

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.5

Віталій БАРВІНЕНКО

кандидат наук з державного управління

ORCID: 0000-0001-9471-1134

DOI: 10.32782/LST/2023-4-5

Бібліографічний опис статті: Барвіненко, В. (2023). Поняття «принцип місцевого самоврядування» в адміністративно-правовій доктрині України. *Law. State. Technology*, 4, 32–36, doi: 10.32782/LST/2023-4-5

ПОНЯТТЯ «ПРИНЦИП МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ УКРАЇНИ

Метою статті є запропонувати поняття «принцип місцевого самоврядування» для застосування його в адміністративно-правовій доктрині України.

Сформульовано, що «принципи місцевого самоврядування» – це система положень, визначених в джерелах адміністративного права, на підставі яких здійснюється нормативна регламентація організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Основні ознаки поняття «принципи місцевого самоврядування» в адміністративному праві включають наступні: автономія та самостійність; законність та підзвітність; участь членів територіальної громади; збалансованість.

Резюмовано, що розуміння та критична оцінка рекомендацій, сформульованих за часів СРСР, має вирішальне значення для збереження демократичних цінностей, зміцнення суспільної довіри та адаптації до потреб сучасного українського суспільства. Це сприяє постійному вдосконаленню та зміцненню органів публічної влади на місцевому рівні, а також і осучасненню практики управління. Наголошено, що у контексті дослідження принципів місцевого самоврядування важливо враховувати, що за радянських часів місцеве самоврядування не існувало у своєму сучасному, демократичному розумінні. Після проголошення незалежності України виявилось, що місцеве самоврядування не тільки є новим явищем, але й має сутність, яку необхідно якнайшвидше проаналізувати для ефективного супроводження муніципальної реформи. В історичному контексті слід зазначити, що місцеве самоврядування в Україні існувало до радянського періоду, і протягом певного часу в окремих населених пунктах воно повністю відповідало європейським стандартам того часу (зокрема, коли застосовувалось магдебурзьке право). Проте, слід визнати, що демократичне місцеве самоврядування на території України у період від початку ХХ століття до проголошення незалежності було вкрай обмеженим або, можливо, зовсім відсутнім.

Ключові слова: адміністративні проблеми муніципального права, місцеве самоврядування, муніципальне управління, територіальний колектив, принципи місцевого самоврядування в Україні, аксіологія, адміністративна аксіологія.

Vitaliy BARVINENKO

Candidate of Sciences in Public Administration

ORCID: 0000-0001-9471-1134

DOI: 10.32782/LST/2023-4-5

To cite this article: Barvinenko, V. (2023). Pomyattya «pnyntsyp mistsevoho samovryaduvannya» v administratyvno-pravoviy doktryni Ukrayiny [The concept of "principle of local self-government" in the administrative-legal doctrine of Ukraine]. *Law. State. Technology*, 4, 32–36, doi: 10.32782/LST/2023-4-5

THE CONCEPT OF "PRINCIPLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT" IN THE ADMINISTRATIVE-LEGAL DOCTRINE OF UKRAINE

The purpose of the article is to propose the concept of "principle of local self-government" for its application in the administrative doctrine of Ukraine.

It is formulated that the "principles of local self-government" is a system of provisions defined in the sources of administrative law, on the basis of which normative regulation of the organization and functioning of local self-government in Ukraine is carried out. The main characteristics of the concept of "principles of local self-government" in administrative law include the following: autonomy and independence; legality and accountability; participation of members of the territorial community; balance.

It is summarized that the understanding and critical evaluation of the recommendations formulated during the times of the USSR is of crucial importance for the preservation of democratic values, strengthening of public trust and adaptation to the needs of modern Ukrainian society. This contributes to the constant improvement and strengthening of public authorities at the local level, as well as to the modernization of management practice. It is emphasized that in the context of the study of the principles of local self-government, it is important to take into account that in Soviet times, local self-government did not exist in its modern, democratic sense. After the declaration of independence of Ukraine, it turned out that local self-government is not only a new phenomenon, but also has an essence that needs to be analyzed as soon as possible in order to effectively support the municipal reform. In the historical context, it should be noted that local self-government in Ukraine existed before the Soviet period, and for some time in some localities it fully met the European standards of that time (in particular, when Magdeburg law was applied). However, it should be recognized that democratic local self-government on the territory of Ukraine in the period from the beginning of the 20th century to the declaration of independence was extremely limited or, perhaps, completely absent.

Key words: *administrative problems of municipal law, local self-government, municipal administration, territorial collective, principles of local self-government in Ukraine, axiology, administrative axiology.*

Постановка проблеми. В науці адміністративного права України на сучасному етапі її розвитку відносно небагато уваги приділяється аналізу принципів місцевого самоврядування. Навряд чи це є адекватним відображенням реалій сьогодення, тому що місцеве самоврядування займає важливе місце у переліку інститутів, які регламентуються положеннями адміністративного законодавства. А отже, дослідження у цьому напрямі слід активізувати. Ця стаття є внеском в аналіз принципів місцевого самоврядування в національній науці адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як було зазначено вище, принципи місцевого самоврядування не є популярним напрямом у дослідженнях українських адміністративістів. При написанні статті було використано загальні положення про принципи адміністративного права, які сформульовано такими відомими вченими, як Авер'янов В.Б., Пухтецька А.А., Шарая А.А. та інші. Крім того, при аналізі цього питання було проаналізовано і праці фахівців з конституційного права України (дивись, наприклад, Qaracayev, 2022 (2), Mishyna, 2022; Mishyna, 2023).

Метою статті є запропонувати поняття «принцип місцевого самоврядування» для застосування його в адміністративно-правовій доктрині України.

Основний текст. Навряд чи на сучасному етапі розвитку науки можна запропонувати таку дефініцію поняття «принципи місцевого самоврядування», яка була б універсальною для усіх тих наук, що досліджують ці принципи. З цього питання А.А. Шарая резюмувала, «що «принципи» є комплексною категорією, адже

фактично може мати декілька значень, розглядатися у різних контекстах, є складним поняттям, яке застосовується у різноманітних сферах суспільного життя і досліджується у різних науках» (Шарая, 2020, 11). Ця теза, сформульована дослідницею при аналізі принципів адміністративного права, не викликає заперечень.

Варто запропонувати уважати, що для адміністративно-правових досліджень прийнятним буде наступне визначення: «принципи місцевого самоврядування» – це система положень, визначених в джерелах адміністративного права, на підставі яких здійснюється нормативна регламентація організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Ще раз слід підкреслити: це визначення не претендує на універсальність та сформульовано виключно для потреб адміністративно-правового аналізу принципів місцевого самоврядування.

Основні ознаки поняття «принципи місцевого самоврядування» в адміністративному праві включають наступні: автономія та самостійність; законність та підзвітність; участь членів територіальної громади; збалансованість.

Цей підхід до визначення та характеристики принципів місцевого самоврядування в адміністративному праві України визнається через специфічний статус інституту місцевого самоврядування в національній юридичній системі. Інститут місцевого самоврядування української юридичної науки розглядається як міжгалузевий, що означає, що він охоплює та об'єднує норми різних галузей права для регулювання відносин, пов'язаних із місцевим самоврядуванням (або муніципальних відносин).

Цей комплексний інститут місцевого самоврядування включає в себе норми не лише

адміністративного права, але і конституційного, цивільного, кримінального, та інших галузей права. Такий підхід відображає той факт, що місцеве самоврядування тісно пов'язане з різними сферами життя та діяльності фізичних осіб, а також з іншими рівнями влади.

Такий підхід дає можливість розглядати місцеве самоврядування як комплексне явище, що потребує інтегрованого підходу з боку різних галузей права для повного та ефективного регулювання всіх його аспектів. Кожна галузь права внесла свій внесок у регулювання аспектів місцевого самоврядування. Наприклад, конституційне право визначає загальні принципи та статус місцевого самоврядування на рівні Конституції, а кримінальне право – відповідальність за найбільш вагомий порушення положень законодавства про місцеве самоврядування. Цивільне право може регулювати питання власності на муніципальні об'єкти, а адміністративне право деталізує повноваження та порядок дії місцевих органів влади.

При здійсненні адміністративно-правової регламентації місцевого самоврядування в Україні важливо брати до уваги, що «в основі такої діяльності лежить механізм впровадження в адміністративно-правову сферу міжнародно-правових та конституційних принципів формальної рівності, свободи, справедливості в рамках забезпечення гарантій реалізації суб'єктивних прав особи при дотриманні інтересів суспільства і держави» (Лук'янова, 2020, 100). Варто погодитись з цим визначенням та приділити увагу тому, як українські фахівці-адміністративісти характеризують принципи адміністративного права.

А.А. Пухтецька у своєму монографічному дослідженні адміністративно-аксіологічного спрямування сформулювала, що «принципи адміністративного права виступають ідейно-цілепокладаючим началом, ціннісним джерелом, керівними вимогами адміністративного права, що визначаються завданнями діяльності органів публічної адміністрації та обумовлюють функції, компетенцію, повноваження адміністративних органів, є обов'язковими для дотримання та їх порушення підлягає захисту в порядку оскарження, переважно засобами адміністративного судочинства» (Пухтецька, 2009, 25). Слід взяти до уваги цю позицію та звернути увагу на те, що автор аналізувала принципи європейського адміністративного права.

У зв'язку з цим, а також враховуючи, що останній етап муніципальної реформи в Україні відбувався як раз з урахуванням європейських стандартів та найкращих практик, слушно навести її

міркування щодо того, як краще проводити доктринальний аналіз принципів права в адміністративному праві. А.А. Пухтецька підкреслила, що «важливо забезпечити становлення самостійної системи принципів адміністративного права, відмінної від принципів державного управління, сформованих попередньою суспільною формацією» (Пухтецька, 2009, 25). Такий підхід варто всіляко вітати та підтримати.

По-перше, він узгоджується з євроінтеграційними перспективами України.

По-друге, він узгоджується з підходом, якій останнім часом зустрічається все частіше – відмова від ґрунтування українських адміністративно-правових досліджень на базисі, створеному вченими за радянських часів. Попри надзвичайно високий рівень поваги до тих яскравих особистостей, які досліджували адміністративно-правові проблеми за радянських часів, навряд чи для демократичної країни прийнятні рекомендації та висновки, сформульовані для країни з антидемократичним державним режимом. Відомий фахівець з адміністративного права В.Б. Авер'янов з цього питання зазначав, що «нова доктрина має ґрунтуватись на теоретичній презумпції про те, що адміністративне право має більше встановлювати обмеження для держави (точніше, для всієї публічної влади) і менше – для людей, але аж ніяк не навпаки. Саме ця вимога, на мій погляд, повинна стати провідним імперативом у трансформації ... цієї правової галузі» (Авер'янов, 2007, 15).

Варто ще раз наголосити на важливості врахування цієї тези. Наведена вище фраза вказує на те, що хоча деякі дослідники, які вивчали адміністративно-правові питання в радянські часи, можуть мати великий внесок і заслуговувати на повагу, їхнім рекомендаціям та висновками притаманний контекст, пов'язаний з антидемократичним державним режимом.

У контексті демократичної країни, це висловлення вказує на те, що підходи та рекомендації, розроблені або висловлені в умовах авторитарного чи тоталітарного режиму, можуть бути неадекватними чи неприйнятними для демократичного суспільства. Демократичні країни ставлять високу цінність на дотримання прав та свобод громадян, прозорість управління та взаємодію між владою та громадянами.

Отже, у наукових дослідженнях адміністративно-правових питань важливо враховувати, що рекомендації та висновки, які мали сенс або були доцільними в антидемократичному режимі, можуть потребувати переосмислення та адаптації до демократичного контексту.

При дослідженні адміністративно-правових питань у демократичній країні вкрай важливо враховувати контекст рекомендацій і висновків, сформульованих за часів недемократичних режимів (що неодмінно призведе до дуже обмеженого кола питань, при розгляді яких такі рекомендації та висновки можна застосувати). Кілька причин підкреслюють важливість цього міркування:

- зміна фундаментальних цінностей, тобто нова аксіологія. Демократичні суспільства надають пріоритет фундаментальним цінностям, таким як права людини, індивідуальні свободи, верховенство права тощо. На рекомендації, зроблені за недемократичних режимів, могли вплинути інші пріоритети, що потенційно підриває ці основні демократичні цінності;

- правова та інституційна база. Демократичні країни, і Україна не є виключенням, зазвичай мають чіткі правові та інституційні рамки, призначені для захисту прав громадян і підтримки прозорого, підзвітного управління. Рекомендації недемократичних часів можуть не узгоджуватися з правовими структурами та інституційними механізмами, встановленими в демократичній системі;

- залучення організованої та неорганізованої громадськості до вирішення важливих питань державного та місцевого життя. Організація публічної влади у демократичних країнах передбачає активну участь громадян у процесах прийняття рішень. Рекомендації недемократичних періодів можуть не відображати значення, яке надається пошуку громадської думки, прозорості та отриманню інформованої згоди керованих у демократичному контексті;

- можливість адаптації до мінливих суспільних потреб. Країни з демократичним державним режимом постійно вдосконалюють поточне законодавство (і це особливо відображається на змісті актів адміністративного законодавства);

- легітимність: рекомендації, вкорінені в антидемократичному контексті, можуть не мати довіри та легітимності в демократичному середовищі. Забезпечення того, щоб адміністративна практика відповідала демократичним принципам, підвищує легітимність дій і політики уряду в очах громадян;

- уникнення репресивних практик (і це особливо важливо для адміністративного права, тому що адміністративна відповідальність є доволі поширеною з точки зору її поширеності). За часів СРСР могли застосовуватися (та застосовувались) репресивні методи, які суперечать демократичним підходам. Рекомендації

вчених, що працювали за часів СРСР, можуть ненавмисно схвалити або зберегти ці практики, які несумісні з принципами відкритості, підзвітності та поваги до прав людини;

- міжнародні стандарти та норми. Демократичні країни здебільшого дотримуються міжнародних стандартів, які заохочують права людини, належне управління та верховенство права. Для України на сучасному етапі найбільш важливими є європейські стандарти (у контексті нашого дослідження – європейські муніципальні стандарти та європейські стандарти прав людини). Рекомендації з «недемократичних контекстів» можуть не відповідати цим міжнародним стандартам, що потенційно може вплинути на позицію країни у світовій спільноті;

- врахування негативного історичного досвіду. Визнання контексту недемократичних рекомендацій дає суспільству можливість вчитися на минулих помилках і забезпечити відповідність адміністративної доктрини та практики демократичним принципам, сприяючи постійному вдосконаленню управління.

Підводячи проміжний підсумок, слід резюмувати, що розуміння та критична оцінка рекомендацій, сформульованих за часів СРСР, має вирішальне значення для збереження демократичних цінностей, зміцнення суспільної довіри та адаптації до потреб сучасного українського суспільства. Це сприяє постійному вдосконаленню та зміцненню органів публічної влади на місцевому рівні, а також і осучасненню практики управління.

У контексті дослідження принципів місцевого самоврядування важливо враховувати, що за радянських часів місцеве самоврядування не існувало у своєму сучасному, демократичному розумінні. Після проголошення незалежності України виявилось, що місцеве самоврядування не тільки є новим явищем, але й має сутність, яку необхідно якнайшвидше проаналізувати для ефективного супроводження муніципальної реформи. В історичному контексті слід зазначити, що місцеве самоврядування в Україні існувало до радянського періоду, і протягом певного часу в окремих населених пунктах воно повністю відповідало європейським стандартам того часу (зокрема, коли застосовувалось магдебурзьке право). Проте, слід визнати, що демократичне місцеве самоврядування на території України у період від початку ХХ століття до проголошення незалежності було вкрай обмеженим або, можливо, зовсім відсутнім.

Висновок. Повертаючись до запропонованого нами визначення поняття «принципи міс-

цевого самоврядування» (система положень, визначених в джерелах адміністративного права, на підставі яких здійснюється нормативна регламентація організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні), слід підкреслити, що при формулюванні цього визначення нами було взято до уваги висновок, який сформулювала дослідниця А.А. Шарая при аналізі принципів адміністративно-процесуального права. Нею було проаналізовано «співвідношення поняття «принцип» із синонімічними поняттями («засади», «основи», «положення», «правила», «ідеї», «теорії» тощо) і доведено, що «принцип» – це поняття,

яке відрізняється більш широким і комплексним наповненням, ніж інші, є набагато змістовнішим, на відміну від інших складників фактичного термінологічного синонімічного ряду» (Шарая, 2020, 11). Попри те, що аргументи дослідниці є переконливими, навряд чи можна визначити поняття «принцип» інакше, ніж звертаючись до того синонімічного ряду, який вона склала. А тому було надано перевагу іменнику «положення».

Перспективи подальших досліджень у цій сфері є визначення номенклатури принципів місцевого самоврядування України в науці адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 10–16.
2. Лук'янова Г. Роль та значення принципів права у формуванні сучасного адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2020. № 1 (25). С. 99–106.
3. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2009. 17 с.
4. Шарая А.А. Принципи адміністративно-процедурного права: питання теорії та практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 40 с.
5. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146–151.
6. Mishyna N. V. Decentralization: European court of human rights' judgements implementation. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 32. С. 94–99.
7. Qaracayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135–138.
8. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: *Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24–27.

REFERENCES:

1. Averyanov, V.B. (2007). Nova doktryna ukrayins'koho administratyvnoho prava na etapi stanovlennya [The new doctrine of Ukrainian administrative law at the stage of formation]. *Actual problems of the state and law*, 35, 10–16 [in Ukrainian].
2. Lukyanova, G. (2020). Rol' ta znachennya pryntsyviv prava u formuvanni suchasnoho administratyvnoho prava [The role and significance of the principles of law in the formation of modern administrative law]. *Bulletin of the Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*, 1 (25), 99–106 [in Ukrainian].
3. Pukhtetska, A.A. (2009). Yevropeys'ki pryntsyvy administratyvnoho prava ta yikh zaprovadzhennya v zakonodavstvi Ukrayiny [European principles of administrative law and their implementation in the legislation of Ukraine]: autoref. of the Ph.D. thesis, K., 17 p. [in Ukrainian].
4. Sharaya, A.A. (2020). Pryntsyvy administratyvno-protsedurnoho prava: pytannya teorii ta praktyky [Principles of administrative-procedural law: issues of theory and practice]: autoref. of the Ph.D. thesis, Zaporizhzhia, 40 p. [in Ukrainian].
5. Mishyna, N. V. (2023) Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Law Herald* (3), 146–151.
6. Mishyna, N. (2023). Decentralization: European court of human rights' judgements implementation. *Scientific works of the National University "Odesa Law Academy"*, 32, 94–99.
7. Qaracayev, C. (2022). Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*, 2022(3), 135–138.
8. Qaracayev, C. (2022). Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. Ser.: Jurisprudence*, 57, 24–27.