

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

## ВПЛИВ ПРАВОРОЗУМІННЯ НА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТІВ СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

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 про те, 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 щодо 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 прямо пов'язана із процесами виникнення, становлення та реалізації у 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 сформулювати цілісну теорію сучасного муніципального права.

Водночас, варто вказати й на те, що теорії місцевого самоврядування справляють 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 проєктів 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. Борденюка [1], на думку якого, існування влади територіальної громади (муніципальної) як різновиду публічної влади, джерелом якої є народ, запе-

речується 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. 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.

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 спродукувати таку самостійність. По суті, це відносини за схемою «людина – держава – влада – свобода», в основі якої принцип оптимального поєднання автономії особи та управлінсько-колективістських засад 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 напрямку у муніципальній науці по суті акцентують увагу на похідному, вторинному, октройованому державою характері самоврядної влади, спираючись здебільшого 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.

Інша група теоретиків сучасного муніципалізму займає компромісну позицію: ними визнається подвійна природа влади місцевого самоврядування та його органів. В результаті аналізу природи місцевої влади дані автори роблять висновок про те, що у ній одночасно поєднуються дві засади: громадівська та державна. Прихильники цієї концепції, розмірковуючи про ознаки місцевого самоврядування, його відмінності від державної влади та основні функції, доводять, що державні та самоврядні засади 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.

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, що призводить 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. В іншому 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. «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 різних за своєю суттю 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 в 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 щодо внесення змін до Основного Закону України у частині щодо місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що вони сповна відображають політику, спрямовану на інтеграцію місцевого самоврядування до загальнодержавної системи.

Для теми даного дослідження важливо відзначити, що громадській 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 громадських 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.

Отже, актуальність муніципального праворозуміння пояснюється такими 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 рівень 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 тільки норм та практики муніципального будівництва, але і 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.

#### **Список літератури:**

1. *Борденюк В. І.* Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В. І. Борденюк. – К., 2009. – 40 с.

#### **Батанов О. В. Вплив праворозуміння на становлення та розвиток інститутів сучасного муніципального права**

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.

#### **Батанов А. В. Влияние правопонимания на становление и развитие институтов современного муниципального права**

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 община.

#### **Batanov A. Influence of legal comprehension on the formation and development of modern institutions of municipal law**

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

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