

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.2>**Т. В. Михайліна**

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії, історії держави і права та філософії права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

І. С. Щebetун

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

РОЛЬ ПРАВОСВІДОМОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Метою статті є аналіз ролі правосвідомості у здійсненні муніципальної правотворчості.

У науковій статті правосвідомість визначається як сукупність раціонально-чуттєвих аспектів сприйняття державно-правових інституцій та ставлення до них на рівні окремих індивідів, їхніх груп та суспільства в цілому.

Констатовано, що у розрізі муніципальної правотворчості мова йде здебільшого про наявність прогалів у праві, які виявляються виключно на місцевому рівні. Отже, на рівні державного регулювання потреби у певній правовій нормі не відчувається, але специфіка місцевих правовідносин, які на центральному рівні у повному обсязі передбачити неможливо (та й здебільшого це не має сенсу), зумовлює необхідність або створення нового правила поведінки у межах загального, встановленого державою, або у конкретизації існуючих приписів з урахуванням місцевого «ландшафту».

Проблематикою муніципальної правотворчості у зазначеному аспекті є вирішення специфічних проблем громади, але водночас, перебування органів місцевої влади чітко у межах своєї компетенції та моделі правомірної поведінки, встановленої на законодавчому рівні. Для скринінгу поточних проблем громади муніципальна правотворчість передбачає постійний тісний контакт з безпосереднім адресатом локальних правових норм, і відповідно, наявність підзвітності йому.

Акцентується увага, що роль правосвідомості у муніципальній правотворчості полягає у забезпеченні ефективної взаємодії між адресатами правових норм (населенням громади) та суб'єктами правотворчості з метою донесення реальних потреб у правовому регулюванні на місцевому рівні та об'єктивної, кваліфікованої оцінки результатів правотворчості.

Зроблено висновок, що підвищення рівня правосвідомості на рівні органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний із втіленням в життя та розвитком концепції сервісної держави.

Підвищення рівня правосвідомості органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від втілення у життя європейських принципів їхнього функціонування, зокрема, принципів транспарентності та підзвітності. Повноцінна ж реалізація цих принципів у сучасних умовах є недосяжною без використання усіх можливих засобів інформаційного (digital) суспільства.

Ключові слова: правосвідомість, правотворчість, муніципальна правотворчість, місцеве самоврядування, децентралізація, сервісна держава, транспарентність, підзвітність, інформаційне (digital) суспільство.

Постановка проблеми. Прискорення та поглиблення процесів децентралізації в українській державі актуалізує питання

муніципальної правотворчості. Їй приділяється все більше уваги, в той час, як раніше функціонування органів місце-

вого самоврядування здебільшого (хоча й не виключно) розглядалося крізь призму правозастосування. Муніципальна правотворчість насправді має величезне значення, оскільки органи місцевої влади є значно ближчими до адресатів правових приписів, отже, як ніхто, мають розуміти їхні бажання та реальні потреби. Проте для втілення їх на нормативному рівні, як завжди, мають бути присутніми кілька компонентів: кваліфікований аналіз потреб жителів певної громади; воля на їхнє закріплення в актах органів місцевого самоврядування; якісне володіння правилами та принципами застосування юридичної техніки. Все перелічене асоціюється з наявністю у правотворця високого рівня правосвідомості, який у підсумку корелює з належною якістю нормативних приписів, а отже, з наявністю в їхнього адресата мотивації на реалізацію правових норм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На відміну від правотворчості як такої, муніципальна правотворчість є обмежено дослідженою категорією у вітчизняній юридичній доктрині. Окремі її аспекти аналізували такі науковці як Н.О. Ігнатюк, О.В. Павлушкін, Р.Г. Песцов, П.А. Трачук, Т.А. Фелонюк, П.П. Черевко, проте підвищення рівня правосвідомості представників органів місцевого самоврядування розглядалося виключно у контексті загальних, а не спеціальних досліджень. Тож, обрану тему можна охарактеризувати як актуальну та своєчасну.

Метою статті є аналіз ролі правосвідомості у здійсненні муніципальної правотворчості.

Виклад основного матеріалу. Конституцією України визначено принципи та базис функціонування і співвідношення органів центральної та місцевої влади, що у підсумку характеризує адміністративно-територіальний устрій. Т. Фелонюк акцентує увагу на тому, що місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади у суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. Цей принцип означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостій-

ності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення [1, с. 28]. Тому демократизація процесів управління, що наразі відбувається у нашій державі, цілком закономірно призводить до поглибленої децентралізації, підвищення ролі місцевого самоврядування.

Зазначені процеси не проходять повністю рівно та безболісно, особливо зважаючи на чинник російської агресії, коли децентралізація пов'язана ще з релокацією певних органів місцевого самоврядування, а також з перерозподілом їхніх функцій. «У зв'язку з цим, деякі сучасні процеси у сфері адміністративної діяльності, особливо на регіональному рівні, взагалі не окреслені чітко або набули якісно нового характеру, що передбачає їх наукове переосмислення. Назріла необхідність вироблення нових підходів до кваліфікації органів місцевої публічної влади, розмежування функцій та повноважень політичного та адміністративного керівництва у сфері управління на регіональному рівні, вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання управлінських відносин» [2, с. 49]. Хоча ситуація України на сучасному етапі, на жаль, у певному сенсі є унікальною, але для поточного періоду, а тим більше, для періоду повоєнного відновлення доцільним буде використання європейського досвіду нормативної регламентації та розвитку місцевого самоврядування.

Основою регіональної політики країн Європейського Союзу та Ради Європи є децентралізація. Саме вона делегує більше повноважень регіонам з метою більш ефективного використання внутрішнього потенціалу, стимулювання регіональних ініціатив та більш чіткого розмежування функцій і повноважень між різними рівнями і гілками влади, є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС. Хоча у Європейській хартії місцевого самоврядування закріплено, що принцип місцевого самоврядування визначається в національному законодавстві та, аналізуючи текст хартії конституції держави-підписанта [3], можна дійти висновку, що держави-підписанти хартії керуються у своїй регіональній політиці

принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства і програмного підходу. У країнах Європи останнім часом спостерігається тенденція до збільшення децентралізації і автономії органів місцевого самоврядування. Це зумовлено необхідністю розвитку демократії на місцевому рівні та перерозподілом фінансово-бюджетних функцій від центру до місцевих органів самоврядування [4, с. 43; 5, с. 93]. Цей досвід має виявитися корисним під час викликів поствоєнного відновлення України, зокрема залучення коштів на відновлення певних регіонів, галузей та конкретних об'єктів. Але для цього представники органів місцевого самоврядування повинні засвоїти та втілювати у життя концепцію загального блага, і тоді муніципальна правотворчість зможе вийти на якісно інший рівень.

Взагалі у джерелах наукової інформації правотворча компетенція муніципальних органів визначається, як сукупність встановлених Конституцією, законами та статутами муніципалітетів повноважень органів муніципальної (місцевої) влади по прийняттю нормативно-правових актів з питань місцевого управління та окремих державних повноважень, які передані муніципальним (місцевим) органам влади. Муніципальна правотворчість характеризується взаємним переплетінням інститутів представницької та безпосередньої демократії, і яка визначається особливостями місцевого самоврядування, як влади, яка найбільш наближена до населення. Це має проявлятися в наданні більш широких можливостей для населення по здійсненню народної (муніципальної) правотворчості [6, с. 228].

На думку Н. Ігнатюк та О. Павлушкіна, реалізуючи функцію муніципальної правотворчості, місцева влада самостійно здійснює правове регулювання в трьох випадках: 1) за відсутності державної правової регламентації з будь-якого питання повністю чи частково, за одночасної відсутності жодної необхідності в її існуванні; 2) з питань, які врегульовані державою в загальному вигляді і є потреба в «місцевій юридичній конкретизації»; 3) коли законодавство не в змозі охопити багатоманітність місцевих особливостей» [7, с. 64].

Тобто в даному випадку мова йде здебільшого про наявність прогалів у праві, які виявляються виключно на місцевому рівні. Отже, на рівні державного регулювання потреби у певній правовій нормі не відчувається, але специфіка місцевих правовідносин, які на центральному рівні у повному обсязі передбачити неможливо (та й здебільшого це не має сенсу), зумовлює необхідність або створення нового правила поведінки у межах загального, встановленого державою, або у конкретизації існуючих приписів з урахуванням місцевого «ландшафту».

Проблематикою муніципальної правотворчості у зазначеному аспекті є вирішення специфічних проблем громади, але водночас, перебування органів місцевої влади чітко у межах своєї компетенції та моделі правомірної поведінки, встановленої на законодавчому рівні.

Тим більше, що муніципальна правотворчість для скринінгу поточних проблем громади передбачає постійний тісний контакт з безпосереднім адресатом локальних правових норм, і відповідно, наявність підзвітності йому. Тому можна повністю погодитися з твердженням І. Бусигіної у цитуванні С. Сприндиса, що особлива увага на місцевому рівні приділяється відкритості прийняття рішень, залученню громадськості до обговорення планів і проектів, підзвітності та узгодженості дій. При цьому потрібно розуміти, що: 1) відкритість прийняття рішень передбачає активний зв'язок із громадськістю з приводу завдань і зобов'язань різних органів державної влади та управління, державних підприємств, а також рішення, які приймаються ними; 2) залучення громадськості до обговорення передбачає сприйняття громадян і їх організацій не як пасивних суб'єктів (об'єктів) політики держави, а як безпосередньо зацікавлених сторін, які мають право брати активну участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах обговорення; 3) підзвітність базується на праві громадян на інформацію, що має на увазі в тому числі і відповідальність (як політичну, так і адміністративну) політиків; 4) узгодженість дій складається в послідовності взаємодії між різними інструмен-

тами та механізмами політики і різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність [8, с. 106; 5, с. 93]. Отже, забезпечення принципів транспарентності та підзвітності влади є одними з найважливіших принципів під час здійснення місцевого самоврядування, оскільки громадянам «на місцях» набагато відчутніше, чи реально ребезпечені їхні права та законні інтереси, чи мають вони реальні можливості для захисту, чи вирішуються їхні проблеми належним чином.

Тож, запровадження транспарентності влади (зокрема й на рівні місцевого самоврядування) сприяє вирішенню проблем відповідальності та ефективності державного управління. Е. Афонін та О. Суший наголошують, що транспарентність є багатозначним функціональним поняттям, а саме: це необхідна властивість, умова відповідальності та ефективності державної влади, це і форма взаємодії держави та громадян, яка забезпечує участь громадян у суспільно-політичному житті, спосіб досягнення суспільної злагоди та громадянського консенсусу, ефективний спосіб забезпечення прав громадян, це і інструмент, який забезпечує двосторонній політичний зв'язок між державою та громадянським суспільством «на вході» – соціальне замовлення – та «на виході» – зворотній зв'язок і контроль, також це інструмент політичної соціалізації, фактор національної й інформаційної безпеки, крім того, також є маніпулятивною технологією [9, с. 281]. Так, без прозорості підзвітність буде недосяжною. Державні посадовці можуть і повинні інформувати громадян через засоби масової інформації (громадські дошки оголошень, громадські збори, газети, радіо, телебачення, Інтернет тощо) [10, с. 141–142]. Але досягнення такого рівня контролю представляється майже нереальним без сталого втілення у життя концепції сервісної держави, яка пов'язана з високим рівнем довіри до органів державної влади та місцевого самоврядування, таким самим рівнем правосвідомості як державних органів, так і громадськості, з належним рівнем громадської активності та ініціативи.

Викладене свідчить, що з погляду розвитку теорії держави ми можемо говорити

про народження та розвиток нової парадигми держави – сервісної, перехід від концепції «людина для держави» до трактування сутності держави як «держава для людини». Таке розуміння перестає бути суто декларативним, воно поступово імплементується в законодавство багатьох країн, практичну діяльність державних органів, сервісних організацій і фірм, а також у правосвідомість людей [11, с. 40]. Це набуває особливого значення у розрізі муніципальної правотворчості, де можливість реалізації ініціатив органів місцевого самоврядування прямо пропорційно дотриманню принципів їхньої транспарентності та підзвітності громадянському суспільству, тобто у кінцевому підсумку – рівню довіри до влади.

У конституційному праві стверджується, що довіра до держави і її інститутів є важливою запорукою здійснення суспільних реформ, впровадження міжнародних і європейських правових стандартів. Особлива увага приділяється флотуванню довіри до вищих органів і посадових осіб української держави, місцевого самоврядування [12, с. 28]. Хоча про довіру до органів місцевого самоврядування активно заговорили лише останнім часом, коли внаслідок підвищення їхньої самостійності стала можливою реалізація певних ідей та проектів, не прив'язуючись виключно до державної стратегії та до асигнувань з державного бюджету. А як наслідок, вся повнота відповідальності за прийняття відповідних приписів і за їхню реалізацію покладається також на муніципальну владу.

Саме в аспекті прийняття відповідних локальних правових норм (з повноцінним дотриманням перелічених вище умов, правил і принципів) органами місцевого самоврядування візуалізується роль правосвідомості державних службовців на муніципальному рівні. Це з однієї сторони. З іншої ж сторони, не меншого значення набуває правосвідомість окремих представників та інституцій громадянського суспільства. Тому що без наявності високого рівня усвідомленої правової активності складно у правовому полі донести необхідність впорядкування певним чином певних суспільних відносин до правотво-

рця, а після цього – об'єктивно, кваліфіковано і якісно оцінити результат.

Правосвідомість є складною теоретико-правовою категорією, яка має досить специфічне визначення у трактуванні різних авторів. Так, Н. Бровко говорить про правосвідомість як багатогранне поняття, яке визначається, зокрема, як сукупність раціональних норм, які не тільки відображають усвідомлення правової дійсності, але й впливають на неї, формуючи готовність особистості до правової поведінки [13, с. 3]. І. Голосніченко стверджує, що, з одного боку, право впливає на правосвідомість, з іншого – правосвідомість – на формування права. Правосвідомість, з одного боку, виступає як об'єкт впливу права, а з іншого – є орієнтиром у межах встановленого правового режиму [14, с. 95, 94]. У підручниках з адміністративного права правосвідомість розглядається як одна з функціональних складових частин механізму адміністративно-правового регулювання [15, с. 33], а також як елемент (засіб) механізму адміністративно-правового регулювання [16, с. 38; 17, с. 64, 65]. Крім того, у спеціальних монографічних дослідженнях правосвідомість визначається як інтегративний елемент правової системи суспільства, який у повному обсязі не відноситься до будь-якого елемента класичної тріади правової системи, натомість, забезпечуючи їхній функціональний взаємозв'язок [18, с. 92, 93]. У цьому ж дослідженні правосвідомість визначається як сукупність раціонально-чуттєвих аспектів сприйняття державно-правових інститутів та ставлення до них на рівні окремих індивідів, їхніх груп та суспільства в цілому.

Як можна побачити, у наведених визначеннях правосвідомості акценти розставлені абсолютно по-різному, але спільним є те, що майже всі автори визнають особливу роль цього феномену правової системи, який, перебуваючи одночасно у правовій ідеології, системі права та юридичній практиці, забезпечує їхнє якісне функціонування. Таким чином, роль правосвідомості у муніципальній правотворчості полягатиме в забезпеченні ефективної взаємодії між адресатами правових норм (населенням громади) та суб'єктами

правотворчості з метою донесення реальних потреб у правовому регулюванні на місцевому рівні та об'єктивної, кваліфікованої оцінки результатів правотворчості.

Також слід звернути увагу на те, що сучасне інформаційне суспільство надає значно більше можливостей та інструментів для реалізації принципів прозорості (прозорості) та підзвітності органів місцевого самоврядування, без яких досягнення високого рівня правосвідомості у муніципальній правотворчості представляється ускладненим.

Висновки і пропозиції. У науковій статті правосвідомість визначається як сукупність раціонально-чуттєвих аспектів сприйняття державно-правових інституцій та ставлення до них на рівні окремих індивідів, їхніх груп та суспільства в цілому.

Акцентується увага на тому, що роль правосвідомості у муніципальній правотворчості полягає у забезпеченні ефективної взаємодії між адресатами правових норм (населенням громади) та суб'єктами правотворчості з метою донесення реальних потреб у правовому регулюванні на місцевому рівні та об'єктивної, кваліфікованої оцінки результатів правотворчості.

Зроблено висновок, що підвищення рівня правосвідомості на рівні органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний із втіленням в життя та розвитком концепції сервісної держави.

Підвищення рівня правосвідомості органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від втілення у життя європейських принципів їхнього функціонування, зокрема, принципів прозорості та підзвітності. Повноцінна ж реалізація цих принципів у сучасних умовах є недосяжною без використання усіх можливих засобів інформаційного (digital) суспільства.

Список використаної літератури:

1. Фелонюк Т.А. Теоретичні засади розвитку місцевого самоврядування у Французькій Республіці. *Молодий вчений*. 2017. № 8. С. 241–244.
2. Трачук П.А., Черевко П.П. Проблеми організації регіонального управління в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2020. Вип. 61. Т. 2. С. 48–50.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Пухтинський М.О., Ворона П.В., Власенко О.В. та ін. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія / за ред. П.В. Ворони. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
5. Сприндис С.І. Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС, спираючись на досвід Франції та Польщі. *Право і суспільство*. 2020. № 6. С. 91–100.
6. Песцов Р.Г. Муніципальна правотворчість як один із напрямів діяльності органів місцевого самоврядування. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/17792/Pestsov.pdf;jsessionid=EE4636256F1A8609C562EA2215AB5060?sequence=1>
7. Ігнатюк Н.О., Павлушкін О.В. Муніципальне право : навч. посібник. Москва : Юстицінформ, 2007. 312 с.
8. Бусыгина И. Как менялась местная власть в Европе. *Муницип. власть*. 2003. № 3. С. 106–109.
9. Афонін Е.А., Суший О.В. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції. Київ : НАДУ, 2010.
10. Терещук Г. Реалізація принципу транспарентності в роботі органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 141–145.
11. Слободянюк А.В., Дунаєва О.М. Умови ефективного розвитку сервісної держави в Україні. *Право і суспільство*. 2019. № 2. Ч. 2. С. 37–42.
12. Новоселова В.В. Феномен довіри в сучасній юридичній науці. *Право і суспільство*. 2017. № 4. Ч. 2. С. 26–32.
13. Бровко Н.І. Правосвідомість людської особистості: історичні пам'ятки та наукова думка. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 3–6.
14. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права: монографія. Київ: Вища школа, 1991. 207 с.
15. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 33.
16. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В.В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. С. 38.
17. Бевз С. Правосвідомість у правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 64–68.
18. Міхайліна Т.В. Роль інтегративного потенціалу правосвідомості у реформуванні правової системи : монографія. Вінниця : ДонНУ імені Василя Стуса, 2018. 312 с.

Mikhailina T., Shchebetun I. The role of legal awareness in the implementation of municipal law-making

The purpose of the article is to analyze the role of legal awareness in the implementation of municipal law-making.

In the scientific article, legal consciousness is defined as a set of rational and sensory aspects of the perception of state and legal institutions and attitudes towards them at the level of individuals, their groups and society as a whole.

It is stated that in the context of municipal law-making, we are mainly talking about the presence of gaps in law, which are manifested exclusively at the local level. So, at the level of state regulation, the need for a certain legal norm is not felt, but the specifics of local legal relations, which cannot be fully foreseen at the central level (and for the most part it does not make sense), make it necessary either to create a new rule of conduct within the general framework established by the state, or to specify existing regulations taking into account the local "landscape".

The problem of municipal law-making in this aspect is the solution of specific problems of the community, but at the same time, the presence of local authorities clearly within their competence and the model of lawful behavior established at the legislative level. To screen the current problems of the community, municipal law-making involves constant close contact with the direct addressee of local legal norms, and, accordingly, the presence of self-government accountability.

It is emphasized that the role of legal awareness in municipal law-making is to ensure effective interaction between the addressees of legal norms (the population of the community) and the subjects of law-making in order to convey real needs for legal regulation at the local level and an objective, qualified assessment of the results of law-making.

It is concluded that increasing the legal awareness of self-government bodies is inextricably linked with the implementation and development of the service state concept.

Increasing the level of legal awareness of self-government bodies directly depends on the implementation of European principles of their functioning, in particular, the principles of transparency and accountability. The full implementation of these principles in modern conditions is unattainable without the use of all possible means of the information (digital) society.

Key words: *legal awareness, law-making, municipal law-making, local self-government, decentralization, service state, transparency, accountability, information(digital) society.*