

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352.001

DOI <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-4-02>

ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НОРМАТИВНІ ПОЛОЖЕННЯ (ЧАСТИНА ПЕРША)

Барвіненко В. Д.*кандидат наук з державного управління**orcid.org/0000-0001-9471-1134**barvinenko@ukr.net*

Ключові слова: муніципальні принципи, принципи муніципалізму, цінності місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, муніципальне право.

У статті підкреслено, що після прийняття Конституції України у 1996 році багато уваги приділялося питанням нормативної регламентації місцевого самоврядування. Було прийнято Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який більшість дослідників вважає кодифікованим законом, Виборчий кодекс України, одна з книг якого присвячена місцевим виборам. Існують також і інші, некодифіковані, закони, які регламентують окремі питання місцевого самоврядування – наприклад, порядок формування та функціонування органів самоорганізації населення, об'єднання територіальних громад.

Закон України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» містить у першому ж своєму розділі Статтю 4 «Основні принципи місцевого самоврядування». Відповідно до назви цієї статті, перелік принципів, які у ній наведено, не є вичерпним, – адже, вони названі «основними». Таким чином, цей перелік може бути розширено, особливо на підставі аналізу положень інших законів України. Автором сформульовано, що у цьому полягають перспективи подальших досліджень.

Автором висловлена думка, що, враховуючи кодифікований характер Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», слід рекомендувати уточнити зміст кожного з 10 основних принципів місцевого самоврядування, та розглянуто кілька способів того, як нормативні положення деталізуються у чинному законодавстві. Резюмовано, що таку деталізацію найбільш доцільно здійснити у наступних частинах Статті 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» цього Закону. Такий підхід є найбільш привабливим з огляду на низку причин: а) ця стаття розташована близько до початку цього Закону, що буде підкреслювати важливість принципів місцевого самоврядування для подальшої нормотворчості та правозастосування; б) ця стаття має назву, яка надає можливість розмістити у ній як перелік принципів, так і деталізацію кожного з принципів з цього переліку.

Резюмовано, що внаслідок цього структура Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не зміниться, а його зміст збагатиться.

PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT: NORMATIVE PROVISIONS (PART ONE)

Barvinenko V. D.

Candidate of Sciences in Public Administration

orcid.org/0000-0001-9471-1134

barvinenko@ukr.net

Key words: *municipal principles, principles of municipalism, values of local self-government, local self-government, municipal law.*

The article emphasizes that after the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996, a lot of attention was paid to issues of normative regulation of local self-government. The Law "On Local Self-Government in Ukraine" was adopted, which most researchers consider a codified law, the Election Code of Ukraine, one of the books of which is devoted to local elections. There are also other, non-codified, laws that regulate certain issues of local self-government – for example, the procedure for the formation and functioning of self-organization bodies of the population, unification of territorial communities.

The Law of Ukraine dated May 21, 1997 "On Local Self-Government in Ukraine" contains Article 4 "Main Principles of Local Self-Government" in its first chapter. According to the title of this article, the list of principles given in it is not exhaustive – after all, they are called "main". Thus, this list can be expanded, especially based on the analysis of the provisions of other laws of Ukraine. The author formulated that this is the perspective of further research.

The author expressed the opinion that, taking into account the codified nature of the Law "On Local Self-Government in Ukraine", it should be recommended to clarify the content of each of the 10 main principles of local self-government, and considered several ways of how normative provisions are detailed in the current legislation. It is summarized that such detailing is most expedient to be carried out in the following parts of Article 4 "Basic principles of local self-government" of this Law. This approach is most attractive for a number of reasons: a) this article is located close to the beginning of this Law, which will emphasize the importance of the principles of local self-government for further rulemaking and law enforcement; b) this article has a title that makes it possible to place in it both a list of principles and a detail of each of the principles from this list.

It is summarized that as a result, the structure of the Law "On Local Self-Government in Ukraine" will not change, and its content will be enriched.

Постановка проблеми. Після прийняття Конституції України у 1996 році багато уваги приділялося питанням нормативної регламентації місцевого самоврядування. Було прийнято Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який більшість дослідників вважає кодифікованим законом. Більш новим кодифікованим актом є Виборчий кодекс України, одна з книг якого присвячена місцевим виборам.

Існують також і інші, некодифіковані, закони, які регламентують окремі питання місцевого самоврядування – наприклад, порядок формування та функціонування органів самоорганізації населення, об'єднання територіальних громад.

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» наводиться перелік основних принципів міс-

цевого самоврядування, який не є вичерпним. Важливим науковим завданням є уточнення цього переліку з застосуванням положень інших законів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття та сутність місцевого самоврядування, його принципи неодноразово аналізувались у дослідженнях таких авторів, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Б.В. Калиновський, П.М. Любченко, Н.В. Мішина та інші (детальніше дивись [1–4]). Тим не менш, це питання потребує подальшого дослідження, так як сучасні напрацювання у цій сфері відсутні.

Метою статті є формування переліку принципів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням положень чинного законодавства (у вузь-

кому розумінні, тобто, положень відповідних законів України).

Виклад основного матеріалу. Основний закон України – Конституція України 1996 року – не містить положень, які прямо передбачали б принципи місцевого самоврядування. Українські дослідники на підставі власного авторського аналізу роблять відповідні узагальнення щодо тих принципів місцевого самоврядування, які закріплені у Конституції. Однак, виявлення цих конституційних принципів місцевого самоврядування не є метою нашої статті, а тому варто одразу перейти до кодифікованого закону про місцеве самоврядування в Україні.

Закон України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» містить у першому ж своєму розділі Статтю 4 «Основні принципи місцевого самоврядування». Відповідно до назви цієї статті, перелік принципів, які у ній наведено, не є вичерпним, – адже, вони названі «основними». Таким чином, цей перелік може бути розширено, особливо на підставі аналізу положень інших законів України.

Положення статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачають лише перелік принципів, без їхньої деталізації. На сучасному етапі ця стаття діє у такій редакції:

«Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування» [5].

Отже, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» називає 10 принципів місцевого самоврядування, що відносяться до числа «основних». Про інші принципи у цьому нормативно-правовому акті не йдеться.

Враховуючи кодифікований характер Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», слід рекомендувати уточнити зміст кожного з цих принципів.

Це можна зробити кількома основними способами, які застосовуються у поточному національному законодавстві.

По-перше, деталізація може бути здійснена одразу у переліку: наводиться принцип, і у цьому

ж абзаці через дефіс чи у дужках стисло характеризується його зміст.

По-друге, це може бути зроблено в окремій статті, яка озаглавлена відповідним чином («Принцип законності», «Принцип судового захисту прав місцевого самоврядування» тощо). Такий підхід, наприклад, обрали автори Виборчого кодексу України.

По-третє, це може бути зроблено у наступних частинах Статті 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» цього Закону. Такий підхід є найбільш привабливим з огляду на низку причин:

– ця стаття розташована близько до початку цього Закону, що буде підкреслювати важливість принципів місцевого самоврядування для подальшої нормотворчості та правозастосування;

– ця стаття має назву, яка надає можливість розмістити у ній як перелік принципів, так і деталізацію кожного з принципів з цього переліку.

Таким чином, структура Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» внаслідок реалізації цієї пропозиції не зміниться, а його зміст збагатиться.

Наступним кодифікованим актом, у якому міститься перелік принципів, важливих при врахуванні формування переліку принципів місцевого самоврядування в Україні, є Виборчий кодекс України.

Виборчий кодекс України не містить «окремого» переліку принципів, який би стосувався лише місцевих виборів – відповідна книга Кодексу містить переважно процесуальні норми. Однак, Книга перша, у якій сконцентрована більшість положень матеріального виборчого права, має у своєму складі Розділ II «Основні принципи виборчого права».

Слід підкреслити, що внутрішня побудова цього Розділу не є оптимальною. Традиційно для української нормотворчості, цей Розділ поділяється на статті. Кожна зі статей має свою назву, і ось у назвах не відображено, чи присвячена відповідна стаття принципу виборчого права, чи ні.

Враховуючи, що в Конституції України перелік принципів виборчого права є більш лаконічним, а в інших нормативно-правових актах України переліку принципів виборчого права не закріплюється, зробити висновок про те, які ж саме принципи закріплені у цьому розділі, однозначно навряд чи можливо.

Так само важко спиратись і на доктринальні джерела. Коли йдеться про принципи виборчого права, у дослідників немає єдності думок щодо їх переліку.

З найбільш високим ступенем вірогідності основним принципам виборчого права присвячено наступні статті:

- стаття 7 «Загальне виборче право»;
- стаття 12 «Рівне виборче право»;

- стаття 13 «Пряме виборче право»;
- стаття 14 «Вільні вибори»;
- стаття 16 «Таємне голосування» [6].

Такий висновок можна зробити на підставі аналізу положень Конституції України 1996 року. Стаття 71 передбачає, що «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення» [7].

Повертаючись до Виборчого кодексу України, слід звернути увагу також і на наступні статті:

- стаття 15 «Добровільність участі у виборах»;
- стаття 17 «Особисте голосування»;
- стаття 19 «Чесні вибори».

З назв та зі змісту цих статей незрозуміло, чи вони присвячені окремим принципам виборчого права, чи ні. Вирішення цього питання представляє собою перспективу подальших досліджень у цьому напрямі. Цей напрям є перспективним та важливим для вирішення питання щодо переліку принципів місцевого самоврядування. Адже стаття 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості одного з основних принципів місцевого самоврядування називає принцип виборності. А отже, деталізувати зміст цього принципу можна, у тому числі, з застосуванням відповідних положень Виборчого кодексу України.

Закон України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення» містить

статтю 5 «Принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення». У цій статті міститься лише перелік назв принципів, як і в статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, на відміну від відповідної статті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», закон щодо органів самоорганізації населення встановлює не «основні принципи», а «принципи».

Відповідно до положень статті 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення», «Організація та діяльність органу самоорганізації населення ґрунтуються на принципах:

- 1) законності;
- 2) гласності;
- 3) добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради;
- 4) територіальності;
- 5) виборності;
- 6) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами;
- 7) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення;
- 8) фінансової та організаційної самостійності» [8].

Слід зазначити, що деякі принципи у цьому Законі співпадають з тими, що передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», дивись Таблицю 1.

Таблиця 1

Принципи місцевого самоврядування та організації і діяльності органів самоорганізації населення в Україні

Стаття 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»	Стаття 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення»
– народовладдя;	<i>Немає співпадіння.</i>
– законності;	1) законності;
– гласності;	2) гласності;
– колегіальності;	<i>Немає співпадіння.</i>
– поєднання місцевих і державних інтересів;	<i>Немає співпадіння.</i>
– виборності;	5) виборності;
– правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;	<i>Немає співпадіння.</i>
– підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;	7) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення;
– державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;	<i>Немає співпадіння</i>
– судового захисту прав місцевого самоврядування.	<i>Немає співпадіння.</i>
<i>Немає співпадіння.</i>	3) добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради;
<i>Немає співпадіння.</i>	4) територіальності;
<i>Немає співпадіння.</i>	6) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами;
<i>Немає співпадіння.</i>	8) фінансової та організаційної самостійності.

Висновки. Відповідно до Таблиці 1, обидва закони в якості принципів місцевого самоврядування в Україні (органи самоорганізації населення вважаються елементом системи місцевого самоврядування), передбачають наступні: законності; гласності; виборності; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб (перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення).

Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб порівняти

зміст цих принципів – у разі, якщо він є різним, слід вести мову лише про формальне співпадіння. При цьому варто взяти до уваги, що органи самоорганізації населення входять до системи місцевого самоврядування, але за своєю природою не є органами публічної влади.

А також, доцільно сформулювати зміни та доповнення до проаналізованих законів, у яких деталізувати зміст принципів відповідно місцевого самоврядування в Україні та принципів організації і діяльності органів самоорганізації населення в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мішина Н. В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154–160.
2. Мішина Н. В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2021. Т. 28. С. 160–165.
3. Гараджаев Д. Я. Конституционный Суд Азербайджанской Республики: перспективы использования опыта Суда Европейского Союза: монография. Одесса : Издат. дом «Гельветика», 2017. 448 с.
4. Гараджаев Д. Я. Конституционные принципы прав человека: на практике Конституционного Суда Азербайджана и Европейского Суда по правам человека : монография. Киев : Издат. «Норма Права», 2020. 308 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
6. Виборчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
7. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>

REFERENCES

1. Mishyna N. V. (2022) Formuvannya byudzhetyv munitsypal'nykh orhaniv (na materialakh krayin – chleniv Rady Yevropy) [Formation of budgets of municipal bodies (based on the materials of the member countries of the Council of Europe)]. *Yurydychnyy visnyk* [Legal Bulletin]. № 3. P. 154–160. [in Ukrainian].
2. Mishyna N. V. (2021) Administrativno-pravovi problemy derzhavnoho kontrolyu [Administrative and legal problems of state control]. *Naukovi pratsi Natsional'noho universytetu "Odes'ka yurydychna akademiya"* [Scientific works of the National University "Odesa Law Academy"]. Odessa, 2021. T. 28. P. 160–165. [in Ukrainian].
3. Qaracayev J. Ya. (2017) Konstytutsyonnyy Sud Azerbaydzhanskooy Respublyky: perspektyvy yspol'zovannya opyta Suda Evropeyskoho Soyuzu : monohrafiya [Constitutional Court of the Azerbaijan Republic: perspectives on using the experience of the Court of the European Union: monograph]. Odessa : Yzdat. dom «Hel'vetyka». 448 p. [in Russian].
4. Qaracayev J. Ya. (2020) Konstytutsyonnye pryntsypy prav cheloveka: na praktyke Konstytutsyonnoho Suda Azerbaydzhana y Evropeyskoho Suda po pravam cheloveka: monohrafiya [Constitutional principles of human rights: in practice of the Constitutional Court of Azerbaijan and the European Court of Human Rights: monograph]. Kyev : Yzdat. "Norma Prava". 308 p. [in Russian].
5. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: Zakon Ukrayiny vid 21 travnya 1997 roku [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> [in Ukrainian].
6. Vyborchyy kodeks Ukrayiny (2019) [Election Code of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> [in Ukrainian].
7. Konstytutsiya Ukrayiny (1996) [Constitution of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1996. № 30. St. 141. [in Ukrainian].
8. Pro orhany samoorganizatsiyi naselennya: Zakon Ukrayiny vid 11 lypnya 2001 roku [On bodies of self-organization of the population: Law of Ukraine dated July 11, 2001]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> [in Ukrainian].