

Researchers of the municipal law of Ukraine are included into three groups of authors. The first group of research scholars asserts that municipal local authority is not state authority. They define that municipal local authority is not independent kind of state authority in system of democracy. The second group of scholars is of opinion that municipal local authority is a kind of state authority or a kind of public authority. Authors of the theory of municipal law are also taking part in the third intermediate group that define municipal local authority as a combination of authority of public and state types at once.

In the Ukraine, municipal local authority or local municipal authorities play a highly influential role in society. Municipal local authority is manner of realization of municipal rights and freedom. It is necessary a precise control and adhere to municipal rights and freedom because this is a guarantee of stability and efficiency of the functioning of municipal local authority or local self-government. The analysis of nature origin of municipal local authority allows speak about existence its as state authority and local self-government that they are independent power structures on the basis of the Constitution of Ukraine.

The value of local self-government (or «local self-governance». This is the definition used now. – Author's note) consists in that necessity of civil society is confirmed by factor of prevention of civil and interpersonal wars or violation of law of neighbouring tenements on this or that state territory. The given condition is reached by an establishment of a local legal regime for the peace existence of people as a whole.

In our opinion if the government will not recognize local self-government as law phenomenon in that case it remain without attention and will not be used in public forms of activity of people and the pure democracy as a whole. Local self-government will promote in the given case to development of the initiative and independence of citizens at the local territorial level. Thus the state authority and municipal local authority are two directions with the help of which people carries out its authority – democracy.

Keywords: *paradigm, local self-government, municipal local authority, municipal law, object of science of the municipal law.*

УДК 352.07(477)(045)

Н. М. Запольська

СОЦІАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ МОЛОДІ

Стаття присвячена юридичному дослідженню соціальної ролі та соціального значення органів місцевого самоврядування у забезпеченні правового статусу молоді на локальному рівні в частині аналізу їх функцій та повноважень щодо досягнення загального публічно-правового інтересу окремих соціальних груп.

Стверджується, що одним з найважливіших напрямків та завдань соціальної політики органів місцевого самоврядування є муніципально-правове забезпечення належної реалізації правового статусу молоді в межах кожного міста, селища, села, адже становлення та розвиток в Україні системи локальної демократії вбачається одним з найважливіших соціально-політичних та правових чинників удосконалення демократичної державності, наближення публічної влади до громадян (зокрема такої особливої та специфічної у правовому вимірі категорії громадян як молодь), важливим засобом формування компетенції територіальних громад та сформованих ними органів місцевого самоврядування.

За таких умов виникає необхідність суттєвого вдосконалення компетенції та принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування з метою задоволення зростаючих потреб молоді людини-члена територіальної громади, територіальних громад і суспільства в цілому, що є головною передумовою демократичних трансформацій, створення ефективної системи забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина, ефективного муніципально-правового забезпечення необхідних можливостей для розвитку молоді в межах її чинного правового статусу в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, правовий статус, молодь, суспільство, соціальне значення, органи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Зростаючі тенденції правової глобалізації та міждержавної інтеграції значно актуалізують питання розвитку основоположних суспільних цінностей, конституційно-правового забезпечення розбудови громадянського суспільства, пошуку балансу між свободою й публічною владою на муніципальному рівні, потребу в гармонічному поєднанні яких значною мірою може задовольнити місцеве самоврядування.

У свою чергу, становлення та розвиток місцевого самоврядування як важливого інституту публічної влади вимагає з'ясування соціальної сутності та соціального значення органів місцевого

самоврядування, які вказують на зміст і головні напрямки діяльності органів і посадових осіб відповідних територіальних громад. Одним з таких найважливіших напрямків та завдань соціальної політики органів місцевого самоврядування є муніципально-правове забезпечення належної реалізації правового статусу молоді в межах кожного міста, селища, села, адже становлення та розвиток в Україні системи локальної демократії вбачається одним з найважливіших соціально-політичних та правових чинників удосконалення демократичної державності, наближення публічної влади до громадян (зокрема такої особливої та специфічної у правовому вимірі категорії громадян як молодь), важливим засобом формування компетенції територіальних громад та сформованих ними органів місцевого самоврядування.

За таких умов виникає необхідність суттєвого вдосконалення компетенції та принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування з метою задоволення зростаючих потреб молодої людини-члена територіальної громади, територіальних громад і суспільства в цілому, що є головною передумовою демократичних трансформацій, створення ефективної системи забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина, ефективного муніципально-правового забезпечення необхідних можливостей для розвитку молоді в межах її чинного правового статусу в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значну увагу науковому та науково-практичному опрацюванню проблематики визначення соціальної сутності та соціального значення органів місцевого самоврядування в Україні приділяли такі видатні вчені-конституціоналісти та муніципалісти, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Ю.П. Битяк, В.І. Борденюк, В.Д. Волков, Ю.О. Волошин, М.П. Воронов, О.В. Марцеляк, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіх, Р.С. Павловський, О.В. Петришин, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький та інші.

Водночас слід зазначити ту обставину, що у наявних муніципально-правових та конституційно-правових дослідженнях відсутній комплексний аналіз соціального значення органів місцевого самоврядування саме у контексті забезпечення правового статусу молоді на рівні територіальної громади, що здається досить важливим науковим завданням на сучасному етапі державного та правового будівництва у нашій країні в умовах гармонізації вітчизняного законодавства з відповідними європейськими стандартами муніципального управління та реалізації молодіжної соціальної політики на локальному рівні суспільної життєдіяльності.

Мета статті – дослідити соціальне значення органів місцевого самоврядування у забезпеченні правового статусу молоді та визначити напрями вдосконалення й посилення соціальної функції органів місцевого самоврядування на сучасному етапі вітчизняного муніципально-правового та конституційно-правового розвитку.

Викладення основного матеріалу. Слід зазначити, що забезпечення правового статусу молоді є однією з найважливіших цілей місцевого самоврядування на сучасному етапі муніципально-правового розвитку. Вітчизняні автори визначають ціль у праві як «ідеальне визначення бажаного результату поведінки людей у суспільстві» [1], відображення того, що має бути досягнуто, а також елемент волі реальних індивідів [2]. Таким чином, у загальному соціальному сенсі формування цілі органу місцевого самоврядування є продуктом вольової діяльності суб'єкта суспільних відносин. У цій юридичній конструкції ціль виступає як таке вираження предмету, дійсність якого розуміється як бажана з боку певного суб'єкта та можлива з боку «механізму» природи [3]. Так, за слушним твердженням П.К. Анохіна, ціль у праві – це «формування на рівні нервової системи моделі усіх ознак та якостей майбутнього корисного результату, у зв'язку з яким та заради якого розвивалися процеси аферентного синтезу» [4].

Розглядаючи цілі систем, Д.М. Мехонцева відзначає, що будь-яка система має одночасно дві об'єктивні цілі: 1) ціль системи як цілого (головна ціль) – збереження (розвиток власної цілісності, упорядкованості, усталеності); 2) ціль системи як частини (функціональна ціль) – збереження (розвиток) системи вищого рівня (метасистеми) за конкретним параметром, який визначає відповідну функцію підсистеми [5].

Таким чином, без головної цілі цілеспрямована система не існує, а в залежності від кількості параметрів функції підсистеми функціональних цілей підсистеми може бути декілька або може бути декілька завдань в межах однієї функціональної цілі, якщо параметри функції підсистеми взаємопов'язані або взаємозалежні.

Головна та функціональна цілі системи, у свою чергу, суттєво взаємопов'язані. При цьому недосягнення системою як цілим головної цілі призводить до руйнування системи, оскільки системи, що не спроможні підтримувати та зміцнювати свою упорядкованість та усталеність, приречені на поступову загибель та знищення. При недосягненні функціональної цілі системою як частини вищої системи (мета системи) можливими здаються два варіанти розвитку подій: дана система знищується та замінюється іншою або система, яка не виконує свої функції відносно вищої системи, стає певним «паразитом», що призводить до деградації (руйнування) відповідної мета системи у випадку множинності вказаних явищ функціонального характеру та соціального змісту.

Отже, органи місцевого самоврядування у соціальному сенсі є цілеспрямованою системою, яка звертається до публічно-правової системи певного суспільства як до системи вищого рівня (метасистеми), що актуалізує першочергову необхідність досягнення такими органами загальних (публічних) інтересів суспільства на рівні територіальної громади, частиною яких виступають інтереси окремих соціальних груп (у тому числі – молоді як структурованої соціальної групи зі специфічними публічними інтересами та спеціальним публічно-правовим регулюванням локальними нормативно-правовими актами).

Виходячи з подібної інтерпретації юридичного змісту соціальної цілеспрямованості діяльності органів місцевого самоврядування, доцільно визначити соціальну групу як цілеспрямовану систему, учасниками якої є цілеспрямовані індивіди (як психологічні, так і соціальні), які свідомо співпродують досягнення загальної цілі. При цьому учасники соціальної групи можуть мати декілька соціальних цілей публічного характеру з тією необхідною умовою, що кожний учасник не обов'язково повинен мати прями контакти з усіма іншими учасниками, але у будь-якому випадку хоча б іноді спілкується з деякими іншими учасниками, що дозволяє сформулювати та усвідомити певні загальні інтереси, цінності, напрями діяльності для досягнення загального блага цієї структурованої соціальної групи.

На думку М. Оріу, корпоративні або персоніфіковані інститути (соціально-правові системи) включають такі три складові елементи: 1) ідея діяльності, яку можна розглядати і як ціль діяльності та яку необхідно здійснювати в межах соціальної групи; 2) організаційна влада; 3) прояви спільності, які виникають у соціальній групі у зв'язку з єдиною ідеєю та її реалізацією. Також М. Оріу підкреслював тривалість існування інституту (тобто його усталеність) як одну з найважливіших сутнісних характеристик відповідної соціальної групи [6].

Правовий статус молоді як певної соціальної групи в частині забезпечення публічно-правового інтересу її учасників- мешканців територіальної громади вбачається одним з найважливіших напрямів діяльності органів місцевого самоврядування як постійно діючих соціальних інститутів локального рівня. Для найповнішого визначення соціальної сутності та юридичного змісту ролі органів місцевого самоврядування у забезпеченні правового статусу молоді вбачається доцільним проаналізувати соціальну роль місцевого самоврядування у суспільному житті, значення діяльності відповідних органів у локальній демократії та різноманітних формах життєдіяльності членів територіальних громад.

Найбільш детальне визначення соціальної сутності місцевого самоврядування, на наш погляд, пропонує В.Д. Ткаченко, на думку якого «самоврядування – це спосіб соціального управління загальними справами певної спільноти (утворення) людей, який ґрунтується на їх сумісній діяльності з прийняття рішень та їх здійснення». При цьому йому притаманні такі риси, як-то: 1) наявність соціального управління; 2) належність повноти всієї влади певній спільноті (колективу) людей, члени якої визнають владу тільки власного об'єднання (тут має місце єдність, збіг суб'єкта й об'єкта управління); 3) саморегуляція, яка виявляється в тому, що всі члени об'єднання спільно виробляють загальні рішення (правила поведінки) – статuti, положення, інструкції; 4) самоорганізація – проведення організаційних заходів з метою задоволення й захисту спільних інтересів; 5) здійснення влади безпосередньо об'єднаними суб'єктами або через засновані ними органи; 6) спільна діяльність по реалізації прийнятих рішень» [7].

Самоврядування в межах адміністративно-територіальних одиниць, тобто організованим за територіальною ознакою, як правило, у сучасній науці та практиці суспільного управління називають місцевим. Місцеве самоврядування – це багатогранне, комплексне політико-правове явище, науковий потенціал якого розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять і категорій, що сприяють оформленню відповідних теорій місцевого самоврядування. Останнім часом поряд з нормативним підходом щодо дослідження сутності місцевого самоврядування значного розвитку отримали соціологічний, системний, аксіологічний, гносеологічний, функціональний та ін. Плюралізм стосовно розуміння цього соціального явища зумовлено тим, що воно тісно пов'язано з іншими – державою, політикою, економікою, культурою, психологією, ментальністю.

В Україні місцеве самоврядування визнається й гарантується на конституційному рівні. Аналіз конституційних норм, на наш погляд, дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування треба розглядати як (а) один із фундаментальних принципів конституційного ладу, (б) одну з форм народовладдя, (в) специфічну підсистему публічної влади, (г) форму залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення, (д) право, (е) системну організацію, (є) різновид суспільного управління.

Визнаючи місцеве самоврядування одним з принципів конституційного ладу, сутність якого полягає передовсім у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина, Основний Закон гарантує сталий розвиток цього інституту. У ст. 2 Європейської хартії про місцеве самоврядування зазначається, що принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві і, по можливості, в конституції країни [8]. Його визнання й гарантування виявляється в тому, що Конституція України

встановлює межі для законодавця: визначає параметри для подальшого нормативного регулювання й унеможливає необґрунтоване втручання держави у сферу компетенції місцевого самоврядування. З огляду на важливість цього інституту для становлення й розвитку громадянського суспільства порядок визначення його засад віднесено ст. 92 Конституцією України до виключної сфери законодавчого регулювання.

Таким чином, за соціально-правовою спрямованістю та формально-юридичним змістом місцеве самоврядування – це особливий різновид публічної влади [9]. Уже сама назва «самоврядування», «самоуправління» у соціальному аспекті вказує на наявність у ньому управлінських взаємовідносин, які є одним з видів відносин соціальної влади та соціального управління.

Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, через які здійснюється влада народу, – дві підсистеми, які в сукупності створюють єдину цілісність – систему публічної влади. Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади й інституційно є однією з форм реалізації народного суверенітету. Ось чому, важливе значення має аналіз місцевого самоврядування як явища, що об'єктивно межує з державною владою і сприяє формуванню автономної сфери реалізації економічних і соціальних інтересів людини.

Місцеве самоврядування, як право територіальних громад вирішувати питання місцевого значення, визнано й гарантовано в Україні на конституційному рівні. За своєю сутністю це право є обмеженням, яке встановлюється для всіх суб'єктів суспільних відносин – держави, партій, суб'єктів господарювання тощо. Ніхто з названих та інших інституцій не вправі замість територіальної громади, її органів і посадових осіб вирішувати питання місцевого значення. Конституція й закони України охороняють і стабілізують розподіл повноважень, який досягнуто в громадянському суспільстві.

Роль і місце органів місцевого самоврядування у механізмі забезпечення реалізації народного суверенітету визначається їх сутністю і здатністю вирішувати конкретні завдання на місцевому рівні в різних сферах життєдіяльності. Вони можуть: (а) відігравати роль сигнальної системи про появу джерел небезпеки і збільшення загроз; (б) своєчасно виявляти й попереджати виникнення кризових ситуацій, конфліктів і протиріч; (в) здійснювати громадський контроль за діяльністю й виконанням рішень органів державної влади; (г) залучати широкий загал громадян до практичної діяльності щодо досягнення громадянського миру та злагоди; (д) формувати громадську думку або впливати на неї; (е) розвивати правосвідомість і правову культуру населення.

Досліджуючи соціальне значення органів місцевого самоврядування та їх місце у функціонуванні публічної влади у державі, варто окремо відзначити, що однією з найбільш важливих умов формування системи стримувань і противаг у взаємовідносинах держави та інших інститутів громадянського суспільства є децентралізація державної влади, передача частини державних повноважень органам місцевого самоврядування, а також дерегуляція відносин і надання права структурам громадянського суспільства здійснювати регулюючий вплив на окремі процеси в суспільстві.

При цьому варто враховувати особливості механізму суспільного саморегулювання. Як свідчить практика, окремі царини суспільних відносин потерпають від надмірного правового регулювання. Удосконалення правової регламентації суспільних відносин парламентом часто здійснюється шляхом її деталізації, що в результаті інколи приносить більше шкоди, аніж користі. Відсутність правового регулювання суспільних відносин здебільшого сприймається як перешкода суспільному розвитку. У той же час швидкоплинність змін у країні не дозволяє керувати суспільством з єдиного центру, тому ефективнішим є саморегулювання підсистем громадянського суспільства. Головним завданням права в цьому аспекті є визначення правил такого саморегулювання, встановлення зовнішніх обмежень і гарантування внутрішньої автономії підсистем громадянського суспільства.

Чим розвиненіше місцеве самоврядування, тим ефективніше воно відстоює свої права у взаємовідносинах з державною владою. Способи цих процесів можуть бути різноманітні: зверненням з заявами до суду щодо захисту прав місцевого самоврядування, лобіювання інтересів на рівні парламенту, боротьба за довіру населення тощо. У розвинутих країнах місцеве самоврядування є впливовою інституцією громадянського суспільства, що змушує державну владу при формуванні політики обов'язково враховувати інтереси громад. Чим більше питань будуть вирішуватися на місцевому рівні без залучення органів державної влади, тим сильнішим буде місцеве самоврядування. Отже, тенденцію до самопосилення державної влади можуть корелювати органи місцевого самоврядування, які, діючи в інтересах територіальних громад, будуть сприяти більш повній реалізації принципу народовладдя в Україні. Хоча марксистський прогноз про відмирання держави і виявився певним перебільшенням, треба визнати, що сьогоденні політична роль державної бюрократії в розвинутих країнах не характеризується вектором зростання. Навпаки, все більш помітно, що люди хочуть жити переважно в громадянському суспільстві і не ідентифікують оточуюче їх політичне середовище з державним.

Аналізуючи місцеве самоврядування, слід розрізнити спеціальний суб'єкт – територіальну громаду, спеціальний об'єкт – питання місцевого значення і самостійність – ключову категорію, що характеризує його як самостійну підсистему публічної влади, що конституційно гарантується державою

[10]. Разом із тим необхідно зазначити, що місцеве самоврядування і муніципальна влада не є тотожними поняттями. Досліджуючи співвідношення цих понять, М.С. Бондар слушно зазначає, що виникнення, організація і функціонування муніципальної влади неможливі без місцевого самоврядування, але не будь-яке місцеве самоврядування є проявом муніципальної влади. Місцеве самоврядування є більш широким явищем, ніж муніципальна влада [11]. Така позиція заслуговує на підтримку, оскільки дійсно муніципальна влада може розглядатися лише як одна з найважливіших характерних ознак місцевого самоврядування. Загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, самооподаткування хоч і є самостійними і важливими формами участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, проте ознак муніципальної влади вони не мають.

Висновок. Отже, аналізуючи соціальне значення та соціальну роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні правового статусу молоді, можна дійти до загального висновку структурно-функціонального характеру про те, що на сучасному етапі муніципально-правового розвитку молодь виступає як структурована соціальна група, яка потребує відповідного специфічного локально-правового регулювання та наділення органів місцевого самоврядування спеціальними повноваженнями щодо реалізації молодіжної політики в межах кожної конкретної територіальної громади.

Залишається сподіватися, що означені теоретико-методологічні конструкції муніципально-правового змісту стануть належним підґрунтям для подальшого наукового та науково-практичного опрацювання питання про соціальне значення та форми діяльності органів місцевого самоврядування у цілеспрямованому процесі забезпечення правового статусу молоді у сучасних суспільно-політичних та міждержавно-інтеграційних процесах.

Список використаної літератури

1. Керимов Д.А. Философские проблемы права / Д.А. Керимов. – М., 1972. – С. 370.
2. Там же. – С. 371.
3. Трубников Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат» / Н.Н. Трубников. – М., 1968. – С. 40.
4. Анохин П.К. Философский смысл проблемы естественного и искусственного интеллекта / П.К. Анохин // Вопросы философии. – 1973. – № 6. – С. 36.
5. Мехонцева Д.М. О законе целесообразного и оптимального самоуправления и управления / Д.М. Мехонцева. – Красноярск, 1988. – С. 62.
6. Ориу М. Основы публичного права / М. Ориу. – М., 1929. – С. 16.
7. Ткаченко В.Д. Демократія і самоврядування (деякі аспекти співвідношення) / В.Д. Ткаченко // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матер. Міжнар. наук-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2004р./ За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України. – 2004. – С. 78-81.
8. Європейська Хартія про місцеве самоврядування: Офіційний переклад // Бюл. зак -ва і юрид. практики України. – 2002. – № 10. – С. 10-17.
9. Див.: Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: Монография / М.А. Баймуратов, В.А. Григорьев. – Одесса: Юрид. лит., 2003. – 248 с.
10. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии / А. Крусян // Юрид. вестн. – 1998. – №1. – С. 84-87.
11. Див.: Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учеб. Пособ / Н.С. Бондарь. – М.: Городец, 2004. – 352 с.

N. Zapolskaya

SOCIAL IMPORTANCE OF LOCAL AUTHORITIES IN ENSURING THE LEGAL STATUS OF YOUTH

The article is devoted to the study of the social role of legal and social importance of local authorities in ensuring the legal status of young people at the local level in terms of the analysis of their functions and powers to reach a common public legal interests of specific social groups.

Argues that one of the most important areas of social policy and objectives of the local government is the municipal-law ensuring the proper implementation of the legal status of young people within each city, town, village, because the formation and development of Ukraine in the system of local democracy is seen one of the most important socio-political and legal factors improve the democratic state, the approach of public authorities to citizens (including a special and specific to the legal measurement categories of citizens as a youth), an important means of building the competence of local communities, and they formed local governments.

Under such circumstances, there is need for a substantial improvement of the competence and the principles of organization of local government in order to meet the growing needs of a young man as a member of the territorial community, local communities and society as a whole, which is the main prerequisite for democratic change and an effective system to ensure the rights and freedoms and the citizen, municipal- effective legal support necessary for youth development opportunities within its current legal status in Ukraine.

Keywords: local self-government, legal status, youth, society, social significance, local self-government bodies.