

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

СУЧАСНИЙ МУНІЦИПАЛІЗМ ТА ДЕЯКІ ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ОСОБИ В УКРАЇНІ

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 особи 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 як теорія і практика становлення та розвитку місцевого самоврядування — іманентно-го атрибуту конституційної демократичної держави і громадянського суспільства, належить до тих фундаментальних цінностей світової цивілізації, які вироблялися людством протягом усього його розвитку.

Для сучасної України, яка перебуває на перехідній стадії свого суспільно-політичного розвитку, з характерною для неї зміною базових ціннісно-нормативних орієнтацій, вивчення взаємодії правових установок та правових принципів громадянського суспільства має особливе значення. Успіхи модернізації, спрямованої, в тому числі, на утвердження цінностей права у всіх сферах суспільного життя, безпосередньо залежать від того, наскільки реформування відповідає основоположним ціннісно-нормативним орієнтаціям. Тому основні цінності муніципальної демократії мають інтегруватися до структури громадянського суспільства, правової свідомості та правового менталітету громадян України. Однак у сучасних умовах наявна стійкість системи цінностей і стереотипів менталітету та поведінки, які сформувалися в ході попереднього розвитку, насамперед, державно-патерналістський комплекс уявлень, вироблений звичкою жити та діяти в умовах розподільчої системи, нормативізм у процесі правотворення та законотворення, традиціоналізм у державотворенні тощо.

Ціннісні характеристики муніципального права 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.

Розкриття сутності та характерних рис місцевого самоврядування в сучасних умовах повинно, перш за все, 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 прав та свобод людини і громадянина у місцевому самоврядуванні та процесів становлення, розвитку, нормативного закріплення муніципально-правового статусу особи з позиції фундаментальних засад сучасного муніципалізму.

Теоретичні та прикладні проблеми реалізації прав людини в місцевому самоврядуванні в Україні знайшли своє висвітлення у працях таких вітчизняних науковців як М. Баймуратов, В. Борденюк, І. Бутко, В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крусян, П. Любченко, Н. Мішина, М. Орзіх, В. Погорілко, О. Прішкіна, М. Пухтинський та ін.

Метою даної статті є дослідження концептуальних проблем становлення муніципальних прав особи в Україні у контексті сучасного муніципалізму.

Місцеве самоврядування, як принципово нова система організації публічної влади на місцях, є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектору розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права.

Саме тому, на наш погляд, визнання на конституційному рівні як одного з ключових принципів конституційного ладу та сучасного конституціоналізму інституту місцевого самоврядування, стало як конституційно-легальним підтвердженням того, що одним з концептуальних орієнтирів на шляху до формування в Україні соціально-правової та демократичної державності мають стати ідейні засади класичного муніципалізму, так і конституційним обов'язком держави усебічно гарантувати місцеве самоврядування та муніципальні права особи.

Незважаючи на колосальний науковий інтерес до питань місцевого самоврядування в сучасній Україні, проблематика становлення та реалізації муніципальних прав особи з позиції принципів класичного муніципалізму, його сутності, змісту та системи залишається майже не дослідженою у вітчизняній юридичній науці.

Сучасний етап розвитку інститутів муніципалізму в Україні обумовлений істотними змінами у механізмі конституційно-правового регулювання суспільних відносин та якісним оновленням системи, структури та змісту конституційного та муніципального права. На наш погляд, сутність та зміст класичного муніципалізму необхідно розглядати та розуміти з різних позицій, зокрема, аксіологічної, гносеологічної (епістемологічної), онтологічної, вітальної, цивілізаційної, праксеологічної, функціональної, організаційної, кратологічної, комунікативної, конститутивної, дефінітивної тощо.

Втім, колосальне значення у процесах становлення класичного муніципалізму у будь-якій державі відіграє дієва система локального захисту прав людини — члена територіальної громади. Адже саме на муніципальному рівні не лише «локалізується» влада народу та відбувається децентралізація публічної влади, результатом чого і є формування муніципальної влади — публічної влади територіальної громади. На муніципальному рівні реалізується ідея індивідуалізації владовідносин, коли останні виступають своєрідним сумарним вираженням політичної та економічної влади населення, здійснення індивідуальних та колективних прав та свобод особи за місцем проживання, що є своєрідним «детектором» демократичності держави та суспільства.

Муніципально-правові відносини, які виникають за участю суб'єктів місцевого самоврядування, насамперед, територіальних громад та їх членів — жителів сіл, селищ, міст, являють собою свого роду інтегральне поле, яке забезпечує єдність публічних та приватних інтересів на правовому рівні. Адже для процесів становлення та реального здійснення місцевого самоврядування однаково важливе значення має і реалізація інтересів муніципальної влади як публічної влади територіальної громади, так і захист кожної окремої особи, забезпечення її автономії та недоторканності, честі і гідності тощо саме як члена місцевої співдружності, як своєрідного асоційованого учасника місцевої самоврядної влади. Тим саме на даному рівні якраз і отримують індивідуалізацію публічні за своєю природою владовідносини, що передбачає їх трансформацію у муніципально-правові відносини, тоді як останні якраз і виступають своєрідним правовим інтегралом свободи особи, прав людини, економічної та політичної влади населення [1, с. 111].

Виходячи з цього, говорячи про особливості становлення та реалізації муніципально-правового статусу особи у контексті становлення сучасного муніципалізму, слід розуміти, що права та свободи людини як найвищий критерій рівня та розвиненості сучасної людської цивілізації виражають найбільш сутнісне у взаємовідносинах як людини з людиною, так і людини зі всіма соціальними спільнотами, в яких вона природним чином перебуває — від сім'ї, нації і народності, соціально-класової належності, про-

фесійно-трудової групи, політико-державного об'єднання до людства. У цих правах та свободах втілені політичні, економічні, соціальні, духовно-ідеологічні, культурні та екологічні основи життєдіяльності людей не тільки в окремих суспільствах та державах, а і в масштабах загальнолюдських.

Важливість та актуальність даної теми не треба доводити, оскільки права людини є органічним компонентом демократичного політичного простору, інструментом гуманізації суспільних відносин, формування творчої особистості та становлення постіндустріального людства. На права людини покладають вирішення ряду внутрішніх, міжнародних та глобальних завдань. Права знаходять свою присутність практично в кожній сфері життєдіяльності людини, відображаючи її життя в особливому якісному стані, пов'язаному із затвердженням у громадській свідомості та практиці ідеї свободи особистості.

Найбільш рельєфно проявляється та знаходить свою апробацію ідея цінності людської особи, її прав та свобод на локальному рівні — у межах місцевого самоврядування та процесах становлення муніципалізму. Адже визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі економічні і політичні перетворення у суспільстві і формування на цій основі нової демократичної державності безпосередньо пов'язані з виробленням і практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до прав та свобод людини, до вирішення як загальнодержавних, так і регіональних, а також місцевих проблем у даній сфері.

Саме місцеве самоврядування має створити умови для формування у людському співтоваристві відчуття громадянськості — однієї з тих базових, наріжних рис суспільства, які знаходяться у фундаменті соціуму. Громадянськість — це готовність і здатність людини до активної участі у справах суспільства і держави на основі глибоко усвідомлення своїх прав та обов'язків. Вона є антитезою таким поняттям як аполітичність, абсентеїзм, соціально-політична індиферентність та синонімом соціально-політичної активності, патріотизму. Громадянськість історично пов'язана з ранніми формами демократії, зокрема з безпосередньою участю у справах громади і зародженням суспільних відносин полісного типу [3, с. 647]. За своєю суттю громадянськість означає ступінь кооперації людей в одне ціле, ступінь відходу від біологічних потреб та руху до потреб соціальних, ступінь спільності, єдності людей. Громадянськість консолідує суспільство, вона знаходиться в основі колективізму, детермінуючи цілісність та монолітність суспільних утворень. Громадянськість в її найбільш розвинутій формі передбачає розвиток таких цінностей, як права та свободи, мир та справедливість, відповідальність та соціальна рівність. А це — ключові цінності розвинутого демократичного та громадянського суспільства [2, с. 3].

У цьому плані місцеве самоврядування, тим самим, відіграє вагомий роль у процесі формування громадянського суспільства, враховуючи, що усі права, свободи та масові види соціально-політичної активності, різні недержавні прояви суспільного життя людей зароджуються та у кінцевому рахунку реалізуються у територіальних громадах, які утворюють соціальну базу громадянського суспільства.

На наш погляд, одним з визначальних інструментів формування та функціонування громадянськості є інститут повноцінного місцевого самоврядування. 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.

Також на цьому рівні реалізації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами місцевого населення, яке стає не лише первинним суб'єктом локальних конституційно-правових відносин, а й основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, а також приватних, цивільно-правових відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування. Адже єдиним шляхом здійснення людиною публічної діяльності у рамках будь-якого співтовариства (за обов'язковості нормативного регулювання подібної поведінки) є реалізація наявних у неї прав та свобод. Через сукупність суб'єктивних прав можна розглянути весь спектр відносин, що виникають у процесі спільної діяльності людей, у тому числі й за місцем проживання.

У зв'язку з цим, місцевому самоврядуванню належить важлива роль у реалізації одного з головних завдань сучасності — поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний

сенса та сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. Саме така спрямованість місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, вищою цінністю якої є людина, її права та свободи [4, с. 15].

Отже, перед сучасною українською державою постає важливе завдання — утворення, насамперед за допомогою законодавства, умов для прояву громадських, самодіяльних начал у локально-територіальному вимірі. Саме умов, а не рамок, оскільки такі прояви можливі лише за наявності спільного інтересу та свободи участі. У цьому сенсі місцеве самоврядування — ідеальна сфера, де стає можливим подолання взаємного відчуження, соціальної самотності людей. Будь-яка людина потребує ідентифікації, ототожнення себе із певною суспільною групою. Територіальна спільність, у певному сенсі сусідство, відкриває для цього широкі горизонти та, в той же час, не вимагає від особи тоталітарного підпорядкування групі, внаслідок чого місцеве самоврядування є найбільш наближеним до людини рівнем реалізації публічної влади.

Використані джерела:

1. *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: [учеб. пособие] / Н.С. Бондарь. — М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. — 352 с.
2. *Гареева Л.Г.* Институт гражданственности: сравнительный социологический анализ городов разной людности (на примере городов Урала): автореф. дис. ... канд. социол. наук: спец. 22.00.04 — «социальная структура, социальные институты и процессы» / Л.Г. Гареева. — Екатеринбург, 2008. — 19 с.
3. *Горбатенко В.П.* Громадянськість / В.П. Горбатенко // Юридична енциклопедія: [в 6 т.] / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. — К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. — Т. 1: А–Г. — 1998. — 672 с.
4. *Савватеев А.И.* Местное самоуправление как институт развития гражданского общества: автореф. дис. ... канд. полит. наук: спец. 23.00.02 — «политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / А.И. Савватеев. — Екатеринбург, 2005. — 25 с.

Батанов О. В. Сучасний муніципалізм та деякі питання становлення муніципальних прав особи в Україні.

У статті розкривається сутність категорії «муніципалізм». Виділяються елементи системи сучасного муніципалізму та розкривається їх сутність. Показаний діалектичний взаємозв'язок між процесами становлення муніципалізму в сучасній Україні та станом реалізації прав людини. Досліджуються концептуальні проблеми становлення муніципальних прав та свобод особи в Україні.

Ключові слова: сучасний муніципалізм, муніципальна влада, місцеве самоврядування, територіальна громада, питання місцевого значення, муніципальне право, муніципальні права особи.

Батанов А. В. Современный муниципализм и некоторые вопросы становления муниципальных прав личности в Украине.

В статье раскрывается сущность категории «муниципализм». Выделяются элементы системы современного муниципализма и раскрывается их сущность. Показана диалектическая взаимосвязь между процессами становления муниципализма в современной Украине и состоянием реализации прав человека. Исследуются концептуальные проблемы становления муниципальных прав и свобод личности в Украине.

Ключевые слова: современный муниципализм, муниципальная власть, местное самоуправление, территориальная громада, вопросы местного значения, муниципальное право, муниципальные права личности.

Batanov O. Modern municipalism and some issues on formation of municipal rights of the individual in Ukraine.

The essence of the category of «municipalism» is given in the article. The elements of the system of modern municipalism are defined and its essence is analysed. The dialectical correlation between the processes of formation of the municipalism in modern Ukraine and implementation of the human rights is shown. The conceptual problems of formation of municipal rights and freedoms of human in Ukraine are investigated.

Key words: modern municipalism, municipal power, local self-government, territorial bulk, local issues, municipal law, municipal human rights.