

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

ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЦІННІСНИЙ ВИМІР СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

Еволюція демократичної державності в сучасному світі переконливо підтверджує, що до числа абсолютних цінностей конституційного рівня відноситься муніципалізм — система муніципальних ідей та фундаментальних принципів місцевого самоврядування, порядок його організації та функціонування, сукупність інститутів, що забезпечують реалізацію і захист прав і свобод особистості на локальному рівні, а також механізми, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади.

Муніципалізм оцінюється як історично еволюційний і закономірний етап лібералізації та демократизації суспільно-політичного життя цивілізованих держав, що детермінується об'єктивними потребами розвитку соціуму і необхідністю вироблення гарантів соціального функціонування. Це об'єктивно необхідний процес функціонування цивілізованих демократичних держав на основі принципів верховенства права і визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. У цьому аспекті і варто розуміти зафіксований у Європейській 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».

Муніципалізм знаходить відображення в реалізації принципів обмеження і поділу влади, наявний в суспільстві, в якому панують політичний, ідеологічний і економічний плюралізм, а демократичні, громадянські засади становлять фундамент конституційної і, в цілому, соціальної культури.

Муніципалізм як теорія і практика становлення та розвитку місцевого самоврядування — іманентного атрибуту конституційної демократичної держави і громадянського суспільства, належить до тих фундаментальних цінностей світової цивілізації, які вироблялися людством протягом усього його розвитку.

Теоретичні витоки сучасного муніципалізму закладені в юридико-правових, філософських, історичних, культурологічних поглядах на місцеве самоврядування мислителів минулого. З часом вони збагачувалися, наповнювалися новим змістом, перманентно розвивалися, відображаючи реалії сучасності. По суті мова йде не лише про виникнення, становлення та реалізацію у муніципальному будівництві відповідних соціальних ідей та наукових теорій про походження місцевого самоврядування, а в цілому про процес формування муніципального праворозуміння та його основних типів. Адже 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.

У свою чергу, результати дослідження співвідношення теорій місцевого самоврядування і конституційних положень про місцеве самоврядування вказують на вплив різних теорій місцевого

самоврядування на вибір способів муніципально-правового регулювання суспільних відносин, а також на формування переліку та змісту принципів місцевого самоврядування.

Розкриття сутності та характерних рис місцевого самоврядування в сучасних умовах повинно, передусім, мати в основі дослідження демократичних засад та принципів організації та здійснення місцевого самоврядування в цілому, які, водночас, відбивають іманентні якості цього феномену з методологічних позицій його змісту, політико-правової та соціально-управлінської природи та обумовлюють становлення муніципального права як самостійної галузі права та формування муніципалізму в Україні.

У силу вказаного, актуалізується проблематика основних засад (принципів) становлення, розвитку та функціонування місцевого самоврядування, що в умовах сучасних реалій в Україні вирішує складну проблематику взаємодії суб'єктів конституційного права, виникаючої в системі координат «демократична держава — місцеве самоврядування — територіальна громада — людина-член територіальної громади» [5, с. 1].

Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми принципів місцевого самоврядування, принципів муніципального права приділяли увагу М. Баймуратов, В. Борденюк, І. Бутко, Б. Калиновський, В. Кампо, А. Колодій, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крусян, П. Любченко, С. Маликов, М. Орзіх, Б. Пережняк, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, О. Фрицький та ін.

Для визначення політико-правової природи принципів місцевого самоврядування методологічно важливим є виявлення їх діалектичного взаємозв'язку з процесами становлення муніципалізму в сучасній Україні.

Питання про систему та механізм реалізації принципів місцевого самоврядування в сучасних умовах має стратегічне методологічне значення для розуміння феномену муніципалізму, його формування у процесі конституційно-правової модернізації, трансформації політичної, економічної, соціальної та інших систем суспільства, реформування адміністративно-територіального устрою, функціонування місцевого самоврядування в процесі надання відповідних послуг жителям — членам територіальних громад, включеності суб'єктів місцевого самоврядування у суспільні відносини, які складаються у процесі їх взаємодії між людиною та територіальною громадою, територіальною громадою, суспільством та державою.

Слід зазначити, що означені питання розглядаються по-різному. Значною мірою відмінність у наукових підходах обумовлена неоднозначністю підходів до тлумачення принципів місцевого самоврядування, принципів муніципального управління, принципів організації управління в містах або принципів міського або регіонального розвитку. Як правило, під принципами місцевого самоврядування відповідно до положень сучасної науки та законодавчої практики розуміються обумовлені природою місцевого самоврядування основні, докорінні засади його організації та функціонування [6, с. 129; 8, с. 45; 10, с. 33], хоча зустрічаються й інші визначення.

Так, В. Баранчиков принципами організації та діяльності місцевого самоврядування називає ідеї та концепції, які, будучи матеріалізованими та належним чином оформленими, складають у своїй сукупності сутність та основу різних соціальних установ [1, с. 44]. Розповсюдженням є погляд на принципи місцевого самоврядування як явища, що відбивають іманентні якості цього феномену з позицій його змісту та політико-правової природи [9, с. 28].

Слід зазначити, що цілісний характер системи сучасного муніципалізму знаходить свій прояв у низці принципів місцевого самоврядування. Демократизм у місцевому самоврядуванні проявляється через певні вихідні ціннісні, ідейні та правові засади їх організації та діяльності. У цьому аспекті, значення принципів місцевого самоврядування, насамперед, полягає у їх нормативно-регулятивному характері, взаємоузгодженості та взаємодії, сутнісній природі, ефективності впливу принципів на процеси формування муніципалізму в сучасній Україні. Так, нормативно-регулятивний характер принципів місцевого самоврядування проявляється в тому, що вони підлягають текстуальному закріпленню у правових актах. Тому норми-принципи володіють вищим ступенем гарантування, оскільки вони набувають значення загальних правил поведінки.

Разом з тим, не тільки нормативне закріплення принципів місцевого самоврядування свідчить про їх авторитет. Також важливе значення має те, що такі принципи знаходять свій прояв у про-

цесі організації та діяльності місцевого самоврядування, виявляючи загальносоціальні установки поведінки, певні цінності суспільства. Отже, роль принципів місцевого самоврядування, що виводяться із змісту та логіки системи права в цілому та муніципального права зокрема мають цілком самостійне значення у процесах становлення муніципалізму в сучасній Україні.

Роль принципів місцевого самоврядування у процесі становлення сучасного муніципалізму проявляється через їх взаємоузгодженість та взаємодію. Їх системний вплив полягає у визначенні загальних моделей прав і обов'язків, особливостей правового режиму реалізації та захисту прав і свобод, формуванні обумовленого цими особливостями специфічного механізму реалізації функцій і повноважень відповідних суб'єктів, правових форм розгляду та вирішення юридичних справ тощо.

З науково-теоретичної та прагматичної точок зору, насамперед, доцільно виділяти принципи місцевого самоврядування через призму основоположних засад державного ладу та політичної системи суспільства, які «забезпечують організацію і діяльність держави, її органів, а також є основою вдосконалення і оцінки рівня й ефективності реалізації завдань та функцій держави, оскільки саме на основі принципів оцінюють рівень й ефективність реалізації завдань та функцій держави» [7, с. 13–14]. Наприклад, у системі державного ладу виділяються конституційні принципи, які мають відношення до принципів політичної системи суспільства, серед яких можна виділити: демократизм, плюралізм (принцип багатоманітності), конституційність, свобода суспільної діяльності (зокрема, свобода політичної діяльності), соціальної справедливості тощо. Можна виділити наступні конституційні принципи: демократія, департаменталізація, партиципація, політичний плюралізм, рольова автономія ланок політичної системи, змагальність у політичному процесі на основі рівноправності та рівних можливостей соціальних та територіальних колективів, самоврядування колективів (асоціацій громадян та місцевого самоврядування територіальних колективів) тощо.

Заслугує на увагу й позиція І. Видріна та О. Кокотова, які визначають місцеве самоврядування як процес управління низовими територіальними спільнотами жителів, який заснований на наступних принципах: розумне поєднання представницьких інститутів та інститутів безпосередньої демократії, а також представницько-професійного управління та самоздійснення людьми своїх запитів, надання усім суб'єктам місцевих спільнот широких можливостей щодо виявлення, відстоювання та проведення в життя власних інтересів; політико-правова прив'язка органів місцевого самоврядування до корінних запитів жителів [2, с. 33; 3, с. 53].

Варто звернути увагу на виділення в літературі принципів взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. Зокрема, серед таких принципів виокремлюються принципи диференціації предметів відання місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування в залежності від юридико-правової природи цих органів і характеру об'єктів їх управління; комбінаторності предметів відання в цілях здійснення ефективної управлінської діяльності; фіксованості компетенційної самостійності шляхом законодавчого закріплення різних предметів відання в компетенції місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування [4, с. 83].

Відзначаючи складний характер суб'єктного складу суспільних відносин, які виникають у сфері організації та здійснення місцевого самоврядування в умовах становлення сучасного муніципалізму, також можна розглядати принципи реалізації статусу окремих суб'єктів місцевого самоврядування, умовно виокремлюючи при цьому загальні принципи місцевого самоврядування, або принципи закріплення статусу цих суб'єктів.

Отже, до найважливіших принципів здійснення місцевого самоврядування в умовах становлення сучасного муніципалізму можна віднести такі принципи як субсидіарність, верховенство права, свобода волевиявлення громадян, захист прав, свобод і законних інтересів людини, демократизм, децентралізм, департаменталізація, партиципація, рівноправність, компетентність, компліментарність, гласність та публічність, неупередженість з боку органів місцевого самоврядування та посадових осіб, невтручання з боку органів місцевого самоврядування, посадових осіб при волевиявленні громадян, гарантованість прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні, територіальної організованості влади та відповідності територіальної основи місцевого само-

врядування потребам і можливостям (необхідності) вирішення певних державних, місцевих (регіональних) та інших питань забезпечення життєдіяльності територіальних громад тощо.

Аналіз актуальних проблем теорії та практики інституціоналізації та конституювання місцевого самоврядування в сучасній Україні дозволяє зробити висновок про динамічність процесу формування принципів місцевого самоврядування, що стає їх сучасною особливістю. Теоретичні розробки у цій галузі свідчать про важливу системоформуючу роль принципів місцевого самоврядування у процесах становлення муніципалізму в сучасній Україні.

Використана література:

1. *Баранчиков В. А.* Муниципальное право Российской Федерации: [учебник] / В. А. Баранчиков. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. — 383 с.
2. *Выдрин И. В.* Муниципальное право России: [учебник] / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. — М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1999. — 368 с.
3. *Кокотов А. Н.* Муниципальное право России: [учебник] / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин. — М.: Юрист, 2006. — 383 с.
4. *Крусян А. Р.* Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: [навч. посіб.] / А. Р. Крусян. — Одеса: Юрид. л-ра, 2001. — 164 с.
5. *Маліков С. В.* Принципи місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / С. В. Маліков. — К., 2012. — 21 с.
6. *Муниципальное право:* [учебник] / Авт. кол.: В. А. Баранчиков, С. Н. Бочаров, В. Н. Бутырин и др.; [под ред. А. М. Никитина]. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. — 439 с.
7. *Наливайко Л. Р.* Державний лад України: поняття, система, гарантії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Л. Р. Наливайко. — Х., 2010. — 40 с.
8. *Смирнова Т. С.* Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: [навч. посіб.] / Т. С. Смирнова. — К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2001. — 262 с.
9. *Трачук П. А.* Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: [монографія] / П. А. Трачук. — Ужгород: Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2003. — 216 с.
10. *Фадеев В. И.* Муниципальное право России / В. И. Фадеев; [отв. ред. О. Е. Кутафин]. — М.: Юрист, 1994. — 168 с.

Батанов О. В. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму в Україні.

У статті висвітлюються актуальні проблеми становлення муніципалізму та його інститутів з точки зору принципів місцевого самоврядування. Показаний діалектичний взаємозв'язок між процесами становлення муніципалізму в сучасній Україні та станом реалізації принципів місцевого самоврядування.

Ключові слова: сучасний муніципалізм, муніципальне право, місцеве самоврядування, принципи місцевого самоврядування, територіальна громада.

Батанов А. В. Принципы местного самоуправления как ценностное измерение современного муниципализма в Украине.

В статье освещаются актуальные проблемы становления муниципализма и его институтов с точки зрения принципов местного самоуправления. Показана диалектическая взаимосвязь между процессами становления муниципализма в современной Украине и состоянием реализации принципов местного самоуправления.

Ключевые слова: современный муниципализм, муниципальное право, местное самоуправление, принципы местного самоуправления, территориальная громада.

Batanov O. The Principles of Local Self-Government as a Value-Dimension of Modern Municipalism in Ukraine.

The article highlights the actual issues of formation municipalizm and its institutions in terms of the principles of local self-government. The municipalizm evaluated as historical and natural evolution stage of liberalization and democratization of social and political life of civilized nations, which is determined by the objective needs of society and the need for a guarantor of social functioning. This objective requires process operation civilized democracies based on rule of law and recognition of human rights and freedoms as the highest social value.

It was given analyze of theoretical and methodological issues of definition and understanding the exposing of principles of local self-government institute development in Ukraine. The analyses and evaluation of the category

is carried out by understanding the principles in law, it is exposed politic and legal nature of local self-government principles, their classification and specific description. It is analyzed in detail rich in content description of local self-government principles in Ukraine and their system, the sphere of their functioning, problem of their interpretation and legalization, and also role of international standards of local self-government, are certain in their forming.

The dialectical interaction between municipalizm formation in modern Ukraine and implementation of the local self-government principles were shown.

Key words: modern municipalizm, municipal law, local self-government, principles of local self-government, territorial community.