

**Ю. Г. БАРАБАШ**

*Юрій Григорович Барабаш, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого*

### **АКТУАЛЬНЕ КОНСТИТУЦІНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПРОБЛЕМАТИКИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ\***

Реальне місцеве самоврядування – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з вирішенням проблем формування громадянського суспільства, посиленням захисту прав і свобод людини і громадянина, їх практичною реалізацією. Тому актуальність глибокого осмислення даного питання, з точки зору конституційного права, має не лише науково-методологічне і політико-ідеологічне, а й важливе практичне значення. Саме усвідомлення феномену місцевого самоврядування у повному обсязі дає можливість знайти адекватні напрями і форми розвитку демократії на сучасному етапі.

Теоретичне осмислення місцевого самоврядування сьогодні здійснюється за різними напрямами дослідницького пошуку. Слід констатувати, що останнім часом значно активізувався науковий пошук у муніципально-правовій сфері. Насамперед слід вказати фундаментальні роботи таких дослідників, як М. О. Баймуратов, С. Г. Серьогіна, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко та ін. Аналіз багатьох наукових підходів до феномену місцевого самоврядування, а також відомих світовій муніципальній практиці конституційних моделей організації місцевої влади вказує, що місцеве самоврядування сприймається в різних аспектах: як система прав і свобод людини і громадянина; як право територіальної громади – жителів села, селища, міста самостійно вирішувати питання місцевого значення; як інститут громадянського суспільства; як специфічна форма народо-владдя та самостійний вид публічної влади; як інститут системи конституційного ладу тощо.

Автор рецензованої монографії обрав у якості предмета дослідження проблеми теорії та практики муніципальної влади в Україні, що становить один з ключових аспектів у концептуальному осмисленні проблем місцевого самоврядування. Тому, виходячи з цього, можна зробити висновок, що аналіз місцевого самоврядування через призму публічно-владних інститутів та процесів є актуальним напрямом конституційно-правових досліджень.

Такий теоретико-методологічний підхід дозволив автору не тільки дослідити феномен місцевого самоврядування з точки зору його виникнення, становлення, організації та функціонування в аспекті його розуміння як муніципальної влади, так і взаємодії з іншими інститутами публічної влади, насамперед, державною владою, а також інститутами громадянського суспільства. Адже саме аналіз місцевого самоврядування через призму діалектики взаємовідносин держави та громадянського суспільства дозволяє зробити висновок про їх взаємний вплив один на одного.

Насамперед, слід підтримати авторський підхід, згідно якого місцеве самоврядування є інститутом публічної влади, який проявляється у формі муніципальної влади. Це дало автору можливість сформулювати визначення поняття муніципальної влади, згідно якого муніципальна влада – це легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо здійснення їх функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів у порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування (С. 220).

Оригінальним є методологічний підхід автора щодо аналізу форм взаємодії органів держави й органів місцевого самоврядування як підсистем публічної влади (С. 221–240), на основі якого О. В. Батанов робить абсолютну вірний висновок, що муніципальна влада як вид публічної влади, має багато спільних основ і подібних ознак з іншим видом публічної влади – державною владою, при чому ці сторони зовнішнього прояву суспільного організму – самоуправлінські і державницькі начала – впливають у спільному руслі змін соціально-економічних і політичних процесів, синергетично переплітаючись і синтезуючись в єдиний інституціонально-нормативний комплекс публічної влади.

© Ю. Г. Барабаш, 2010

\* Рецензія на кн.: Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.

В умовах повільного розвитку місцевого самоврядування закономірним є висновок автора про те, що сучасний етап політико-правового розвитку української держави характеризується протиборством тенденцій централізації та децентралізації, в основі яких – об'єктивні передумови, та фактори (з одного боку, становлення демократичної соціально-правової держави, в якій народ здійснює свою владу, в тому числі реалізуючи своє право на місцеве самоврядування, з іншого боку, необхідність збереження, особливо в умовах конституційної кризи та сучасної політичної нестабільності, державної цілісності, республіканського устрою, єдиного економічного та правового простору), та суб'єктивні фактори, багато у чому пов'язані не тільки з проблемами перехідного періоду, а й з відсутністю наукової концепції, загально визнаних підходів до вирішення проблеми гармонізації тенденцій централізації та децентралізації (С. 285).

Як позитив монографічного дослідження О. В. Батанова слід відзначити її авторську позицію, згідно якої формування інститутів громадянського суспільства в демократичних державах, особливо становлення інститутів місцевого самоврядування, об'єктивно викликає появу все більш складних і багатогранних політичних, економічних, соціальних, культурних і інших завдань, однак роль держави в їх вирішенні має поступово зменшуватись за рахунок посилення місцевого самоврядування. На наш погляд, здійснюючи виважену та цілеспрямовану політику у сфері місцевого самоврядування, держава визначально має готувати «грунт» для такого самообмеження у майбутньому. Розвинене місцеве самоврядування закономірно перебирає на себе більшість завдань, які турбують пересічного жителя, розвантажуючи державу від виконання невластивих її природі справ – питань місцевого значення, що, як раз, і сприятиме задоволенню основних потреб людини та гарантування її конституційних прав і свобод.

У той же час, монографічне дослідження О. В. Батанова містить деякі положення, які є спірними або носять дискусійний характер.

Звертає на себе увагу достатньо полемічна теза автора про те, що «в основу сучасного вчення про публічну владу в Україні варто покласти ідею щодо форм, видів та рівнів публічної влади, зокрема... трьох видів публічної влади (публічна влада Українського народу, державна влада та муніципальна влада)...» (стор. 60). Зрозуміло, що першоосновою функціонування сучасного конституціоналізму є визнання та гарантування установчого характеру влади Українського народу, як носія всієї публічної влади. На наявність у суверена такої установчої влади неодноразово вказував у своїх рішеннях Конституційний Суд України. Тому безсумнівно, що феномен установчої влади має бути належним об'єктом дослідження публічно-правової науки. Натомість наскільки доцільним є протиставлення державної влади установчій владі народу і виокремлення у правосуб'єктності суверена виключно «установчої» складової? Це, на наш погляд, значним чином применшує значення народовладдя як основи сучасного конституційного ладу. Тому краще говорити про державну владу та місцеве самоврядування як різновиди існуючої в межах країни публічної влади (про що, до речі, автор неодноразово стверджує при аналізі феномену муніципальної влади).

По-друге, автором робиться достатньо слушна думка з приводу розширення переліку осіб, які входять до складу такого важливого суб'єкта муніципальної влади, як територіальна громада, за рахунок включення іноземців та осіб без громадянства: «територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади, який являє собою спільність фізичних осіб...» (С. 299). О. В. Батанов аргументує цю позицію тим, що, по-перше, згідно ст. 26 Конституції України, іноземці користуються тими самими правами, що і громадяни України. Другим аргументом є те, що згідно із Законом України «Про органи самоорганізації населення» носієм «самоорганізаційних» прав є «жителі», до складу яких входять всі фізичні особи, які на законних підставах проживають на відповідній території, незалежно від громадянства. Зрозуміло, що для європейського конституціоналізму немає жодних складностей у визнанні за іноземцями права на участь у вирішенні питань місцевого значення в межах тієї громади, до якої вони належать, виходячи із місця свого проживання. Це чітко впливає із концепції єдиного громадянства ЄС для всіх осіб – громадян країн, що входять до складу цього утворення. І зрозуміло, що подібний підхід має бути в майбутньому прийнятний і українським законодавцем. Адже малозрозумілим є те, чому громадянство має впливати на можливість особи самостійно чи через представницькі органи самоврядування вирішувати питання комунального господарства, діяльності дошкільних закладів, забудови територій та інші питання, які мають суто місцеве значення та не містять політичного (у загальнодержавному значенні) підтексту. Натомість, яким чином на сьогодні, зважаючи на припис ч. 2 ст. 5 Конституції, можна стверджувати, що особи, які не охоплюються поняттям «Український народ» (тобто іноземці та апатриди) можуть мати ті ж самі права у муніципальній сфері, що і громадяни України? Більш того, на заваді остаточного утвердження запропонованого автором розуміння категорії «територіальна громада» стоїть і припис ч. 1 ст. 38 про належність виключно громадян України права обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування (до речі, сам автор також акцентує на цьому увагу). Тому, в даному випадку, безперечно, що висловлена пропозиція заслуговує на підтримку, однак при цьому мала би бути запропонована інша аргументація, особливо в частині втілення цієї ідеї у життя саме через конституційні механізми.

Однак, означені зауваження мають здебільшого рекомендаційний характер та в цілому не впливають на позитивну оцінку рецензованого монографічного дослідження О. В. Батанова, яке, безумовно, є важливим внеском у вітчизняну муніципально-правову науку.