

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/39221383>

**Барвіненко В. Д.,**

*кандидат наук з державного управління*

### ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКІЙ МУНІЦИПАЛЬНІЙ ЛІТЕРАТУРІ

### PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINIAN MUNICIPAL LITERATURE

У статті наголошується, що на сучасному етапі муніципальна реформа уповільнилася, але це не означає, що вона втратила свою актуальність. Вимушена пауза як раз і надає можливості, яких у процесі здійснення муніципальної реформи в Україні поки що не було, – оцінити у середині етапу реформи проміжні здобутки та виявити недоліки. Таким чином, коли проведення муніципальної реформи активізується, можна буде відкоригувати наступні дії. Оцінку ефективності проміжних результатів варто здійснювати з урахуванням їхньої відповідності принципам місцевого самоврядування в Україні.

Метою статті є аналіз стану дослідженості принципів місцевого самоврядування в Україні на монографічному рівні (на матеріалах однойменної праці С.В. Малікова).

Резюмовано, що дисертаційне дослідження С.В. Малікова на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Принципи місцевого самоврядування в Україні», яку автор успішно захистив у 2012 році, є одним з небагатьох монографічних досліджень, присвячених цьому питанню у національній науці муніципального права. Воно не втратило своєї актуальності з огляду на низку факторів, основними з яких є вагоме (але водночас лаконічне викладене) теоретичне підґрунтя для авторських висновків та пропозицій, а також те, що робота виконана «на стиці» конституційного права та міжнародного (європейського) права. Також, особливий науковий інтерес представляє авторський аналіз європейських документів, які містять принципи місцевого самоврядування (Хартії урбанізму 1992 р., Європейської декларації міських прав 1992 р., Європейської конвенції про ландшафти 2000 р., ін.).

Зазначено, що певним недоліком є те, що, аналізуючи муніципальне законодавство, автор не звертається до принципів, викладених у Законі України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення». Також, дисертацію було захищено до того, як було прийнято Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Наголошено, що це окреслює перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі.

**Ключові слова:** *міське самоврядування, муніципальне управління, територіальний колектив, цінності місцевого самоврядування в Україні, муніципальна аксіологія.*

The article emphasizes that the municipal reform has slowed down at the current stage, but this does not mean that it has lost its relevance. The forced pause provides opportunities that have not been present in the process of implementing municipal reform in Ukraine so far – to evaluate intermediate achievements and identify shortcomings in the middle of the reform stage. Thus, when the implementation of the municipal reform becomes more active, it will be possible to adjust the following actions. The evaluation of the effectiveness of intermediate results should be carried out taking into account their compliance with the principles of local self-government in Ukraine.

The purpose of the article is to analyze the state of research of the principles of local self-government in Ukraine at the monographic level (based on the materials of the work of the same name by S.V. Malikov).

It is summarized that the dissertation research of S.V. Malikov for obtaining the scientific degree of candidate of legal sciences on the topic "Principles of Local Self-government in Ukraine", which the author successfully defended in 2012, is one of the few monographic studies devoted to this issue in the national science of municipal law. It has not lost its relevance due to a number of factors, the main of which is a strong (but at the same time succinctly stated) theoretical basis for the author's conclusions and proposals, as well as the fact that the work was performed "at the intersection" of constitutional law and international (European) law. Also, of particular scientific interest is the author's analysis of European documents that contain the principles of local self-government (European Urban Charter 1992, European Declaration of Urban Rights 1992, European Landscape Convention 2000, etc.).

It is noted that a certain shortcoming is that, when analyzing municipal legislation, the author does not refer to the principles laid down in the Law of Ukraine dated July 11, 2001 "On Bodies of Self-Organization of the Population". Also, the dissertation was defended before the Law "On Voluntary Association of Territorial Communities" was adopted. It is emphasized that this outlines the prospects for further creative explorations in this direction.

**Key words:** *local self-government, municipal administration, territorial collective, values of local self-government in Ukraine, municipal axiology.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі муніципальна реформа уповільнилася, але це не означає, що вона втратила свою актуальність. Вимушена пауза як раз і надає можливості, яких у процесі здійснення муніципальної реформи в Україні поки що не було, – оцінити у середині етапу реформи проміжні здобутки та виявити недоліки. Таким чином, коли проведення муніципальної реформи активізується, можна буде відкоригувати наступні дії. Оцінку ефективності проміжних результатів варто здійснювати з урахуванням їхньої відповідності принципам місцевого самоврядування в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання принципів місцевого самоврядування аналізувались вченими як самі по собі, так і у контексті інших конституційно-правових питань – але здебільшого на рівні статей у наукових фахових виданнях (дивись, наприклад, [1–4]). Що ж до монографічних досліджень, то слід відмітити праці Б.В. Калиновського, І.Д. Софінської, В.С. Куйбіди, а також працю С.В. Малікова, огляду якої присвячено цю статтю.

**Метою статті** є аналіз стану дослідженості принципів місцевого самоврядування в Україні на монографічному рівні (на матеріалах однойменної праці С.В. Малікова).

**Основний текст.** Одною з монографічних праць, присвячених виключно принципам місцевого самоврядування в Україні, є дисертація С.В. Малікова на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Принципи місцевого самоврядування в Україні», яку автор успішно захистив у 2012 році.

Відповідно до положень цієї праці, «метою дослідження є виявлення та розв'язання основних теоретико-правових проблем, пов'язаних з поняттям, правовою природою, видовою, структурною, системною та змістовною характеристиками принципів МСВ<sup>1</sup>, а також актуальних питань сприйняття та реалізації Україною

принципів МСВ, що містяться в міжнародних міждержавних угодах та становлять міжнародно-правові зобов'язання нашої держави» [5, с. 6]. С.В. Маліков визначив, що «об'єктом дослідження є комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі становлення, розвитку та реалізації принципів МСВ в Україні» [5, с. 7].

Варто відмітити, що до числа найважливіших положень наукової новизни першого рівня належить те, що автором доведено: «принципи МСВ у широкому їх розумінні можуть збігатися з принципами інших галузей права, що визначають комплексний характер муніципального права, але здебільшого вони носять самостійний характер, хоча взаємодіють і синергують із принципами інших галузей права, що регулюють муніципально-правові відносини в різних сферах місцевого і державного життя» [5, с. 8–9]. Варто повністю погодитись з цим висновком, який сприяє систематизації та структуруванню системи принципів місцевого самоврядування в Україні.

Дисертація складається з трьох розділів, які розміщено від загального до конкретного. Розділ 1 озаглавлено «Теоретичні й методологічні проблеми визначення і розуміння ролі та значення принципів становлення і розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні»; він складається з трьох підрозділів.

Підрозділ 1.1 «Категоріальні й оцінні підходи до розуміння принципів у праві» автор присвятив аналізу загальних підходів, які в юридичних науках застосовуються до поняття «принцип». Він починає з аксіологічного та праксеологічного підходів до досліджуваного поняття, після чого у цьому підрозділі розкривається гносеологічне, онтологічне і філософське значення принципів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі розвитку держави і суспільства. При цьому варто уваги те, що аналізуються праці не лише українських дослідників, а також і зарубіжних вчених (Т. Котарбінського, Г. Харта, Р. Дворкіна та інших).

<sup>1</sup> МСВ – місцеве самоврядування.

На підставі проведеного аналізу С.В. Маліков доходить проміжного висновку щодо того, що принцип у цілому – це «положення теорії, що дозволяє інтерпретувати зміст пропозицій, зокрема наукових законів, і всіх інших використовуваних у теорії концептів» [5, с. 19]. Варто повністю погодитись з цим висновком.

Керуючись цим узагальненням, С.В. Маліков ретельно аналізує наявний станом на період підготовки свого дисертаційного дослідження дефініції поняття «принцип». Автор формулює, що «проведений системний аналіз різних дефінітивних визначень принципів дав можливість виявити дефініцію, яка з позицій сьгоднішніх державно-правових і соціальних реалій, високого рівня узагальнення, а також виходячи з проблематики дослідження, уявляється найбільш правильною й оптимальною... принципами права є основоположні загально-визнані норми, що виражають властивості права і мають вищу імперативну силу, тобто виступають як незаперечні вимоги, що ставляться до учасників суспільних відносин у цілях установа соціального компромісу» [5, с. 26]. Авторський підхід вартий уваги – якщо присвячувати цьому питанню не монографічне дослідження, а статтю, то цілком можливо керуватись саме цим визначенням. Воно не викликає істотних зауважень.

Наступний підрозділ дослідження С.В. Малікова має назву «Поняття і політико-правова природа принципів місцевого самоврядування». Автор починає цей підрозділ з того, що «для визначення політико-правової природи принципів місцевого самоврядування методологічно важливим уявляється виявлення їх діалектичного взаємозв'язку з принципами конституційного права» [5, с. 28]. Це одразу уточнює авторський підхід до дослідження цього важливого питання.

При дослідженнях принципів місцевого самоврядування в Україні важливо дотримуватися такого ж підходу, як і С.В. Маліков, – а саме, розрізняти «принципи місцевого самоврядування» та «конституційні принципи місцевого самоврядування». В тексті аналізованого дослідження автор застосовує останнє поняття, на наш погляд, методологічно вірно. Він веде мову про те, що конституційні принципи міс-

цевого самоврядування, – це ті принципи місцевого самоврядування, які містяться у положеннях Основного закону України. Також, С.В. Маліков узагальнив, що «у Конституції України принципи державного і суспільного устрою сконцентровані в розділі I «Загальні основи», а також у Преамбулі й у інших розділах, присвячених, наприклад, правам людини, судовій владі, місцевому самоврядуванню (див.: розділи II, VIII, XI) і т. д.» [5, с. 31–32]. Це узагальнення стане у нагоді дослідникам-муніципалістам.

В аналізованому підрозділі автор спочатку виокремлює ознаки принципів конституційного права, потім демонструє, як розвивалось місцеве самоврядування в Україні після проголошення незалежності у 1991 році, водночас демонструючи тісний зв'язок між національним муніципальним та конституційним правом. Він доходить проміжного висновку щодо того, що «в рамках конституційного (муніципального) права в основному досліджуються і розглядаються принципи МСВ, які пройшли етап конституційної або законодавчої регламентації і легалізації. Їх перелік є істотно більш вузьким, ніж перелік принципів, впливаючих з доктринальних розробок. Але цей перелік не тільки характеризується легальністю, але і прямою легітимністю з боку держави, – приймаючи його на рівні конституції і законів, законодавець визначає і задає нормативні параметри побудови, існування і функціонування інституту МСВ як конституційно-правового інституту» [5, с. 42]. Лише після цього автор переходить до визначення поняття «принципи місцевого самоврядування». Слід повністю погодитись як з процитованим висновком, так і з авторським підходом щодо викладення матеріалу у підрозділі 1.2.

Підрозділ 1.3. аналізованого дослідження «Класифікація і видова характеристика принципів місцевого самоврядування в Україні» починається з авторського погляду на теорію систематизації та класифікації та особливості її застосування в юридичній науці. Лаконічно сформулювавши теоретичне підґрунтя для класифікації та видової характеристики принципів місцевого самоврядування, дослідник аналізує фрагменти праць відомих фахівців-муніципалістів, які звертались до цього питання.

Після цього С.В. Маліков переходить до дослідження підстав, які доцільно класифікувати для систематизації принципів місцевого самоврядування. На його думку, з якою варто погодитись, найважливішими є наступні: залежно від правових джерел, у яких закріплені принципи місцевого самоврядування; залежно від значення для інституціоналізації і функціонування системи місцевого самоврядування в державі.

Наступний розділ дисертаційного дослідження С.В. Малікова озаглавлено «Змістовна характеристика принципів місцевого самоврядування в Україні та їх системи». Зміст цього розділу монографічної праці повністю відповідає цій назві.

Розділ 2 починається з підрозділу «Сфера функціонування принципів місцевого самоврядування». У цьому підрозділі автор характеризує взаємозв'язок, у якому перебувають принципи місцевого самоврядування та принципи управління (а також і принципи державного управління), та доходить висновку, що вони співвідносяться як частина і ціле, з урахуванням локального характеру місцевого самоврядування. Слід зауважити, що з часів захисту аналізованої дисертації в українській юридичній літературі спостерігається динаміка поступової відмови від застосування поняття «державне управління» на користь поняття «публічне адміністрування». Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі можуть полягати в аналізі можливості оновлення тезаурусу досліджень принципів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням цього.

Крім того, у цьому підрозділі С.В. Маліков аналізує принципи становлення, формування і здійснення публічної влади, а також інші питання взаємозв'язку та взаємовпливу муніципального та адміністративного права. Розроблена автором багаторівнева концепція стане у нагоді дослідникам принципів місцевого самоврядування в Україні.

Наступний підрозділ аналізованого дисертаційного дослідження, підрозділ 2.2., озаглавлено «Проблеми інтерпретації і легалізації принципів місцевого самоврядування в Україні». Слід повністю погодитись з висновком С.В. Малікова щодо того, що на сучасному

етапі в Україні дійсно існує проблема інтерпретації принципів місцевого самоврядування, які закріплені у чинному законодавстві. Адже ані Конституція України (що цілком логічно), ані закони України, у яких ці принципи закріплені (що не дуже логічно) містять лише переліки принципів, – але не їхню більш-менш стислий опис. В якості прикладу автор наводить підхід, застосований при проектуванні Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 р. [5, с. 86]. Крім того, слід всіляко вітати авторське звернення до аналізу також і місцевих нормативно-правових актів, – статутів територіальних громад, деякі з яких також містять переліки принципів місцевого самоврядування (в аналізованому дослідженні автор звертається до статутної правотворчості у місті Одеса, а також до одного з проектів модельного статуту територіальної громади).

Завершуючи цей підрозділ, С.В. Маліков узагальнив, що «продуктивною ... є розробка відповідного спеціального закону «Про принципи місцевого самоврядування в Україні» [5, с. 97]. Навряд чи можна погодитись з цим твердженням, але варто відмітити його інноваційність, – до цього така пропозиція в українській юридичній літературі не висувалась.

Підрозділ 2.3. аналізованого дисертаційного дослідження присвячено ролі міжнародних стандартів місцевого самоврядування у формуванні принципів місцевого самоврядування в Україні. Тут автором послідовно проаналізовано такі питання: історія появи муніципальних європейських (а потім і світових) стандартів; основні підходи у міжнародному праві щодо співвідношення між положеннями міжнародних договорів та національного законодавства; нормотворча практика Ради Європи у сфері муніципального європейського права.

У цьому підрозділі автор приділяє найбільшу увагу аналізу положень Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. На підставі цього, С.В. Маліков доходить низки висновків, серед яких найбільш важливим є наступний: «зазначені принципи МСВ, що закріплені в Хартії, мають екзистенційне значення, бо фактично спрямовані на створення її державами-учасницями системи нормативно-правових гарантій щодо виникнення, розвитку, функціонування та збереження інституту МСВ

на їхніх теренах» [5, с. 116]. Саме цим висновком доцільно керуватися у процесі подальшої рецепції принципів, закріплених у цій Хартії, у чинне муніципальне законодавство України.

Розділ 3 «Реалізація Україною принципів місцевого самоврядування» відкриває підрозділ 3.1. «Сприйняття та реалізація в національному законодавстві України міжнародних стандартів (принципів) місцевого самоврядування». У цьому розділі автор застосовує теоретичні положення щодо співвідношення міжнародного та національного права, сформульовані у Розділі 1 своєї дисертації. Здебільшого на сучасному етапі матеріал, викладений у цьому підрозділі, можна істотно оновити. Але, у цьому підрозділі також містяться авторські висновки та пропозиції, які не втратили актуальності і досі. До числа таких висновків та пропозицій, наприклад, належить наступний: «прийняття національних законів України про сприйняття принципів (міжнародних стандартів) МСВ здійснюється за відповідним технологічним і стадійним ланцюжком в основному шляхом ратифікації міжнародних договорів профільного характеру» [5, с. 134]. Варто повністю погодитись з цим узагальненням.

Останній підрозділ Розділу 3 присвячено актуальним питанням реалізації легалізованих принципів місцевого самоврядування в Україні та нових принципів місцевого самоврядування. У ньому автор так само, як і у попередньому підрозділі, зосереджує увагу на питанні

імплементації Україною тих норм міжнародного права, у яких містяться принципи місцевого самоврядування.

**Висновок.** Дисертаційне дослідження С.В. Малікова на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Принципи місцевого самоврядування в Україні», яку автор успішно захистив у 2012 році, є одним з небагатьох монографічних досліджень, присвячених цьому питанню у національній науці муніципального права. Воно не втратило своєї актуальності з огляду на низку факторів, основними з яких є вагоме (але водночас лаконічне викладене) теоретичне підґрунтя для авторських висновків та пропозицій, а також те, що робота виконана «на стиці» конституційного права та міжнародного (європейського) права. Також, особливий науковий інтерес представляє авторський аналіз європейських документів, які містять принципи місцевого самоврядування (Хартії урбанізму 1992 р., Європейської декларації міських прав 1992 р., Європейської конвенції про ландшафти 2000 р., ін.).

Певним недоліком є те, що, аналізуючи муніципальне законодавство, автор не звертається до принципів, викладених у Законі України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення». Також, дисертацію було захищено до того, як було прийнято Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Це окреслює перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі.

#### 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. Маліков С.В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: ... дис.канд.юрид.наук. Маріуполь, 2012. 222 с.