

О. В. БАТАНОВ

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

СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА ПРЕДМЕТ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА*

Процес становлення та розбудови суверенної демократичної соціально-правової державності у країнах колишнього СРСР супроводжується реформуванням політичної системи суспільства та становленням якісно нових демократичних інститутів публічної влади, формуванням громадянського суспільства, утвердженням нових принципів економічної системи, що базуються на ринкових відносинах та розвитку підприємництва. Це об'єктивно детермінує суттєві зміни в системі права, появи в ній нових галузей як приватного, так і публічного права. Однією з таких нових галузей права є муніципальне право, яке сьогодні перебуває на етапі становлення, що потребує наукового обґрунтування її місця у системі права, визначення предмета, системи та джерел, наукової розробки відповідного категоріального апарату.

Це зумовлює необхідність формування якісно нових підходів до процесу викладання юридичних дисциплін у профільних навчальних закладах. Тому, вихід у світ нової редакції підручника з муніципального права, підготовленого колективом російських вчених на чолі з авторитетним фахівцем з питань муніципального права, доктором юридичних наук, професором М. С. Бондарем слід визнати важливою подією не тільки в науковому та навчально-педагогічному житті сучасної Росії, а й усій пострадянській юридичній науки і освіти.

У підручнику в доступній формі розкриваються актуальні проблеми сучасної муніципальної науки та практики.

Структурно підручник складається з 11 глав, кожна з яких поділяється на підрозділи та параграфи, а також орієнтовного переліку контрольних питань та завдань, списку рекомендованої літератури для поглибленого вивчення курсу муніципального права.

У цілому обрана авторами концепція та архітектоніка підручника відповідає вимогам, які пред'являються до такого роду видань, що дозволило розкрити не лише базові питання з теорії і практики сучасного муніципального права, а й дати чіткі та переконливі відповіді на концептуальні питання сучасної юридичної науки.

Насамперед слід звернути увагу на дещо нетрадиційне для більшості сучасних видань з муніципального права змістовне наповнення підручника, навчальний матеріал у якому насамперед поданий через призму реалізації прав людини і громадянина у місцевому самоврядуванні. Такий методологічний підхід авторський колектив обрав для себе не тільки тому, що процес вивчення і дослідження місцевого самоврядування, а тим більше підготовки себе для роботи в його органах, якщо при цьому не доводиться та не усвідомлюється людиноцентристська сутність місцевого самоврядування та муніципального права є безперспективним та позбавлений сенсу.

У підручнику наголошується, що відносини, які визначають місце людини у системі місцевого самоврядування, його самоуправлінській статус як члена місцевого співтовариства, з одного боку, пронизують своїм змістом (цінностями муніципальних прав і свобод) практично всю предметну систему муніципально-правових відносин. З іншого боку вони можуть бути охарактеризовані як особлива, відносно самостійна сфера відносин, яку можна конкретизувати шляхом виділення їх окремих видів. Це, насамперед, особисті немайнові відносини, які характеризують статус людини у місцевому самоврядуванні як суб'єкта нематеріальних благ (С. 35–36).

У зв'язку з цим, значний інтерес представляє та частина підручника, у якій знайшли своє комплексне висвітлення питання, присвячені визначенню муніципального права як галузі права, науки та навчальної дисципліни, що дозволило з'ясувати місце та роль муніципального права у правовій системі, системі наукових знань та у навчальному процесі. Зокрема, автори підручника звертають увагу на передумови виникнен-

© О. В. Батанов, 2013

* Рецензія на кн.: Муніципальное право Российской Федерации : учебник для вузов / Под. ред. Н. С. Бондаря. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство «Юрайт», 2013. – 721 с. – Серия : Бакалавр. Углубленный курс.

ня муніципального права як самостійної галузі права, багатозначність терміна «муніципальне право», науково-теоретичні основи сучасного муніципального права, докладно розкриваючи досягнення правової думки про місцеве самоврядування, висвітлюючи сучасні проблеми муніципальної реформи та розвитку локальної демократії (С. 20–30).

Оригінальною є авторська позиція щодо сутності, змісту, суб'єктно-об'єктного складу, видів, територіально-просторовими основами виникнення та функціонально-галузевими характеристиками муніципальних (самоуправлінських) відносин, поєднання в них публічно та приватних начал тощо (С. 30–42). На думку авторів, муніципально-правові відносини являють собою свого роду інтегральне поле, яке забезпечує єдність публічних та приватних інтересів на правовому рівні. Адже для реального здійснення місцевого самоврядування однаково важливе значення має і реалізація інтересів муніципальної влади як публічної влади територіальної громади, так і захист кожної окремої особи, забезпечення її автономії та недоторканості, честі й гідності тощо саме як члена місцевої співдружності, як своєрідного асоційованого учасника місцевої самоврядної влади. Тим саме на даному рівні як раз і отримують індивідуалізацію публічні за своєю природою владовідносини, що передбачає їх трансформацію в муніципально-правові відносини, тоді як останні як раз і виступають своєрідним правовим інтегралом свободи особистості, прав людини, економічної та політичної влади населення. А саме муніципальне право, яке забезпечує регулювання цих відносин, набуває статусу пограничної галузі між публічним та приватним правом (С. 41). Такий підхід є свідченням поступового відходу від стереотипного та в цілому спрощеного визначення предмету муніципального права як сукупності відносин суто публічного характеру.

У підручнику детально аналізуються джерела сучасного муніципального права. Особливий акцент робиться на процесі становлення міжнародних стандартів місцевого самоврядування, розкриваються особливості такого міжнародного документу як Європейська хартія місцевого самоврядування та процеси, пов'язані із приєднанням до нього, висвітлюються інші міжнародні стандарти місцевого самоврядування. Оригінальністю відрізняється й аналіз рішень Європейського суду з прав людини в системі джерел муніципального права (С. 105–113). Актуальність цього питання важко переоцінити, як з наукової, так і, особливо, практичної точки зору. Так, інститут міжнародних стандартів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних об'єктів дослідження у науці муніципального права. Досі у муніципально-правовій науковій літературі розглядалися, в основному, окремі аспекти проблеми міжнародних стандартів прав місцевого самоврядування з позиції їх генезису, системи, функцій тощо. Однак, у контексті рішень Європейського суду з прав людини проблеми муніципального права майже не вивчалися.

Інші глави підручника дозволяють ознайомитися з такими актуальними питаннями муніципального права як історія становлення місцевого самоврядування (гл. 3), поняття, сутність та призначення місцевого самоврядування, його ознаки, атрибути та критерії, місце та роль у системі сучасної державності (гл. 4). Автори, звертаючи увагу на суспільно-політичні умови становлення і розвитку муніципального права і місцевого самоврядування, висвітлюють інститути місцевого самоврядування через призму їх взаємодії з державною владою, показують місце місцевого самоврядування серед інститутів громадянського суспільства та конституційного ладу.

У підручнику ґрунтовно висвітлюються питання щодо форм безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування як основи безпосередньої муніципальної демократії, розкривається їх політико-правова природа, система, здійснюється класифікація та аналізуються функції (гл. 6).

Свого системного висвітлення набули питання щодо системи місцевого самоврядування, особливостей правового статусу органів та посадових осіб як суб'єктів місцевого самоврядування, показані особливості статусу муніципальних службовців тощо (гл. 7).

Також у підручнику висвітлюються питання компетенції місцевого самоврядування (гл. 9), гарантування місцевого самоврядування (гл. 10), розкриваються особливості організації місцевого самоврядування на окремих територіях, зокрема у Москві та Санкт-Петербурзі (гл. 11).

Приваблює в даному підручнику те, що у ньому органічно поєднуються теорія, закон і практика. Насамперед, відмінною рисою даного видання є активне використання практики Конституційного Суду Російської Федерації, прагнення ввести до навчального курсу муніципального права постанови та визначення Конституційного Суду з різних питань місцевого самоврядування.

Можливо в підручнику за редакцією професора М. С. Бондаря не все вдалося розкрити повною мірою. Але, скоріш за все, авторський колектив не прагнув цього, оскільки сучасне муніципальне право та місцеве самоврядування має занадто багато граней та проявів, щоб усі з них можна було б охопити одним дослідженням. У підручнику показані основні, концептуально-муніципальні сторони місцевого самоврядування та муніципального права в їх динаміці, виявлені найсуттєвіші тенденції розвитку форм та змісту діяльності місцевого самоврядування. Тому, на наш погляд, перед читачем – актуальне, високопрофесійне та оригінальне видання, яке є важливим внеском у муніципально-правову доктрину.