

УДК 342.5

DOI: 10.32342/2709-6408-2021-2-3-7

**І.Г. ПОСТОРОНКО,**

*аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України (м. Київ)*

*ORCID: 0000-0002-3394-2235*

## **ФЕНОМЕНОЛОГІЯ МУНІЦИПАЛІЗМУ: ДО ВИОКРЕМЛЕННЯ СТРУКТУРНИХ БЛОКОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ**

Статтю присвячено аналізу структурної побудови феноменології сучасного муніципалізму із застосуванням системного комплексу методів юридичного знання. Автор вважає, що врахування характерологічних змістових, функціональних, наративних, конотаційних, контекстуальних та ідентифікаційних рис феноменології сучасного муніципалізму дає можливість не тільки визначити, осмислити та зрозуміти системні критерії, що формують, детермінують, актуалізують і трансформують досліджувану феноменологію в сучасний період розвитку демократичної держави, а й виокремити відповідні структурні блокові елементи, що її утворюють, включаючи й ідеологічні, доктринальні, соціальні, нормативні, праксеологічні, психологічні, поведінково-діяльнісні та інші блоки. Обґрунтовується висновок, що важливою рухомою силою в процесі формування структурних блокових елементів сучасного муніципалізму виступає муніципалізація суспільного і державного життя, а також муніципалізація правової системи держави. Йдеться про складний процес перебудови і переорієнтацію соціальних, державних і нормативних констант розвитку і функціонування соціуму, держави, правової системи від потреб держави на потреби та інтереси конкретної людини, груп та колективів з метою оптимізації соціальних, державних, нормативних технологій існування і розвитку людини в умовах державно організованого соціуму, належного забезпечення реалізації її прав і свобод. Перебудова існуючих механізмів, базованих на державному етатизмі та пріоритеті інтересів держави, у протилежний бік фактично протилежних телеологічних домінант виступає одним з найголовніших завдань муніципальної реформи, що проводиться в Україні.

*Ключові слова: муніципалізм, місцеве самоврядування, територіальні громади, муніципальні права людини, держава, локальна демократія.*

**П**остановка проблеми. В умовах становлення, розвитку і вдосконалення реформування системи публічної влади в Україні об'єктивно зростає роль і значення місцевого самоврядування (далі – МСВ) як самостійного рівня публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади [1], що репрезентує інтереси жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави, які в умовах МСВ у межах територіальної громади (далі – ТГ) реалізують свій життєвий цикл у стані повсякденності, самостійно вирішуючи питання місцевого значення на підставі Конституції та законів України (див. ст. 140 Конституції України). Наведене, безумовно, свідчить про великий інформаційно-прогностичний та інформаційно-реалізаційний потенціал і можливість публічної самоврядної (муніципальної) влади в умовах інформаційного (постіндустріального) суспільства, бо саме МСВ, сучасний муніципалізм виступає соціальним і соціально-нормативним простором, де зароджуються, проявляються, реалізуються, охороняються і захищаються права і свободи людини і громадянина.

Конституційна легалізація місцевого самоврядування як політико-правового інституту та рівня публічної влади (див. ст.ст. 5, 7, розд. XI Конституції України) [2], активні процеси реформування, що розгортаються в державі на локальному рівні існування і функціонування соціуму в умовах муніципальної реформи, актуалізують феноменологію сучасного муніципалізму та наукові розвідки щодо його розуміння та визначення.

Практична складова муніципалізму у сфері загальнодержавної та муніципальної демократії полягає, насамперед: а) у залученні широких верств населення до системного комплексу підготовки та здійснення муніципальних законопроектних і законотворчих робіт; б) створенні національного масиву законодавства з питань становлення і розвитку МСВ, що в період своєї нормопроектної розробки і прийняття пройшло широке обговорення представниками ТГ та органів МСВ та було відповідним чином скориговане за його підсумками, враховуючи інтереси останніх та іноземний досвід, що знайшов своє закріплення в міжнародно-правових документах найавторитетніших міжнародних міждержавних і міжурядових організацій гуманістичної та інтеграційної спрямованості (Рада Європи, Європейський Союз, ОБСЄ тощо); в) ознайомленні широких верств населення з новими досягненнями демократичної участі людини в управлінні державними та місцевими справами (partisипаторна / демократія участі, деліберативна / дорадча демократія, арегативна / комплексна демократія, що одночасно вирішує колективні та індивідуальні інтереси, агоністична / демократія узгоджувальних процедур та інші види демократії, що можуть бути застосованими в рамках муніципалізму).

Спроби дослідити і визначити теоретико-доктринальні підходи до розуміння, визначення та легалізації сучасного муніципалізму, враховуючи його особливу важливість для становлення і розвитку демократичної правової державності, об'єктивно потребують розгляду цього феномену з різних позицій, включаючи і його структурну побудову, та із застосуванням системного комплексу методів сучасного юридичного знання.

**Стан дослідження.** Питання організації місцевої влади, а також участь громадськості в діяльності місцевих органів влади в радянський період розглядалися в наукових працях Г.В. Барабашева, К.Ф. Шеремета, А.К. Конєва, Б.Н. Ставоржінського, М.П. Банних, М.Г. Кириченка, А.В. Міцкевича. Усі вони мали скоріше спорадичний, ніж систематичний характер. Суттєвий внесок у розвиток теорії місцевого самоврядування в Україні в період її незалежності зробили такі науковці М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Б.Я. Кофман, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, О.В. Приєшкіна, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький та ін.

Однак феноменологія сучасного муніципалізму, не зважаючи на наявність великої кількості наукових розвідок з місцевого самоврядування та муніципального права, у вітчизняній юридичній науці системно і комплексно практично не досліджувалась – наукові розвідки сучасних вітчизняних вчених-муніципалістів, що присвячені саме профільній проблематиці, на нашу думку, тільки передують процесам глибокого та ґрунтовного її освоєння, тому вона залишається актуальною і вельми привабливою, причому як з позицій телеології сучасної демократичної правової державності, доктринальних позицій, так і з позицій її нормативно-правового супроводження і забезпечення.

**Метою дослідження** є визначення структурної побудови феноменології сучасного муніципалізму із застосуванням системного комплексу методів юридичного знання.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи технологічно-предметні підходи до системно-блокової побудови феноменології сучасного муніципалізму, треба зазначити, що у своєму об'ємному вираженні муніципалізм охоплює теорію місцевого самоврядування, історію та практику муніципального розвитку тієї чи іншої країни, групи країн, світової спільноти загалом. Тобто такий складний доктринально-історичний та історично-праксеологічний системний феномен може бути побудований за принципом «мотрійки», що об'єднує в собі «одну державу – групу держав – міжнародну спільноту держав». Отже, можна констатувати, що первинними ознаками структурної побудови муніципалізму, з одного боку, виступають його доктринально-теоретичний, історико-утворюючий та праксеологічно-діяльнісний блоки; а з іншого – системно-суб'єктний блок, що демонструє кількісні характеристики цього складного феномену.

У свою чергу, системне «дроблення» кожного з таких блоків дає нам змогу говорити про їх якісне та змістовне наповнення стосовно наявності відповідних характерологічних

ознак феноменології муніципалізму, що надають йому не тільки соціального значення, а й суттєвої гуманістично-гуманітарної та поведінково-діяльнісної парадигмальності.

Так, доктринальний блок, що становлять ідеї та знання про фундаментальні цінності муніципальної демократії: їх систему, процес формування та форми вираження, методи та ступінь реалізації, сукупність логічних уявлень про такий устрій держави та суспільства, що відповідає загальноновизнаним засадам демократичного розвитку [1] – надають муніципалізму не тільки особливої значущості для формування, існування, функціонування соціуму, його локальних структур та його державної організації, а й визначальної ролі у формуванні муніципальної людини (*Homo municipalis*), тобто людини, що озброєна відповідними профільними знаннями для початку розумового процесу в бік осмислення муніципально-правової реальності, її ролі і значущості в організації життєвого циклу людини та ролі самої людини у якісному існуванні локального простору її життєдіяльності. Отже, завдяки такому наведеному блоку муніципалізму він виступає і розуміється як система уявлень про одночасно і загальноцивілізаційну політико-правову цінність місцевого самоврядування та локальної демократії, і індивідуальну, групову і колективну аксіологію для формування, інституціоналізації, існування, функціонування, розвитку локальної людської територіальної спільноти.

Особлива важливість феноменології сучасного муніципалізму і в той же час його структурної побудови визначається, насамперед, тим, що вона є іманентною феноменологією іншої, більш масштабної багаторівневої та полісемічної феноменології, що виступає одночасно: а) телеологічною домінантою розвитку держави і права і б) метою соціально-політичного розвитку суспільства, в якому буде гарантовано реалізацію основоположних прав і свобод людини, – феноменології демократичної правової державності. Треба звернути особливу увагу на дуже складний і суперечливий характер відносин держави і муніципалізму, який, з одного боку, повністю залежить від сприяння держави локальній демократії, від її готовності керувати у своїй діяльності загальнолюдськими і демократичними цінностями соціуму, зрештою, від прямого протегування з боку держави процесам самоорганізації, що спостерігаються в локальному соціумі.

З іншого боку, без муніципальної складової демократичної правової державності, зокрема в її суб'єктному розумінні (людина та її асоціації як носії демократичних і правових цінностей) та в нормативно-інструментальному забезпеченні (механізми демократичного періодичного оновлення та зміни кадрового складу органів публічної влади), така державність об'єктивно не може існувати та функціонувати, – це детерміновано великою кількістю локальних і загальних тенденцій, державотворчих і правотворчих процесів, що виникають, формуються, проявляються, динамічно розвиваються і реалізуються саме на локальному рівні соціуму в умовах місцевого самоврядування, в межах територіальної громади та в ординарному стані повсякденності.

МСВ функціонує як локальна територіальна спільнота у формі ТГ, що є природною, оптимальною, продуктивною, детермінованою природними і соціальними факторами сукупністю людей, що здійснюють свій життєвий цикл в стані повсякденності. Конкретна людина продукує відповідні інтенції, екзистенційні устремління, потреби, формує та проявляє конкретні інтереси, формуючи атитюди, як настанови перспективної дії. Одночасно проходять складні та суперечливі процеси соціалізації та правової соціалізації людини, логічним наслідком чого є набуття нею досвіду в осмисленні, розумінні і практичному використанні відповідних форм життєдіяльності, що мають індивідуальну, міжособистісну, групову, колективну ознаку і порядок реалізації, екзистенційний характер та стереотипні властивості. Можна простежити, як здійснюються праксеологічні процеси реалізації конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина, що формується завдяки нормопроектній нормотворчій діяльності держави, а реалізується в межах ТГ в умовах МСВ в ординарному стані повсякденності. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина проявляються у вигляді «муніципальних прав людини» (прав члена ТГ), розширюються за рахунок окремих прав людини, що виникають у неї в процесі здійснення МСВ і фактично формують локальну (муніципальну) систему охорони і захисту прав, свобод і обов'язків людини і громадянина. ТГ та органи МСВ вирішують питання місцевого значення, тобто відповідний перелік (коло, кадастр) питань від

вирішення яких залежить стабільне та стале існування і функціонування ТГ. Органи МСВ отримують від законодавця відповідні компетенційні повноваження та предмети відання, що функціонально і технологічно скеровані на вирішення зазначених питань місцевого значення, включаючи відповідні можливості для розвитку ТГ. Безпосередньо члени ТГ формують шляхом виборів представницькі органи МСВ, до яких належать місцеві ради та сільський, селищний, міський голова, а також голова об'єднаної ТГ, крім того, вони також впливають на формування виконавчих органів представницьких органів МСВ, що відбувається шляхом демократичних призначень або конкурсних процедур – отже, саме наведені органи, що сформовано ТГ, виступають від її імені та діють в її інтересах. Формується публічна самоврядна (муніципальна) влада, що здійснює ОМСВ та через яку жителі – члени ТГ реалізують владу, виступаючи носієм суверенітету і єдиним джерелом такої влади в Україні (див. ст. 5 Конституції України). Розвиток муніципальної демократії стимулює потужні процеси виховання громадянської свідомості, солідарності, засад самоорганізації та самодіяльності, інтерсуб'єктивності та комунікативної взаємодії в межах ТГ, що є екзистенційно важливими для існування територіальної людської спільноти як асоціації, що представляє фактично найбільш функціонально і статусно важливу асоціацію людей, та таку, що найбільш часто і доволі повно презентує людську цивілізацію. Муніципальний розвиток на сучасному етапі супроводжують складні і суперечливі процеси глобалізації, що мають дихотомічну властивість – з одного боку, ТГ із задоволенням використовує позитивний потенціал глобалізації в контексті освоєння новітніх технологій, інформаційних систем, досягнень науки тощо, а з іншого – здійснює суттєвий спротив глобалізації, борючись за збереження своєї самоідентифікації, менталітету, історичних та географічних рис тощо. Саме локальний рівень соціуму, який детермінує виникнення публічної самоврядної (муніципальної) влади та фактично уособлює муніципалізм, виступає важливою частиною українського конституціоналізму, що реалізує суверенно-самоврядні повноваження Українського народу (ст. 5 Конституції України), детермінуючи виникнення в цій константі системи координат на локальному рівні соціуму – муніципалізм; на загальнодержавному рівні соціуму – парламентаризм.

Отже, державно-самоврядний блок муніципалізму, що становить функціонально-праксеологічну основу його існування, наочно демонструє свою важливість та об'єктивну необхідність.

У контекстуалізації формування і визначення структурних блокових елементів муніципалізму треба враховувати позицію вітчизняного дослідника О.В. Батанова про те, що у розвитку муніципалізму спостерігається дія та прояв об'єктивно закономірних суперечливих тенденцій – взаємодії інтеграційних та дезінтеграційних процесів, централізації, деконцентрації та децентралізації суспільно-політичного життя, наявності субординаційних, координаційних та реординаційних управлінських відносин, локалізації та глобалізації конституцій влади, модернізації та консерватизму, еволюційних та радикально-революційних трансформацій [1]. У той же час можна додати до наведеного переліку сучасні тенденції конституціоналізації міжнародного правопорядку та інтернаціоналізації конституційного права, що надають феноменології муніципалізму міжнародної правосуб'єктності, супроводжують та забезпечують його становлення та розвиток на рівні конкретної держави, асоціацій держав та міжнародної спільноти держав системою міжнародно-правових зобов'язань, що містяться в багатосторонніх міжнародних договорах (наприклад, в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року [3]).

**Висновки.** Можна зазначити, що врахування характерологічних змістових, функціональних, наративних, конотаційних, контекстуальних та ідентифікаційних рис феноменології сучасного муніципалізму дає можливість не тільки визначити, осмислити та зрозуміти системні критерії, що формують, детермінують, актуалізують і трансформують досліджувану феноменологію в сучасний період розвитку демократичної держави, а й виокремити відповідні структурні блокові елементи, що її формують, включаючи ідеологічні, доктринальні, соціальні, нормативні, праксеологічні, психологічні, поведінково-діяльнісні та інші блоки.

Важливою рухомою силою в процесі формування структурних блокових елементів сучасного муніципалізму виступає муніципалізація суспільного і державного життя, а також

муніципалізація правової системи держави. Йдеться про складний процес перебудови і переорієнтацію соціальних, державних і нормативних констант розвитку і функціонування соціуму, держави, правової системи від потреб держави на потреби та інтереси конкретної людини, її груп та колективів з метою оптимізації соціальних, державних, нормативних технологій існування і розвитку людини в умовах державно організованого соціуму, належного забезпечення реалізації її прав і свобод. Перебудова існуючих механізмів, базованих на державному етатизмі та пріоритеті інтересів держави, у протилежний бік фактично протилежних телеологічних домінант виступає одним з найголовніших завдань муніципальної реформи, що здійснюється в Україні.

#### **Список використаної літератури**

1. Батанов А.В. Современный европейский муниципализм как феномен человеческой цивилизации. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-evropeyskiy-munitsipalizm-kak-fenomen-chelovecheskoy-tsivilizatsii> (дата звернення: 15.11.2021).
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text). (дата звернення: 15.11.2021).