

Кириченко Ю. М.,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

PRINCIPLES OF ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT ORGANS AS ADMINISTRATIVE RIGHTS SUBJECTS

У статті проаналізовано наукові позиції вчених щодо розуміння принципів діяльності органів місцевого самоврядування. Надано авторське розуміння терміна «принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права». Здійснено поділ принципів діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права на: 1) організаційні; 2) функціональні.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, принципи діяльності, суб'єкт, адміністративне право.

В статье проанализированы научные позиции ученых относительно понимания принципов деятельности органов местного самоуправления. Предоставлено авторское понимание термина «принципы деятельности органов местного самоуправления как субъектов административного права». Осуществлено деление принципов деятельности органов местного самоуправления как субъектов административного права на: 1) организационные; 2) функциональные.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, принципы деятельности, субъект, административное право.

The article analyzes scientific positions of scientists regarding the understanding of the principles of the activities of local self-government bodies. Author's understanding of the term "Principles of the activities of local self-government bodies as subjects of administrative law" is provided. The classification of the principles of the activities of local self-government bodies as subjects of administrative law for: 1) organizational; 2) functional.

Key words: local self-government bodies, principles of activity, subject, administrative law.

Всебічне розкриття адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як форми організації та функціонування публічної влади на місцевому рівні не видається можливим без детального вивчення їх принципів, які відображають головні якості цього багатогранного, комплексного соціально-правового інституту з позиції його змісту та юридичної природи.

Проблематика принципів організації та діяльності органів місцевого самоврядування в адміністративно-правовій науці залишається маловивченою та неповною мірою дослідженою. Нині відсутні ґрунтовні напрацювання з цього питання, особливо в нинішніх умовах реалізації державної регіональної політики в Україні.

Окремим аспектам визначення сутності принципів діяльності органів місцевого самоврядування та державного управління, основним факторам їх формування та реалізації, а також тенденціям розвитку й вдосконалення приділяли увагу такі вчені: В.Б. Авер'янов, В.І. Андріяш, Г.В. Атаманчук, О.М. Бабич, В.В. Баштанник, В.І. Борденюк, О.М. Бориславська, І.А. Грицяк, А.А. Грובה, В.В. Гройсман, М.І. Деркач, А.Н. Євтушенко, М.В. Пітцик, С.Г. Сergyгіна, П.М. Любченко, Н.В. Камінська, В.М. Кампо, В.Ю. Керецман, В.С. Куйбіда, А.С. Матвієнко, А.М. Нікончук, Х.В. Приходько, О.В. Прішкіна, П.А. Трачук, В.О. Храмов, І.О. Цурканова, А.М. Школик та інші. Здебільшого вони зосереджувались на загальній характеристиці основоположних засад місцевого самоврядування, що закріплені в міжнародному, конституційному та галузевому

законодавстві. Водночас визначення особливостей реалізації організаційних та функціональних принципів діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права на сучасному етапі державотворення в Україні, зокрема з активним впровадженням концепції значного звуження публічного адміністрування на центральному рівні відповідно до світових демократичних цінностей, вимагає окремого наукового аналізу.

Безперечним є твердження, що основні принципи права отримують розвиток і конкретизацію у принципах кожної галузі права. Цим пояснюється та обставина, що розкриття змісту, сутності та ознак досліджуваної категорії знаходяться в основі наукових позицій учених, які вивчали особливості принципів місцевого самоврядування та діяльності його органів. Так, С.Г. Сergyгіна під принципами місцевого самоврядування розуміє визначені Конституцією України та відповідними законами вихідні засади, які покладені в основу його організації і функціонування, а також визначають властивості та ознаки місцевого самоврядування [1, с. 195].

Як зумовлені природою публічної влади відправні засади, ідеї й вимоги, які лежать в основі організації та функціонування місцевого самоврядування, регламентації соціальних зв'язків, визначають форми й методи діяльності суб'єктів місцевого самоврядування тлумачить принципи місцевого самоврядування П.М. Любченко [2, с. 102]. На думку В.О. Баранчикова, принципами організації і діяльності місцевого самоврядування виступають ідеї та концепції, які, будучи матеріалізованими та належ-

ним чином оформленими, становлять у своїй сукупності сутність та основу різних соціальних установ [3, с. 44]. В.В. Кравченко і М.В. Пітцик наголошують на тому, що вихідні начала як принципи місцевого самоврядування, що покладені в основу його організації і функціонування, і визначають його риси й ознаки, зумовлені саме завданнями та функціями місцевого самоврядування [4, с. 66].

Є погляд на принципи місцевого самоврядування як на явища, що відображають іманентні якості цього феномена з позицій його змісту та політико-правової природи [5, с. 28]. В.М. Вакуленко також вважає, що принципи місцевого самоврядування зумовлені самою природою цього соціально-правового інституту, саме тому – це визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та діяльності територіальної громади, органів місцевого самоврядування, що формуються громадами [6, с. 59]. Суттєвої різниці не вбачається і у тезі, яка запропонована Т.С. Смирновою: «Відповідно до положень сучасної науки та законодавчої практики принципи місцевого самоврядування – це основні, докорінні засади його організації та функціонування, зумовлені його природою» [7, с. 45].

Д.С. Батракова пояснює місцеве самоврядування як гарантоване державою право територіальної громади, що проживає в межах організованої території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати рішення шляхом створення відповідних органів та представників, яким населенням делеговано певні повноваження; дослідниця пропонує під його принципами розуміти вихідні засади, закріплені в законодавстві України, що покладено в основу організації та функціонування управління територіальною громадою справами на рівні визначеної території, і які визначають його властивості, риси та ознаки [8, с. 11].

Оглядаючи літературу за темою дослідження, не можна залишити поза увагою ті ознаки, які притаманні принципам місцевого самоврядування. Наприклад, В.Ф. Погорілко та О.Ф. Фрицький виділяють такі: а) фундаментальний узагальнюючий характер; б) нормативність; в) визначеність та категоричність; г) постійність дії; ґ) загальна визнаність; д) сконцентрованість положень; е) стійкість [9, с. 122].

Системний аналіз спеціальної юридичної літератури надає підстави стверджувати, що здебільшого під принципами місцевого самоврядування розглядаються зумовлені самою природою цього складного соціально-правового і політичного інституту, його завданнями та функціями основні вихідні ідеї і положення, закріплені у чинному законодавстві, які визначають основи організації і функціонування місцевого самоврядування та їхніх органів. Нам видається більш прийнятним, надаючи визначення принципам місцевого самоврядування, використовувати словосполучення «нормативні правила» або «нормативні засади», а не «визначальні ідеї». Адже вони виступають підґрунтям і основним орієнтиром для реалізації всієї нормотворчої і правозастосовчої діяльності місцевих органів влади. Маючи загальнообов'язковий, імпера-

тивний і загально значимий характер, вони становлять фундамент для існування системи місцевого самоврядування, охоплюють усі аспекти діяльності її органів, визначають весь комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі їх організації і функціонування.

Функціональне призначення того чи іншого принципу місцевого самоврядування важко переоцінити. Адже їхні нормативно-регулятивні та системні властивості, взаємоузгодженість та взаємодія, сутнісна природа спрямовані на досягнення максимального ефекту та результативності від діяльності територіальних громад та обраних ними органів і посадових осіб із метою самостійного вирішення місцевих питань на певній адміністративно-територіальній одиниці.

Окремо зазначимо, що найчастіше на сторінках наукових видань трапляється класифікаційний поділ принципів місцевого самоврядування за формою їх існування, тобто джерелом або способом матеріалізації у праві: загальноправові (конституційні) та спеціальні (спеціалізовані). Якщо перша група зумовлена конституційно-правовою природою місцевого самоврядування (народовладдя, гуманізм, демократизм, верховенство права, законність, гласність) і відображає та розкриває соціальну природу місцевого управління, його детермінованість і зумовленість суспільством, то друга група принципів (колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених відповідними законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування) безпосередньо закріплює особливості місцевого самоврядування, зокрема діяльності його органів. Усі названі принципи мають самостійне значення і тісно пов'язані. У сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів організації та функціонування місцевого самоврядування [1, с. 195]. Системність як ознака означає, що кожен із принципів місцевого самоврядування діє не автономно, у відриві один від одного, а цілісно, тобто в єдності та взаємозв'язку.

Розглядаючи принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, ми не можемо оминати увагою принципи, які характерні для адміністративного права як фундаментальної галузі права.

Примітно, що адміністративно-правова думка їх поділяє на загальні і спеціальні. Наприклад, Є.В. Сердюк зазначає, що загальні принципи мають ключове значення для всієї галузі адміністративного права (пріоритету прав та свобод людини і громадянина; верховенства права; законності; рівності громадян перед законом; демократизму правотворчості й реалізації права; взаємної відповідальності держави і людини; гуманізму й справедливості у взаємовідносинах між державою та людиною). Такі принципи деталізуються в галузевих принципах адміністративного права, які, своєю чергою, по-

діляються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо) [10, с. 74].

З огляду на ту обставину, що місцеве самоврядування як самостійне управління на певній території є формою публічного адміністрування [11, с. 65–66], становить певний науковий інтерес позиція І.Б. Колишка та В.П. Тимошука, які пропонують такі принципи діяльності органів публічної адміністрації: 1) верховенство права як пріоритет прав і свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації; 2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; 3) відкритості; 4) пропорційності; 5) ефективності; 6) підконтрольності; 7) відповідальності; [12, с. 26–27]. Власне такі самі принципи організації та діяльності органів публічної адміністрації з метою досягнення європейських стандартів належного урядування викладено і в проекті Концепції реформування публічної адміністрації. При цьому до викладеного переліку додана така нормативна засада, як неупередженість, зміст якої полягає в обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до усіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів у разі його наявності, та вживати заходів для його подолання [13]. Крім вищенаведених принципів, окремі дослідники додають такі: 1) принцип демократизму методів і стилю роботи; 2) принцип професійної компетентності; 3) принцип поєднання виборності та призначуваності; 4) принцип плановості; 5) принцип науковості [14, с. 218–219].

Через те, що органи місцевого самоврядування нині беруть на себе значний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями, намагаючись вирішити питання місцевого значення у різноманітних сферах суспільного життя населення, виникає потреба у формулюванні принципів діяльності органів місцевого самоврядування, які б розкривали природу їх взаємовідносин із фізичними і юридичними особами.

Характерно, що правнича література адміністративного спрямування визначає їх як процедурні принципи належного урядування, доречне використання яких могло б мати місце в організації діяльності органів місцевого самоврядування. Як правило, вони стосуються правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка здійснюється у межах адміністративних процедур і спрямовується на прийняття адміністративних актів та їх застосування [15, с. 82].

Так, до переліку процедурних принципів належного урядування, які визначають підґрунтя для взаємодії публічної адміністрації та приватних осіб, окремі науковці зараховують: 1) доступність послуг публічної адміністрації; 2) право приватних осіб бути почутими; 3) право приватних осіб на представництво та правову допомогу у відносинах з адміністрацією; 4) часові обмеження розгляду адміністративних справ; 5) обов'язок адміністрації повідомити про прийняття та зміст адміністратив-

ного акта та способів його оскарження [16, с. 169]; 6) участь у прийнятті рішення; 7) принцип прозорості; 8) принцип підзвітності (відповідальності); 9) принцип ефективності; 5) принцип неупередженості [15, с. 82–87]. Наведені принципи демонструють формування та втілення в життя нової парадигми органів публічної адміністрації – перехід від управління і керування до врядування та обслуговування.

Як зауважує О.В. Бейко, на місцевому рівні належне врядування є життєво важливим, оскільки місцева влада найближча до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчутти причетність до суспільних дій [17, с. 250–257].

У цьому аспекті варто нагадати, що у 2008 р. було затверджено Комітетом Міністрів Ради Європи, на виконання рішень III Варшавського саміту Голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи, Європейську Стратегію інновацій та належного врядування на місцевому рівні, яка, враховуючи європейський досвід у сфері демократії, прав людини та верховенства права, передбачає дванадцять принципів належного врядування на місцевому рівні: 1) чесне проведення виборів, представництво та участь із метою забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати власний голос у вирішенні місцевих суспільних справ; 2) чутливість, щоб забезпечити, аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян. Цілі, правила та процедури мають бути адаптовані відповідно до очікувань та потреб громадян; 3) ефективність та результативність задля забезпечення досягнення цілей і водночас найраціональнішого використання наявних ресурсів; 4) відкритість і прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння того, як ведуться суспільні справи; 5) верховенство права, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність; 6) етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними; 7) компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки; 8) інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик; 9) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь; 10) надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів; 11) права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жодного не дискримінують і не виключають; 12) підзвітність, щоб забезпечити, аби представники та посадові особи місцевої влади брали відповідальність і притягувалися до відповідальності за свої дії [18]. Як бачимо, закріплені в європейському програмному документі принципи безпосередньо визначають спосіб організації діяльності органів врядування на місцевому рівні, визначають вектор руху реалізації наданих по-

вноважень, окреслюють певні суспільні цінності, і впливають на методи надання публічних послуг.

У процесі реалізації проекту «Прозора Україна» було запропоновано виділити лише шість основних принципів, які поглинають вимоги інших, а саме: прозорість; нетерпимість до корупції; залучення громадян до управління; послідовність; фаховість; підзвітність [19].

Підсумовуючи вищевикладене і спираючись на мету нашого дослідження, вважаємо за доцільне поділити принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права на: 1) організаційні; 2) функціональні, під впливом яких створюються оптимальні організаційні умови для реалізації адміністративної нормотворчої та правозастосовчої діяльності органами місцевого самоврядування, а також визначаються її способи, зміст та правова форма.

До організаційних принципів діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, тобто таких, за якими формується і функціонує система органів місцевого самоврядування, варто зарахувати: верховенства закону в організації системи органів місцевого самоврядування; поєднання представницької демократії з формами прямого волевиявлення громадян; підконтрольності та відповідальності органів і посадовців місцевого самоврядування перед територіальною громадою; організаційного відособлення місцевого самоврядування, його органів в системі управління державою і взаємодія на засадах партнерства з органами державної влади у здійсненні загальних завдань і функцій; повсюдності місцевого самоврядування; правової, організаційної та фінансової спроможної автономії місцевого самоврядування.

З іншого боку, певні принципи (верховенства права як пріоритету прав і свобод людини і громадянина,

відкритості і прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, законності як діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом, поєднання співмірності, необхідної достатності та придатності дій, здійснюваних органами місцевого самоврядування, з неприпустимістю зловживання наданими повноваженнями під час вирішення питань місцевого значення, компетенції, професіоналізму, неупередженості та спроможності, запобігання корупційним діями, доступності та своєчасності надання адміністративних послуг, субсидіарності прийняття рішень, участі представників територіальних громад у розробці проектів управлінських рішень та їх прийнятті, колегіальності, відповідальності за прийняті рішення) утворюють систему функціональних принципів, яка слугує підґрунтям для належної адміністративної нормотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

На підставі проведеного системного аналізу норм національного та європейського законодавства під принципами діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права будемо розуміти законодавчо зафіксовані нормами вітчизняного та міжнародного законодавства об'єктивно зумовлені природою публічної влади, стержневі, порівняно стабільні, науково обґрунтовані засади, які, з одного боку, визначають організаційну структуру, соціальну спрямованість і основні властивості місцевого самоврядування як багатокomплексного соціально-правового явища, а з іншого – які протягом тривалого часу не зазнають суттєвих змін, визначають характер і зміст нормотворчої і правозастосовчої діяльності виконавчих і представницьких органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративних правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сergyoga С.Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. Х. Право, 2005. 256 с.
2. Любченко П. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: моногр. Х.: Одісей, 2006. 352 с.
3. Баранчиков В.А. Муниципальное право: учеб. М.: Закон и право, 2000. 383 с.
4. Кравченко В.В., Пітчик М.В. Муниципальное право України: навч. посібн. К.: Атіка, 2003. 672 с.
5. Трачук П.А. Участь громадян у місцевому самоврядуванні: монографія. Ужгород.: Ужгород. міська друк, 2003. 190 с.
6. Вакулєнко В.М. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підруч. К.: НАДУ, 2010. 400 с.
7. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: навч. посіб. К.: КМ Академія, 2001. 262 с.
8. Батракова Д.С. Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України та Франції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. О., 2017. 22 с.
9. Муниципальное право України: підруч. / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
10. Сердюк С.В. Принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян. Інформація і право. 2014. № 2. С. 72–78.
11. Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2012. 528 с.
12. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / Автори-упорядники: І. Коліушко, В. Тимошук. К., 2006. 32 с.
13. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: проект Центру політико-правових реформ. URL: [http://www.center.gov.ua/attachments/article/67/concept_10_03_09_%20\(1\).doc](http://www.center.gov.ua/attachments/article/67/concept_10_03_09_%20(1).doc).
14. Лошхін О.М. Концептуальні засади публічної адміністрації: проблеми визначення дефініції, принципи та функції. Держава і права: юридичні і політичні науки. 2005. Вип. 55. С. 212–227.
15. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
16. Коломоєць Т.О. Адміністративне право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
17. Бейко О.В. «Добре місцеве врядування»: можливий порядок денний для України. Проблеми формування доброчесного, належного місцевого врядування: зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М.О. Пухтинського. К.: Атіка, 2008. С. 250–257.
18. Європейська Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf.
19. Прошко В. «Прозора Україна». Законодавчі реалії «Прозора Україна»: методика впровадження завдань / за ред. О. Газізової, П. Фенриха. Черкаси: Ін-т дем. ім. Пилипа Орлика. 2008. С. 24–30.