

- Советов / С. А. Авакьян. – М., 1980; Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – М., 1986.
6. Основи муніципального права України: Навч. посібник / За ред. М.І. Корнієнка. – К.: Знання, 2000. – С. 53.
 7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
 8. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
 9. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Львів: Літопис, 2001. – С. 199.
 10. Муніципальне право України: Підручник / Баймуратов М.О., Корнієнко М. І. та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С.275-279.
 11. Муніципальне право України: Підручник / Баймуратов М.О., Корнієнко М. І. та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 331-332.
 12. Основи муніципального права України: Навч. посібник / За ред. М.І. Корнієнка. – К.: Знання, 2000. – С. 58.
 13. Косинський В. Процесуальні особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування / В. Косинський // Право України. – 2000. – № 5. – С. 18.
 14. Навчально-методичні матеріали дисципліни “Муніципальне право України” / Укладач: В.М. Кампо. – К.: Академія муніципального управління, 2003. – С. 55.
 15. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / О. В. Батанов / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – С. 199-200.
 16. Муніципальне право України: Підручник / Баймуратов М.О., Корнієнко М. І. та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 300.
 17. Муніципальне право України: Підручник / Баймуратов М.О., Корнієнко М. І. та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 289-290.
 18. Закон України про місцеве самоврядування в Україні: Науково-практичний коментар. – К., 1999. – С. 238.

Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник, доцент Батанов О.В.

УДК 340.1; 342.5

Батанов О.В.,

д.ю.н., старший науковий співробітник, доцент,
старший науковий співробітник Інституту держави і
права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЦІННІСНИЙ ВИМІР СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ

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.

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.

The article highlights the actual problems of formation municipalizm and its institutions in terms of the principles of local self-government. The dialectical connection between of the municipalizm formation in modern Ukraine and implementation of the principles of local self-government is shown.

Постановка проблеми. 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 витoki 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 сформуванню 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].

Ступінь наукової розробки теми. 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. О. Баймуратов, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, Б. В. Калиновський, В. М. Кампо, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, С. В. Маліков, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняк, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський, О. Ф. Фрицький та ін.

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

Викладення основного матеріалу. 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. О. 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]. Розповсюдженим 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, сутнісної природи, 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 процесі 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.

На наш погляд, сутність та зміст принципів муніципального права та класичного муніципалізму, у першу чергу, необхідно розглядати та розуміти з позицій муніципальної аксіології, яка розкриває ціннісний потенціал феномену муніципалізму як політико-правової ідеології, що являє собою систему ідеалів та ідей про фундаментальні цінності муніципальної демократії та прав людини (їх генезис, систему, форми вираження, методи та ступінь реалізації і захисту) та генетично пов'язана з феноменом муніципальної влади, в основі якої знаходиться симбіоз муніципально-правової теорії та практики.

Так, наприклад, свобода, солідарність, рівність, моральність, альтруїзм, самоорганізація, самодисципліна, самовідповідальність, субсидіарність є сенсоутворюючими цінностями демократії, прав людини та сучасного муніципалізму. Саме у цьому сенсі варто сприймати концептуальне установаження, закріплене у преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування: «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму». Допоки у кожній територіальній громаді відповідні цінності та принципи не знайдуть свого усебічного втілення, місцеве самоврядування залишатиметься лише привабливою демократичною декларацією.

Ціннісні характеристики змушують звернути увагу і 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.

Доцільно розглядати принципи місцевого самоврядування і з гносеологічної (епістемологічної) точки зору, що дає знання про процеси визнання, становлення та перманентного розвитку муніципалізму, місцевого самоврядування 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.

У цьому аспекті і 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». Особливістю місцевого самоврядування та муніципальної демократії як відкритої та самостійної системи, яка породжена громадянським суспільством та пов'язана з його політичною системою мережею безкінечних прямих та зворотних зв'язків, є циклічно-хвильовий характер її існування та розвитку.

Місцеве самоврядування є органічною частиною оточуючого середовища та втілює у собі всю його багатогранність. 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 і держави, демократії та владних інститутів, які були викликані сукупністю загальноцивілізаційних, державних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, які детермінують можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування у конкретній державі.

Звернемо увагу й на онтологічний вимір принципів місцевого самоврядування, що концептуалізує феномен муніципалізму як особливої форми існування 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 у необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності інститутів муніципальної влади та муніципально-правових норм, на основі яких вони визнаються державою та моделюють можливості досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади, заснованих на нормах природного права та правового закону.

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

Колосальне значення має й вітальний вимір принципів місцевого самоврядування, в основі якого такі детермінанти та телеологічні орієнтири існування муніципалізму та локальної демократії, 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. В силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин

жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у рамках цих життєвих циклів в основному замикається життєдіяльність місцевого співтовариства.

Варто звернути увагу і на функціональний аспект у розумінні принципів місцевого самоврядування, що передбачає відображення ролі і значення місцевого самоврядування як динамічної системи та цілеспрямованої діяльності, через яку, власне кажучи, виражається сутність муніципальної влади та практична підвалина сучасного муніципалізму. Так, держави – члени Ради Європи, які підписали Європейську Хартію про місцеве самоврядування виходили з того, що «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління» (преамбула Європейської Хартії про місцеве самоврядування). Йдеться як про діяльність окремих елементів, які складають механізм місцевого самоврядування (органи та посадові особи місцевого самоврядування, територія, нормативно-правові акти, комунальна власність тощо), так і цілеспрямовану діяльність всієї соціально-політичної системи суспільства та демократичної державності у цілому, яка зводиться до вирішення важливіших завдань та досягнення глобальних цілей, які виникають у даний історичний період перед суспільством та державою у цілому.

Це дозволяє більш глибоко осмислити тривалий історичний процес виникнення, розвитку, зміни, організації, модернізації різних моделей, типів, видів муніципальних систем та форм здійснення місцевого самоврядування, тобто процес формування та еволюції муніципалізму та муніципальної влади як іманентної ознаки соціально-правової державності. Поняття муніципалізму як раз і характеризує наявність демократичної організації суспільства, різні етапи, які це суспільство проходить у своєму історичному бутті, та найголовніше – різні функції, які виконує місцеве самоврядування.

У зв'язку з цим, з науково-теоретичної та прагматичної точок зору, 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 місцеве самоврядування територіальних колективів) тощо.

Заслуговує на увагу й позиція І. В. Видріна та О. М. 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.

Висновки. 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, територіальній організованості влади та відповідності територіальній основи місцевого самоврядування 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 муніципального права та муніципалізму в сучасній Україні.

Використані джерела:

1. Баранчиков В. А. Муниципальное право Российской Федерации : учебн. / В. А. Баранчиков. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – 383 с.
2. Выдрин И. В. Муниципальное право России : учебн. / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. – М. : Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1999. – 368 с.
3. Кокотов А. Н. Муниципальное право России : учебн. / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин. – М. : Юристъ, 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. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / С. В. Маліков. – К., 2012. – 21 с.
6. Муниципальное право : Учеб. / 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. на здобуття наук. ступеня 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.

*Рецензент: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Баймуратов М.О.*