

I. Феномен муніципального права

DOI: 10.33498/opus-2020-10-013



Олександр Батанов

доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(Київ, Україна)
batanov_olexandr@ukr.net

УДК 342.5

КОНЦЕПТОСФЕРА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

АНОТАЦІЯ. У статті досліджуються питання доктрини муніципального права як галузі права. Розглядаються різні підходи до муніципального права в аспекті теоретико-методологічного розуміння вчення про муніципалізм, муніципальні права людини та муніципальну владу. Така постановка питання обумовлюється тим, що питання предмета і методу муніципального права, його місця та ролі у системі права, природи, принципів, функцій відносяться до найбільш дискусійних у сучасній юридичній науці.

Метою статті є поглиблення доктринальних засад муніципального права як самостійної галузі права.

Отримати найпродуктивніші результати та зробити найоптимальніші висновки щодо проблем муніципального права у межах загальної теорії права та муніципально-правової науки можна тільки за умови використання комплексного концептуально-муніципального підходу, розглядаючи, наприклад, становлення і розвиток муніципального права у межах еволюційного процесу розвитку місцевого самоврядування та муніципалізму. За такого методологічного підходу феномен муніципального права необхідно розглядати не тільки у контексті його концептуальної та нормативно-правової моделі, а й як прояв об'єктивної реальності, яка має не лише нормативні та функціонально-телеологічні характеристики як частини національного законодавства, а й аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, суб'єктно-об'єктні, конститутивні, історичні, категоріальні, ідеологічні, економічні, ментальні параметри, які еволюційним шляхом сформувалися під впливом відповідних ідей та принципів.

Стверджується, що муніципальне право як галузь права є продуктом теорії муніципалізму та багатовікової практики місцевого самоврядування, результатом розвитку його концепцій і моделей під впливом принципів та ключових ідей демократії, правладдя і прав людини. Це своєрідна та унікальна нормативно-правова модель стану розвитку місцевого самоврядування у певній країні або світі загалом. З огляду на це муніципальне право слід розглядати не лише з позиції визнання місцевого самоврядування державою, а й у синергетичному зв'язку з формуванням

© Олександр Батанов, 2020

муніципальної правосвідомості та муніципальної культури, процесами реалізації муніципальних прав людини, вихованням почуття належності до територіальної громади, у загальному контексті розвитку конституціоналізму тощо.

У статті доводиться, що муніципальне право притаманне виключно конституційній державі, в якій не лише визнаються, проголошуються, а й реально діють принципи правовладдя, людиноцентризму, поділу влади, субсидіарності та децентралізації тощо.

Робиться висновок про самостійний галузевий характер муніципального права, свідченням чого є наявність притаманного тільки йому предмета правового регулювання, специфічних правових конструкцій і категорій, своєрідної структурованості норм та інститутів, поєднання різних методів юридичного впливу. Тобто йдеться про сукупність факторів внутрішнього характеру. Розглядаються і зовнішні системуючі фактори, які забезпечують муніципальному праву статус самостійної галузі права, зокрема особливості суспільно-політичного розвитку, конституційні перетворення та економічні реформи, вплив природного права, національних, історичних, духовно-культурних та інших традицій, рецепція міжнародних стандартів тощо.

Ключові слова: муніципальне право; муніципалізм; муніципальні права людини; територіальна громада; місцеве самоврядування; муніципальна влада; питання місцевого значення.

Еволюція демократичної державності в сучасному світі переконливо підтверджує, що до 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 людини 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 та соціально-економічного життя цивілізованих держав, що детермінується об'єктивними потребами розвитку соціуму й необхідністю вироблення гарантів соціального функціонування. Це об'єктивно необхідний процес функціонування цивілізованих демократичних держав на основі принципів правовладдя та визнання людини, її прав і свобод найвищою цінністю.

Розв'язання багатьох проблем теорії та практики сучасного муніципалізму нерозривно пов'язане з дослідженням аксіологічних, онтологічних, функціонально-телеологічних, комунікативних та інших аспектів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки муніципальна влада передусім є наслідком самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни місцевих жителів, то її становлення і функціонування як цілісної системи має відбуватися насамперед у первинних ланках суспільства.

Однією з форм самоорганізації соціальних систем (зокрема й муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Ці соціальні системи –

найменші соціальні одиниці територіального типу. Зовнішньо формальним втіленням асоціацій мешканців сіл, селищ і міст є територіальні громади – первинні суб'єкти муніципальної влади, які є тим середовищем, в якому людина формується, включається у процес політичної, економічної, духовно-культурної, правової соціалізації, набуває необхідних якостей для вирішення питань місцевого значення, тобто тих, які пов'язані з безпосередньою життєдіяльністю своєї територіальної громади, з конкретною місцевістю й одночасно відіграють колосальну роль у процесах народоуправства та державотворення загалом.

З огляду на ці та інші фактори місцеве самоврядування стає детектором і водночас умовою гармонійного та перспективного розвитку громадянського суспільства й соціальної, правової та демократичної держави. Місцеве самоврядування, будучи організаційно відокремленим і функціонально незалежним від державної влади, стає найбільш наближеним до людини рівнем публічної влади, функціонально-телеологічно спрямованим насамперед на реалізацію і захист практично всіх інтересів і запитів населення, що забезпечується за допомогою нормативно-правового закріплення гарантій реалізації прав людини та відповідальності публічної влади.

У цій ситуації необхідно використовувати можливості права загалом як особливого соціального регулятора суспільних відносин не лише на загальнодержавному, а й насамперед місцевому рівні. При цьому слід розуміти, що окремі сторони суспільно значущої поведінки людей за місцем проживання, їхніх потреб та інтересів залишаються поза межами загальноправового нормативного регулювання. У цьому випадку особлива роль відводиться іншим соціальним неправовим регуляторам – традиціям, звичаям, історичним, соціально-економічним або духовно-культурним особливостям життя територіальних громад, за допомогою яких вибудовуються суспільні відносини в системі сучасного муніципалізму.

Пріоритет забезпечення інтересів населення і, відповідно, прав людини у місцевому самоврядуванні актуалізує проблему співвідношення та взаємодії правових і неправових регуляторів суспільних відносин. Останнім часом питання взаємодії та співвідношення різних видів соціо-нормативних регуляторів набули значного розвитку. Кожен із них, зберігаючи свою сутнісну, змістову та функціонально-телеологічну специфіку, виступає у ролі регулятора особливого роду. Види соціальних норм, що застосовуються у процесі формування дієздатних територіальних громад, інституціоналізації та функціонування місцевого самоврядування, відіграють унікальну роль і займають важливе місце у системі муніципального права та муніципалізму загалом.

Тільки за допомогою збалансованого та гармонічного поєднання у процесі регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування норм права та інших соціальних неправових норм можна створити умови для ефективного вирішення питань місцевого значення як в інтересах всієї територіальної громади, так і окремих мешканців та їх соціальних груп (діти, жінки, особи з інвалідністю тощо).

Різноманіття різних суспільних відносин, що становлять предмет муніципального права, обумовлює різноманіття правових норм, що регулюють їх. Тому, розкриваючи природу, роль, значення, принципи муніципального права, необхідно розуміти його місце у системі права, форми та прояви співвідношення з іншими галузями права. Важливо насамперед розуміти функціонально-телеологічне призначення муніципального права в системі публічного регулювання суспільних відносин, розкрити проблеми кореляції муніципально-правового регулювання з іншими видами публічного регулювання суспільних відносин.

Безумовно, проблеми принципів, завдань, функцій, форм правового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування не є абсолютно новими. Вони неодноразово розглядалися вченими-муніципалістами. Свідченням є наукові розвідки багатьох вітчизняних фахівців у галузі муніципального права, зокрема: М. Баймуратова, В. Борденюка, О. Бориславської, І. Галіахметова, К. Головка, В. Гробової, І. Дробуш, Б. Калиновського, В. Кампа, М. Корнієнка, В. Кравченка, П. Любченка, Н. Мішиної, М. Орзіха, В. Погорілка, О. Прієшкіної, М. Пухтинського, В. Стрільчука та ін.

Розроблення проблем муніципального права здійснюється у різних напрямках. Один із них пов'язаний зі спробами теоретичного осмислення природи цієї галузі права, визначення її предмета, методів, джерел тощо. У межах іншого напрямку здійснюються спроби організаційного та методичного характеру. Про це свідчить практика викладання окремої навчальної дисципліни у юридичних закладах освіти, виділення муніципального права у межах окремої наукової спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, за якою можуть захищатися дисертації, тощо.

Утім, на тлі значної кількості наукових розробок, спрямованих на дослідження інституційних і функціональних аспектів місцевого самоврядування, привертає увагу порівняно нечисленна література, присвячена проблемам доктрини муніципального права. Головне місце у більшості з сучасних досліджень приділялося вивченню муніципально-правових явищ та процесів у їхньому співвідношенні з державно-правовим регулюванням.

У зв'язку з цим, вважаємо, що на сучасному етапі особливої актуальності набуває дослідження теорії муніципально-правового регулювання

у системі публічного регулювання суспільних відносин у його співвідношенні, взаємодії та синергетичному поєднанні з неправовим регулюванням суспільних відносин на локальному рівні функціонування соціуму. Особливо слід відзначити, що сьогодні в Україні майже відсутні фундаментальні дослідження, в яких відображалися б концептуальні проблеми генезису муніципального права, його предмета і методу, всі аспекти співвідношення муніципально-правового регулювання і публічного неправового регулювання відносин, розглядалася здатність традицій і звичаїв бути самостійними регуляторами суспільних відносин на локальному рівні та певними джерелами громадотворення і муніципального правотворення.

Ці обставини і зумовили звернення автора до аналізу концептуальних проблем муніципального права та його значення у процесі публічного регулювання суспільних відносин.

Метою дослідження є поглиблення доктринальних засад муніципального права як самостійної галузі права.

Традиційно муніципальне право відноситься до публічного права, оскільки воно стосується (насамперед і головним чином) самостійного виду публічної влади – муніципальної влади, яка належить територіальним громадам і здійснюється ними безпосередньо або через утворені ними органи, а також регулює відносини, пов'язані з реалізацією та захистом прав людини у сфері місцевого самоврядування – муніципальних прав людини.

Водночас муніципально-правові відносини являють собою своєрідне інтегральне поле, яке забезпечує єдність публічних і приватних інтересів на правовому рівні. Адже для реального здійснення місцевого самоврядування однаково важливе значення має як реалізація інтересів муніципальної влади як публічної влади територіальної громади, так і захист кожної окремої особистості, забезпечення її автономії та недоторканності, свободи і гідності саме як члена територіальної громади. У такий спосіб на цьому рівні отримують індивідуалізацію публічні за своєю природою владовідносини, що передбачає їхню модифікацію та трансформацію у муніципально-правові відносини, що виступають своєрідним правовим інтегралом свободи особистості, прав людини, економічної та політичної влади населення. Натомість саме муніципальне право, яке забезпечує регулювання цих відносин, набуває статусу пограничної галузі між публічним і приватним правом¹.

У контексті названих аспектів у розумінні муніципального права актуальним є проведення критичного та цілісного дослідження, зосередженого не лише на формально-юридичних і нормативістських,

¹ Николай Бондарь, *Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учебное пособие* (Городец 2004) 111.

а й природно-правових, соціологічних, політологічних, економічних, психологічних та інших проблемах муніципальних прав людини та муніципальної влади, загалом щодо місця муніципального права в системі публічного регулювання суспільних відносин, заснованого на вітчизняному та зарубіжному досвіді його теоретичного осмислення і сучасній практиці муніципального будівництва.

На нашу думку, феномен сучасного муніципального права необхідно розглядати та розуміти з різних позицій, зокрема:

1. *Аксіологічної*, яка розкриває ціннісний потенціал феномену муніципального права у контексті політико-правової ідеології муніципалізму, що являє собою систему ідеалів та ідей про фундаментальні цінності муніципальної демократії та прав людини (їхній генезис, систему, форми вираження, методи та ступінь реалізації і захисту). Так, наприклад, гідність, свобода, солідарність, рівність, моральність, альтруїзм, самоорганізація, самодисципліна, самовідповідальність, субсидіарність є сенсоутворюючими цінностями демократії, прав людини та сучасного муніципалізму. Допоки у кожній територіальній громаді відповідні цінності та принципи не знайдуть свого всебічного втілення, місцеве самоврядування залишатиметься лише привабливою демократичною декорацією.

Ціннісні характеристики муніципального права змушують звернути увагу й на цивілізаційно-історичний контекст розвитку місцевого самоврядування. Без цього важко зрозуміти сучасну модель організації місцевого самоврядування, відповісти на питання про причини уособлення у суспільстві місцевого самоврядування як виду публічної влади, розглянути еволюцію тих чи інших форм залежності між політико-правовою моделлю місцевого самоврядування та детермінуючими її соціально-економічними, духовно-культурними, цивілізаційними чинниками.

2. *Гносеологічної (епістемологічної)*, що дає знання про процеси визнання, становлення та перманентного розвитку муніципалізму, місцевого самоврядування й інститутів муніципального права в окремих європейських державах, на європейському континенті загалом і загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації, глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. У цьому аспекті й варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської 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'².

Особливістю муніципального права у цьому контексті є предмет його правового регулювання – місцеве самоврядування як відкрита та само-

² Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text> (дата звернення: 18.09.2020).

стійна система, що породжена громадянським суспільством і пов'язана з його політичною системою мережею безкінечних прямих і зворотних зв'язків, має циклічно-хвильовий характер свого існування та розвитку. Його еволюція – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, критеріями виділення яких, як правило, є різкі, переломні моменти у розвитку суспільства й держави, демократії та владних інститутів, які були викликані сукупністю загальноцивілізаційних, державних і регіональних, внутрішніх і зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, які детермінують можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування у конкретній державі.

У цьому аспекті варто враховувати й те, що для цілісного, всебічного та об'єктивного пізнання муніципального права важливим є насамперед історичний чинник. І хоча умови історичного становлення та розвитку муніципального права були і є відмінними в різних країнах, загалом їхня суспільно-політична сутність і функції по суті повсюдно однакові. Адже саме поняття “муніципальний” виникло ще у Стародавньому Римі та використовувалося щодо громад, які раніше були самостійними, підпали під владу Риму та обтяжувалися різними повинностями (*tunera*) на його користь, від назви яких, власне кажучи, й походить сам термін “муніципальний” (такі громади називалися *municipia*). Створення муніципії як потенційного учасника публічних і 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 територіальних громад існували як представницькі органи – народні збори, так і виконавчі – сенати. Контроль за неіталійськими громадами здійснювали спеціальні контролери – куратори, до функцій яких входив лише фіскальний контроль, а потім, із розширенням їхньої компетенції, загалом урядовий контроль. Здійснювалися спроби використовувати цей інститут і для захисту інтересів населення щодо муніципальної верхівки.

Отже, у цей період відбувається активне становлення муніципій не лише як суб'єктів публічних, а й приватних відносин, що загалом відповідає сучасному розумінню муніципального права як конгломера-

ту публічно-приватних відносин і норм, у результаті дії яких, власне, і відбувається становлення муніципальної влади. У цьому аспекті варто розуміти вплив муніципального права на процес формування багатьох інститутів публічного права загалом, який, по суті, є сумірним із роллю римського приватного права у формуванні сучасного цивільного права.

3. *Онтологічної*, що концептуалізує феномен муніципального права у контексті формування суспільної свідомості та механізму втілення у буття людини ідеалів муніципальної демократії та ідей високого авторитету людської особистості, поваги до її гідності, прав та свобод, а саме – муніципальної свідомості, побудованої на свідомій переконаності необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності інститутів муніципальних прав людини та муніципальної влади, а також правових норм, на основі яких вони визнаються державою та моделюють можливості досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій і кроків влади, заснованих на нормах природного права та правового закону.

Ми вважаємо, що означений аспект у розумінні сутнісних аспектів муніципального права є одним із ключових як у процесі формування сучасного муніципалізму в Україні загалом, так і в аспекті розвитку муніципальної влади зокрема. Адже найголовнішою передумовою зрушень у справі муніципалізації місцевої влади має бути формування специфічних муніципально-правових установок і муніципального мислення суспільства, розвиток масової культури самоврядування, затребуваність у народі самого муніципального принципу.

4. *Вітальної*, яка фіксує такі детермінанти муніципального права та телеологічні орієнтири існування муніципалізму, які мають життєутворююче значення. Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. З огляду на це відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їхніх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у межах цих життєвих циклів замикається здебільшого на життєдіяльності місцевого співтовариства. Саме в межах територіальних громад людина реалізує переважну більшість своїх прав, що об'єктивно підтверджує наявність у неї спеціального муніципально-правового статусу.

5. *Цивілізаційної* – осмислення як історичного, так і сучасного досвіду муніципалізму через призму цивілізаційного підходу дає змогу зрозуміти перспективи муніципального права у віддаленому майбутньому, сенс національної моделі муніципального права та порівняти його з зарубіжним муніципальним досвідом, де муніципалізм став стійкою цивілізаційною традицією. У цьому аспекті, зокрема, розкривається процес формування парадигмальної конструкції муніципального права як нормативно-правового відображення соціальної (як державної, так і муніципальної) стратегії та практики інноваційного розвитку територіальних громад. У цьому контексті муніципальне право – це своєрідний нормативно закріплений цивілізаційний потенціал ідеї муніципалізму та практики самоврядування територіальних громад.

6. *Праксеологічної*, яка дає знання про муніципальне право як регулятор відносин у сфері реалізації муніципальних прав людини й організації та функціонування муніципальної влади. Нині найбільш актуальним завданням муніципальної влади стає не тільки реалізація нею своїх функцій і повноважень, а й утворення та послідовна реалізація різноманітних організаційно-правових форм, способів, засобів, напрямів безпосередньої публічно-самоврядної діяльності, які б сприяли якомога повнішому включенню населення у процес вирішення місцевих проблем, стимулюванню інтересу й ініціативи до самоорганізації. Саме ця обставина формує як практичне значення ефективною, побудованою на європейських стандартах муніципальної демократії, організації та діяльності муніципальної влади, так і науково-дослідницький інтерес до вказаної проблематики, враховуючи колосальний соціальний запит на методологічно осмислену інформацію, яка б висвітлювала багатогранні аспекти публічно-владної діяльності місцевого самоврядування.

7. *Функціональної*, яка передбачає аналіз основних напрямів та видів впливу муніципального права на суспільні відносини, які виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав людини.

Функціям муніципального права як галузі права притаманні юридичні ознаки, що розкривають сутність і зміст цієї категорії, вони, зокрема: а) виражають сутність і зміст цієї галузі права, її призначення у суспільстві та державі, а також місце у правовій системі; є активним способом дії права, що виражається в утворенні, зміні та припиненні правовідносин, що є предметом муніципально-правового регулювання; б) маючи об'єктивний характер, є, з одного боку, формою цілеспрямованої вольової поведінки або діяльності суб'єктів муніципального права, а з другого – системою юридичних станів, що породжують муніципальні права й обов'язки учасників цих відносин; в) безпосередньо пов'язані з системою муніципального права як галузі права, її нормами та інститу-

тами, утворюючи стійкі системно-функціональні, структурні та генетичні зв'язки, що характеризують статичні й динамічні, матеріальні та процесуальні властивості муніципального права; г) перебувають у стійкому синергетичному зв'язку з джерелами муніципального права як галузі права, які є зовнішньою формою об'єктивізації стратегічних магістральних напрямів і видів його впливу на суспільні відносини; г) безпосередньо впливають на муніципально-правові відносини та їхні властивості, суб'єктно-об'єктний склад, життєві обставини (муніципальні юридичні факти), які породжують, змінюють і припиняють муніципально-правові відносини, а також визначають їхнє змістовне наповнення; д) перебувають в органічному зв'язку з функціями муніципального права як юридичної науки та навчальної дисципліни, об'єктивно впливаючи на стан здійснення наукових досліджень і форми навчання, спрямованих на вирішення поставлених перед муніципально-правовою наукою та освітою завдань; е) взаємопов'язані з основними функціями держави тощо.

8. *Організаційної*, що дає інформацію про інституціональні особливості сучасного муніципального права у контексті виникнення, формування і розвитку та системні якості суб'єктів та організаційних структур місцевого самоврядування. Адже, незважаючи на своє конституційне закріплення з позиції суб'єктного складу, за своєю сутністю місцеве самоврядування є цілісною природною системою, що самоорганізується. Її формування тісно пов'язане і з демократичною організацією публічної влади та управління, і з вибором вектору розвитку громадянського суспільства в Україні, а ще слід пов'язувати із визначенням пріоритетних форм соціального буття, що перебуває на стадії перманентного становлення в умовах державної незалежності України. З огляду на це має з'явитися усвідомлення того, що розвиток місцевого самоврядування – життєво важливе завдання для розвитку всього суспільства як відкритої системи, заснованої та організованої на принципах демократії.

Багатогранні прояви муніципальної влади, розвиток соціальних, психологічних, моральних цінностей, норм та інститутів усередині територіальної громади – це ті дані, які муніципальне право при всьому бажанні не може утворити. Держава за допомогою норм і принципів муніципального права лише визнає, створює (зокрема й організаційні) умови для їхнього перспективного розвитку. Розуміння того, що територіальна громада, будь-то великого мегаполісу або невеликого провінційного міста, села або селища є, власне кажучи, самоорганізованою системою, життя якої так чи інакше “самоналагоджується” без держави відносно місцевих умов: самоорганізація має прояв опосередковано, через поведінку індивідів, груп, спільностей. Ідеться про сучасне місцеве самоврядування, античне чи середньовічне, яке відкриває нові

шляхи розвитку феномену муніципальної демократії, а в подальшому – шляхи оптимізації процесів інституціоналізації муніципальної влади в Україні. Предметом уваги при цьому є не фрагменти реальності (органи публічної влади, люди, територія, власність, нормативні акти тощо), а й, імовірно, сфери взаємодії, взаємовпливу та взаємопроникнення цих муніципально-правових інститутів, феноменів та явищ, процеси функціонування муніципальної влади як цілісної системи.

9. *Компаративної*, яка дає уявлення про зарубіжні моделі та форми муніципально-правового регулювання. 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, організаційна, правова та фінансова автономія, статутне право, судовий захист прав і законних інтересів самоврядування, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед законом тощо. Утім, зрозуміло, є різниця між муніципально-правовими системами країн класичної демократії та країн перехідної демократії. Також необхідно мати на увазі, що механічна рецепція муніципального досвіду однієї країни під час демократичних перетворень певною мірою спрощує та динамізує процес, але без врахування багатьох факторів, насамперед таких як особливості правової, політичної, господарсько-економічної, соціально-культурної та інших систем суспільства в їх синергетичній єдності, може мати й негативні наслідки.

10. *Комунікативної*, що дає змогу розглядати муніципальне право як нормативний інструмент реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс і сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав людини з інтересами держави та суспільства. Варто відзначити й те, що серед багатьох турбот сучасного суспільства одні з найгостріших проблем – проблеми відчуження людей, ксенофобія, патологічний егоцентризм, нігілізм, патерналізм та індивідуалізм. У поєднанні з гострими кризовими явищами в економічному та політичному житті ці проблеми спричиняють існування цілої низки песимістичних поглядів на долю людства взагалі, свідченням чого є офіційно визнана Організацією Об'єднаних Націй “стратегія виживання”. Людська цивілізація протягом своєї історії нагромадила цінний досвід подолання ворожнечі і взаємо-

ненависті, досвід, який акумулювався у такій соціальній та духовній цінності, як людська солідарність.

У цьому аспекті необхідно усвідомлювати, що перспективи модернізації соціально-економічної, політичної, правничої, духовно-культурної та інших систем суспільства нині визначаються не тільки об'єктивними закономірностями інноваційного розвитку держави в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, процесами зближення правових систем сучасності, а й необхідністю врахування та гармонізації у процесі формування вітчизняного конституціоналізму локально-особистісного фактору та різноманітних особистісних і 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.

11. *Суб'єктної*, яка виходить із того, що, незважаючи на полісуб'єктність муніципально-правових відносин, формують основою муніципального права є територіальна громада. Розуміння територіальних громад як первинного суб'єкта муніципального права та структурують елементу громадянського суспільства, а не як їх другорядного і побічного компонента, дає змогу відродити розуміння місцевого самоврядування як громадотворення і громадоправства у буквальному смислі цього 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 укорінені у 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 самоорганізації місцевого населення у дієздатні територіальні громади, якості їх функціонування. Саме тому обґрунтування і конкретизація місця територіальної громади в системі інститутів муніципального права обумовлює потребу регламентації її прав, функцій, виокремлення критеріїв членства у ній, атрибутів первинності у системі місцевого самоврядування, форм діяльності, інших елементів її муніципальної правосуб'єктності.

12. *Об'єктної*: основними об'єктами муніципально-правничих відносин є питання місцевого значення. Така телеологічна спрямованість

діяльності муніципальної влади логічно впливає з положень частини 2 та 3 ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування, згідно з якою

органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином³.

Лише легалізація державою відповідно до цього принципу соціальної сфери дії місцевого самоврядування стане не лише свідченням визнання місцевого самоврядування як виду публічної влади, а й телеологічною детермінантою формування та перспективного розвитку муніципального права.

Означений аспект підтверджує, що ефективна модель взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування у контексті становлення об'єктної основи муніципального права може бути побудована лише за умови чіткого розподілу функцій: органи державної влади вирішують питання державного значення, а населення та громадські інститути – питання громадського характеру.

Тому найбільш правильним в умовах нерозвинутого громадянського суспільства в Україні слід визнати збереження та зміцнення механізму реалізації певних громадських функцій за місцевим самоврядуванням як інститутом, що гарантується державою. Відповідно, логічним є висновок щодо необхідності, по-перше, розумного самообмеження держави в процесі “вбудування” місцевого самоврядування у свою систему, по-друге, чіткої регламентації об'єктного складу муніципального права.

13. *Економічної*, виокремлення якої обумовлено тим, що за всієї складності, суперечливості формування муніципального права та його відособлення у самостійну галузь права очевидним є той факт, що в основі цих процесів – об'єктивні передумови. До основних факторів становлення муніципального права відносяться не лише соціально-політичні, а й економічні фактори, що детермінувалися у межах загальних процесів деєтатизації та переходу суспільства на засади ринкової економіки, вибір принципово нової системи організації публічної влади – муніципальної влади, що функціонує не лише на принципах правової й організаційної самостійності, а й фінансової автономії.

Не викликає сумнівів, що сталий розвиток територіальних громад та ефективне функціонування муніципальної влади, і загалом формування муніципалізму, залежить від рівня розвитку економіки у державі, рівня життя людей, соціальної структури суспільства тощо. Тому еко-

³ Європейська хартія місцевого самоврядування (п. 2).

номічними гарантіями муніципальної влади та прав людини у сфері місцевого самоврядування є економічна система суспільства, в основі якої – принципи ринкової економіки; єдність економічного простору; вільне переміщення товарів, послуг і фінансових коштів; підтримка конкуренції, свобода економічної діяльності, підприємництва та праці; визнання, плюралізм, рівноправність і рівний захист різних форм власності, зокрема й комунальної.

У цьому контексті, відзначаючи роль права в розвитку економічної основи не лише суспільства, а й територіальних громад (колективних суб'єктів муніципальних економічних відносин) та їхніх членів – мешканців сіл, селищ, міст (індивідуальних суб'єктів відповідних відносин), слід підкреслити важливу роль муніципального права в механізмі правового регулювання економічних відносин, враховуючи, що саме муніципальна власність є основою утвердження та ефективного функціонування місцевого самоврядування. Муніципальна власність є основою забезпечення свободи та муніципальної демократії. Зі свого боку без розвинутого місцевого самоврядування та дієздатних територіальних громад, а також їх економічних основ, немає і не може бути цивілізованих ринкових відносин.

14. *Ідеологічної (пропагандистської):* формування національної доктрини муніципального права відіграватиме вагомую роль у процесах протистояння та протидії різним федералістським і відверто сепаратистським сценаріям розвитку вітчизняної державності⁴. Такий акцент не є випадковим. Адже таким категоріям, як субсидіарність, самоврядування, децентралізація, деконцентрація, автономія у багатьох вітчизняних і зарубіжних публікаціях надається особливе звучання та додаткове значення не лише у муніципально-правовому вимірі, а й у контексті процесів федералізації та функціонування федеративних держав.

У сучасних умовах у суспільстві, у політичному та науковому середовищі має послідовно формуватися чітка концептуально аргументована та ідеологічно підсилена позиція, відповідно до якої федералізація державного устрою України (у будь-яких формах: класичного або кооперативного федералізму, федеративного дуалізму, федерально-матричної моделі тощо) є формою відвертого колабораціонізму з російськими окупантами, ідеологічною та політичною технологією сепаратизму в Україні⁵.

⁴ В Медведчук, 'Державотворчий потенціал федеративної трансформації України: конституційно-правові аспекти' (2013) 2 Вісник Національної академії правових наук України 98–107; В Медведчук, 'Доктринальна модель побудови федеративної держави: українська ретроспектива і сучасність' (2013) 9 Право України 289–305; Віктор Тихонов, *Манифест федералізму, или путь к демократическому государству* (Луганск 2004) 64 та ін.

⁵ В Явір, 'Федералізм як технологія сепаратизму в Україні' (2015) 14 Віче 18–21.

Відповідні ідеологічні федералізаційні концепти жодною мірою не перевірені досвідом сучасних федерацій у зарубіжних країнах, політичною ситуацією в Україні, прогнозами на її історично видиме майбутнє, її соціально-демографічною мапою тощо, особливо в умовах анексії Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції Російської Федерації проти України, проходження абсолютно нового та вкрай складного етапу розвитку української нації, коли відбувається не лише практичний процес і теоретичне обґрунтування власної державності, по суті формування нової державної нації у широкому (загальногромадянському) розумінні цього слова, а й боротьба за збереження суверенітету України. Якщо централізована федерація є для державності України небезпечною і небажаною, то реалізація ідеї децентралізованої федерації в Україні, на якій наполягають деякі сепаратистські кола, стане політичною і соціальною катастрофою.

За таких умов, за висновками більшості вітчизняних експертів, оптимальна конституційна модель державного устрою України – унітарна конституційно децентралізована держава. Ідейні засади такої держави мають засновуватися на парадигмальних філософських, правових, політичних, соціологічних засадах українського унітаризму й ефективного самоврядування територіальних громад, нормативним базисом якого є муніципальне право.

15. *Дефінітивної (категоріальної)*, що базується на припущенні здатності муніципалізму виокремити систему категорій сучасного муніципального права (“муніципальна влада”, “муніципальні права людини”, “муніципальний лад”, “муніципальний процес”, “муніципальний режим”, “муніципальна демократія”, “муніципальна традиція”, “муніципальна культура”, “муніципальна правосвідомість” тощо). На труднощі у розумінні таких термінопонять, як “муніципалізація”, “субсидіарність”, “децентралізація”, “централізація”, “деконцентрація”, неточності у їх визначенні та використанні звертають увагу як вітчизняні, так і зарубіжні вчені.

Так, наприклад, досліджуючи проблеми централізації та децентралізації в умовах унітарної держави, Дж. Т. Діковіч доводить, що найбільш проблемною особливістю дебатів щодо децентралізації є їх концептуальна нечіткість. “Децентралізація” в останні роки використовується для опису абсолютно різних концепцій. На його думку:

<...> краща специфікація понять – це не просто академічна вправа. Насправді нездатність прийти до загальних визначень може мати драматичні наслідки для політики, надання державних послуг та участі громадян у країнах, що розвиваються⁶.

⁶ J Tyler Dickovick, ‘Centralism and “decentralization” in unitary states: a comparative analysis of Peru and Senegal’ [2003] 14 (1) Journal of Public and International Affairs 40–63.

У цьому контексті слід звернути увагу на особливу загальноправову функцію муніципального права та особливість властивого йому методу правового регулювання суспільних відносин, що забезпечується за допомогою встановлення базових категорій, які мають міжгалузеве значення. Серед них, зокрема, такі категорії, як місцеве самоврядування, територіальна громада, органи самоорганізації населення, статут територіальної громади тощо.

Отже, можна з усією впевненістю стверджувати, що доволі значущою в аспекті формування вітчизняної доктрини муніципального права є проблема формування та втілення у законодавстві муніципально-правової лексики української мови. Лексика для нормативного позначення муніципально-правових явищ і процесів відзначається великим стилістичним потенціалом. Стилiстичні функції муніципально-правової лексики реалізуються у творенні мовностилістичного образу національної моделі місцевого самоврядування, вираженні ідеї громадoправства, відтворенні національного колориту та відображенні історичних реалій, прагматичної та раціональної рецепції зарубіжного досвіду та міжнародних муніципальних стандартів.

Не викликає сумніву, що термінологія муніципального права повинна формуватися на національній основі. Здійснюючи реформу місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в Україні, треба забезпечити для номінації суб'єктів місцевого самоврядування та одиниць адміністративно-територіального устрою такої термінологічної лексики, яка б підкреслювала специфічні особливості історичного розвитку Українського народу (громада, рада, край, повіт, волость тощо). У разі залучення у сферу номінації чужомовної муніципальної лексики, використовувати тільки такі назви, які відзначаються високим ступенем освоєння на українському мовному ґрунті, не суперечать природі рідної мови та законам її функціонування.

На наше переконання, тільки у своїй єдності означені та інші аспекти у розумінні муніципального права як самостійної галузі права (зокрема й у контексті ідей та цінностей світового муніципалізму, його змістових і системно-структурних характеристик, серед яких гідність, свобода, демократія, соціальність, солідарність) дають змогу говорити про існування цього феномену не тільки як привабливої концептуальної та нормативно-правової моделі, а й об'єктивної реальності, яка має не лише нормативні та функціонально-телеологічні характеристики як частини національного законодавства, а й аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, суб'єктно-об'єктні, конститутивні, історичні, категоріальні, ідеологічні, економічні, ментальні параметри, які еволюційним шляхом сформувалися під впливом відповідних ідей та принципів.

Висновки. Такий симбіоз сутнісно-субстанціональних, системно-структурних і функціонально-телеологічних характеристик сучасного муніципального права дають змогу розглядати його як самостійну галузь права, норми якої регулюють (насамперед і головним чином) суспільні відносини, які виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав людини, що виражають публічні й приватні, соціально-економічні та політичні цінності муніципальної демократії та прав людини.

Муніципальне право як галузь права є продуктом теорії муніципалізму та багатовікової практики місцевого самоврядування, результатом розвитку його концепцій і моделей під впливом принципів та ключових ідей демократії, правовладдя і прав людини. Це своєрідна й унікальна нормативно-правова модель стану розвитку місцевого самоврядування у певній країні або світі. Фактично – це стійка цивілізаційна традиція, своєрідна парадигма існування соціуму, що забезпечує демократичність влади та розвитку громадянського суспільства, а також модус громадянського світу в його взаємодії з державою.

З огляду на це муніципальне право слід розглядати не лише з позиції визнання місцевого самоврядування державою, а й у синергетичному зв'язку з формуванням муніципальної правосвідомості та муніципальної культури, процесами реалізації муніципальних прав людини, вихованням почуття належності до територіальної громади як “малої батьківщини”, у загальному контексті розвитку конституціоналізму. Це феномен, властивий виключно конституційній державі, в якій не лише визнаються, проголошуються, а й реально діють принципи правовладдя, людиноцентризму, поділу влади, субсидіарності та децентралізації тощо.

Про самостійність галузевого характеру муніципального права свідчить той факт, що воно володіє притаманним тільки йому предметом правового регулювання, специфічними правовими конструкціями, своєрідною структурованістю норм та інститутів, поєднанням різних методів юридичного впливу, тобто сукупністю факторів внутрішнього характеру. На це також вказує і наявність зовнішніх системоутворюючих факторів, які забезпечують муніципальному праву статус самостійної галузі права (особливості суспільно-політичного розвитку, конституційні перетворення та економічні реформи, вплив природного права, національних, історичних, духовно-культурних та інших традицій, рецепція міжнародних стандартів тощо).

Усе це свідчить про колосальне суспільно-політичне значення муніципального права та ставить його на провідні позиції у структурі системи права як його самостійної галузі.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Bondar' N, *Grazhdanin i publichnaja vlast': konstitucionnoe obespechenie prav i svobod v mestnom samoupravlenii: uchebnoe posobie* (Gorodec 2004) (in Russian).
2. Tihonov V, *Manifest federalizma, ili put' k demokraticheskomu gosudarstvu* (Lugansk 2004) (in Russian).

Journal articles

3. Dickovick J T, 'Centralism and "decentralization" in unitary states: a comparative analysis of Peru and Senegal' [2003] 14 (1) *Journal of Public and International Affairs* 40–63 (in English).
4. Medvedchuk V, 'Derzhavotvorchiy potentsial federatyvnoi transformatsii Ukrainy: konstytutsiino-pravovi aspekty' (2013) 2 *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy* 98–107 (in Ukrainian).
5. Medvedchuk V, 'Doktrynalna model pobudovy federatyvnoi derzhavy: ukrainska retrospektyva i suchasnist' (2013) 9 *Pravo Ukrainy* 289–305 (in Ukrainian).
6. Yavir V, 'Federalizm yak tekhnolohiia separatyizmu v Ukraini' (2015) 14 *Viche* 18–21 (in Ukrainian).

Oleksander Batanov

CONCEPTOSPHERE OF MUNICIPAL LAW

ABSTRACT. The article examines the doctrine of municipal law as a field of law. Various approaches and aspects of understanding municipal law in terms of theoretical and methodological understanding of the doctrine of municipalism, municipal human rights and municipal government are considered. The question is posed due to the fact that the question of the subject and legal method of municipal law, its position and role in the legal system, legal nature, principles, functions are among the most controversial in modern jurisprudence.

The aim of the study is to extend the doctrinal basis of municipal law as a separate branch of law.

The most productive results and the best conclusions about the problems of municipal law in the general theory of law and municipal law science can be obtained only by using a comprehensive conceptual-municipal approach, considering, for example, the formation and development of municipal law in the evolutionary process of local government and municipality. With such a methodological approach, the phenomenon of municipal law must be considered not only in the context of its conceptual and normative-legal model, but also as a manifestation of objective reality, which has not only normative and functional-teleological characteristics as part of national legislation, but also axiological, epistemological, ontological, civilizational, institutional, subject-object, constitutive, historical, categorical, ideological, economic, mental parameters, which have evolved under the influence of relevant ideas and principles.

It is argued that municipal law as a branch of law is a product of the theory of municipalism and centuries-old practice of local self-government, the result of the development of its concepts and models under the influence of principles and key

ideas of democracy, rule of law and human rights. This is a peculiar and unique legal model of the state of evolvement of local self-government in a particular country or the world. Therefore, municipal law should be considered not only from the standpoint of recognition of local self-government by the state, but also in synergy with the development of municipal legal awareness and municipal culture, the implementation of municipal human rights, cultivation of belonging to the territorial community, in the general context of constitutionalism etc.

In this context, it is argued that municipal law is inherent exclusively to the constitutional state, which not only recognizes, proclaims, but also actually operates the principles of rule of law, anthropocentrism, separation of powers, subsidiarity and decentralization, and so on.

It concludes about the nature of municipal law as a separate branch of law, evidence of which is its own subject of legal regulation, peculiar legal structures and categories, a peculiar structure of norms and institutions, a combination of different legal methods.

That is, it is a set of internal factors. External system-forming factors that provide municipal law with the status of a separate branch of law, including features of socio-political development, constitutional transformations and economic reforms, the influence of natural law, national, historical, spiritual, cultural and other traditions, reception of international standards, and so on are also considered.

KEYWORDS: municipal law; municipalism; municipal human rights; local community; Local Self-Government; municipal government; local issues.