

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ

УДК 340.1; 342.5

### АКСІОСФЕРА СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ: ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ

**Батанов О. В., д. ю. н., професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України (Україна)**

**Батанов О. В. Аксиосфера сучасного муніципалізму: політичні та правові аспекти.**

У статті аналізуються дискусійні питання становлення та розвитку муніципального права як самостійної галузі національного права України. Розкривається аксіологічний аспект у розумінні предмету сучасного муніципального права. Висвітлено роль та значення муніципальних правових установок у процесі формування соціальної активності особи в системі сучасного муніципалізму. Показаний діалектичний взаємозв'язок між процесами становлення муніципалізму в сучасній Україні та станом реалізації принципів місцевого самоврядування. Доводиться, що важливість аксіологічного вивчення муніципального права визначається потребами розвитку місцевого самоврядування в цілому, а також необхідністю розробки методологічних підходів до ціннісного розуміння сучасного муніципалізму.

**Ключові слова:** муніципальне право, муніципально-правове регулювання, муніципально-правові відносини, муніципальна влада, місцеве самоврядування.

**Батанов А. В. Аксиосфера современного муниципализма: политические и правовые аспекты.**

В статье анализируются дискуссионные вопросы становления и развития муниципального права как самостоятельной отрасли национального права Украины. Раскрывается аксиологический аспект в понимании предмета современного муниципализма. Освещается роль и значение муниципальное право в процессе формирования социальной активности личности в системе современного муниципализма. Показана диалектическая взаимосвязь между процессами становления муниципализма в современной Украине и состоянием реализации принципов местного самоуправления. Доказывается, что важность аксиологического изучения муниципального права определяется потребностями развития местного самоуправления в целом, а также необходимостью разработки методологических подходов к ценностному пониманию современного муниципализма.

**Ключевые слова:** муниципальное право, муниципально-правовое регулирование, муниципально-правовые отношения, муниципальная власть, местное самоуправление.

**Batanov O. Axiosphere modern municipalism: political and legal aspects.**

In the article the controversial questions of formation and development of municipal law as an independent branch of the national law of Ukraine is analyzes. Axiological dimension is revealed in the understanding of the subject matter of modern municipal law. In the article the role and importance of municipal legal orientations in the process of social activity of the individual in the system of modern municipalism are shown. The dialectical connection between of the municipalizm formation in modern Ukraine and implementation of the principles of local self-government is shown. It is proved that the importance of axiological study of municipal law is determined by the needs of local self-government development in general as well as the need to develop methodological approaches to the understanding of modern municipalizm be bulls.

**Key-words:** municipal law, municipal and legal regulation, municipal and legal relations, municipal power, local self-government.

Розвиток сучасного гуманітарного знання відбувається під знаком усе більшого усвідомлення ролі цінностей у бутті соціуму та кожної окремої людини. Можна констатувати, що поняття цінностей є одним із найбільш вживаних не тільки у сучасній соціальній філософії, політичній публіцистиці, але й гуманітарній сфері в цілому. Саме в цьому контексті актуалізація пошуків ціннісних основ права стає специфічним напрямком наукових досліджень у вітчизняній та зарубіжній юриспруденції протягом останніх кількох десятиліть, що призвело до виділення такої особливої сфери філософсько-правового та загальнотеоретичного пізнання як аксіологія права [1; 3; 4; 9; 13; 15].

Становлення ціннісної проблематики у правовому науковому просторі при цьому пов'язується з необхідністю філософського пізнання права, виведення проблеми базових устоїв права за його нормативні межі, осмислення правової реальності з філософських позицій, як певної цілісності. Аксіологічна наповненість завжди притаманна будь-якому праву та будь-якій державі, а тому неможна залишати поза увагою державознавці та правознавчі аксіологічні концепції.

У цьому контексті слід констатувати значну вузькість методологічного інструментарію аксіології права, яка цікавиться правом як таким та у своїх дослідженнях не прагне усвідомити внутрішню ціннісну структуру як окремих правових феноменів, так і ціннісної наповненості правового життя. Це вимагає доповнення аксіології права теоретичними конструкціями, які б описували насамперед правове життя у всьому різноманітті його проявів. Це дозволяє розглядати право не тільки як ціле, але й як цілісність, тобто специфічну інтегративну сферу, в якій виникають протиріччя, конфлікти, проблеми та кризи [8, с. 12–14].

Важливість аксіологічного вивчення права визначається потребами розвитку юридичної науки в цілому, а також необхідністю розробки методологічних підходів до ціннісного розуміння права як феномену духовного світу людини; утворенням нових методик і програм правового виховання; актуалізацією формування цілісного юридичного світогляду, який базується на аксіологічних уявленнях про свободу, рівність, справедливість. Отже закономірно виникає питання про використання аксіологічної концепції у правознавстві в цілому, теорії права та окремих юридичних галузевих науках зокрема.

В сучасних умовах держава, яка покликана забезпечувати та підтримувати гармонійне функціонування суспільства як узгодженої інтегральної системи, відходить від своєї місії бути організатором і консолідатором соціальних відносин. Виникає загроза розпаду суспільства на окремі невизначені страти з їх можливою деградацією. Протистояти цій ситуації багато у чому може право – особливий засіб нормативного регулювання, носій певних цінностей. Тому в даний час необхідно виробити нову інтегральну парадигму, яка розглядає правові питання, а точніше – питання правової нормативності, з аксіологічних позицій.

У даний час дослідження питань ціннісно-оціночного підходу в праві дає ключ до вироблення концептуальних рекомендацій для вибору шляхів розвитку суспільства, держави та правової системи в цілому, а також дозволяє проводити комплекс реформ в юридичній сфері, осмислити процес у повному масштабі, побачити його економічні, політичні, соціальні та культурологічні основи. В зв'язку з цим виникає необхідність фундаментальних досліджень правових норм, правових інститутів, правових процесів, ціннісних явищ у праві в цілому й окремих галузях права [11, с. 3–4].

Процес становлення та розбудови сучасної української державності збігся у часі з реформуванням політичної системи та становленням якісно нових демократичних інститутів публічної влади, формуванням громадянського суспільства, утвердженням нових принципів економічної системи, що базуються на ринкових відносинах та розвитку підприємництва. Це об'єктивно привело до суттєвих змін у системі національного права України, появі в ній нових галузей як приватного, так і публічного права. Однією з таких нових галузей права є муніципальне право, яке сьогодні перебуває на етапі становлення, що потребує не тільки наукового обґрунтування її місця в системі національного права, визначення предмета, системи та джерел, наукової розробки відповідного категоріального апарату, а й осмислення його завдань та функцій, вироблення сучасної парадигми муніципального права з аксіологічних, онтологічних, гносеологічних позицій. Адже цінності муніципальної демократії та сучасного муніципального права являють собою не тільки аксіологічний, але й гносеологічний та онтологічний еквівалент сучасного муніципалізму.

Аксіологічна компонента сучасного муніципалізму розкриває його ціннісний потенціал 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 установа, 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.

Соціально-економічними умовами формування нової парадигми муніципальних цінностей є побудова в Україні незалежної, демократичної держави, в якій визнається та гарантується місцеве самоврядування, діють принципи визнання людини найвищою соціальною цінністю, верховенства права, служіння територіальній громаді тощо, що потребує формування в муніципальній свідомості нових орієнтирів і цілей суспільного розвитку, муніципальних цінностей, життєвих орієнтацій і норм поведінки жителів – членів територіальних громад, депутатів місцевих рад, службовців в органах місцевого самоврядування. Відповідно, в основі нової парадигми муніципальних цінностей мають бути соціальні цінності, створені й засвоєні в країнах, в яких муніципалізм і розвинуте місцеве самоврядування існують багато років і дають позитивні результати для прогресу суспільства, територіальних громад і кожного громадянина.

Так, європейські соціальні цінності можна розділити на: демократичні соціальні цінності (народовладдя, верховенство права, законності, гарантії соціальних прав особи, рівність усіх громадян перед законом, знання і користування своїми законними правами, виконання громадянських обов'язків, свобода особистості, її вільний, всебічний і постійний розвиток, самостійний вибір способів самореалізації, свобода вибору ідеологічних і релігійних переконань, свобода від втручання держави в приватне життя, вільний доступ до інформації, пріоритет індивідуального над колективним) та соціальні цінності, притаманні ринковій економіці (володіння приватною власністю, підприємницька діяльність, конкуренція, соціальна й трудова мобільність, диференціація прибутку, активна позиція щодо власного життя, рівність і багатоваріантність можливостей).

Визначним чинником при формуванні й прийнятті громадянами нової парадигми соціальних цінностей українського суспільства є духовні фактори нашої держави. Духовність українського народу, збереження його самобутності, незалежності, а також подальший соціально-економічний і культурний поступ неможливі без утвердження в суспільній свідомості національної ідеї України, яка виступає основою інтегративної суспільної ідеології, ідеологічно домінуючою [10, с. 9].

Більшість зазначених цінностей знаходяться в основі дієздатної системи місцевого самоврядування та ключовими принципами сучасного муніципалізму.

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

Варто розуміти й те, що саме на локальному рівні, – у межах місцевого самоврядування та процесах реалізації муніципального права та інституціоналізації муніципальної влади, – найбільш рельєфно проявляється та знаходить свою апробацію ідея цінності людської особи, її прав та свобод. 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 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.

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 [7, 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 [6, с. 3].

Одним з вагомих чинників зародження місцевого самоврядування, формування муніципального права та вітчизняного муніципалізму, культивування, утвердження національної муніципальної традиції та зміцнення громадянських, самодіяльних начал у локально-територіальному вимірі, на формування яких може вплинути держава, у тому числі й шляхом здійснення послідовної законодавчої політики, може стати наявність у суспільства та його членів відповідних муніципальних цінностей, які мають конституційне походження, колосальне конституційне та конститутивне значення та з часом стають нормою життя, орієнтиром у взаємовідносинах один з одним, владою, державою тощо.

Такого роду ціннісні установки істотно впливають на процеси цілепокладання не тільки в рамках муніципально-правової діяльності, а й у всіх інших сферах соціального буття. У цьому плані має місце феномен типізації та селекції цілеутворюючих правових цінностей особи, що є одним з головних засобів орієнтації поведінки особи у відносинах з іншими людьми. При цьому муніципально-правові цінності мають домінуючий вплив не тільки на поведінку, але й активно впливають на культуру в цілому, і муніципальну правову культуру зокрема.

У цьому плані, відповідні муніципальні цінності є вагомим чинником формування правосвідомості громадян, яка, як вказують дослідники [9], являючи собою, насамперед, сукупність суб'єктивних елементів правового регулювання (ідей, теорій, емоцій, почуттів та, власне кажучи, правових установок) відображає ставлення людей до права, правового способу життя в системі правових знань, правових почуттів, переконань, вольових настанов, виробляє оцінку стосовно діючої в суспільстві правової теорії та юридичної практики, визначає можливі шляхи їх вдосконалення, виходячи з вимог природного права, загальнолюдських цінностей, прав і свобод людини та громадянина.

Мабуть не викликає сумнівів, що без цього виникнення, існування, розвиток інститутів муніципальної демократії та громадянського суспільства, а в силу цього, стабільність та функціонування конституціоналізму, немислимі. Адже правосвідомість – це, насамперед, духовно-ментальна та світоглядно-ідеологічна основа правової дійсності. Без неї будь-який правовий процес і інститут стають неможливими, юридичні акти бездіяльними [5, с. 4]. Правосвідомість може виступати тією загальнозначущою основою, яка об'єднає суспільство на шляху підвищення ефективності функціонування інститутів громадянського суспільства в період його становлення [2, с. 3].

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.

Муніципалізм – це особлива форма 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 правових норм, на основі яких вони визнаються державою та моделюють можливість досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади, заснованих на нормах природного права та правового закону.

Означений аспект є одним з ключових як у процесі формування сучасного муніципалізму в Україні. 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.

У цьому аспекті, осмислення як історичного, так і сучасного досвіду становлення та реалізації муніципального права через призму цивілізаційного підходу дозволяє зрозуміти перспективи місцевого самоврядування та муніципалізму в Україні у віддаленому майбутньому. Цивілізаційний підхід дозволяє зрозуміти сенс національного досвіду муніципалізму та порівняти його з досвідом муніципалізму на Заході, де він став стійкою цивілізаційною традицією. У силу цього, зокрема, розкривається процес формування парадигмальної конструкції муніципалізму як теоретичного відображення соціальної стратегії та практики розвитку локальних цивілізацій.

Муніципалізм, як доводять сучасні філософи, – це цивілізаційний потенціал ідеї і практики місцевого самоврядування. Муніципалізм, на їх погляд, є свого роду метатеорією, в якій акумулюються різні цивілізаційні варіанти, громадянські та державницькі моделі місцевого самоврядування, особливості локальної соціальної організації. У силу цього, муніципалізм має кілька сутнісних сторін. По-перше, муніципалізм виступає як соціально-ідеологічна конструкція, яка відображає домінуючу цивілізаційну традицію устрою системи місцевого самоврядування. По-друге, йдеться про сукупність науково-теоретичних поглядів на розвиток локального співтовариства в даному регіонально-державному контексті. По-третє, муніципалізм пояснюється як ретроспективний стан ситуаційно-динамічної моделі місцевого самоврядування (стан муніципального світу) [16].

У цьому контексті місцеве самоврядування можна зрозуміти з комунікативної точки зору, що дозволяє розглядати його як інструмент реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс 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. Варто відзначити й те, 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» [13, с. 1]. 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 XX та XXI 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.

Варто звернути увагу й на те, що муніципалізм та розвинуте і дієздатне місцеве самоврядування є не тільки

локальним виміром вітчизняного, європейського та світового конституціоналізму в цілому, а і системоутворюючою детермінантою його виникнення, існування та перспективного розвитку. Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами європейської політики та конституційно-правового регулювання. Зокрема, прийняття Європейської Хартії про міське самоврядування у першу чергу детерміноване метою Ради Європи досягнути «більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням» (преамбула Європейської Хартії про міське самоврядування). Муніципалізація конституційного життя та конституційного права, передусім маючи вихід на локальний рівень, торкається усіх процесів трансформації та модифікації публічної влади в умовах демократизації держави та суспільства.

У цьому аспекті, муніципалізм, акумулюючи усі ідейні установки, системні якості, ознаки та атрибути конституціоналізму, є його концептуальним та інституціональним базисом: муніципалізм – на локальному рівні, а парламентаризм – загальнонаціональному (загальнодержавному). Саме такий вимір муніципальної демократії, як продукт локальної громадянської активності самого населення, автоматично програмує демократичний політичний режим у державі та суспільстві. Тільки у тій країні, в якій визнається, існує, практикується та усебічно гарантується міське самоврядування та основоположні цінності муніципалізму, як правило, може сформуватися алгоритм, згідно якого законодавча влада обирається демократично, а виконавча влада їй підконтрольна та відповідальна. У державі, в якій сформувалися основні інститути муніципалізму, наявне вертикальне ранжирування громадянської влади – люди обирають та контролюють як тих, хто приймає національні закони, за якими вони будуть жити, так і тих, хто ці закони здійснює на місцях.

Субсидіарність організації влади тим самим протиставляється тенденціям у напрямі авторитарної централізованої держави та розглядається передумовою устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; вона гарантує міське і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошується однією з традиційних цінностей європейського конституціоналізму. З одного боку, визнання та гарантування широкого каталогу прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої «муніципальної держави», а, з іншого – розвиває міське самоврядування бачиться як «запускаючий інструмент» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва.

Так, наприклад, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 р. зазначається, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, в тому числі на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини. У цьому ж документі закріплено, що, по-перше, місцеві і регіональні органи влади повинні виконувати ті обов'язки, пов'язані з правами людини, які випливають з міжнародних зобов'язань держав-членів, при цьому тільки в рамках своїх місцевих/регіональних повноважень; по-друге, місцеві та регіональні органи влади є не тільки представниками центрального уряду – вони забезпечують права людини одночасно з тим, як вони здійснюють міське самоврядування; по-третє, ефективне управління є таким управлінням, яке засноване на дотриманні прав, при цьому виконання обов'язків, пов'язаних з правами людини, є тим викликом, подолання якого може зміцнити демократію на місцевому рівні; по-четверте, необхідно забезпечувати, щоб місцевим і регіональним органам влади виділялися такі фінансові ресурси, рівень яких дозволить цим органам влади належним чином дотримуватися прав людини і при цьому розглядати і розвивати свою власну діяльність для дотримання цих прав; по-п'яте, необхідно залучати представників місцевих і регіональних органів влади до підготовки національних стратегій, політики та індикаторів в галузі прав людини для того, щоб використовувати їх внесок і прагнути усвідомлення ними відповідальності щодо дотримання прав людини; по-шосте, необхідно заохочувати місцеві і регіональні органи влади до того, щоб сприяти дотриманню прав людини через ініціативи просвітницького характеру, а також завдяки здійсненню місцевих і регіональних планів дій; по-сьоме, необхідно сприяти створенню незалежних механізмів розгляду скарг на місцевому та регіональному рівні, і, зокрема, створювати незалежні органи, такі як місцеві чи регіональні омбудсмени або уповноважені, здатні знайти відповіді в тих випадках, коли права людини повною мірою не дотримуються, зокрема, при наданні публічних послуг на місцевому рівні тощо. У даних Рекомендаціях Конгрес особливо наголошує, що найважливіше значення для поліпшення становища в галузі прав людини в Європі на всіх рівнях має освіта і прийняття відповідних стандартів.

Зокрема, рекомендується заохочення систематичного багатоступеневого діалогу між політичними рівнями всіх держав-членів Ради Європи для того, щоб посилювати правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування, а також посилення поваги до прав людини завдяки професійній підготовці місцевих і регіональних виборних представників і їх співробітників.

Наприклад, доволі рельєфно ілюструє проблему реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні в умовах глобалізації екстраполяція на локальний рівень загальновізаного у сучасному світі принципу рівності чоловіка та жінки. Так, країни-учасники Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті (ГА ООН, 9 червня 2001 р.), вважаючи за необхідне за допомогою відповідних механізмів забезпечити щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою дотриманість меті забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів та сповнені рішучості підтримувати гендерну рівність та розширення можливостей жінок у якості ефективних способів боротьби з бідністю та стимулювання розвитку населених пунктів, які будуть по-справжньому стійкими. «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень», – зазначалося у Декларації.

У гендерному вимірі існування та перспективного розвитку місцевого самоврядування з позиції міжнародних муніципальних стандартів колосальне значення набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного союзу місцевих органів влади про роль жінки у місцевому самоврядуванні (Зімбабве. 1998 р.). Так, у частині 10 цього документу закріплено, що система місцевого управління займає унікальне положення з точки зору сприяння боротьбі за гендерну рівність на глобальному рівні та може зробити серйозний вплив на положення жінок та ситуація в галузі гендерної рівності в усьому світі; представляє собою рівень керівництва, найбільш близький до громадян, діючи у якості надання послуг та працедавця. У частині 12 документу вказується й наступний мотив розробки цього документу: «з метою утворення стійких, заснованих на принципах рівноправ'я та демократії місцевих органів управління, де б жінки і чоловіки мали рівний доступ до процесу прийняття рішень, рівний доступ до послуг і рівний статус в процесі надання цих послуг, гендерна проблематика має бути включеною у всі сфери директивної й управлінської діяльності місцевих органів управління».

Важливою є роль місцевого самоврядування у реалізації та захисті прав осіб з особливими потребами. Так, одними з мотивів прийняття Конвенції про права осіб з інвалідністю (ГА ООН, 13 грудня 2006 р.), стало розуміння того, що інвалідність – це поняття, яке еволюціонує, і що інвалідність є результатом взаємодії, яка відбувається між людьми, які мають порушення здоров'я, і відносницькими та середовищними бар'єрами і яка заважає їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими, а також визнання цінного нинішнього і потенційного внеску осіб з інвалідністю у загальний добробут і багатоманітність їхніх місцевих товариств і ту обставину, що сприяння повному здійсненню особами з інвалідністю своїх прав людини та основоположних свобод, а також повноцінній участі осіб з інвалідністю дасть змогу зміцнити в них почуття причетності й досягти значних успіхів у людському, соціальному та економічному розвитку суспільства та викоріненні бідності (Преамбула).

Відповідно до ст. 19 цього документу, яка має назву «Самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти», держави-учасниці цієї Конвенції визнають рівне право всіх осіб з інвалідністю жити у звичайних місцях проживання, коли варіанти вибору є рівними з іншими людьми, і вживають ефективних і належних заходів для того, щоб сприяти повній реалізації особами з інвалідністю цього права та повному включенню й залученню їх до місцевої спільноти, зокрема забезпечуючи, щоб: а) особи з інвалідністю мали можливість вибирати нарівні з іншими людьми своє місце проживання й те, де й з ким проживати, і не були зобов'язані проживати в якихось визначених житлових умовах; б) особи з інвалідністю мали доступ до різного роду послуг, що надаються вдома, за місцем проживання, та інших допоміжних послуг на базі місцевої спільноти, зокрема персональної допомоги, необхідної для підтримки життя в місцевій спільноті й включення до неї, та з метою недопущення ізоляції або сегрегації від місцевої спільноти; с) послуги та об'єкти колективного користування, призначені для населення в цілому, були рівною мірою доступні для осіб з інвалідністю і відповідали їхнім потребам.

Свідченням перманентного розширення муніципальних прав людини є європейська практика їх надання постійним мешканцям-іноземцям. Так, ще 5 лютого 1992 р. у рамках Ради Європи була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному 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.

Про колосальний ціннісний потенціал місцевого самоврядування та муніципального права в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції свідчать положення Екологічної Угоди Міст від 5 червня 2005 р. Розглядаючи даний документ як «синергетичне продовження зусиль по сприянню стабільності розвитку, посиленню нестійких економік, підвищенню суспільної активності, і захисту природних систем планети», сторони – мери багатьох великих міст світу (у т. ч. і м. Києва), які підписали його, виходили, у першу чергу, з того, що «більшість населення планети зараз живе в містах і що безперервна урбанізація приведе до того, що один мільйон людей буде переміщуватись до міст кожного тижня, створюючи тим самим нову низку екологічних проблем і можливостей». Вказуючи на те, що мери міст зі всього світу мають «унікальну можливість керувати розвитком належним чином підтримуваних міських центрів, в основі чого лежатимуть відповідні культурні і економічні місцеві заходи», сторони, які підписали цей документ, «зібравшись разом для того, щоб вписати новий розділ в історію всесвітньої кооперації» та взяли на себе «зобов'язання підвищити рівень партнерських стосунків і побудувати екологічно стабільне, економічно динамічне, і соціально справедливе майбутнє для наших міських жителів».

Ілюстративними у ціннісному аспекті є положення Всесвітньої декларації місцевого самоврядування від 23-26 вересня 1985 р. про те, що «зміцнення місцевої влади зміцнює націю в цілому шляхом забезпечення ефективнішої та демократичнішої суспільної політики», а також зафіксовані у преамбулі Європейської ландшафтної конвенції від 20 жовтня 2000 р. мотиви прийняття цього документу, що орієнтують держави-учасниці на те, що вони повинні усвідомити, що «ландшафт сприяє формуванню місцевих культур і є основним компонентом європейської

природної та культурної спадщини, який сприяє добробуту людей та консолідації європейської ідентичності» та необхідність визнання того, що «ландшафт є важливою складовою якості життя людини всюди: в містах і сільській місцевості, у занедбаній місцевості та місцевості високої якості, в місцевості виняткової краси та в звичайній місцевості».

Зазначене, значною мірою вказує на унікальне ціннісне значення муніципалізму та колосальний потенціал місцевого самоврядування у процесах глобалізації, міжнародної міждержавної інтеграції та гуманізації правового і політичного простору. Муніципальні права людини та дієздатне місцеве самоврядування 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 публічної влади та верховенства права.

#### *Бібліографічний список:*

1. Бабенко А. Н. Правовые ценности и освоение их личностью : дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства ; История учений о праве и государстве» / А. Н. Бабенко. – М., 2002. – 394 с.
2. Берсиров Т. Б. Правосознание как основа формирования гражданского общества: социологический аспект : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. социолог. наук : спец. 22.00.06 «Социология культуры, духовной жизни» / Т. Б. Берсиров. – Майкоп, 2007. – 18 с.
3. Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма : конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия / Н. С. Бондарь. – М. : Юрист, 2013. – 176 с.
4. Ветютнев Ю. Ю. Аксиология правовой формы : монография / Ю. Ю. Ветютнев. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 200 с.
5. Вовк В. Н. Патернализм в российском правовом менталитете : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / В. Н. Вовк. – Краснодар, 2010. – 30 с.
6. Гареева Л. Г. Институт гражданственности: сравнительный социологический анализ городов разной людности (на примере городов Урала) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. социол. наук : спец. 22.00.04 «Социальная структура, социальные институты и процессы» / Л. Г. Гареева. – Екатеринбург, 2008. – 19 с.
7. Горбатенко В. П. Громадянськість / В. П. Горбатенко // Юридична енциклопедія: В 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Вид-во „Українська енциклопедія” імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 1: А–Г. – 1998. – 672 с.
8. Горобец К. В. Аксиосфера права: философский и юридический дискурс : моногр. / К. В. Горобец. – Одесса : Фенікс, 2013. – 218 с.
9. Калиновський Ю. Ю. Правосвідомість українського суспільства як соціокультурний феномен: філософсько-правова рефлексія : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра філософ. наук : спец. 12.00.12 «Філософія права» / Ю. Ю. Калиновський. – Х., 2010. – 36 с.
10. Кравченко М. В. Формування та впровадження нової парадигми соціальних цінностей українського суспільства (управлінський аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управл. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / М. В. Кравченко. – К., 2001. – 20 с.
11. Мороз Е. Н. Правовая норма как ценность : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Е. Н. Мороз. – Челябинск, 2013. – 27 с.
12. Оборотов Ю. Від ціннісної характеристики – до формування аксіометрії права і держави / Ю. Оборотов // Філософія права і загальна теорія права. – 2012. – № 1. – С. 150–158.
13. Сарновська С. О. Сучасна соціальна комунікативна культура (філософсько-методологічний аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / С. О. Сарновська. – К., 2000. – 18 с.
14. Фальковський А. О. Аксиологічний підхід в методології сучасної юриспруденції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 «Філософія права» / А. О. Фальковський. – Одеса, 2011. – 20 с.
15. Шматова Е. С. Муниципализм на Западе и в России: цивилизационные модальности и социальные организации : дис. на соискание учен. степени канд. филос. наук : спец. 09.00.11 / Е. С. Шматова. – Ростов-на-Дону, 2005. – 201 с.