

О. О. КРАВЕЦЬ

## ІНСТИТУТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОЇ, ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

*Досліджуються теоретичні підходи до визначення ролі і значення інституту місцевого самоврядування в реалізації демократичної правової державності.*

**Ключові слова:** *міське самоврядування, демократична правова державність, територіальна громада, муніципальні права людини.*

**Кравець А.А. Институт местного самоуправления и его роль и значение в реализации демократической, правовой государственности**

*Исследуются теоретические подходы призвания роли и значения института местного самоуправления в реализации демократической правовой державности.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, демократическая правовая государственность, территориальная община, муниципальные права человека.*

**Kravets Oleksandr. Institute local government and its role and importance in the implementation of democratic legal state**

*The article deals with theoretical approaches to defining the role and importance of the Institute of Local Government in the implementation of a democratic legal state.*

**Key words:** *local government, democratic constitutional state, local community, municipal rights.*

Виникнення та розвиток в Україні інституту місцевого самоврядування є революційною подією на теренах посттоталітарної держави та яскравим свідомством демократизації суспільного та державного життя. Місцеве самоврядування (далі – МСВ), з одного боку, є територіальною організацією публічної влади (див. ст. 5 Конституції України<sup>1</sup>), воно визнається і гарантується державою (ст. 7 Конституції України). Однак МСВ є одночасно й правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції України).

Дослідження вітчизняного місцевого самоврядування ведуться в різних напрямках. Зокрема, становлення та розвиток місцевого самоврядування вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко, А. Ткачук та ін. Фінансово-економічні його складові аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та ін. Правові аспекти розглядаються М. Баймуратовим, Ю. Бальцієм, О. Батановим, П. Біленчуком, В. Кампо, А. Коваленком, М. Корнієнком, В. Кравченком, О. Лазором, М. Орзіх, В. Погорілком, О. Приєшкіною, М. Пухтинським, О. Сушинським та ін. У політичному контексті місцеве самоврядування досліджують В. Борденюк, І. Дробот, В. Ковальчук, М. Пухтинський, С. Рябова, С. Саханенко, В. Шарий та ін., його управлінський аспект – В. Авер'янов, П. Ворона, В. Куйбіда, Р. Плющ, П. Покатаєв, В. Толкованов, Ю. Шаров та ін. Територіальний розвиток та управління містом розглядають В. Бабаєв, О. Бобровська, В. Вакуленко, О. Васильєва, І. Дегтярьова, О. Ігнатенко, Т. Кравченко, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, М. Орлатий, В. Удовиченко та ін. Однак такий вузькоспеціальний підхід не дає змогу визначити роль та значення МСВ в реалізації демократичної правової державності.

Профільний закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року<sup>2</sup>, не тільки модифікує, але й суттєво доповнює змістовне розуміння МСВ, що закріплюється на конституційному рівні, розширюючи його суб'єктний склад. Так,

згідно ч.1 ст. 2 вказаного Закону, МСВ в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (інтерпретація законодавцем змісту ст.ст. 7 і 140 Конституції України. – *Авт.*) – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (до переліку суб'єктів місцевого самоврядування додаються його органи та посадові особи. – *Авт.*) вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У ч. 2 ст. 2 вказаного профільного Закону закріплюється положення про те, що МСВ здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (знову розширення та уточнення кола суб'єктів місцевого самоврядування. – *Авт.*).

Для того, щоб визначити роль інституту місцевого самоврядування у функціонуванні демократичної правової державності, вважаємо за необхідне, дослідити зміст, роль і значення самого феномену місцевого самоврядування для соціуму і держави.

Переконані в тому, що найбільш вдалий системний аналіз вказаних завдань містить програмна стаття одного з засновників національної школи муніципального права, доктора юридичних наук, професора М.О. Баймуратова «Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та важливий феномен сучасного світового конституціоналізму»<sup>3</sup>, в якій автор досліджує феномен локальної демократії з різних позицій, що допомагає не тільки розкрити його правову природу, роль і соціальне призначення, але його роль в рамках сучасного світового конституціоналізму як історії, теорії та практики конституційного будівництва<sup>4</sup>, а також як «специфічного політико-правового явища, яке включає в якості структурних складових елементів ідейну доктрину, чинне законодавство і юридичну практику»<sup>5</sup>. Так, вказаний автор розглядає МСВ:

- з сучасних нормативно-праксеологічних позицій – у сучасному світі МСВ виступає як складний і багатоплановий соціальний феномен і правовий інститут, який знайшов своє закріплення в конституціях переважної більшості держав-членів міжнародної спільноти;

- з позицій відносин МСВ з державою – не дивлячись на конституційну легалізацію МСВ, має місце амбівалентний підхід до нього з боку держави, який знаходить свій прояв в наявності постійної дихотомії «централізація - децентралізація» по відношенню до компетенційних повноважень його суб'єктів і органів. Автор зазначає, що сучасні спроби деяких суб'єктів законодавчої ініціативи держав, зокрема інститутів Президента і Уряду, до централізації відмічених повноважень, шляхом внесення змін і доповнень до чинного національного законодавства про МСВ, стимулюють процеси нівелювання місцевої демократії і призводять до побудови «декоративного», «слухняного» та «позитивно передбаченого» для держави інституту локальної демократії, а у підсумку, до його згорання та ліквідації;

- з позицій впливу МСВ на державну публічну владу – само МСВ, будучи загальною історичною спадщиною людства, в процесі свого розвитку і досвіду у взаєминах з центральною владою придбало настільки важливе значення для громадянського суспільства, що центральна влада, рано чи пізно, але відступає перед його рішучістю функціонувати на території держави в повному і належному обсязі;

- з генетико-історичних позицій – МСВ з'явилося задовго до державності ще в первісному соціумі в рамках первісної общини, поява якої пов'язана з екзистенційними (життєвими) домінантами необхідності колективного існування і функціонування людей перед зовнішніми погрозами. Потім МСВ формується в грецьких містах-полісах, де з'являються перші структуровані елементи і інститути публічної влади (міський парламент, чиновники, глава міста-держави, армія, громадяни тощо), які стають прообразом державних інституцій і, фактично, передвісником державності. Діяльність римських муніципій підсилює колективістські публічні засади і вже

в епоху феодалізму з'являється Магдебурзьке право, як класичний прообраз парадигми сучасної локальної демократії. Український досвід самоврядування Запорізької Січі, а також земських та інших установ, в період знаходження України у складі Російської та інших імперій та держав, закріпив МСВ на рівні суспільної самосвідомості і ментальності народу України;

- з позицій феномену *«сучасний світовий конституціоналізм»* – цей феномен, з погляду його ролі і місця в системі соціальних явищ, органічно корелює з концепцією і телеологічними доміантантами локальної демократії. І хоча категорія *«сучасний конституціоналізм»* володіє відносною самостійністю і є властивою однієї державі, то категорія *«сучасний світовий конституціоналізм»* транспонує критерії доктрини, законодавства і юридичної практики на глобальний рівень, перетворюючи їх на мегатренд сучасного розвитку правової демократичної і конституційної державності;

- з позицій значення *МСВ в феномені «сучасний конституціоналізм»* – вказані ознаки доктрини, законодавства і юридичної практики в своєму структурному аспекті, але тільки інтерпретовані на локальний рівень функціонування соціуму, з урахуванням територіальної дії і загального значення останнього для становлення і функціонування держави, дає нам МСВ, саме воно виступає важливою складовою частиною конституційної доктрини, чинного конституційного законодавства і юридичної практики конкретної держави і у результаті, на глобальному рівні, виступає феноменом сучасного світового конституціоналізму;

- з позицій *автономності МСВ в рамках сучасного національного конституціоналізму* – тобто і в рамках загальної конституційної доктрини, чинного конституційного законодавства і юридичної практики, бо це обумовлено наявністю в МСВ свого специфічного суб'єктно-об'єктного складу і достатньо широкого круга специфічних соціально-правових відносин. Проте ця специфіка не є антагоністичною загальному елементному складу і змістовному навантаженню конституціоналізму, а органічно його доповнює і розвиває (підтвердженням чому є позиція І. М. Степанова, який, визна-

чаючи великий потенціал конституціоналізму, пропонував розуміти під ним систему уявлень про загальнодемократичні, загально-цивілізаційні політико-правові цінності державно-організованого суспільства<sup>6</sup>);

- з позицій впливу МСВ на формування конституційного простору держави – розглядаючи змістовне навантаження конституціоналізму, а також конституціоналізм з позицій його структурованості (блоковості) в онтологічному розумінні, В.Т. Кабишев і Т.М. Пряхіна, пропонують розуміти під ним верховенство і визначальну роль конституції в правовій системі, пряму дію конституції в конституційній регламентації державного ладу і політичного режиму, конституційне визнання прав і свобод людини, правовий характер взаємин громадянина і держави<sup>7</sup> – таким чином, обидві підходи формують та обкреслюють конституційно-правовий простір, в який входить МСВ в якості основної форми локальної демократії територіальних співтовариств, і одночасно зумовлюють його глобальний дискурс і кумулятивний потенціал;

- з позицій ролі МСВ в сучасній конституційно-правовій доктрині – вказана доктрина займає важливе місце в генезисі МСВ, тому її системно-телеологічний аналіз щодо останнього, дозволяє не тільки розглядати конституціоналізм як ідейно-теоретичну конструкцію, яка об'єднує ліберальні і соціал-демократичні течії, але і як таке явище, що може бути визнане «ідеальним» для творення і створення конституційного ладу, при якому «суб'єктивні права є більш значущими, ніж державні інтереси»<sup>8</sup>;

- з позицій ролі МСВ у сучасній демократичній державності – МСВ є найважливішим елементом конституційного ладу демократичних держав та його соціальна і правова цінність полягають в тому, що воно фактично являє собою той специфічний рівень представницької і виконавчої публічної самоврядної (муніципальної) влади, яка, з одного боку, бере участь в реалізації завдань і функцій держави на локальному рівні управління, а з іншого – реалізує систему специфічних різнорівневих і різних у телеологічному сенсі інтересів жителів відповідних територіальних одиниць, що пов'язані

з необхідністю організації стабільної життєдіяльності на локальному рівні соціуму і відрізняються від інтересів держави, але, в той же час, ним не суперечать;

- з позицій ролі МСВ у сучасному міжнародному співтоваристві – держави з традиційно розвиненою демократією достатньо давно визнали переваги МСВ і відвели йому особливе та важливе місце в структурі національного і світового конституціоналізму – воно набуває важливого значення в умовах розвитку сучасного національного і світового конституціоналізму тому, що саме через повноцінне та дієве МСВ може бути реалізованою найбільш важлива ідея існування і функціонування основних принципів демократії, а саме – безпосереднє здійснення влади народом, точніше населенням відповідної території – жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави;

- з позицій об'єктного «навантаження» МСВ – на національному рівні на органи МСВ, які найтісніше пов'язані з населенням, була покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру: житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології, створення локальних систем освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури тощо. Все це, практично, розвантажило державну владу і дало їй можливість зосередитися на вирішенні питань загальнодержавного значення;

- з позицій процесуалізації діяльності МСВ та його органів – вони діють в межах вирішення важливих організаційних і організаційно-правових відносин у системі координат «держави (органи державної публічної влади) – МСВ (органи і суб'єкти локальної демократії) – територіальне громада (сукупність жителів відповідної території держави) – житель (як член територіального співтовариства і суб'єкт, що функціонує на відповідній адміністративно-територіальній одиниці держави)» причому стабільність відносин у вказаній системі координат, зумовлює її існування і має екзистенційне значення для існування не тільки держави як такої, а й для світової спільноти держав;

- з позицій міжнародного аспекту локальної демократії – створення системи органів локальної демократії на територіях націо-

нальних держав в міжнародному аспекті стимулювало розробку в рамках міжнародних міжурядових регіональних організацій, зокрема таких як Рада Європи, цілої низки міжнародних угод. Вони включають принципи і норми щодо конституювання та побудови інституту МСВ на території держав-учасників таких угод. Підписання таких угод, які є угодами рамкового характеру, в першу чергу, Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 р.<sup>9</sup>, накладає на держави-учасники міжнародні зобов'язання щодо визнання, легалізації, гарантування, охорони і захисту інституту МСВ на своїх теренах;

- з позицій міжнародно-правових зобов'язань держави щодо становлення та розвитку МСВ – контроль за виконанням зобов'язань щодо становлення та розвитку на території держави-учасника міжнародної угоди інституту МСВ здійснюється міжнародною організацією, під егідою якої було підписано угоду, і реалізується в межах механізму конвенційного контролю, який міститься в кожній з угод такого характеру. Об'єктивною причиною створення такого міжнародного механізму є те, що міжнародне співтовариство розглядає МСВ в якості важливого інструменту побудови демократії на рівні держав і могутнього засобу міждержавної інтеграційної співпраці і об'єднання;

- з позицій трансформації національної правової системи – формування МСВ в Україні і на пострадянському просторі виявилось одним з найважчих і суперечливих завдань державного будівництва – на шляху цього процесу стояв і стоїть донині цілий комплекс економічних, фінансових, соціальних, політичних і правових проблем об'єктивного і суб'єктивного характеру. До об'єктивних проблем відносяться такі: тривалий процес переходу до ринкових реформ; хронічна обмеженість прибуткової бази і незбалансованість місцевих бюджетів; розпад існуючої соціальної інфраструктури, яка субсидувалася із коштів державного бюджету, і різке, істотне зниження рівня життя населення; падіння його довіри до будь-яких інститутів влади; нарешті, збереження рудимента радянської системи – повного дублювання повноважень місцевих рад різних рівнів, що веде

до виникнення подвійної або конкуруючої компетенції і конфліктів, в які повинні регулярно втручатися органи центральної влади.

До суб'єктивних чинників, які обмежують і істотно стримують процеси розвитку системи МСВ, слід віднести наступні: явну недовіру державних інституцій до МСВ, що призвело до відсутності до цих пір національних моделей його статутарного стану і подальшого розвитку;

- з позицій необхідності формування національної моделі МСВ – на формування національної моделі локальної демократії впливають різні доктринальні позиції щодо телеологічного призначення МСВ, його «компетенційного наповнення», що іноді мають достатньо суперечливий, багаторівневий, а часом носять й антагоністичний характер. Такий стан справ обумовлений тим, що представники конституційної і муніципальної доктрин, а також законодавець в даний час розглядають МСВ в якості: одного з фундаментальних принципів конституційного ладу; однієї з форм народовладдя; специфічної підсистеми публічної влади; форми залучення громадян до участі в вирішенні питань місцевого значення; власне права на МСВ; системної організації; різновиду суспільного управління; інституту громадянського суспільства; фундаменту сучасної філософії прав людини; найважливішого соціально-політичного і соціально правового феномену; важливого конституюючого і інституційного чинника правової державності; суб'єкта міжнародних відносин і такого, що володіє частковою міжнародно-правовою правосуб'єктністю (як квазісуб'єкт міжнародного публічного права. – *Авт.*); соціального і територіального простору, де продукуються системні локальні інтереси; соціального простору, де виникають, виявляються, формуються і реалізуються практично всі життєві устремління людини; сфери виникнення і прояву муніципальних прав і свобод особи (людини); сфери реалізації компетенції місцевого самоврядування, його органів, посадових осіб, прав і обов'язків його суб'єктів; сфери реалізації практично всієї системи прав і свобод людини і громадянина; сфери реалізації функцій місцевого самоврядування; сфери реалізації відповідальності суб'єктів

місцевого самоврядування тощо<sup>10</sup>. Така різноманітність підходів, при всьому позитивному відношенні до потенціалу локальної демократії, фактично «блокує» інтеграційну і методологічну складові МСВ і не сприяє становленню муніципального права в якості самостійної галузі національного права держав пострадянського простору і держав, що розвиваються;

- з позицій перспективного розвитку МСВ – на погляд М.О. Баймуратова, повільні процеси становлення сучасної моделі МСВ прямо пов'язані і з суперечливим розвитком процесів децентралізації і деконцентрації державної влади – саме вони при позитивному і перманентному їх нарощуванні, повинні викликати об'єктивні передумови для реальної легалізації і подальшого розвитку МСВ. Більш того, закріплення таких тенденцій в законодавстві України і реалізація їх на практиці стануть свідоцтвом того, що наша держава твердо має намір будувати майбутнє на основі демократії, права і гуманізму. В цьому відношенні представляє інтерес позиція з цього питання президентської влади в державі. У січні в 2005 р. Президент України В.А. Ющенко в своїй інавгураційній промові обкреслив найближчу і стратегічну перспективу розвитку МСВ – будівництво України, як держави самоврядних громад<sup>11</sup>. Президент України В.Ф. Янукович у червні 2010 р. реорганізував Фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні в Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні<sup>12</sup>, підкреслив тим самим особливе значення місцевого самоврядування в умовах демократичного розвитку держави. Президент П.О. Порошенко розпочав реальну муніципальну реформу, що базується на децентралізації повноважень публічної влади<sup>13</sup>;

- з позицій ролі МСВ в системі народовладдя – історичний досвід свідчить, що завдяки саме МСВ демократія перетворюється на справжнє народовладдя, і лише з визнанням і зростанням прав територіальних співтовариств, які є первинними його суб'єктами, конкретнішими і змістовнішими стають політичні і соціально-економічні права громадян, гармонізуються багатобічні відносини між ними і державою, стійкішою, стабільнішою стає сама держава, а влада, що

нею реалізується, набуває демократичних і гуманістичних властивостей. Більш того, на тлі стійкості державно-правових і муніципально-правових механізмів, їх взаємодії, розвивається ефективна державність;

- з позицій ролі МСВ в конституційному будівництві – нова Конституція України 1996 р. і прийнятий на її основі Закон України «Про МСВ в Україні» 1997 р. стали якісно новим етапом в історії вітчизняного МСВ – таким чином конституційна правова держава силою своєї законодавчої влади привернула для реалізації своїх телеологічних доміант суспільні об'єднання жителів адміністративно-територіальних одиниць і включила їх у власний механізм. Слід наголосити на тому, що вказані найважливіші нормативно-правові акти створили надійну і належну нормативну базу МСВ в Україні. На її основі територіальні громади отримали гарантоване державою право і реальну можливість під свою відповідальність або під відповідальність органів і посадових осіб МСВ вирішувати в рамках Конституції і законів України питання місцевого значення (ст. 2 Закону України від 21.05.1997 р.) на благо жителів населених пунктів;

- з позицій подальшої перспективи розвитку МСВ в Україні – в сучасний період, в контексті подальшого розвитку і вдосконалення українського і світового конституціоналізму, вирішення питань становлення і організації системи МСВ через проведення муніципальної реформи, компетентної діяльності його суб'єктів і органів, настійно вимагає свого вирішення найскладніший комплекс питань, які безпосередньо пов'язані із становленням громадянського суспільства, здійсненням режиму парламентаризму, захистом прав і свобод людини і громадянина, і мають виходи на інституційні і структуротворчі процеси існування і функціонування української демократичної державності;

- з позицій ролі МСВ в становленні громадянського суспільства – МСВ грає особливу роль у процесах інституціоналізації громадянського суспільства. У цьому аспекті достатньо важливими представляються висновки В.Ф. Сіренка, який вважає, що «громадянське суспільство – це царство інтересів» і «інтерес – мова громадянського

суспільства, найперший засіб спілкування між людьми і разом з тим причина дій, яка спонукає людей»<sup>14</sup>. Його важливу методологічну позицію підтверджує доктринальний погляд Ю. Панейка, який вважає, що «метою самоврядування може бути будь-який інтерес, який виявляється колективом населення даної території»<sup>15</sup>. Отже, джерела самоврядування, у тому числі і місцевого, лежать в рамках громадянського суспільства. В процесі свого становлення і розвитку МСВ, як матеріальна форма реалізації інтересу територіального співтовариства, легалізується державою і стає репродуцентом територіально-особових і територіально-групових, системних індивідуальних і колективних інтересів, які формуються на локальному рівні в процесі становлення, розвитку і взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави;

- з позицій формування та розвитку правового статусу людини і громадянина – МСВ набуває важливе значення в процесі стимулювання автономії особи, на тлі паралельних процесів розвитку громадянського суспільства і демократичної державності. Причому, вказаний тут трикутник «МСВ – громадянське суспільство – демократична державність» володіє не тільки високим комунікативним потенціалом, але і потенціалом взаємного розвитку – результатом якого є виникнення необхідного компонента ефективної державності і становлення міцної і сильної держави. Тут доречним буде наведення позиції В.О. Затонського, відносно того, що сильна держава – це держава, яка може створити раціональну, внутрішньо узгоджену систему правових норм (право), які стимулювали б ініціативу, активність і самоврядування громадян, підвищували б їх роль в управлінні державою, встановлювали б суспільний контроль над діяльністю органів державної влади<sup>16</sup>. Крім того, на нашу думку, МСВ напрямую впливає на становлення та розвиток правового статусу людини тому, що його простір є «людиною центричним», в межах такого простору створюються та функціонують «людиною розмірні» об'єкти.

Тому, в контексті розвитку МСВ, на слухну думку М.О. Баймуратова, є вельми продуктивним дослідження в рамках конституційної теорії співвідношення таких понять як «правовий статус особи»

і «державна доцільність». Якщо розглядати дані соціально-правові категорії в якості особливих систем, тобто таких, що володіють специфічними ознаками і властивостями регулятивних, то можна констатувати, що вони прямо впливають на міру свободи і об'єктивно спрямовані на стимулювання правомірної, творчої активності людини. Отже, можна прийти до висновку, що наповнити конкретним життєвим змістом конституційні положення про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» і «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3 Конституції України), і включити ці тези в теорію і практику сучасного конституціоналізму, можливо тільки у разі відмови від традиційного підходу, що виражається у підпорядкуванні прав і свобод індивіда інтересам суспільства і держави. Це набуває особливо важливого значення для конституювання локальної демократії, тому що, на думку Р.О. Ромашова, загальнодержавні інтереси (власне, «державна доцільність») складаються з сукупності прав і свобод індивідів, які саме створюють державу<sup>17</sup>. Така система, якщо вона є реалізованою на практиці, означає юридичне закріплення поняття суверенітету особи, який на індивідуальному рівні виступає аксіологічною та гносеологічною передумовою МСВ;

- *зазначене вище, на наш погляд, дає змогу розглядати МСВ з позицій створення «соціальної тканини», тобто з позицій розбудови соціуму* – у соціології, що зайнята в основному виявленням і вивченням шляхів соціальної детермінації, становленням і інтеріоризацією (процес формування внутрішніх структур психіки, що обумовлюється засвоєнням структур і символів зовнішньої соціальної діяльності<sup>18</sup>) норм соціально-значущої поведінки індивідів саме на рівні повсякденності, тобто в межах де існує та функціонує МСВ, найближче до виділення асоціативних одиниць підходить концепція рольових наборів, що отримала найбільш повний розвиток у роботах Р.К. Мертона<sup>19</sup> і його численних учнів і послідовників. Концепція рольових наборів виходить з того безперечного факту, що на рівні спостережуваної поведінки індивідів відносини фрагментації

та інтеграції соціального цілого постають як якась цілокупність визнаних суспільством і наведених у нормативний стан ролей, кожна з яких утримується в рамках людської розмірності і розподіляється по деякій підмножині індивідів, зайнятих реалізацією в діяльності відповідного фрагмента або відповідної приватної соціально-необхідної функції (шахтар, водій, вчитель, лікар, вчений, адміністратор ...). З цієї точки зору кожен індивід виступає як носій того чи іншого приватного набору з цілокупності соціально-значущих ролей, може бути вивчений і описаний в термінах цього набору як соціально детермінована одиниця, готівковий суб'єкт представлених в наборі видів діяльності;

- з позицій ролі МСВ в інноваційних державно-творчих процесах – у сучасних умовах значно зростає роль МСВ в інноваційних державно-творчих процесах, які відбуваються в державах і на міжнародній арені, бо тут воно виступає в якості одного з основних елементів демократичної державності, заснованої на ідеї парламентаризму. При цьому слід враховувати, що територіальним громадам і сформованим ними органам МСВ об'єктивно властиві зовнішні і деякі внутрішні риси народовладдя і народного представництва і ця особливість розповсюджується і на парламентаризм, в практичному формуванні і реалізації рішень якого, населення територій бере безпосередню участь. Разом з тим, в рамках суспільства і держави МСВ грає роль інтегруючого чинника. Територіальні громади, особливо за умов визнання їх прав державою, стають об'єктивно зацікавленими в її єдності і цілісності, стабільності і передбачуваності здійснення державної влади. Це обумовлюється тим, що тільки в умовах державної організації суспільства цим територіальним співтовариствам (асоціаціям) людей можуть бути гарантовані постійність, розвиток, визнання, пошана, гарантії і захист їх статусу, можливість підтримки на належному рівні соціальних стандартів і правопорядку;

- з позицій ролі МСВ у захисті прав і свобод людини і громадянина – багатогранна роль МСВ виявляється й у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, бо саме в його рамках на локальному рівні формування і функціонування соціуму йдуть складні і

перманентні процеси становлення і активізації громадянської і особової активності кожного з членів співтовариства, випробовуються гіпотетична можливість і рівень їх самодіяльності на рівні мікро-, мезо- і макросоціуму, формується, структурується, функціонує і реалізується їх світогляд. У цих же рамках формується і діє, завдяки муніципальній демократії, локальна система безпеки людини. Її створення має на меті забезпечення реалізації кожним жителем повсякденних потреб існування і функціонування в межах локального соціуму і на рівні держави. Зазначені потреби мають системний вихід на всі групи і рівні прав, свобод і обов'язків людини і громадянина<sup>20</sup>;

- з позицій ролі МСВ у вирішенні національно-етнічних проблем – МСВ як феномен сучасного світового конституціоналізму відіграє важливу інтеграційно-моделюючу роль у вирішенні національно-етнічних проблем. В умовах існування багатонаціональної України саме МСВ виступає вірогідною або найбільш прийнятною формою і простором здійснення національно-культурної автономії, тобто воно направлено сприяє використанню по праву національними меншинами своїх культурних традицій, мови, релігії, других національних устремлінь. Не надаючи нікому національних привілеїв, воно, з одного боку ефективного захищає і реалізує права і свободи громадянина і людини, а з іншого – виступає могутнім чинником, який перешкоджає відцентровим тенденціям, здатним викликати роздроблення єдиної держави.

- з позицій ролі МСВ в системі публічної влади – згідно ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, закріплюється розподіл публічної влади на дві її гілки: публічну державну владу та публічну самоврядну (муніципальну) владу<sup>21</sup>. Саме в останній МСВ відіграє основну роль, бо саме в її рамках реалізуються інтереси та життєві устремління територіальних громад.

Резюмуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

- МСВ є важливим інститутом територіальної організації влади, через який здійснюється локальне управління соціальними та державними процесами на території держави. Воно є багатограним феноменом, бо може розглядатись з різних боків та з позицій свого впливу або взаємодії з різними державно-правовими інститутами, а також з міжнародним співтовариством. МСВ володіє не тільки національною, а й міжнародною правосуб'єктністю, що робить його достатньо складним суб'єктом з позицій врахування та реалізації інтересів його органів та суб'єктів, що актуалізує діяльність юридичної служби в рамках МСВ;

- МСВ є людиною розмірним інститутом, тобто, у всіх аспектах функціонування МСВ основну роль грає територіальне співтовариство (група, спільнота), яке виступає: а) як локальний колектив; б) є первинним суб'єктом МСВ; в) воно ж, по суті, є його первинним об'єктом, тому що саме на таке співтовариство, на забезпечення його інтересів, які фактично продукує саме таке співтовариство, спрямована діяльність органів МСУ, які, у свою чергу, формуються цими ж територіальними співтовариствами. Таким чином, територіальне співтовариство трансформується у важливіший суб'єкт конституційного права, навколо якого постійно відбуваються екзистенційні і динамічні самоврядні і державотворчі процеси, що детермінує особливу роль та значення юридичної служби у захисті його інтересів;

- діяльність органів та суб'єктів МСВ проявляється саме через призму функціонування муніципалізму, який забезпечує якісно новий рівень розвитку і взаємодії автономії і колективізації інтересів людини на локальному рівні функціонування соціуму, територіальне співтовариство в перспективі розвивається і трансформується у активного продуцента конституційної свідомості і конституційної культури, що виступають телеологічно-стратегічними критеріальними ознаками ідеології національного і світового конституціоналізму.

1. *Конституція* України 1996 року: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон

України від 21 травня 1997 року // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. **3.** *Баймуратов М.О.* Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та важливий феномен сучасного світового конституціоналізму [Електронний ресурс] / М.О. Баймуратов. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-kak-obschee-nasledie-chelovecheskoy-tsivilizatsii-i-vazhnyy-fenomen-sovremennogo-mirovogo-konstitutsionalizma#ixzz3fyRLyXUY> **4.** *Основи правознавства: навч. посіб.* / М. О. Баймуратов [та ін.]; ред. С. В. Ківалов, М. П. Орзіх. – К. : Знання, 2000. – С. 46. **5.** *Ромашов Р.А.* Современный конституционализм: вопросы истории и теории / Ромашов Р.А. – СПб. : Санкт-Петербургская акад. МВД России, 1998. – С. 5. **6.** *Степанов И.М.* Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы / И. М. Степанов // Советское государство и право. – 1987. – № 10. – С. 4. **7.** *Кабышев В.Т.* Теоретические проблемы российского конституционализма / В. Т. Кабышев, Т. М. Пряхина // Вестник Саратовской государственной академии права. – 1995. – № 2. – С. 32. **8.** *Ромашов Р.А.* Цит. работа. – С. 12. **9.** *Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року.* – РС, 1990. – 16 с. **10.** *Баймуратов М. М.* Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повноважень / М. М. Баймуратов // Порівняльно-правові дослідження. – 2008. – № 2. – С. 120. **11.** *Див.:* Ми будемо нацією самоврядних громад : з виступу В. Ющенко на Майдані Незалежності в Києві 23 січня 2005 р. в день інавгурації Президента України // Воля-регіон. – 2005. – Січень, № 1 (35). – С. 1. **12.** *Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні :* указ Президента України від 24.06.2010 р. № 723/2010 [Електронний ресурс]. –Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/11962.html> **13.** *Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) :* Закон України (Проект вноситься Президентом України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf3](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf3). **14.** *Сиренко В.Ф.* Интересы – власть – управление / Сиренко В.Ф. – К. : Наук. думка, 1991. – С. 16. **15.** *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування / Панейко Ю. – Мюн-

хен, 1963. – С. 132. **16.** *Затонский В. А.* Эффективная государственность / Затонский В.А. – М. : Юрист, 2006. – С. 142. **17.** *Ромашов Р.А.* Цит. работа. – С. 13. **18.** *Интериоризация* // Словарь психолога [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://bondarenko.dn.ua/psy-library> **19.** *Merton R.K.* On Theoretical Sociology / Merton R.K. – Toronto, 1967; Merton R.K. Sociology of Science / Merton R.K. – Chicago, 1973. **20.** *Баймуратов М. О.* Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ) : зб. наук. пр. – Одеса, 1997. – С. 96-97. **21.** *Баймуратов М.А.* Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине/ М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одеса : Юрид. літ., 2003.

### ***Kravets Oleksandr.* Institute local government and its role and importance in the implementation of democratic legal state**

The article deals with theoretical approaches to defining the role and importance of the Institute of Local Government in the implementation of a democratic legal state.

The author emphasizes that local government is an important institution of the territorial government, through which the local management of social and public processes in the state. It is a multifaceted phenomenon, as can be seen from different angles and positions of influence or interaction with various state-legal institutions and with the international community. Local government has not only national but also international legal status, which makes it rather difficult subject from the standpoint of consideration and implementation of its interests and subjects that updates the legal service activities within the local government.

There are arguments that the local government is the human dimension institution, that is, in all aspects of its operation plays a major role territorial community (community, community), which acts: a) as a local staff; b) is his primary subject; c) it is, in fact, is its primary object, because it is in a community, to ensure its interests are actually produces is a community directed the local government, which, in turn, are formed by the same re-

gional communities. Thus, the territorial community transformed into an important constitutional right, around which are constant existential and dynamic and self-government formation process that determines the special role and value of legal services in the defense of its interests.

Activities and bodies of local self evident through the prism municipalism operation that provides a new level of interaction and autonomy and the collectivization of human interests at the local level functioning of society, territorial community in the future develops and is transformed into an active producer of constitutional consciousness and constitutional culture, acting teleological and strategic criterial attributes ideology of national and global constitutionalism.

**Key words:** local government, a democratic constitutional state, local community, municipal human rights.

УДК 342.5; 341.9

**В. С. МОГІЛЕВСЬКИЙ**

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ГЛОБАЛЬНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ**

*Досліджуються феномен і інститут місцевого самоврядування як елемент глобального конституціоналізму. Автор зазначає, що це є пов'язаним з правовою глобалізацією, яка виступає якісно новою формою цієї глобальної тенденції взаємного зв'язку та взаємної залежності держав і народів світу. Крім того, ще зумовлено тим, що в інституті місцевого самоврядування органічно поєднуються локальні та глобальні чинники – саме локальна демократія поряд з найважливішими об'єктами державно-правового регулювання трансформується в об'єкт міжнародно-правового регулювання та складає нормативну основу глобального конституціоналізму, що ви-*