

УДК 342.5

**Роговенко Олег Володимирович**

к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та інформаційного права

Сумський національний аграрний університет

## **РОЗВИТОК ЛЕКСЕМИ «МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА»**

**Постановка проблеми.** Семантичне значення слова «влада» має декілька значень. Переважно розуміємо під «владою» силу, яка за допомогою авторитету, заохочення та примусу, має здатність зі своєї волі впливати на інших. В українській мові слово «влада» використовується для назви кількох різних, але взаємопов'язаних понять: право та можливість керувати, розпоряджатись чимось або кимось; політичне панування, політичний устрій; державна влада (судова, законодавча, виконавча); військова влада [1]. Лексему (слово, вираз) «муніципальна влада» переважно пов'язують із першим визначенням, що відображає здатність здійснювати владу.

Витоки самоврядування походять із сивої давнини, ще з переддержавного періоду. Адже існування племені відбувалось на засадах самоорганізації. Елементи самоврядування можна простежити у первісній громаді, військовій демократії, міських комунах середньовіччя [2, с. 175]. Але, розвиток ідеї місцевого самоврядування пов'язують із подіями Великої Французької революції 1789 року. Згодом муніципальна влада (*le pouvoir municipal*), що є окремою гілкою влади, поряд із законодавчою, виконавчою та судовою знайшла своє втілення в нормах Бельгійської Конституції 1831 року. Пізніше положення про право громади на самостійне вираження громадських справ було закладене у Франкфуртській імперській конституції 1849 року [3, с. 14].

Зауважимо, що термін «муніципальна влада» прямо пов'язаний із іншими поняттями, дотичними до розуміння суті муніципальних владних

правовідносин. Це зокрема поняття «самоврядування» та «місцеве самоврядування», «локальна» або «місцева влада», «місцева публічна влада» та «місцеве управління», «муніципалітет», «комунальна влада» тощо. Як правило, ці категорії пов'язують із процесами правового забезпечення та реального здійснення влади на конкретно визначеному територіальному рівні. У представленій статті здійснено спробу проаналізувати названі правові категорії та з аксіологічної позиції сформулювати бачення щодо оптимальної назви діяльності представницьких органів територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що у вітчизняній науці формування сучасних поглядів на термінологію, пов'язану із місцевим самоврядуванням, приділено увагу у дослідженнях М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. Г. Барабаша, В. І. Борденюка, Ю. П. Битяка, Ю. О. Волошина, І. А. Галіахметова, В. С. Куйбіди, П. М. Любченко, В. Л. Федоренко та багатьох інших вчених. Тим не менше, з огляду на те, що донині немає термінологічної однотайності в питанні, що досліджується, виникає необхідність повернутись до окреслення назви діяльності представницьких органів територіальних громад з аксіологічної позиції.

**Постановка завдання.** Метою даної публікації є теоретичне (з урахуванням аксіологічного підходу) осмислення поняття, що максимально відображає діяльність представницьких органів територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Зупинимось детальніше на кожному із названих вище понять. Поняття «самоврядування» (*self-government*) було запропоноване пруським юристом Рудольфом Гнейстом, який застосував цей термін досліджуючи історію державних установ Англії та розумів під ним одну з форм організації внутрішнього державного управління округів і громад, що здійснюється самостійно населенням певної територіальної одиниці (громади) [4, с. 3]. Слід зазначити, що попри поширення цього терміну як в Німеччині, так і в Україні, в самій Англії замість нього застосовували поняття «*local government*» - «місцеве управління», або «*local authorities*» «місцева влада» [3, с. 15].

У свою чергу, як зазначають у своїй монографії автори Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. посилаючись на працю німецького дослідника Г. Штімплера «ідея місцевого самоврядування набула свого практичного вираження не так давно – наприкінці XVIII – на початку XIX ст. німецькі дослідник Г. Штімплер і Х. Шоллер пов'язують поняття «місцеве самоврядування» із подіями Великої французької революції, що, на їхню думку, відображає факт самостійності громади стосовно держави. Вони стверджують, що поняття «самоврядування» вперше почали вживати у зв'язку з місцевим самоврядуванням» [2, с. 175]. Слід зазначити, що французькі вчені застосовують термін «*la decentralisation administrative*» адміністративна децентралізація та «*pouvoir local*»- локальна або місцева влада, у значенні передачі частини функцій від центру на периферію [3, с. 15].

Окремі правознавці, зазначають про надалі ширше використання терміну «*муниципалітет*» [3, с. 15]. Підкріплює цю тенденцію зміст ст. 3.1 Європейської хартії міст, що була прийнята Радою Європи в березні 1992 р., де *муниципалітет* трактується як автономна адміністративна одиниця, що поєднує співтовариство жителів із визначеними інтересами, та населений центр з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю адміністрацією [6].

О. В. Батанов у своєму докторському дисертаційному дослідженні концентрує науковий погляд на понятті «*муниципальна влада*» для позначення місцевого самоврядування як виду публічної влади, як таке, що найбільш оптимально розкриває її сутнісні, змістовні, функціональні та інші атрибути [7, с. 4].

Слід зазначити, що у сучасній офіційно-діловій практиці активно поширюється термін «*муниципальний*» у значенні «*місцевий*». При цьому слово *муниципальний* пов'язане зі значенням лексеми «*муниципалітет*», «*муниципалізація*». *Муниципалізація* (латин. *municipaliatio* – те, що стосується муніципії – міст з правом самоврядування) – процес, за яким органи місцевого самоврядування набувають права власності на об'єкти державної або приватної власності та беруть на себе відповідальність за їх розпорядження на

користь місцевих мешканців. Термін «муніципалізація» вперше з'явився у Стародавньому Римі. Рим виробив особливу форму міського самоврядування – муніципій – форма, за якою самоврядування міст поєднувалося з підпорядкуванням їх єдиній центральній владі територіальної держави – Римській імперії [8, с. 215]. Слово «муніципалітет» є словом-запозиченням, європеїзмом. Нам нерідко доводиться це слово з екранів телевізора, з новин, із звичайної лексики. Разом із тим, не втрачає актуальності і слово «місцевий» у наступному функціонально-стильовому навантаженні: «органи місцевого самоврядування», «місцевий бюджет», «місцеві державні адміністрації». Існують певні очікування щодо можливого поглинання зазначених словосполучень. Але не завжди слова «муніципальний» та «місцевий» є взаємозамінними.

М. О. Баймуратов зазначає, що «проблемність назви «муніципальне право» полягає насамперед у тому, що Конституція України використовує термін «місцеве самоврядування» і не вживає термін «муніципалітет», під яким, як правило, розуміють сукупність виборчих органів місцевого самоврядування, «муніципальне утворення», як міське чи сільське поселення, в межах яких здійснюється місцеве самоврядування та існує муніципальна власність, місцевий бюджет та виборні органи. Разом з тим, в Конституції України, як одну із форм власності закріплено комунальну власність, як власність територіальних громад сіл, селищ, міст. Тому деякими вченими і пропонується називати нову галузь права комунальним правом...» [9, с. 13]. Автори підручника «Комунальне право України» вважають, що це комплексна галузь права, яка є сукупністю правових норм, що закріплюють та регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації місцевого самоврядування і вирішення територіальними громадами безпосередньо або через виборні та інші органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також у процесі реалізації окремих державних повноважень, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування [10, с. 24].

Як зазначає І.А. Галіахметов «найпоширенішою характеристикою муніципального права є його ідентифікація із місцевим самоврядуванням, що

виступає як предмет муніципально-правового регулювання» [11, с. 7]. Поряд із цим автор зазначає, що «у правознавстві муніципальне право як систему юридичних інститутів поки не відносять до окремих основних галузей права. Воно розглядається як похідне утворення, що виникло на базі інших галузей права внаслідок його виокремлення в публічній системі права» [7, с. 6]. Слід зауважити, що на користь застосування терміну «місцева публічна влада», як складової конституційної реформи схиляється Б. В. Калиновський [12, с. 350].

Таким чином в національному правовому полі уживаються поняття-синоніми, пов'язані із важливим явищем – владою та її здійсненням на територіальному рівні. Поняття «місцева влада», «місцеве самоврядування», «місцева публічна влада» та «муніципальна влада» є безумовно найуживанішими. Але виникає природне запитання. Чи не призводить це до різноманітності до хаосу, що негативно позначається на якості реформ, яких так потребує наша країна? Місія права – впорядковувати наявні правовідносини. Геніальність винаходу права нерідко порівнюють із винаходом колеса, комп'ютера, мобільних пристроїв, приборканням космосу та іншими важливими відкриттями для людства. Право є водночас абстрактною та прикладною категорією, аксіологічне вивчення якої приносить не лише наукову користь, а має моральне та практичне значення. Водночас, право є досягненням загальнолюдських цінностей. Цінність відображає сутність, ціннісний рівень свідомості людини. Аксіологічний (ціннісний) підхід дозволяє вирішити, чи варто пізнавати світ і змінювати його, чи варто взагалі жити, що людина може одержувати від світу і на що вона може сподіватися. Розуміння природи правових цінностей, їх змісту та ієрархії, дозволяє організувати людське життя з найбільшим коефіцієнтом користі та перспективи для прийдешніх поколінь. З нашої точки зору, саме аксіологічний підхід має допомогти розібратись в одному із дискусійних питань щодо найменування природи самоорганізації людських спільнот, співставлення та розуміння категорій організації владних відносин, передусім на локальному рівні.

Пошук ціннісної складової питання, що вивчається прямо пов'язане із аналізом змісту понять місцевого самоврядування. Ґрунтовне дослідження

місцевого самоврядування було здійснене В.С. Куйбідой, який посилаючись на дослідження російського ученого Л.А. Веліхова наводить три найпоширеніші в європейській літературі визначення місцевого самоврядування. Перше – визначення відомого німецького вченого Г. Єллінека: «Самоврядування – це державне управління через посередництво осіб, які не є професійними державними особами, управління, яке на протигагу державно-бюрократичному є управління через посередництво самих зацікавлених осіб». Друге – російського державознавця Н. Лазаревського, яке було дуже поширеним у земських колах: «Місцеве самоврядування – децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують і тісний зв'язок органів місцевого самоврядування з даною місцевістю і її населенням». Третє – англійських теоретиків місцевого самоврядування І. Редліха та П. Ашлея: «Місцеве самоврядування – це здійснення місцевими жителями чи їх вибраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законодавчою владою чи які належать їм по загальному праву» [13, с. 19-20].

Всесвітня декларація місцевого самоврядування під «місцевим самоврядуванням» вбачає «право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення» [14].

О. В. Батанов вніс вагомий внесок до розбудови терміну «муніципальне право», яке він розуміє, як легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади щодо здійснення її функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав та свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття й реалізації правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування [7, с. 8].

Аналіз наведених узагальнень дозволяє виділити декілька суттєвих ознак категорії місцевого самоврядування.

1. «Ключем» зазначених визначень є розуміння природи місцевого самоврядування через призму здатності певної, автономної, окремо визначеної громади до самоуправління, самоорганізації. Місцеве самоуправління є різновидом суспільного управління.

2. Водночас слід зазначити, що інститут місцевого самоуправління може бути ефективним, якщо він уособлює місточок між державою та громадою, має суспільно-державний характер.

3. Сама по собі здатність до самоорганізації слугує ознакою інституту громадянського суспільства, але не завжди забезпечує якість управління. Забезпечення інтересів громади пов'язане із багатьма проблемами складного структурованого типу, розв'язання яких передбачає наявність відповідного апарату управління.

Представлені вище узагальнення не будуть повними без урахування досягнень європейської наукової думки, зокрема результатів «належного урядування». Належне урядування (*good governance*) – управлінська діяльність у системі публічно-владних відносин, яка відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює взаємозв'язок між офіційними інституціями (державна влада) та недержавними колами ((бізнес громадськість); процес поєднання влади та відповідальності у суспільстві, який впливає на визначення публічної політики та рішень щодо суспільного життя. Термін «*Good governance*» виник у 1997 р. у рамках Програми розвитку ООН. Джерелами виникнення цієї концепції багато у чому були концепції *New Public Management* (концепція нового публічного управління) та *Networked Government* (концепція політичних мереж, яка є особливою культурою консенсусу в системі державних і недержавних інституцій, що взаємодіють між собою у визначених сферах політики на основі ресурсної залежності з метою досягнення згоди з проблеми, у вирішенні якої всі зацікавлені). Якщо дотримуватись історичного підходу (найзручнішого для схематичного опису зміни концепцій і практики), то йдеться про зміну трьох парадигм у теорії управління. Наприкінці XIX ст. і до 40-х -50-х рр. XX ст. панувала концепція «раціональної бюрократії»; у 60-70 рр. XX ст. їй на зміну сформувалася

концептуальна модель «*нового публічного менеджменту*», а з 80-90-х рр.. ХХ ст. інтенсивно впроваджуються підходи *публічного врядування* («*governance*») та його різновиду «*доброго/належного врядування*» (*good governance*). Як зазначають автори сучасної енциклопедії з державного управління жодна з цих концепцій «не тільки не стала надбанням управлінської практики в Україні, але й не отримала необхідної (систематичної, з перекладами джерел, академічними дискусіями тощо) теоретичної розробки» [15, с. 11].

**Висновок.** Наведене дозволяє зробити попередній висновок, що саме по собі самоуправління не завжди (а скоріше за все зрідка) здатне забезпечити ефективне управління автономною адміністративною одиницею, забезпечити окремий населений центр комунальними та іншими послугами, організованим будівництвом, обслуговуючим сервісом. Якість життя та отриманих послуг безумовно є ціннісним орієнтиром належного управління територією. Поряд із цим, надмірне адміністрування, особливо в умовах розвитку посттоталітарної держави, є загрозою для демократичних цінностей.

Тому, обираючи найменування новій, але поза всяких сумнівів перспективній та багатообіцяючій галузі права, слід сконцентрувати увагу на її аксіологічному змісті. Здатність до самоуправління є однією із домінуючих цінностей автономного територіального утворення, але якість децентралізованого державного управління залежить від поєднання суспільного управління із здатністю розв'язувати наявні проблеми територіальної громади, що концентрує увагу на структуризованості муніципального управління та здійсненні муніципальної політики. В процесі теоретичного осмислення понятійного апарату, пов'язаного із ефективним місцевим державним управлінням, з'являється переконання про укріплення позиції муніципального управління та, як наслідок, поняття муніципального права. Саме зазначене поняття, на нашу думку, якомога ширше та змістовніше охоплює аксіологічні орієнтири та максимально відображає організаційно-правову характеристику діяльності представницьких органів територіальних громад.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Поняття «Влада». - Вікіпедія [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0>
2. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. – Х. : Право, 2010. 384 с.
3. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.: за заг. ред. Р.М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016. – 744 с.
4. Гнейст Р. История государственных учреждений Англии / Рудольф Гнейст ; Пер. с немецкого под. ред.: Венгеров С.А. – М.: К.Т. Солдатенко, 1885.- 876 с. , С. 3 <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003599018#?page=4>
5. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. / П. М. Любченко ; НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. - Х. : ФІНН, 2012. - 496 с.
6. Европейская хартия городов [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1303089&Site=COE&direct=true>
7. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук. : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / О. В. Батанов. – К., 2011. – 39 с.
8. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. - Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. кол. : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред.. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 408 с.
9. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України : Підручник. За ред. Баймуратова М.О. – 2 вид. доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
10. Комунальне право України [Текст] учеб. Пособие / [В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, Н.А. Захарченко и др.]. – Донецк: ДонГУ, 1999, 374 с.
11. Галіахметов І. А. Муніципальне право України: методологія становлення та розвитку : монографія / І. А. Галіахметов. – К.: КНЕУ, 2016. – 343 с.
12. Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: Монографія. – Вінниця, ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. – 426 с.
13. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К. – К.: МАУП, 2004. – 432 с, С. 19-20.
14. Всесвітня декларація місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://pidruchniki.com/15931106/pravo/vsesvitnya\\_deklaratsiya\\_mistsevogo\\_samovryaduvannya](http://pidruchniki.com/15931106/pravo/vsesvitnya_deklaratsiya_mistsevogo_samovryaduvannya)

- 15.Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. - 712 с.

## РЕЗЮМЕ

### **Роговенко О.В. Развитие лексемы «Муниципальная власть»**

Термін «муниципальная власть» прямо пов'язаний із іншими поняттями, дотичними до розуміння суті муниципальних владних правовідносин. Це зокрема поняття «самоврядування» та «місцеве самоврядування», «локальна» або «місцева влада», «місцева публічна влада» та «місцеве управління», «муниципалітет», «комунальна влада» тощо. Як правило, ці категорії пов'язують із процесами правового забезпечення та реального здійснення влади на конкретно визначеному територіальному рівні. У представленій статті здійснено спробу проаналізувати названі правові категорії та з аксіологічної позиції сформулювати бачення щодо оптимальної назви діяльності представницьких органів територіальних громад.

**Ключові слова:** муниципальная власть, місцева влада, місцеве самоврядування.

## РЕЗЮМЕ

### **Роговенко О.В. Развитие лексемы «Муниципальная власть»**

Понятие «муниципальная власть» имеет прямое отношение к понятиям, имеющим отношение к осуществлению деятельности органов местного самоуправления. В частности, это понятия «самоуправление», «местное самоуправление», «локальная» или «местная власть», «местная публичная власть» и «местное управление», «муниципалитет», «коммунальная власть» и т. п. Как правило, эти категории имеют отношение к процессам правового обеспечения и реального осуществления власти на конкретном определенном территориальном уровне. В представленной статье осуществлена попытка

проанализировать указанные правовые категории и с аксиологической позиции сформулировать видение относительно оптимального названия представительских органов территориальных объединений.

**Ключовые слова:** муниципальная власть, местная власть, местное управление.

## SUMMARY

### **Rogovenko O.V. Development of the lexeme «Municipal authority»**

The concept of "municipal power" has a direct relationship to the concepts relevant to the implementation of the activities of local government. In particular, these are the concepts of "self-government", "local self-government", "local government", "local public authority" and "local government", "municipality", "communal government", etc. As a rule, these categories are relevant to the processes of legal provision and the actual implementation of power at a specific territorial level. In the article presented an attempt is made to analyze these legal categories and from the axiological position to formulate a vision regarding the optimal name of the representative bodies of territorial associations.

***Key words:*** municipal authority, local government, local government.