состояние // Местное право. — 2009. — № 5–6. — С. 9–26.
4. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009. — № 4–5. — С. 46.
5. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування в контексті українського конституціоналізму // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». — К., 2007. — Вип. 2 : Правові та фінансові механізми муніципального управління / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. — С. 32–38.
6. Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания) / Г. В. Барабашев. — М. : МГУ, 1971. — 280 с.
7. Белый А. В. Местное самоуправление в Российской Федерации в 1991–2005 гг.: история становления и развития : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 «Отечественная история» / А. В. Белый. — М., 2009. — С. 13.
8. Букчин М. Лібертарний муніципалізм: загальний огляд [Електронний ресурс] // Живой журнал LIVEJOURNAL. — Режим доступа : http://community.livejournal.com/ua_indymedia/262719.html.

9. Букчін М. Що таке комуналізм? Демократичний вимір анархізму [Електронний ресурс] // ЛІВА СПРАВА — Портал українських лівих. — Режим доступу : http://livasprava.in.ua/archive/index.php?option=com_content&view=article&catid=23&id=306:--s--ss.
10. Гуляева Е. А. Парламентаризм как концептуальное и институциональное основание конституционализма: опыт отраслевого и сравнительно-правового анализа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Е. А. Гуляева. — С.Пб., 2006. — 21 с.
11. Еремян В. В. Современный мексиканский муниципализм : учеб. пособие / В. В. Еремян. — М. : Изд-во УДН, 1996. — 90 с.
12. Заблоцький В. П. Створення життєздатної місцевої громади як форма трансформативної демократії [Електронний ресурс] // Українсько-канадський проект «Розбудова демократії». — Режим доступу : http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_2000/section_4/Zablotsky.pdf.
13. Зуева Ю. А. Самоуправление как форма осуществления публичной власти в условиях государства переходного периода : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства ; история правовых учений» / Ю. А. Зуева. — Ростов н/Д, 2003. — С. 6.
14. Кампо В. Является ли Украина конституционным государством? // День. — 1999. — 18 нояб.
15. Кампо В. М. Український муніципалізм: історія і сучасність // Хроніка-2000 : укр. культурол. альм. — 1998. — Вип. 27-28. — С. 492-504.
16. Козловець М. А. Идеология как фактор консолидации суспільства [Електронний ресурс] // Авторські реферати, курсові та дипломні роботи. Онлайн бібліотека: підручники, навчальні посібники, лекції. — Режим доступу : <http://studentam.net.ua/content/view/7172/97>.
17. Краюшкина Е. А. Эффективность местного самоуправления в условиях становления гражданского общества в России (региональный аспект) : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 23.00.02 «Политические институты ; этнополитическая конфликтология ; национальные и политические процессы и технологии» / Е. А. Краюшкина. — Саратов, 2008. — С. 16.
18. Крусян А. Р. Публічна влада у системі сучасного українського конституціоналізму // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2010. — № 3. — С. 59-60.
19. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2002. — С. 46.
20. Людина — Громада — Регіон. Антикризова стратегія розвитку [Електронний ресурс] // Західноукраїнський ресурсний інтернет-портал дистанційної освіти з суспільно-гуманітарних наук. Проект Центру політичних досліджень. — Режим доступу : <http://westukr.itgo.com/ludyna.html>.
21. Матвеев Д. Н. Институт местного самоуправления в политической системе современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 «Политические институты ; этнополитическая конфликтология ; национальные и политические процессы и технологии» / Д. Н. Матвеев. — М., 2008. — С. 7, 9, 10.
22. Рукавишникова Ю. Законодательное закрепление основ федерализма и муниципализма в Индии в конце XIX — начале XX в. // Материалы конференции молодых ученых и аспирантов «Актуальные проблемы юридической науки нового века». — М. : Изд-во РУДН, 2001. — С. 94-99.
23. Солонин А. Ю. Система органов местного самоуправления: Конституционно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / А. Ю. Солонин. — Челябинск, 2006. — С. 9.
24. Хромова О. И. Фундаментальные ценности анархического общества // Вісник Харківського державного університету. Сер. «Теорія культури і філософія науки». — 1997-1998. — № 397. — С. 7-12.
25. Чихладзе Л. Т. Соотношение местного самоуправления и местного управления в муниципальном законодательстве Республики Армения: сравнительно-правовой анализ // Политика и общество. — 2007. — № 10. — С. 35-41.
26. Яцук Т. Ф. Организационные основы местной власти в РСФСР в период нэпа. Историко-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства ;

история учений о праве и государстве» / Т. Ф. Яцук. — М., 2008. — 39 с.

27. Яцук Т. Ф. Формирование отечественного муниципализма 1920-х годов // Юристъ-Правоведъ. — 2007. — № 2. — С. 72–76.

28. Bookchin M. *Libertarian Municipalism: An Overview* [Електронний ресурс] // SOCIETY & NATURE. — 1992. — № 1. — Vol. 1. — Режим доступу: [http://](http://www.democracynature.org/vol1/bookchin_libertarian.htm)

www.democracynature.org/vol1/bookchin_libertarian.htm.

29. Bookchin M. *Social Ecology and Communalism* / M. Bookchin. — Oakland: AK Press, 2007. — 136 p.

30. *Libertarian Municipalism : The New Municipal Agenda by Murray Bookchin* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dwardmac.pitzer.edu/Anarchist_Archives/bookchin/libmuni.html.

УДК 352.075.3(477)

Ю. Бальцій,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Однією з визначальних ознак демократичної соціальної, правової держави є наявність у неї повноцінного місцевого самоврядування. Саме за допомогою місцевого самоврядування найбільше повно може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішені найважливіші питання взаємодії держави, територіальних громад, особистості. У сучасних державах, у тому числі в Україні, існують поки ще фактори, які обумовлюють розбіжність на місцях інтересів держави й інтересів конкретної громади. Органи місцевого самоврядування покликані цивілізовано погоджувати ці розбіжності. Час показав, що є чимало місцевих рад, які, керуючись чинними законами, працюють ефективно, з користю для людей, зм'якшують соціальну напругу. Це особливо важливо, коли вважати, що в сучасних умовах держава фактично не може централізовано вирішувати всі без винятку проблеми, що виникають на місцях. Вирішити ж їх, не опираючись на підтримку всього населення, без розвитку місцевого самовряду-

вання, — завдання практично нездійсненне [1].

Після проголошення незалежності України й становлення в національній юридичній науці школи муніципального права почався процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема на становлення та розвиток системи місцевого самоврядування. Ця проблематика знайшла особливе місце в працях М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Ф. Г. Бурчака, І. П. Бутка, В. М. Кампо, М. І. Козюбри, О. Л. Копиленка, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняка, М. О. Пухтинського, А. О. Селіванова, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Фрицького, Л. П. Юзькова та багато інших. У той же час нормативна база (Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» і ін.) залишає широкий простір для досліджень проблем її вдосконалення й розвитку. Саме