

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5

DOI: 10.32342/3041-2218-2024-2-9-1

**ОЛЕКСАНДР БАТАНОВ,**

*доктор юридичних наук, професор,*

*Заслужений діяч науки і техніки України, провідний науковий співробітник*

*відділу конституційного права та місцевого самоврядування*

*Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України*

*ORCID ID 0000-0002-0239-4539*

## ДОКТРИНА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА МИХАЙЛА БАЙМУРАТОВА

У статті висвітлюється роль доктора юридичних наук, професора М.О. Баймуратова у формуванні вітчизняної доктрини муніципального права. Доводиться, що найбільш повно природу муніципального права можна повною мірою усвідомити лише на основі громадівської концепції місцевого самоврядування, послідовним апологетом якої є М.О. Баймуратов. Стверджується, що лише на основі громадівського праворозуміння проявляються аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, функціональні, суб'єктно-об'єктні, конститутивні, історичні, категоріальні, ідеологічні, економічні, ментальні та інші аспекти у розумінні муніципального права як самостійної галузі національного права. Аналізується внесок М.О. Баймуратова та сформованої ним наукової школи муніципального права у дослідження проблем функціонування місцевого самоврядування в системі сучасного конституціоналізму в Україні, його ролі у модернізації вітчизняної державності та становлення громадянського суспільства. Доводиться, що сучасне муніципальне право як галузь права є продуктом теорії муніципалізму та багатовікової практики місцевого самоврядування, результатом розвитку його концепцій і моделей під впливом принципів та ключових ідей демократії, правовладдя та прав людини. Це своєрідна та унікальна нормативно-правова модель стану розвитку місцевого самоврядування у певній країні (національне муніципальне право), окремому континенті (наприклад, європейське муніципальне право) або світі (глобальне муніципальне право, міжнародне муніципальне право) в цілому. Підкреслюється, що концептуальні проблеми глобалізації доктрини місцевого самоврядування та формування міжнародного муніципального права завжди були предметом особливого наукового інтересу М.О. Баймуратова. Висвітлено роль М.О. Баймуратова у формуванні інноваційних наукових підходів та методик до розуміння таких муніципально-правових феноменів, як муніципальні інтереси, муніципальні цінності, муніципальна правосвідомість, муніципальна культура, муніципальна психологія, мілітарний муніципалізм тощо.

**Ключові слова:** муніципальне право; муніципалізм; місцеве самоврядування; публічна влада; муніципальна влада; територіальна громада; муніципальний статус людини; муніципальні права людини; муніципальне праворозуміння; муніципальні інтереси; муніципальні цінності; муніципальна правосвідомість; муніципальна культура; муніципальна психологія.

**Постановка проблеми.** Одним з найбільш важливих етапів у процесі становлення та розвитку конституціоналізму, громадянського суспільства та демократичної правової державності в Україні є визнання місцевого самоврядування та, на цій основі, – формування муніципального права як самостійної галузі права України. Сьогодні муніципальне право – це галузь права, яка стрімко формується та динамічно розвивається. В основі її існування знаходяться об'єктивні підстави, які пов'язані насамперед з наявністю самостійного для муніципального права предмета правового регулювання як особливої сфери суспільних відносин, які виникають у процесі децентралізації влади на базі тієї системи самоорганізації населення,

яка визнається за місцем проживання людини, у процесі організації та функціонування муніципальної влади та реалізації муніципальних прав людини.

Є низка чинників, які обумовлюють виникнення, становлення та відокремлення муніципального права в окрему самостійну галузь національного права.

По-перше, у суспільстві та державі склалася стійка та стабільна система суспільних відносин, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування, насамперед, організацією та функціонуванням муніципальної влади, а також реалізацією та захистом муніципальних прав людини. Ці відносини власне кажучи й утворюють предмет відповідної самостійної галузі українського права – муніципального права.

По-друге, динамічне кількісне та якісне збільшення правових норм та інститутів, які регламентують відносини у сфері місцевого самоврядування, насамперед, у частині щодо організації та функціонування муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав людини. Динамічний та, попри суперечливість децентралізаційних реформ в Україні, в цілому прогресивний процес збільшення обсягу правового регулювання у сфері місцевого самоврядування, у тому числі й муніципальної статутної правотворчості, є результатом зростання його ролі та значення як найбільш демократичного інституту конституційного ладу, громадянського суспільства та правової державності.

По-третє, конституційне визнання та гарантування місцевого самоврядування на основі концепції статусних характеристик територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади, головної організаційної ланки місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, важливішої складової системи інститутів конституційного ладу, в рамках якого визнаються, формуються муніципальні владовідносини та реалізуються муніципальні права людини.

По-четверте, важливим є фактор муніципального інтересу. Йдеться про визнання державою поряд з публічними інтересами людини та держави ще й муніципальних інтересів, які синергетично пов'язані із забезпеченням життєдіяльності територіальних громад, детермінуючи сутність та зміст питань місцевого значення. У цьому аспекті феномен муніципального інтересу слугує важливим чинником формування муніципального права як самостійної галузі права, оскільки виокремлення предмета муніципально-правового регулювання має супроводжуватися чітким визначенням вектору спрямованості на нього. Відповідно муніципальне право відображає не всі публічні інтереси, а переважно ті з них, які виникають та реалізуються в межах предмета його регулювання.

По-п'яте, визнання державою самостійності об'єктів муніципально-правового регулювання – питань місцевого значення, тобто питань (справ), які витікають із колективних інтересів жителів – членів відповідної територіальної громади. Таке визнання місцевого самоврядування державою та визначення кола питань місцевого значення є головною функціонально-телеологічною умовою існування муніципальної влади та муніципальних прав людини. Виділення даної сфери із сукупності загальних публічних справ складає особливий компетенційний вимір самостійності муніципальної влади та є свого роду генетичною основою її «процесу» із відносин самоорганізації населення, однією із умов її існування та, одночасно, – певним середовищем її функціонування, включаючи нормотворчу діяльність. Саме можливість виділення питань місцевого значення як особливої сфери організації та функціонування муніципальної влади та реалізації муніципальних прав людини дозволяє говорити про муніципальне право як самостійну галузь права.

По-шосте, виникнення проблеми існування та функціонування муніципального права як самостійної галузі національного права значною мірою детерміновано та продиктовано динамічним розвитком не лише права та законодавства в цілому, процесами рецепції міжнародних демократичних стандартів та зарубіжних муніципальних моделей, а й викликами, які існують перед українською юридичною наукою, необхідністю її активного реагування на суспільно-політичні та економічні зміни. У цьому контексті, розробка проблем доктрини сучасного муніципального права насамперед має бути сфокусована на теоретичному обґрунтуванні цієї галузі права, визначенні її принципів, предмету, методів, функцій, джерел тощо. Не менш важливими є виклики організаційного та навчально-методичного характеру, пов'язані із процесами та труднощами викладання дисциплін муніципально-правового профілю в освітніх закладах [20, с. 6–8].

Правильна оцінка зазначених та інших чинників, чітке розуміння тенденцій розвитку муніципального права в Україні та в цілому у сучасному Світі, врешті-решт зрозумілі, повні та системні відповіді на актуальні питання муніципальної теорії та виклики практики багато у чому залежать від стану національної муніципальної доктрини. Сама ж українська муніципальна доктрина є віддзеркаленням тих здобутків та проблем, традицій та новацій, які існують у вітчизняній юридичній науці в цілому.

Втім, враховуючи унікальне значення місцевого самоврядування у демократичних процесах, які розпочалися в конституційній історії України із здобуттям незалежності, багато у чому виникнення, розвиток та подальші перспективи теорії муніципального права мають особистісний вимір. По суті йдеться про роль особистості в науці в цілому та юридичній доктрині зокрема. На різних етапах свого розвитку як загальнотеоретична юриспруденція, так і окремі галузеві юридичні науки, знають такі персоналії, завдяки лідерській та звитяжній науковій праці яких відбуваються суттєві, подекуди кардинальні, зміни у розумінні складних правових явищ та процесів. У науці українського муніципального права такою особистістю протягом останніх десятиліть є професор Михайло Баймуратов.

**Стан дослідження.** На сучасному етапі розвитку правової науки дедалі все більша увага вчених приділяється проблемам місцевого самоврядування та муніципального права. За останні три десятиліття вітчизняна юридична наука виробила певні підходи до окремих проблем теорії місцевого самоврядування та муніципального права, чому сприяли праці В.І. Борденюка, О.М. Бориславської, І.А. Галіахметова, К.В. Головка, В.П. Гробоної, І.В. Дробуш, Б.В. Калиновського, Н.В. Камінської, В.М. Кампа, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, А.Р. Крусян, П.М. Любченка, Н.В. Мішиної, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, В.В. Попка, М.О. Пухтинського, С.Г. Серьогіної, В.А. Стрільчука та ін.

Втім найбільший внесок у розвиток національної муніципальної доктрини зробив М.О. Баймуратов, аналізу муніципально-правових поглядів якого присвячується ця стаття.

**Метою статті** є висвітлення ролі доктора юридичних наук, професора М.О. Баймуратова у формуванні вітчизняної доктрини муніципального права.

**Виклад основного матеріалу.** Формування сучасної доктрини муніципального права є своєрідним детектором розвитку демократії в Україні, що концентрує у собі усі найскладніші суспільно-політичні, господарсько-економічні, соціально-культурні та інші проблеми перехідного періоду, віддзеркалює його суперечливість, незавершеність та невизначеність багатьох процесів та рішень. Багато з цих та інших питань муніципальної доктрини вже тривалий час знаходяться у фокусі уваги вітчизняних науковців, завдяки науковим розвідкам яких відбувається доволі активний творчий пошук нових методик, підходів до аналізу муніципально-правових явищ та процесів. Втім, слід констатувати, що вітчизняна юридична наука приділяє увагу проблемам муніципально-правової доктрини доволі фрагментарно та ситуативно, які залишаються сферою наукових інтересів доволі вузького кола вчених-правознавців [7; 20; 23; 24]. Це безумовно негативно віддзеркалюється на процесах законотворення, практиці муніципального правокористування, експертному забезпеченні муніципальної реформи, вивченні засад місцевого самоврядування в закладах юридичної освіти тощо.

Прикро й те, що не лише на практиці, а й у теорії, фактично ігнорується той факт, що на муніципальному рівні не лише локалізується влада Українського народу та відбувається децентралізація публічної влади, результатом чого й є формування муніципальної влади – публічної влади територіальної громади. На муніципальному рівні реалізується ідея людинорозумності владовідносин, коли останні виступають синергетичним втіленням публічно-самоврядної (муніципальної) влади територіальних громад, їх економічної, соціальної та культурної активності, фокусом реалізації індивідуальних та колективних прав людини за місцем проживання, що є своєрідним детектором демократичності держави та суспільства.

Також не вдалося остаточно подолати принципову ваду радянського державного механізму – панування влади над людиною – замість служіння її інтересам. У нашому суспільстві ще остаточно не усвідомлено просту істину, що влада, у кінцевому підсумку, – це не панування осіб, наділених публічно-владними повноваженнями, а служіння цих осіб на користь загального блага. Саме у цьому полягає, з одного боку, антропоцентричний вимір демократичної державності, а з другого – моральний імператив публічної влади.

За останні три десятиліття вітчизняна юридична наука виробила певні підходи до проблем місцевого самоврядування та муніципального права. Втім, незважаючи на наявність значної кількості наукових праць з питань місцевого самоврядування, представників різних наукових шкіл, спеціальностей та напрямків, одним з фундаторів та багаторічним лідером вітчизняної школи муніципального права є професор, доктор юридичних наук М.О. Баймуратов, який нещодавно відзначив свій 70-річний ювілей.

Формування муніципально-правових поглядів М.О. Баймуратова розпочалось ще наприкінці 80-х років минулого століття під час навчання в аспірантурі Одеського державного університету імені І.І. Мечникова та написання кандидатської дисертації, присвяченої фактично не розробленим на той час в юридичній науці проблемам організаційно-правового забезпечення місцевими радами співробітництва поріднених міст [2], захищеної вченим вже за часів незалежності України в умовах активного розвитку місцевого самоврядування, становлення законодавства про його принципи, систему, організацію, фінансово-економічні основи, гарантії тощо. В зв'язку з новизною інституту місцевого самоврядування в Україні тоді закономірно виникла необхідність у детальній науковій розробці та вивченні питань щодо природи місцевого самоврядування, особливостей його системи та функцій, державних гарантій його здійснення тощо. Саме у ці часи з'являються перші праці з проблем муніципального права та поступово розпочинається формування його національної доктрини, у витоків якої був М.О. Баймуратов.

З того часу проблематика муніципального права та місцевого самоврядування стала, поряд із іншими науковими проблемами конституційного та міжнародного права, предметом серйозної уваги вченого, який за останні три десятиліття створив власну оригінальну методикку дослідження та викладання муніципальних явищ та процесів (переконатись у цьому автор цієї статті мав можливість на власному досвіді, враховуючи, що у першій половині 90-х років він навчався в Юридичному інституті Одеського державного університету імені І. І. Мечникова, де не тільки слухав лекції, а і писав у 1996–1997 рр. під його керівництвом дипломну роботу з питань теоретичних засад місцевого самоврядування), сформувавши з часом навколо себе потужну школу муніципального права.

Значним внеском в теорію муніципального права у середині 90-х років стала монографія М.О. Баймуратова, присвячена міжнародним зв'язкам місцевих рад. У ній розглядалися історичні, правові й організаційні питання міждержавних зв'язків місцевих рад, актуальні проблеми становлення міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України, інших держав СНД і Балтії з міжнародними урядовими та неурядовими організаціями місцевої влади та муніципальними органами зарубіжних країн, досліджувалися проблеми міжнародного міжрегіонального співробітництва [11]. Тоді ж ним у 1996 р. було підготовлено оригінальне й безпрецедентне на пострадянському просторі монографічне дослідження, присвячене проблемі зародження та становлення міжнародної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування України [12].

У навчальному посібнику «Міжнародні стандарти місцевого самоврядування», написаному у 1996 р. М.О. Баймуратовим у співавторстві з його вчителем, професором М.П. Орзіхом, вперше ґрунтовно розглядалися міжнародно-правові акти, які регламентують інститут місцевого самоврядування в демократичній державі та практично є міжнародними стандартами місцевого самоврядування, серед яких Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р., Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р. У цьому виданні вперше в Україні було проведено ґрунтовний критичний аналіз сучасних процесів становлення системи місцевого самоврядування в Україні, досліджувалися правові засади міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування. Книга містила цікавий науково-практичний коментар до міжнародно-правових актів про місцеве самоврядування [26].

Значною мірою ці та інші праці вченого були покладені в основу його докторської дисертації, захищеної у 1996 р., предметом якої стали концептуальні конституційно-правові проблеми міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України [10].

У наступні роки М.О. Баймуратов плідно досліджує актуальні проблеми місцевого самоврядування в Україні у фокусі сприйняття і реалізації в законодавстві України європей-



ських стандартів місцевого самоврядування, чому, зокрема, була присвячена його наступна індивідуальна книга «Європейські стандарти локальної демократії та місцевого самоврядування в Україні» [9].

У 2001 р. вийшов перший в Україні підручник «Муніципальне право України» за редакцією В.Ф. Погорілка та О.Ф. Фрицького [25], що стало помітною подією як у процесі викладання відповідного курсу, так і у муніципально-правовій науці. У подальшому цей підручник витримав у зміненому та доповненому вигляді ще два видання у 2006 та 2009 рр., причому відповідальним редактором останнього видання виступив вже М.О. Баймуратов. У виданні всебічно висвітлювалися питання як загальної теорії муніципального права (предмет, методи, джерела, система тощо), так і окремих його інститутів. Аналізувалися основні теорії походження місцевого самоврядування, висвітлюється процес становлення наукових уявлень про місцевого самоврядування як у вітчизняній, так і в світовій політико-правовій думці. Значна увага приділялася особливостям правового статусу територіальних громад як основи місцевого самоврядування в Україні, а також міжнародним стандартам місцевого самоврядування. Автором відповідних розділів підручника був М.О. Баймуратов.

Проблематика правосуб'єктності територіальної громади, її функціонування в ординарних та екстраординарних режимах, завжди була предметом особливого наукового інтересу М.О. Баймуратова. Так, комплексному дослідженню системно-функціональних характеристик територіальної громади присвячувалася серія його наукових праць [8; 14–16; 18], опублікованих в кінці 90-х – на початку 2000-х рр., в яких він по суті перший в Україні звернув увагу на феноменологію муніципальної влади, територіальної громади та муніципальних прав людини. Значною мірою відповідні муніципальні погляди професора М.О. Баймуратова стали поштовхом для формування нашої концепції правосуб'єктності територіальної громади як основи муніципальної влади [21], в тому числі представленої у кандидатській дисертації [22], підготовленої під науковим керівництвом професора В. Ф. Погорілка та, з часом – докторської дисертації, науковим консультантом по якій вже був М.О. Баймуратов [19].

У наступні роки наукові інтереси М. О. Баймуратова у сфері муніципального права фокусуються на проблематиці організації та функціонування муніципальної влади. Зокрема у монографічному дослідженні «Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні» [17], яке було написано ним у співавторстві з В.А. Григор'євим, висвітлювалися актуальні проблеми становлення й розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні, аналізувалися концептуально-конституційні аспекти цього процесу, розглядався суб'єктно-об'єктний склад муніципальної влади в Україні.

Однією з найпомітніших подій у розвитку муніципально-правової науки в Україні на початку 2000-х рр. став вихід у 2007 р. фундаментальної колективної монографії «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні», одним з наукових редакторів якої був М. О. Баймуратов. У цій книзі були викладені історико-теоретичні, правові, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, досліджувалися концептуальні проблеми становлення інститутів місцевого самоврядування в Україні. Своє висвітлення у цій монографії знайшла проблема відповідності українського законодавства про місцевого самоврядування стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та іншим міжнародним стандартам локальної демократії. Усебічно розглядався конституційно-правовий статус територіальної громади – первинного суб'єкта місцевого самоврядування, інших елементів системи місцевого самоврядування. Значну увагу автори цієї монографії приділили висвітленню організаційних та правових основ використання різних форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. Окреслювалися основні тенденції та пріоритети новітнього етапу розвитку місцевого самоврядування в Україні [1].

Оригінальним було дослідження М.О. Баймуратовим проблем конституційної регламентації об'єктного складу муніципальної влади. У цьому аспекті вченим обґрунтовувалась ідея про те, що муніципальна влада відіграє значну роль в поєднанні в єдине ціле інтересів держави, суспільства та людини, оскільки головний сенс та сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості, здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. Саме така

спрямованість муніципальної влади відповідає ідеям сучасної демократичної, соціальної, правової держави, вищою цінністю якої є людина, її права та свободи [13]. Така людяно-вимірні концепція муніципальної влади та муніципального права була покладена в основу низки інших монографічних праць М. О. Баймуратова, написаних ним у співавторстві з його учнями [3–6].

Останніми роками найбільш знаковою подією у вітчизняній теорії муніципального права став вихід у 2024 р. монографії М.О. Баймуратова, Б.Я. Кофмана та Р.М. Хвана «Пропілеї муніципального права демократичної держави та її муніципальної правової політики» [7]. Цю книгу було присвячено дослідженню основоположних знань і засад (пропілеїв) муніципального права демократичної держави та її муніципальної правової політики. Насамперед у ній сформульовано авторську парадигму «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина» та доведено її визначальну роль у формуванні та функціонуванні правового простору місцевого самоврядування. Також у ній було вперше викладено розуміння таких концептуальних засад місцевого самоврядування та муніципального права як муніципальні цінності, муніципальна правосвідомість, муніципальна культура, муніципальна психологія тощо. Новацією вітчизняної юридичної науки стало обґрунтування М.О. Баймуратовим феноменології мілітарного муніципалізму, а також доктринальних підходів до формування міжнародного муніципального права як галузі міжнародного публічного права. Ці та низка інших питань муніципальної теорії виділяються та аналізуються вченим вперше у вітчизняній науці.

Отже ми бачимо, що проблематика загальних проблем теорії муніципального права та питань практики місцевого самоврядування широко представлена у працях професора М.О. Баймуратова. Втім у цій сфері залишається колосальний спектр наукових проблем, який потребує ґрунтовного розроблення як на монографічному, так і на дисертаційному рівні. Вельми актуальним сьогодні є проведення критичного, цілісного, зосередженого на правових проблемах дослідження місця муніципального права в системі права, що ґрунтується на накопиченому досвіді його теоретичного осмислення та сучасній практиці муніципального будівництва. Питання принципів, предмета, методів, функцій, системи, джерел муніципального права як галузі права України, а також формування муніципального права як науки, її системи, категорій тощо вже давно потребують на окремі дослідження на рівні докторських дисертацій.

Тому перед науковою школою вітчизняного муніципального права професора М.О. Баймуратова відкриваються нові горизонти та постають складні виклики, обумовлені реаліями сьогодення.

Безумовно, прийняття Конституції України, формування законодавства про місцеve самоврядування, розвиток муніципального права стали потужним поштовхом до активізації української муніципалогії. У сфері гуманітарного знання свідченням цьому є практика викладання окремої навчальної дисципліни у юридичних закладах освіти, виділення муніципального права (поряд із конституційним правом) в рамках окремої наукової спеціальності 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» [27], за якою можуть захищатися кандидатські та докторські дисертації, а також відповідного предметного напрямку досліджень в межах спеціальності 081 «Право» [28] тощо.

Втім у доктринальному аспекті актуальність дослідження питань загальної теорії муніципального права обумовлена потребою ґрунтовного теоретичного дослідження та пошуку інноваційних методологічних рішень, що дозволяють зрозуміти роль і місце місцевого самоврядування в юридичному механізмі захисту прав людини, а також необхідністю формування уявлень про правозахисний потенціал та людяноорієнтовану спрямованість діяльності муніципальної влади, сучасний стан забезпечення, інституційної та процесуальної гарантованості захисту прав людини – члена територіальної громади, основні напрямки удосконалення муніципальної правозахисної діяльності тощо.

Ці та інші питання набувають особливого значення в сучасних умовах, насамперед, тому, що більшість прав людини реалізується саме на локальному рівні, у межах відповідних територіальних громад. Неповноцінне використання на практиці колосального правозахисного потенціалу інститутів місцевого самоврядування безумовно позначається на ефективності застосування конституційного законодавства у сфері прав людини. У зв'язку

з чим, аналіз актуальних проблем теорії муніципальних прав людини та практики муніципальної правозахисної діяльності залишається найбільш перспективним напрямком юридичної науки в Україні в цілому та теорії муніципального права зокрема.

На наше переконання, саме принцип людиноцентризму поступово стає домінуючою сучасної національної доктрини муніципального права, вагому роль у становленні якої відіграв М.О. Баймуратов. Утвердження цього принципу потребує не тільки рішучого подолання негативних наслідків тривалого ігнорування муніципально-правовою наукою проблематики муніципальних прав людини при визначенні принципів, предмета і методу муніципального права, формуванні його системи, а й рецепції міжнародних стандартів місцевого самоврядування, сприйнятті зарубіжних муніципальних доктрин і практики демократичних відносин між муніципальною владою та жителями – членами територіальних громад.

Особливо варто враховувати в умовах сьогодення тенденції динамічного розвитку муніципального права як самостійної галузі права у сучасному світі. Незважаючи на складний, багатоплановий та різнофункціональний характер муніципально-правової матерії (муніципальні права людини, муніципальна демократія участі, муніципальні органи та їх служби, муніципальний устрій, муніципальна власність, муніципальні фінанси тощо), колосальну джерельну базу, суттєвий вплив муніципальних традицій, установок, доктрин, звичаїв тощо, муніципальне право є явищем динамічним, мобільним, яке швидко розвивається, вдосконалюється під впливом об'єктивних та суб'єктивних чинників, зовнішніх, так і внутрішніх процесів, які відбуваються у сучасних державах тощо. Зокрема, суспільно-правовий статус муніципального права значно підвищується та ускладнюється у зв'язку з тенденціями його антропологізації, інтернаціоналізації, соціологізації, економізації, екологізації, цифровізації, психологізації, посилення ролі фундаментальних академічних досліджень та муніципально-правової освіти при збільшенні теоретичного та практичного інтересу до муніципальної (насамперед, статутної) нормотворчої техніки та технології муніципально-правового будівництва тощо.

Ці та інші питання муніципального права та сучасного муніципалізму вже понад 30 років є предметом досліджень М.О. Баймуратова та сформованої ним наукової школи муніципального права, відносити себе до якої має честь і автор цієї статті.

**Висновки.** Резюмуючи, зазначимо, що формування муніципального права – це складний і суперечливий процес, характер якого обумовлюється тим, що його суб'єкти, перебуваючи в різних політичних, історичних, соціально-культурних та економічних умовах, дотримуються різних поглядів на муніципальну владу, її сутність, зміст і призначення, чинники визнання, організацію, функціонування та тенденції розвитку, а також проблеми реалізації та захисту муніципальних прав людини. Ми переконані, що найбільш повно природу муніципального права можна усвідомити лише на основі громадянської концепції місцевого самоврядування, послідовним адептом якої є М.О. Баймуратов. Адже лише на основі громадянського муніципального праворозуміння місцеве самоврядування найоптимальніше проявляється як вид публічної влади, одна з основ конституційного ладу і форма народовладдя, право жителів на здійснення місцевого самоврядування і самостійна діяльність населення із вирішення питань місцевого значення, що, у свою чергу, дозволяє визначити місцеве самоврядування як провідний інститут громадянського суспільства, що займає уособлене місце у системі сучасного конституціоналізму в Україні та виконує власну роль у модернізації вітчизняної державності.

На наше переконання, тільки у своїй єдності аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, функціональні, суб'єктно-об'єктні, конститутивні, історичні, категоріальні, ідеологічні, економічні, ментальні та інші аспекти у розумінні муніципального права як самостійної галузі права (у тому числі у контексті ідей та цінностей світового муніципалізму, його змістових та системно-структурних характеристик, серед яких гідність, свобода, демократія, соціальність, солідарність) дозволяють говорити про існування даного феномену не тільки як привабливої концептуальної та нормативно-правової моделі, а й об'єктивної реальності, яка має не лише нормативні та функціонально-телеологічні характеристики як невід'ємної частини системи національного права, а й параметри, які еволю-

ційним шляхом склалися під впливом відповідних ідей та принципів. У витоків становлення аксіологічних, гносеологічних, онтологічних та інших парадигмальних підходів до проблем сучасного муніципального права стоїть М.О. Баймуратов.

Варто розуміти й те, що сучасне муніципальне право як галузь права є продуктом теорії муніципалізму та багатовікової практики місцевого самоврядування, результатом розвитку його концепцій і моделей під впливом принципів та ключових ідей демократії, правовладдя та прав людини. Це своєрідна та унікальна нормативно-правова модель стану розвитку місцевого самоврядування у певній країні (національне муніципальне право), окремому континенті (наприклад, європейське муніципальне право) або світі (глобальне муніципальне право, міжнародне муніципальне право) в цілому. Концептуальні проблеми глобалізації доктрини місцевого самоврядування та формування міжнародного муніципального права завжди були предметом особливого наукового інтересу М.О. Баймуратова.

Виходячи з розуміння муніципалізму як стійкої цивілізаційної традиції, свого роду парадигми існування соціуму, що забезпечує демократичність влади та розвитку громадянського суспільства, а також модусу громадянського світу в його взаємодії з державою, муніципальне право слід розглядати не лише з позиції визнання та гарантування місцевого самоврядування державою (позитивне муніципальне право), а й у синергетичному зв'язку із формуванням муніципальної правосвідомості та муніципальної культури, процесами реалізації муніципальних прав людини, вихованням почуття належності до територіальної громади як «малої батьківщини», у загальному контексті розвитку конституціоналізму (природне муніципальне право). Це феномен, властивий виключно конституційній державі, в якій не лише визнаються, проголошуються, а й реально діють принципи правовладдя, людиноцентризму, поділу влади, субсидіарності та децентралізації тощо. Значний внесок у формування парадигми вітчизняного та глобального муніципалізму зробив М.О. Баймуратов.

В умовах демократичних перетворень та сучасних євроінтеграційних процесів найбільш принципового значення набуває переосмислення фундаментальних засад теорії муніципального права, насамперед, його принципів, а також предмета та методу регулювання цієї галузі права, її функцій тощо. Адже саме завдяки цим основоположним категоріям муніципальне право виокремлюється як власне самостійна галузь українського права і визначається сфера її регулятивної дії.

Дослідження відповідної проблематики, пропагування оригінальних та інноваційних наукових підходів та методик у розумінні муніципально-правових явищ та процесів, може відбутися лише за умови виникнення, формування, розвитку, збереження вітчизняної школи муніципального права, найбільш яскравим представником якої є професор Михайло Баймуратов.

#### **Список використаних джерел**

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. монографія / В.О.Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В.Батанов та ін.; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. 864 с.
2. Баймуратов М. А. Организационно-правовое обеспечение местными Советами народных депутатов сотрудничества породненных городов: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Одесса, 1993. 221 с.
3. Баймуратов М.А., Егоров А.Е. Прокуратура Украины и местное самоуправление: проблематика защиты муниципальных прав личности: монография. Сумы: Университетская книга, 2012. 239 с.
4. Баймуратов М.О., Андреев В. І. Місцеве самоврядування та його роль в становленні малого та середнього підприємництва: монографія. Суми: Університетська книга, 2011. 210 с.
5. Баймуратов М.О., Василькова Є.А. Європейські стандарти регіонального самоврядування: актуальні питання конституційно-правового забезпечення в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2013. 215 с.



6. Баймуратов М.О., Кравець О.О. Роль юридичної служби органу місцевого самоврядування в формуванні та функціонуванні правового простору локальної демократії: монографія. Одеса: Фенікс, 2018. 326 с.

7. Баймуратов М., Кофман Б., Хван Р. Пропілеї муніципального права демократичної держави та її муніципальної правової політики: монографія. Одеса: Фенікс, 2024. 336 с.

8. Баймуратов М. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. *Юридический вестник*. 1996. №1. С. 95–100.

9. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков: Одиссей, 2000. 80 с.

10. Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Одесса, 1996. 498 с.

11. Баймуратов М.А. Международные связи местных Советов: монографія. Одесса: Печатный двор, 1995. 139 с.

12. Баймуратов М.А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления: монографія. Одесса: Бахва, 1996. 127 с.

13. Баймуратов М.А., Буряк Т.М. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация: монографія. Сумы: Університетська книга, 2007. 232 с.

14. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): зб. наук. праць / відпов. ред. С.В. Ківалов. Одеса, 1997. С. 96–101.

15. Баймуратов М.О. Функції і повноваження територіальних громад. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т. 1. Одеса: Юрид. літ., 2002. С. 104–117.

16. Баймуратов М.О., Батанов О.В. Деякі теоретичні аспекти становлення функцій територіальних громад в Україні. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 1999. №1. С. 31–36.

17. Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса: Юридична література, 2003. 192 с.

18. Баймуратов М., Сосновських Ю. Видова характеристика територіальних громад. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць*. Одеса, 2001. Вип. 12. С. 13–17.

19. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2011. 478 с.

20. Батанов О.В. Теорія муніципального права: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2024. 412 с.

21. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.

22. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Київ, 2000. 257 с.

23. Галіахметов І. А. Муніципальне право України: методологія становлення та розвитку: монографія. Київ: КНЕУ, 2016. 343 с.

24. Любченко П.М. Муніципальне право: підручник. Харків: Право, 2019. 512 с.

25. Муніципальне право України: підручник / ред. В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 350 с.

26. Орзих М.Ф., Баймуратов М.А. Международные стандарты местного самоуправления: учеб. пособие. Одесса: Бахва, 1996. 128 с.

27. Паспорт спеціальності 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право: затверджений Постановою президії ВАК України 08.10.2008 № 42-06/7. *Сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v42\\_0330-08#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v42_0330-08#Text)

28. Примірний перелік та опис предметних напрямів досліджень в межах спеціальності 081 «Право»: затверджений Наказом Міністерства освіти і науки України 28.12.2018 № 1477. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1477729-18#Text>

### MYKHAILO BAIMURATOV'S DOCTRINE OF MUNICIPAL LAW

*Oleksandr V. Batanov*, Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, Leading Researcher of the Department of Constitutional Law and Local Self-Government of the V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine.

E-mail: [batanov\\_olexandr@ukr.net](mailto:batanov_olexandr@ukr.net)

DOI: 10.32342/3041-2218-2024-2-9-1

**Key words:** *municipal law; municipalism; local self-government; public authority; municipal authority; territorial community; municipal status of a person; municipal human rights; municipal legal understanding; municipal interests; municipal values; municipal legal consciousness; municipal culture; municipal psychology.*

The article highlights the role of Doctor of Juridical Science, Professor Mykhailo Baimuratov, in shaping the national doctrine of municipal law. It is argued that the nature of municipal law can be most fully understood through the communal concept of local self-government, of which Mykhailo Baimuratov is a consistent proponent. The article asserts that only through the communal approach to legal understanding can axiological, gnoseological, ontological, civilizational, institutional, functional, subject-object, constitutive, historical, categorical, ideological, economic, mental, and other aspects of understanding municipal law as an independent branch of national law be revealed. **The contribution of Mykhailo Baimuratov and the scientific school of municipal law he established is analyzed with a focus on the problems of local self-government functioning within the framework of modern constitutionalism in Ukraine, its role in the modernization of Ukrainian statehood, and the development of civil society. It is demonstrated that modern municipal law as a branch of law is the product of the theory of municipalism and centuries-old practice of local self-government. This branch has evolved under the influence of principles and key ideas of democracy, the rule of law, and human rights. It represents a unique normative-legal model reflecting the state of local self-government development in a particular country (national municipal law), a specific continent (e.g., European Municipal Law), or globally (Global Municipal Law or International Municipal Law). The article emphasizes that conceptual issues of the globalization of the local self-government doctrine and the formation of international municipal law have always been a significant subject of scholarly interest for Mykhailo Baimuratov. The article also explores Mykhailo Baimuratov's role in developing innovative scientific approaches and methodologies for understanding such municipal-legal phenomena as municipal interests, municipal values, municipal legal consciousness, municipal culture, municipal psychology, and militarized municipalism, among others.**

### References

1. Kravchenko, V.V., Baimuratov, M.O., Batanov, O.V. (2007). *Aktualni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* [Actual problems of formation and development of local self-government in Ukraine]. Collective monograph. Kyiv, Atika, 864 p.
2. Baimuratov, M.A. (1993). *Orhanyzatsyonno-pravovoe obespechenye mestnykh Sovetamy narodnykh deputatov sotrudnychestva porodnennykh horodov* Diss. kand. yuryd. nauk [Organizational and legal support by local councils of people's deputies of cooperation of related cities. Cand. of legal sci. diss.]. Odesa, 221 p.
3. Baimuratov, M.A., Ehorov, A.E. (2012). *Prokuratura Ukrainy y mestnoe samoupravlenye: problematyka zashchyty munitsypalnykh prav lychnosti* [Prosecutor's Office of Ukraine and local self-government: problems of protection of municipal rights of the individual]. Monograph. Sumy, University book, 239 p.
4. Baimuratov, M.O., Andrieiev, V.I. (2011). *Mistseve samovriaduvannia ta yoho rol v stanovlenni maloho ta serednoho pidpriemnytstva* [Local self-government and its role in the development of small and medium-sized businesses]. Monograph. Sumy, University Book, 210 p.
5. Baimuratov, M.O., Vasylykova, Ye.A. (2013). *Yevropeiski standarty rehionalnoho samovriaduvannia: aktualni pytannia konstytutsiino-pravovoho zabezpechennia v Ukraini* [European standards of regional self-government: current issues of constitutional and legal support in Ukraine]. Monograph. Odesa, Phoenix, 215 p.
6. Baimuratov, M.O., Kravets, O.O. (2018). *Rol yurydychnoi sluzhby orhanu mistsevoho samovriaduvannia v formuvanni ta funktsionuvanni pravovoho prostoru lokalnoi demokratii* [The role of the legal service of a local government in the formation and functioning of the legal space of local democracy]. Monograph. Odesa, Phoenix, 326 p.

7. Baimuratov, M., Kofman, B., Khvan, R. (2024). *Propylei munitsypalnoho prava demokratychnoi derzhavy ta yii munitsypalnoi pravovoi polityky* [Propylaea of municipal law of a democratic state and its municipal legal policy]. Monograph. Odesa, Phoenix, 336 p.

8. Baimuratov, M. (1996). *Konstytutsyonno-proektnaia rehlementatsyia mestnoho samoupravlenyia y terytorialnykh kollektivov* [Constitutional and project regulation of local self-government and territorial collectives]. *Yurydycheskyi vestnyk* [Legal Gazette], no. 1, pp. 95–100.

9. Baimuratov, M.A. (2000). *Evropeiskye standarty lokalnoi demokratyy y mestnoe samoupravlenye v Ukrainy* [European standards of local democracy and local self-government in Ukraine]. Kharkiv, Odyssey, 80 p.

10. Baimuratov, M.A. (1996). *Mezhdunarodnoe sotrudnychestvo orhanov mestnoho samoupravlenyia Ukrainy* Diss. dokt. yuryd. nauk [International cooperation of local self-government bodies of Ukraine Dr. of Legal sci. diss.]. Odessa, 498 p.

11. Baimuratov, M.A. (1995). *Mezhdunarodnye sviazy mestnykh sovetov* [International relations of local Soviets]. Monograph. Odessa, Pechatny dvor, 139 p.

12. Baimuratov, M.A. (1996). *Problema mezhdunarodnoi pravosubektnosti orhanov mestnoho samoupravlenyia* [The problem of international legal personality of local self-government bodies]. Monograph. Odessa, Bakhva, 127 p.

13. Baimuratov, M.A., Buriak, T.M. (2007). *Obektnyi sostav pablychnoi samoupravlencheskoï (munitsypalnoi) vlasty: teleolohycheskye ustanovky, ydentyfikatsyia, konstytutsyonno-pravovaïa rehlymentatsyia* [Object structure of public self-government (municipal) power: teleological settings, identification, constitutional and legal regulation]. Monograph. Sumy, University Book, 232 p.

14. Baimuratov, M.O. (1997). *Lokalna systema zakhystu prav liudyny v Ukraini: sutnist ta stanovleniia* [Local system of human rights protection in Ukraine: essence and formation]. *Yurydychna osvita i pravova derzhava* [Legal education and the rule of law]. Odessa, pp. 96–101.

15. Baimuratov, M.O. (2002). *Funktsii i povnovazhennia terytorialnykh hromad* [Functions and powers of territorial communities]. *Naukovi pratsi Odeskoi natsionalnoi yurydychnoi akademii* [Scientific works of the Odessa National Law Academy]. Vol. 1. Odessa, pp. 104–117.

16. Baimuratov, M.O., Batanov, O.V. (1999). *Deïaki teoretychni aspekty stanovlennia funktsii terytorialnykh hromad v Ukraini* [Some theoretical aspects of the formation of the functions of territorial communities in Ukraine]. *Visnyk Odeskoho instytutu vnutrishnikh sprav* [Bulletin of the Odessa Institute of Internal Affairs], no. 1, pp. 31–36.

17. Baimuratov, M.O., Hryhoriev, V.A. (2003). *Munitsypalna vlada: aktualni problemy stanovlennia y rozvytku v Ukraini* [Municipal authorities: current problems of formation and development in Ukraine]. Odesa, Legal Literature, 192 p.

18. Baimuratov, M., Sosnovskykh, Yu. (2001). *Vydova kharakterystyka terytorialnykh hromad* [Specific characteristics of territorial communities]. *Aktualni problemy derzhavy i prava* [Current problems of the state and law], issue 12, pp. 13–17.

19. Batanov, O.V. (2011) *Munitsypalna vlada v Ukraini: konstytutsiino-pravovi problemy orhanizatsii ta funktsionuvannia* Diss. dokt. yuryd. nauk [Municipal authorities in Ukraine: constitutional and legal problems of organization and functioning Dr. of Legal sci. diss.]. Kyiv, 478 p.

20. Batanov, O.V. (2024). *Teoriia munitsypalnoho prava* [Theory of municipal law]. Monograph. Kyiv, Yurinkom Inter, 412 p.

21. Batanov, O.V. (2001). *Terytorialna hromada – osnova mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* [Territorial community - the basis of local self-government in Ukraine]. Monograph. Kyiv, 260p.

22. Batanov, O.V. (2000). *Funktsii terytorialnykh hromad yak subiektiv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* Diss. dokt. yuryd. nauk [Functions of territorial communities as subjects of local self-government in Ukraine Dr. of Legal sci. diss.]. Kyiv, 257 p.

23. Haliakhmetov, I.A. (2016). *Munitsypalne pravo Ukrainy: metodolohiia stanovlennia ta rozvytku* [Municipal law of Ukraine: methodology of formation and development]. Monograph. Kyiv, KNEU, 343 p.

24. Liubchenko, P.M. (2019). *Munitsypalne parvo* [Municipal law]. Kharkiv, Law, 512 p.

25. Pohorilko, V.F., Frytskyi, O.F. (2001). *Munitsypalne pravo Ukrainy* [Municipal law of Ukraine]. Kyiv, Yurinkom Inter, 350 p.

26. Orzykh, M.F., Baimuratov, M.A. (1996). *Mezhdunarodnye standarty mestnoho samoupravlenyia* [International standards of local self-government]. Odessa, Bakhva, 128 p.

27. The Verkhovna Rada of Ukraine (2008), *Pasport spetsialnosti 12.00.02 - konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo: zatverdzhenyi Postanovoïu prezydii VAK Ukrainy 08.10.2008* [Passport of the specialty 12.00.02 - constitutional law; municipal law: approved by the Resolution of the Presidium of the Higher Attestation Commission of Ukraine dated 08.10.2008]. Website, available at: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v42\\_0330-08#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v42_0330-08#Text)

28. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), *Prymirnyi perelik ta opys predmetnykh napriamiv doslidzhen v mezhakh spetsialnosti 081 «Pravo»: zatverdzhenyi Nakazom Ministerstva osvity i nauky Ukrainy 28.12.2018* [An approximate list and description of subject areas of research within the specialty 081 “Law”: approved by the Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated 28.12.2018]. Website, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1477729-18#Text>

*Одержано 17.11.2024.*