

## ЄВРОПЕЙСЬКА ТРАДИЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА: ЕПОХА ФОРМУВАННЯ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

**Олександр БАТАНОВ (Київ)**

*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.

*Статья посвящена исследованию основных причин формирования муниципального права. Выделены основные сущностные и содержательные, объективные и субъективные, внутренние и внешние аспекты развития современного муниципального права. Показано место муниципального 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:** муниципальное право, местное самоуправление, современный муниципализм, муниципальная власть, муниципальные права личности, децентрализация, централизация.

*The article investigates the main reasons for the formation of the municipal law. The basic essential and meaningful, objective and subjective, internal and external aspects of modern municipal law. The value of the municipal law and institutes of local democracy are shown in single European states, European continent as 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.

**Постановка проблеми.** Одним з 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 протидією 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 боку, 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.

**Виклад основного матеріалу.** 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 людини 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 (*munera*) 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 фіскальний 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 муніципій 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 громадівського 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, в т. ч. право на призначення мирових суддів, на незалежність від юрисдикції магістрів графств тощо, сучасні територіальні громади мають незалежний від держави статус.

Слід зазначити, що саме громадівська доктрина муніципального права вперше знайшла своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті. Поняття «самоврядування» вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. і було обумовлено проголошенням принципу самостійності громади від держави. У 1831 р. проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: у Конституції Королівства Бельгії було закріплено громадівську владу, яка існувала поряд з законодавчою, виконавчою та судовою владами і була рівноправною з ними. Таким чином, на рівні Основного закону було визнано теорію «вільної громади». Дана традиція зберігається у бельгійському законодавстві й у даний час, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгії (в ред. 2007 р.). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Водночас, у даний час реалізація теорії «вільної громади» у практиці муніципального будівництва у Бельгії здійснюється із певними

застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної і муніципальної влади.

Згадаємо муніципальний досвід і інших країн сучасної Європи. Так, у даний час у найбільш чистому виді «громадівську (господарську)» концепцію місцевого самоврядування втілено у законодавстві Австрійської республіки. Так, згідно ст. 115 Конституції Австрійської Республіки 1920 р. під громадами, відповідно до змісту наступних статей, належить розуміти місцеві громади. Вказується, що Австрійський союз громад і Австрійський союз міст покликані представляти інтереси громад. У ст. 116 закріплюється, що кожна земля поділяється на громади. Громада є територіальною одиницею з правом самоврядування і одночасно адміністративною одиницею. Кожна ділянка території має належати якійсь громаді. Громада визнається самостійною господарською одиницею.

У Конституції Великого герцогства Люксембург 1868 р. є окрема Глава IX «Про громади» у ст. 107 якої закріплено, що громади утворюють на територіальній основі автономні колективи, які мають право юридичної особи та керують своїми органами їх надбанням і в своїх власних інтересах. У кожній громаді є Комунальна рада, що обирається безпосередньо населенням громади; умови, щоб бути виборцем або бути обраним, встановлюються законом.

Згідно ст. 136 Конституції Болгарії 1991 р. громада є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Громадяни беруть участь в управлінні громадою як через обрані ними органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо через референдум і загальні збори населення. Межі громад визначаються після опитування населення. Громада є юридичною особою.

Згідно ст. 164 Конституції Республіки Польща 1997 р., основною одиницею територіального самоврядування визнається гміна. Інші одиниці регіонального, місцевого та територіального самоврядування обумовлює закон. Гміна виконує всі завдання територіального самоврядування, що не застережені для інших одиниць територіального самоврядування. Згідно ст. 165 цієї Конституції одиниці територіального самоврядування є юридичними особами.

У Конституції Андорри 1993 р. є ст. 79, згідно якої громади, будучи органами представництва та управління парафіями, є публічними колективами, що володіють правом юридичної особи і владою встановлювати місцеві норми у формі ордонансів, регламентів і декретів відповідно до законів. У сфері своїх повноважень, здійснюваних ними відповідно до Конституції, законом і традицією, вони діють згідно з принципом вільного управління, визнаному і гарантованому Конституцією.

Концепція місцевого самоврядування, яка склалася у доктрині муніципального права Швейцарської Конфедерації, являє собою синтез теорії «вільної громади» та «громадівської (господарської)» теорії місцевого самоврядування. На розвиток концепцій місцевого самоврядування, що панують у державно-правовій доктрині Швейцарської Конфедерації, суттєво вплинули особливості конституційного розвитку даної держави. Швейцарські конституціоналісти переконані у тому, що автономне місцеве самоврядування є основою швейцарського федералізму та народовладдя.

Але в даний час, незважаючи на абсолютно різні шляхи виникнення, становлення та розвитку муніципалізму, відмінні підходи щодо конституційної регламентації статусу територіальних громад, 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.

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 йдуть спори про сутність та реальні наслідки для розвитку муніципального права, наприклад, кризи магдебурзького права, земщини часів російського царя Івана Грозного, реформаторської діяльності Наполеона Бонапарта, 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 тому 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 боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства.

Свідченням перманентного розширення муніципальних прав є європейська практика їх надання постійним мешканцям-іноземцям. Так, ще у 1992 р. у рамках Ради Європи була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні, якою встановлюється принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Так, згідно частини першої ст. 6 цього документу передбачається зобов'язання держав-учасників Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам і, крім того, на законних підставах

постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам. Також встановлюється, що ценз осілості, передбачений у статті 6, може становити і менший період (ст. 7).

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Так, згідно з частиною 2 § 70 Конституції Угорської Республіки 1949 року на виборах до місцевого самоврядування та виборах міського голови виборче право, а також право участі в місцевому референдумі та місцевій народній ініціативі згідно особливого закону – належить також не угорським громадянам, які проживають на території Угорської Республіки як іммігранти, якщо вони на день виборів або, відповідно, референдуму, знаходяться на території країни.

Згідно ст. 130 Конституції Королівства Нідерланди 1983 року право участі в виборах муніципальних рад та бути обраним до їх складу може бути надано Актом парламенту особам, які не є громадянами Нідерландів, але постійно проживають в муніципалітетах, якщо вони відповідають тим саме виборчим цензам, що і громадяни Нідерландів.

Стратегічний момент у розумінні цієї проблеми полягає в еволюції загального конституційного правового статусу людини в місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин – держава» права людини переходять на рівень «мешканець – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особи.

Цей підхід, який існує в країнах сучасної Європи (наприклад у Данії, Бельгії, Польщі, Латвії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в цілому, його політичної влади та місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу. Таким підхід є свідченням підвищення ролі муніципально-територіального чинника в житті суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердження демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

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» (керована демократія). Це не може не позначатися 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 обумовлено, 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 елемента системи місцевого самоврядування, а не як до її другорядного і побічного компонента, дозволяє відродити розуміння місцевого самоврядування як основної форми реалізації народовладдя у буквальному сенсі 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 обумовлює 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 подолання 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». В 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 ХХ та ХХІ 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.

У аспекті формування сучасної доктрини муніципального права колосальне значення мають принципи Декларації щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях 2005 р., з поміж яких, насамперед, принцип інноваційності та відкритості до змін, який дозволить територіальним громадам знаходити ефективні шляхи вирішення проблем та використовувати сучасні методи надання послуг, реалізовувати пілотні та випробовувати нові програми і вивчати досвід інших, створювати сприятливий клімат для змін задля досягнення кращих результатів.

Мегатрендом сучасного європейського муніципалізму є принцип сталого розвитку та стратегічної орієнтації, який передбачає врахування інтересів майбутніх поколінь. Потреби майбутніх поколінь беруться до уваги в поточній діяльності місцевого самоврядування. Рішення на місцевому рівні мають прийматися з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням. Має існувати розгорнуте та стратегічне бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку.

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.

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

**Батанов Олександр Васильович** – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

УДК 351.743 (477)

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Олена ДЖАФАРОВА (Харків)**

*В статті наголошується, що вироблення основних шляхів удосконалення діяльності органів публічної адміністрації щодо сприяння громадян в реалізації їх прав та свобод потребує, перш за все, проведення змістовного аналізу досвіду зарубіжних країн щодо формування та реалізації регуляторної політики. Міжнародний досвід свідчить про те, що на сьогодні не склалося єдиної універсальної організаційної моделі надання публічно-сервісних послуг органами публічної адміністрації. У кожній державі існує своя система органів публічної адміністрації, яка залежить від правової системи та державного устрою країни. Наголошується про необхідність сприймати найкращі традиції планування та проведення регуляторних реформ.*

**Ключові слова:** органи публічної адміністрації, дозвільна діяльність, дозвільні послуги, міжнародний досвід, публічно-сервісні послуги.

*В статье отмечается, что выработка основных путей совершенствования деятельности органов публичной администрации по содействию граждан в реализации их прав и свобод требует, прежде всего, проведение содержательного анализа опыта зарубежных стран по формированию и реализации регуляторной политики. Международный опыт свидетельствует о том, что на сегодняшний день не сложилось единой универсальной организационной модели предоставления публично-сервисных услуг органами публичной администрации. В каждом государстве существует своя система органов публичной администрации, которая зависит от правовой системы и государственного устройства страны. Отмечается о необходимости воспринимать лучшие традиции планирования и проведения регуляторных реформ.*

**Ключевые слова:** органы публичной администрации, разрешительная деятельность, разрешительные услуги, международный опыт, публично-сервисные услуги.

*The article notes that the production of the main ways of improvement of public administration to facilitate citizens in exercising their rights and freedoms requires, above all, a meaningful analysis of the experience of foreign countries in developing and implementing of regulatory policies. International experience shows that current universal organizational model of public-service services by public administrations has not been developed. Each state has its own system of public administration which depends on the legal system and political system of the country. It is emphasized on the need of taking the best traditions of planning and carrying out regulatory reforms.*

**Key words:** bodies of public administration, licensing activities, licensing services, international experience of public services.

**Постановка проблеми.** Орієнтування на європейське законодавства та вивчення правозастосовної практики зарубіжних країн є тим підґрунтям, що надає можливість запропонувати конкретні пропозиції правового та організаційного спрямування, направлені на удосконалення діяльності органів публічної адміністрації щодо сприяння в реалізації громадянами своїх прав і свобод. Вироблення основних шляхів удосконалення діяльності органів публічної адміністрації щодо сприяння громадян в реалізації їх прав та свобод потребує, перш за все, проведення змістовного аналізу досвіду зарубіжних країн щодо формування та реалізації регуляторної політики. Відразу зазначимо, що регуляторна політика в більшості зарубіжних країн розуміється як правовий інструментарій, за допомогою якого регулюються відносини у сфері економіки (господарювання). Ми