

УДК 340.1; 342.01; 342.5

О. В. БАТАНОВ

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

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА: ОСНОВНІ ЧИННИКИ ТА СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ УМОВИ

Одним із найбільш примітних явищ у становленні та розвитку демократичної державності в Україні є відродження місцевого самоврядування як принципово нової системи організації публічної влади на місцях та, на цій основі, – формування муніципального права як самостійної галузі права України. Сьогодні муніципальне право – це галузь права, яка, хоча й вкрай суперечливо, але динамічно розвивається. В основі її формування знаходяться об'єктивні матеріальні передумови, які пов'язані насамперед з наявністю самостійного для муніципального права предмета правового регулювання як особливої сфери суспільних відносин, які виникають на базі тієї системи самоорганізації людей, яка визнається та функціонує за місцем їх проживання.

Сучасний етап політико-правового розвитку української держави характеризується протиборством тенденцій централізації та децентралізації. В їх основі – не тільки 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 – необхідність збереження, особливо в умовах конституційної кризи та сучасної політичної нестабільності, державної цілісності, республіканського устрою, єдиного економічного та правового простору), а й суб'єктивні фактори, багато у чому пов'язані не тільки з проблемами перехідного періоду, а й з відсутністю державної волі у всебічному визнанні прав місцевого самоврядування, тотальною недовірою держави до населення та його здатності до самоорганізації, браком наукової концепції, загальноновизнаних підходів до вирішення проблеми гармонізації тенденцій централізації та децентралізації тощо.

Стимулювання самоорганізації жителів за місцем проживання та здатність держави до самообмеження, гармонізація тенденцій централізації та децентралізації є неодмінною передумовою становлення конституціоналізму, розвитку місцевого самоврядування та інституціоналізації муніципальної влади у демократичній державі. Недовіру до своїх громадян та надмірну централізацію державної влади, як продемонстрував досвід радянської державності та невдалий досвід муніципального будівництва в сучасній Україні, неможливо поєднати з місцевим самоврядуванням. Суперечить йому й надмірне посилення децентралізації влади, наслідком якого може бути загальне послаблення державного начала. Місцеве самоврядування у сучасних умовах може розвиватися тільки за наявності міцної підтримки з боку держави, її концептуально виваженої муніципальної політики, утворенні нею об'єктивних та суб'єктивних умов, забезпеченні політико-організаційних, соціально-економічних та духовних гарантій. З врахуванням цього, зазначимо, що загальна спрямованість сучасного розвитку української держави та її політики у сфері розвитку муніципальної влади формуються вкрай суперечливо та непослідовно.

Єдиний спосіб забезпечити демократичну спрямованість влади – це покласти в основу діяльності держави та усіх владних структур, як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування обов'язок дотримуватися безперечного пріоритету прав і свобод людини і встановити невідворотну відповідальність цих органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку. Вимоги щодо утвердження пріоритету прав людини повинні поширюватися на усі без винятку галузі національного права, у тому числі й муніципальне право. Тому, принцип верховенства прав і свобод людини і громадянина має стати ключовою домінантою у формуванні сучасної доктрини муніципального права, утвердження якого потребує не тільки рішучого подолання негативних наслідків тривалого ігнорування муніципально-правовою наукою проблематики

прав людини при визначенні сутності, змісту, предмету і методу муніципального права, а й активного сприйняття міжнародних стандартів локальної демократії та позитивного зарубіжного досвіду муніципального будівництва.

Слід зазначити, що у кожній країні відповідно до законів суспільно-політичного розвитку формується та діє національна система муніципального права. Особливості політичного, економічного або соціального розвитку цих країн, їх демократичні традиції, форма правління та державний устрій впливають на розмаїття цих систем.

Зарубіжний досвід свідчить, що кожна система муніципального права базується на засадах, тією чи іншою мірою притаманних більшості демократичних країн: верховенство права, автономія, судовий захист прав і законних інтересів самоврядування, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед законом тощо. Хоча, зрозуміло, є різниця між муніципально-правовими системами країн класичної демократії та країн перехідної демократії.

Суспільно-політичні чинники у сукупності формують своєрідний механізм, під впливом якого відбуваються становлення і розвиток муніципального права. При цьому вплив кожного з цих чинників, взятого окремо, втрачає свою однозначність, перестає бути лінійним.

Так, для цілісного, всебічного та об'єктивного пізнання муніципального права, у першу чергу, необхідно враховувати історичний чинник. І хоча умови історичного становлення та розвитку муніципального права були і є відмінними в різних країнах, в цілому їх суспільно-політична сутність та функції по суті повсюдно однакові. Адже саме поняття «муніципальний» виникло ще до нашої ери у Стародавньому Римі та використовувалося у відношенні до громад, які раніше були самостійними, підпали під владу Риму та обтяжувалися різними повинностями (*municipia*) на його користь, від назви яких, власне кажучи, й походить сам термін «муніципальний» (такі громади називалися *municipia*). Створення муніципії як потенційного учасника публічних та цивільних правовідносин почалося ще у IV ст. до н. е. в результаті реформування правового статусу колишніх самостійних міст-держав (*civitates*), які в цей час фактично втратили свою державницьку самостійність та опинилися під владою Стародавнього Риму. Внутрішня автономія цих громад серйозно обмежувалася, а для управління ними з Риму надсилалися спеціальні чиновники – префекти.

Після того як влада Риму розповсюдилася на всю Італію, був прийнятий загальний муніципальний закон – Закон Юлія Цезаря про муніципії (*Lex Julia municipalis*) 45 р. до н. е., який уніфікував правила міського устрою та суттєво розширив автономію органів самоврядування у місцевих справах. На рівні місцевих громад існували як представницькі органи – народні збори, так і виконавчі – сенати. Контроль за неіталійськими громадами здійснювали спеціальні контролери – куратори, до функцій яких входив лише фінансовий контроль, а потім, з розширенням їх компетенції, загалом урядовий контроль. Здійснювалися спроби використовувати даний інститут і для захисту інтересів населення у відношенні муніципальної верхівки.

Отже, у цей період відбувається активне становлення муніципії не лише як суб'єктів публічних, а й приватних відносин, що в цілому відповідає сучасному розумінню місцевого самоврядування та муніципального права як конгломерату публічно-приватних відносин і норм в результаті дії яких власне й відбувається становлення муніципальної влади. У цьому плані варто розуміти вплив муніципального права на процес формування багатьох інститутів публічного права в цілому, який, по суті, є сумірним із роллю римського приватного права у формуванні сучасного цивільного права.

Цікавим є більш пізній досвід Німеччини, у якій історично місцеве самоврядування завжди знаходилося під жорстким контролем державних чиновників, суверенних князів, курфюрстів та королів, будучи водночас їх матеріально-фінансовою опорою у вирішенні питань загальнодержавного характеру. Конституційна історія місцевого самоврядування тут по суті розпочинається лише після ліберальної міської реформи 1808 р. К. фон Штайна. Але в загальнонаціональному масштабі ця історія почалась після ліберально-демократичної революції 1848 р., яка завершилась компромісом між абсолютною монархією і демократичними силами. Через роз'єднаність Німеччини конституційні ідеї про місцеве самоврядування спочатку проникли в законодавство окремих німецьких державних утворень. Так, наприклад, Конституційна хартія Пруссії 1850 р. закріпила систему місцевого самоврядування в особі сільських і міських громад. Система місцевого самоврядування в Німеччині отримала загальнонаціональний статус лише після об'єднання в 1870–1871 рр. німецьких земель в централізовану конституційну державу.

В Англії ж сформувалася система муніципального права та управління принципово іншого характеру, яка стала складовою частиною її загального права і парламентського правління. Адже, конституційна історія становлення громадського устрою і місцевого самоврядування у Великій Британії розпочалася з укладання неписаної англійської конституції, тобто з Великої хартії вольностей 1215 р., згідно якої м. Лондон та всі інші міста і бурги, містечка і порти отримали древні вольності і свої вільні звичаї. Тривалий час громади у Великій Британії боролись проти королівського свавілля та за свою фінансову автономію. Так, в Петиції про права 1628 р. громади поряд з духовними і світськими лордами просили англійську корону на майбутнє не примушувати їх давати що-небудь у вигляді подарунків і позик, платити податки або які-небудь збори без загальної згоди, наданої актом парламенту. Отже, у XVII ст. громади у Великій Британії не були достатньо вільні; цього стану вони досягли у XVIII–XIX ст. На практиці саме завдяки розвитку англійських міст, які через століття пронесли привілеї, отримані від королів та інших правителів, у т. ч. право на призначення мирових суддів, на незалежність від юрисдикції магістрів графств тощо, сучасні органи місцевого самоврядування користуються незалежним від держави статусом.

Але в даний час, не зважаючи на абсолютно різні шляхи виникнення, становлення та розвитку муніципалізму, відмінні підходи щодо конституційної регламентації місцевого самоврядування, явні організаційно-правові відмінності між політико-правовими системами цих держав та їх муніципально-правовими системами (у Великій Британії відсутні урядові чиновники, які здійснюють адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням, а в Німеччині вони є), органи місцевого самоврядування мають практично однакові функції та вирішують майже однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність територіальних громад на основі законів та інших нормативних актів органів державної влади, а також власних юридичних рішень, які приймаються ними в межах своєї компетенції.

Можна навести й інший приклад. Так, латиноамериканське місцеве управління та місцеве самоврядування мають багатовікову традицію, яка уходить своїм корінням глибоко в общинну демократію та територіальне управління індіанців Мезоамерики та Південної Америки, міське, обшинне та провінційне самоврядування середньовічної Іспанії. Аналіз генезису латиноамериканського місцевого управління та місцевого самоврядування дозволяє виявити та більш детально розглянути витоки як негативних тенденцій у муніципальному розвитку Мексики, Перу, Колумбії, Еквадору, так і ряд позитивних моментів муніципально-правової концепції кожної з цих країн, які знайшли своє відображення у теорії та практиці сучасного латиноамериканського муніципалізму, у тому числі – у конституційній моделі місцевого самоврядування. Нарешті, осмислення теорії та практики муніципалізму і регіоналізму Латинської Америки дозволяє по-новому дивитися на процеси самоврядування та децентралізації, які відбуваються зараз на пострадянському просторі, у тому числі в Україні, у зв'язку з розробкою та прийняттям законодавства про місцеве самоврядування, реформуванням адміністративно-територіального устрою тощо.

Політичні чинники становлення і розвитку муніципального права у будь-якій державі вимагають визнання в межах системи конституціоналізму необхідності застосування загально визнаних і зрозумілих критеріїв діяльності, відкритих (гласних) процедур, єдиних підходів до розподілу та перерозподілу функцій і повноважень між усіма гілками публічної влади – по вертикалі і горизонталі.

Так, серед політичних чинників еволюції муніципально-правової системи важливу роль відіграють кризи демократичної державності. Природа системних криз, особливо політичних, є різною. Деякі з них є наслідком еволюції системи влади і тому нерідко створюють передумови для переходу муніципально-правової системи у нову якість.

Інші системні кризи можуть бути наслідком негативного впливу внутрішніх та зовнішніх чинників, які спрямовані на звуження простору стійкого існування соціальної системи або ступеню її свободи, що неодмінно детермінує необхідність оновлення цієї системи. Якщо вихід на нову якість розвитку внаслідок будь-яких причин є неможливим, то соціальна система може повністю припинити своє існування (приклад – СРСР, деякі інші соціалістичні країни). Ці загальні закономірності життєвого циклу соціальних систем повною мірою відносяться до муніципального права.

Однією з особливостей системних криз є їх слабкий зовнішній прояв, тобто, наприклад, з моменту прийняття «невірних» державних рішень до реального прояву кризи може пройти значний час. Так, і досі тривають суперечки про сутність та реальні наслідки для розвитку муніципального права, наприклад, кризи магдебурзького права, земщини часів російського царя Івана Грозного, реформаторської діяльності імператора Росії Олександра III чи канцлера Німеччини О. фон Бісмарка.

Правові умови становлення і розвитку муніципального права вимагають створення законодавчої бази та закріплення прав і гарантій місцевого самоврядування, встановлення юридичної відповідальності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Законодавство про місцеве самоврядування також повинно закріплювати систему норм, процедур і механізмів регулювання територіальних, економічних та інших відносин з урахуванням місцевих інтересів.

Важливість правового чиннику підтверджується як формуванням унікальних національних конституційних систем місцевого самоврядування, так і розробкою значної кількості міжнародних стандартів муніципальної демократії, використання яких у процесах формування європейського муніципального права та нормативному регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування в окремих зарубіжних країнах є дуже своєчасним. Інтеграція цих держав у світове співтовариство накладає на них певні обов'язки з реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, але й усередині кожної країни.

Слід зазначити, що стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням того є становлення системи муніципальних прав особи, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого – властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства.

Не останню роль у становленні і розвитку муніципального права відіграють й організаційні чинники і можливості: орієнтація на широке включення громадян у процес здійснення місцевого самоврядування через різноманітні інститути безпосередньої демократії (місцеві референдуми, збори, сходи тощо), а також організаційні форми самоврядування (об'єднання, асоціації, союзи, партії, клуби, фонди тощо).

Так, наприклад, квазідемократична форма громадського самоврядування, яка виникла при соціалізмі, велика кількість жорстко централізованих громадських організацій (профспілки, природоохоронні, спортивні об'єднання) допускали обов'язкове, фактично примусове членство, яким неодноразово були охоплені всі працюючі громадяни і навіть учні. Незабаром після краху тоталітарних режимів у соціалістичних країнах наприкінці 1980-х рр., частина населення цих країн перейшла від дисидентства і форм відкритого протесту проти старої тоталітарної влади до участі в суспільно-політичних рухах, але це була лише незначна частина їх населення. Що стосується більшості населення даних країн, то із завоюванням свободи та демократії, воно стало конформістським до нової влади і не виявляло бажання брати участь громадській роботі.

Дана ситуація особливо небезпечна для країн перехідної демократії, де рівень традиційної політичної і правової культури серед дорослого населення є відносно низьким. Як свідчить пострадянський досвід, у т. ч. й України, влада у країнах – колишніх республіках СРСР замість масового навчання та реальної участі громадян у місцевій демократії, як правило, за деякими виключеннями, вдається до ініціювання демократичних заходів «зверху» (керування демократія). Це не може не позначитися на рівні розвитку у цих країнах громадянського суспільства, місцевого самоврядування та муніципального права. Але в умовах, коли люди не довіряють нікому, крім родичів і найближчих друзів, коли сумнівною видається будь-яка спроба прикласти спільні зусилля, участь громадян у місцевому самоврядуванні є вкрай проблемною.

Наслідком тому є формування вкрай суперечливих моделей місцевого самоврядування, що зумовлено, з одного боку, конституційним визнанням та гарантуванням місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади, рухом до децентралізації публічної влади, її видової та функціональної градації на державну та муніципальну владу, закріпленням відмінних принципів їх організації та функціонування, стрімким розвитком доктрини муніципального права, а, з іншого боку, суперечливою державною політикою у сфері місцевого самоврядування, посиленням тенденцій рецентралізації інституту місцевого самоврядування, тобто його розвитку всупереч конституційним принципам місцевого самоврядування у зворотному напрямі, у бік централізації, звуженням його автономного від державної влади статусу, прагненням одержавити його, інтегрувати в державно-управлінські публічні відносини як з точки зору організації, так і функціонування. Такі процеси, зокрема, відбулися в Російській Федерації (так звана «рецентралізація від Путіна»).

Варто згадати й соціально-психологічні та ідеологічні умови становлення і розвитку муніципального права. Йдеться насамперед, уявлення про територіальну громаду як про територіальну спільність, що володіє властивостями відносної завершеності, цілісності якого-небудь відтворювального процесу та характеризується високим рівнем взаємоузгодження позицій, єдиними інтересами населення, соціальних груп у різних сферах життя, здатністю адаптації жителів до мінливих умов середовища проживання. Саме підхід до муніципальних спільнот як до основи та структуроутворюючого елементу системи місцевого самоврядування, а не як до її другорядного і побічного компонента, дозволяє відродити розуміння місцевого самоврядування як основної форми реалізації народовладдя у буквальному смислі слова.

Найважливіші суспільно значущі характеристики територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади мають прояв у тому, що вони формують уявлення кожної людини як жителя свого населеного пункту про особливості ментальності суспільства та держави, демократичні інститути публічної влади та механізм її здійснення. Усі публічно-владні самоврядні інститути не нав'язуються населенню згори, а уходять своїми коріннями в сутнісні природно правові ознаки територіальної громади як первинної суб'єктної основи громадянського суспільства. Стан правової держави, ефективної державності, цивілізованого громадянського суспільства та муніципалізму залежить від рівня розвиненості та самоорганізованості місцевого населення в дієздатні територіальні громади, якості їх функціонування.

Обґрунтування і конкретизація місця територіальної громади в системі сучасного муніципалізму зумовлює потребу виокремлення низки критеріїв первинності територіальної громади: по-перше, історичного (унікальність історії становлення та розвитку інституту територіальної громади полягає в тому, що вона має власні глибинні корені та давні історичні традиції; історія територіальної громади та самоврядування являє собою процес формування суспільної цінності, яка здатна акумулювати інші політичні, правові та соціальні цінності – демократію, законслухняність, права людини, соціальний, релігійний, мовний плюралізм, забезпечити громадянську самоідентифікацію та засади громадянського суспільства); по-друге, правового (територіальна громада є первинним суб'єктом права на здійснення місцевого самоврядування); по-третє, владного (територіальна громада є первинним суб'єктом муніципальної влади); по-четверте, системоутворюючого (територіальна громада є первинним, системоутворюючим елементом системи місцевого самоврядування); по-п'яте, матеріально-фінансового (територіальній громаді належить право комунальної власності) тощо.

Різноманітні ідеологічні передумови становлення і розвитку муніципального права передбачають оволодіння ідеями місцевого самоврядування як керівниками державних органів всіх рівнів, депутатами, посадовими особами місцевого самоврядування, так і самим населенням – місцевими жителями, які готові свідомо й активно підключатися до управління місцевими справами, до вирішення проблем життєдіяльності громад сіл і міст тощо.

У цьому контексті, варто відзначити, що серед багатьох турбот сучасного суспільства одна з найгостріших проблем – проблема відчуження людей, ксенофобія, патологічний егоцентризм та індивідуалізм. У поєднанні з гострими кризовими явищами в економічному та політичному житті ця проблема спричиняє існування цілої низки песимістичних поглядів на долю людства взагалі, свідченням чого є офіційно визнана ООН «стратегія виживання». Людська цивілізація протягом своєї історії нагромадила цінний досвід подо-

лання ворожнечі і взаємоненависті, досвід, який акумулювався в такій соціальній та духовній цінності, як людська солідарність. Головним засобом забезпечення солідарності стає культура людських взаємин, цивілізований спосіб спілкування, або так звана «комунікативна культура». У змістовно-термінологічному сенсі поняття «комунікація» перебуває в одному ряду з близькими за змістом поняттями «взаємодія» (взаємини), «людські стосунки», «взаємообумовленість», «взаємовплив» тощо, зміст яких оптимально характеризує процеси самоорганізації людей за місцем проживання.

Культура комунікацій, що базується на принципах пріоритету соціальних, тобто суспільно-значимих інтересів, діалогічних, рівноправних стосунках, синтезі індивідуальних свобод та спільної відповідальності, перетворюється на рубежі XX та XXI століть на одну з домінант суспільного життя, на загальнолюдську норму мислення та поведінки, на «світову етику». У цьому аспекті необхідно усвідомлювати, що перспективи модернізації соціально-економічної, політичної, правової, духовно-культурної та інших систем українського суспільства у даний час визначаються не тільки об'єктивними закономірностями інноваційного розвитку держав в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, процесами зближення правових систем сучасності, а й необхідністю врахування та гармонізації у процесі формування вітчизняного конституціоналізму локального-особистісного фактора та різноманітних особистісних та колективних, місцевих, регіональних і державних інтересів, 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.

Просторово-географічний чинник також відіграє не останню роль у формуванні муніципального права в зарубіжних країнах. Саме він детермінував нерівномірність здійснення в часі та просторі економічних, соціальних, політичних, правових та інших процесів у цих країнах. Так, дуже чітко просторово-географічний чинник проявився в динаміці розвитку та поширення місцевого самоврядування в невеликій Швейцарії та колосальній за розмірами Російській імперії. Він же наклав відбиток і на розвитку муніципального права у цих та інших зарубіжних країнах.

Усі розглянуті чинники й умови становлення і розвитку муніципального права в сукупності утворюють те повноцінне суспільно-політичне та соціально-економічне середовище, у якому тільки й може реалізуватися це право. Врахування цих та інших чинників дозволить осмислити як історичне значення муніципального права, так і зрозуміти його місце і роль у процесах глобалізації та міжнародної міждержавної інтеграції.

Резюме

Батанов О. В. Проблеми становлення і розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови.

Стаття присвячена дослідженню основних чинників формування муніципального права. Виділено основні сутнісні та змістовні, об'єктивні та суб'єктивні, внутрішні та зовнішні аспекти розвитку сучасного муніципального права. Визначено місце муніципального права та інститутів локальної демократії в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації, глобалізації та європейської міждержавної інтеграції.

Ключові слова: муніципальне право, місцеве самоврядування, сучасний муніципалізм, муніципальна влада, муніципальні права особи, децентралізація, централізація.

Резюме

Батанов А. В. Проблемы становления и развития мунципального права: основные факторы и общественно-политические условия.

Статья посвящена исследованию основных причин формирования мунципального права. Выделены основные сущностные и содержательные, объективные и субъективные, внутренние и внешние аспекты развития современного мунципального права. Показано место мунципального права и институтов локальной демократии в отдельных европейских государствах, европейском континенте в целом и общецивилизационном значении с точки зрения формирования украинского, европейского и мирового конституционализма, процессов демократизации, глобализации и европейской межгосударственной интеграции.

Ключевые слова: мунципальное право, местное самоуправление, современный мунципализм, мунципальная власть, мунципальные права личности, децентрализация, централизация.

Summary

Batanov O. Problems of formation and development of municipal law: the main factors and the socio-political conditions.

The article investigates the main reasons for the formation of municipal law. The basic essential and meaningful, objective and subjective, internal and external aspects of modern municipal law. The value of municipal law and institutes of local democracy is shown in the separate European states, European continent on the whole and general civilization value from the point of view of forming Ukrainian, European and world constitutionalism, processes of democratization, globalization and European intergovernmental integration.

Key words: municipal law, local self-government, modern municipalism, municipal power, municipal human rights, decentralization, centralization.

Отримано 14.04.2014