



В. Барвіненко,

кандидат наук з державного управління

ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НОРМАТИВНІ ПОЛОЖЕННЯ (ЧАСТИНА ДРУГА)

Постановка проблеми. Питання принципів місцевого самоврядування в Україні в українській юридичній літературі залишаються малорозробленими. Ці питання досліджувались на монографічному рівні неодноразово — але, доволі давно. А муніципальна реформа, яка триває в Україні з моменту проголошення незалежності, постійно ставить нові виклики перед дослідниками, — адже їхні напрацювання застарівають доволі швидко.

За таких умов залишається недоречним оминати увагою таке важливе питання, як питання визначення номенклатури принципів місцевого самоврядування. Адже саме на цих принципах ґрунтуються як розробки дослідників, так і правотворча діяльність. Впливають вони й на правозастосування.

А тому, важливим науковим завданням є дослідження принципів місцевого самоврядування в Україні, у тому числі нормативних положень щодо них.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Принципи місцевого самоврядування в Україні аналізувались як у монографічних дослідженнях таких авторів, як О.В. Батанов, Б.В. Калиновський, а також у працях інших вчених (детальніше дивись [1-4]). Однак, як було зазначено вище, доцільно продовжувати ці дослідження.

Метою статті є формування переліку принципів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням положень чинного законодавства (у вузькому розумінні, тобто, положень відповідних законів України).

Основний текст. У сучасній українській юридичній літературі найбільш дослідженими принципами (і принципи місцевого самоврядування не є виключенням) є конституційні принципи.

Так, відомою українською авторкою О.В. Сінкевич «доведено, що конституційні принципи знаходяться у постійній ієрархічній, номенклатурній та змістовній динаміці. Ієрархічна динаміка конституційних принципів полягає в тому, що на певному етапі суспільного розвитку найбільш важливі принципи набувають характеру цінностей. Номенклатурна динаміка конституційних принципів полягає в тому, що їхній перелік не є вичерпним та постійно змінюється, як правило, розширюючись. Змістова динаміка конституційних принципів полягає в тому, що їхній зміст визначається, виходячи з актуальних потреб держави та суспільства і постійно змінюється, як правило, розширюючись» [5, с. 108]. Слід повністю погодитись з таким підходом до дослідження конституційних принципів, та поширити його також і на принципи місцевого самоврядування.

Водночас, варто зазначити: в українській юридичній науці не існує навіть усталеного переліку принципів місцевого самоврядування. А тому перед тим, як досліджувати динаміку цих принципів, слід сформулювати їхній перелік.

При цьому доцільно звернути увагу як на розробки українських вчених — фахівців з муніципального права, так і на положення актів наці-



онального муніципального законодавства, а також підкреслити авторську позицію щодо співвідношення понять «принципи» та «цінності».

Як і більшість сучасних дослідників, автор дотримується думки, що найбільш важливі на сучасному етапі розбудови місцевого самоврядування принципи є цінностями місцевого самоврядування. Щодо цих (муніципальних) цінностей, О.В. Батанов влучно сформулював: «соціально-економічними умовами формування нової парадигми муніципальних цінностей є побудова в Україні незалежної, демократичної держави, в якій визнається та гарантується місцеве самоврядування, діють принципи визнання людини найвищою соціальною цінністю, верховенства права, служіння територіальній громаді тощо, що потребує формування в муніципальній свідомості нових орієнтирів і цілей суспільного розвитку, муніципальних цінностей, життєвих орієнтацій і норм поведінки жителів – членів територіальних громад, депутатів місцевих рад, службовців в органах місцевого самоврядування» [6, с. 7]. Слід повністю погодитись з таким підходом та підкреслити, що він здебільшого знайшов своє відображення в актах чинного муніципального законодавства України.

Основні принципи місцевого самоврядування містяться у вигляді переліку у Законі України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», у статті 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» [7].

Закон України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення» містить статтю 5 «Принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення» [8].

Деякі з принципів у цих законах співпадають, дивись Таблицю 1.

Відповідно до Таблиці 1, обидва закони в якості принципів місцевого самоврядування в Україні (органи самоорганізації населення) вважаються елементом системи міс-

цевого самоврядування), передбачають наступні: законності; гласності; виборності; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб (перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення).

Принципи законності та гласності співпадають за своїм змістом повністю.

Щодо принципу підзвітності та відповідальності, то за своїм змістом він здебільшого співпадає – з урахуванням двох факторів. Перший фактор є територіальним – а тому, по відношенню до органів місцевого самоврядування йдеться про підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами, а по відношенню до органів самоорганізації населення, які охоплюють зазвичай територію менше, ніж адміністративно-територіальна одиниця, – про підзвітність та відповідальність перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення.

Що ж до принципу виборності – здавалося б, він є однаковим за змістом в обох вищенаведених випадках. Але, це не так.

Вибори, які проводяться до місцевих рад, а також вибори сільських, селищних та міських голів, відбуваються відповідно до положень Конституції України та Виборчого кодексу України. А тому, деталізувати принцип виборності у цьому випадку можна з застосуванням відповідних положень.

Вибори, які проводяться до органів самоорганізації населення, є значно менш формалізованими, та проводяться відповідно до положень Закону України «Про органи самоорганізації населення». А тому, зміст принципу виборності у цьому випадку є дещо іншим.

Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає низку принципів добровільного об'єднання територіальних громад у статті 2. Ця стаття має назву «Принципи добро-



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.

вільного об'єднання територіальних громад». Так як таке об'єднання є проявом місцевого самоврядування та відбувається для потреб оптимізації місцевого самоврядування, ці принципи варто розглянути з точки зору можливості їхнього віднесення до принципів місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно до пункту першого цієї статті, «Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів:

- 1) конституційності та законності;
- 2) добровільності;
- 3) економічної ефективності;
- 4) державної підтримки;
- 5) повсюдності місцевого самоврядування;
- 6) прозорості та відкритості;
- 7) відповідальності» [9].

Варто зазначити, що, так само як і у випадку з наведеними вище статтями Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону «Про органи самоорганізації населення», зміст цих принципів у Законі «Про



добровільне об'єднання територіальних громад» не розкривається. гіпотезу про те, що вони є принципами місцевого самоврядування,

Деякі з принципів у цих законах дивись Таблицю 2. Також слід наголосити на тому, що усі принципи, зга-

Таблиця 2

**Принципи місцевого самоврядування в Україні
(нормативні положення)**

Стаття 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»	Стаття 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення»	Стаття 2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»
- народовладдя;	<i>Немає співпадіння.</i>	<i>Немає співпадіння.</i>
- законності;	1) законності;	1) конституційності та законності;
- гласності;	2) гласності;	<i>Немає співпадіння.</i>
- колегіальності;	<i>Немає співпадіння.</i>	<i>Немає співпадіння.</i>
- поєднання місцевих і державних інтересів;	<i>Немає співпадіння.</i>	<i>Немає співпадіння.</i>
- виборності;	5) виборності;	<i>Немає співпадіння.</i>
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;	<i>Немає співпадіння.</i>	7) відповідальності
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;	7) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення;	7) відповідальності;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;	<i>Немає співпадіння.</i>	4) державної підтримки;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.	<i>Немає співпадіння.</i>	<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>
<i>Немає співпадіння.</i>	4) територіальності;	<i>Немає співпадіння.</i>
<i>Немає співпадіння.</i>	6) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами;	<i>Немає співпадіння.</i>
<i>Немає співпадіння.</i>	8) фінансової та організаційної самостійності.	



дані у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» як основні принципи місцевого самоврядування, є принципами місцевого самоврядування.

Висновок. Отже, повне чи часткове співпадіння є по відношенню до наступних принципів місцевого самоврядування в Україні: законності; гласності; виборності; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб (перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення); державної підтримки.

Наявність такого співпадіння є важливою тому, що у разі, якщо будуть наявні заперечення щодо належності конкретного принципу до числа принципів місцевого самоврядування в Україні, одним з аргументів на користь його включення до переліку може бути його наявність в аналізованих нормативно-правових актах.

Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб виявити, які саме принципи місцевого самоврядування можуть уважатися водночас принципами організації і діяльності органів самоорганізації населення в Україні (відповідно, можна рекомендувати доповнити статтю 5 «Принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення» Закону України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення» цими принципами), та принципами добровільного об'єднання територіальних громад (відповідно, можна рекомендувати доповнити статтю 2 «Принципи добровільного об'єднання територіальних громад» Закону України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Також, перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб деталізувати в проаналізованих Законах зміст кожного з принципів, які наведені у вказаних статтях у вигляді переліку.

Метою статті є формування переліку принципів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням положень чинного законодавства (у вузькому розумінні, тобто, положень відповідних законів України). Розглянуто положення законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Щодо перших двох законів виявлено: обидва нормативно-правові акти в якості принципів місцевого самоврядування в Україні (органи самоорганізації населення уважаються 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).

Принципи законності та гласності співпадають за своїм змістом повністю.

Щодо принципу підзвітності та відповідальності, то за своїм змістом він здебільшого співпадає – з урахуванням двох факторів. Перший фактор є територіальним – а тому, по відношенню до органів місцевого самоврядування йдеться про підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами, а по відношенню до органів самоорганізації населення, які охоплюють зазвичай територію менше, ніж адміністративно-територіальна одиниця, – про підзвітність та відповідальність перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення.

Що ж до принципу виборності – здавалося б, він є однаковим за змістом в обох вищенаведених випадках. Але, це не так. Вибори, які проводяться до місцевих рад, а також вибори сільських, селищних та місь-



ких голів, відбуваються відповідно до положень Конституції України та Виборчого кодексу України. А тому, деталізувати принцип виборності у цьому випадку можна з застосуванням відповідних положень цих актів. Вибори, які проводяться до органів самоорганізації населення, є значно менш формалізованими, та проводяться відповідно до положень Закону України «Про органи самоорганізації населення». А тому, зміст принципу виборності у цьому випадку є децю іншим.

Щодо Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» сформульовано пропозиції для подальших досліджень у цьому напрямі, які полягають у виявленні сутності закріплених у ньому принципів та її закріпленні у положеннях цього ж Закону.

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

Barvinenko V. Principles of local government: normative provisions (part two)

the purpose of the article is to form a list of the principles of local self-government in Ukraine, taking into account the provisions of the current legislation (in the narrow sense, that is, the provisions of the relevant laws of Ukraine). The provisions of the laws of Ukraine «On local self-government in Ukraine», «On bodies of self-organization of the population» and «On voluntary association of territorial communities» were considered. Regarding the first two laws, it was found that both laws, as principles of local self-government in Ukraine (bodies of self-organization of the population are considered an element of the local self-government system), provide for the following: legality; publicity; electability; accountability and responsibility

to the territorial communities of their bodies and officials (to the residents who elected the body of self-organization of the population).

The principles of legality and publicity coincide in their content completely. As for the principle of accountability and responsibility, its content is largely the same, taking into account two factors. The first factor is territorial – and therefore, in relation to local self-government bodies, it is about accountability and responsibility to territorial communities, and in relation to self-organization bodies of the population, which usually cover a territory smaller than an administrative-territorial unit, it is about accountability and responsibility to residents, who elected the body of self-organization of the population.

As for the principle of electability, it would seem that it is the same in content in both of the above cases. But it is not so. Elections to local councils, as well as elections of village, settlement and city heads, take place in accordance with the provisions of the Constitution of Ukraine and the Election Code of Ukraine. And therefore, in this case, the principle of electability can be detailed using the relevant provisions. Elections held for self-organization bodies of the population are much less formalized, and are held in accordance with the provisions of the Law of Ukraine «On Bodies of Self-Organization of the Population». And therefore, the content of the principle of electability in this case is somewhat different.

With regard to the Law «On Voluntary Association of Territorial Communities», proposals for further research in this direction have been formulated, which consist in identifying the essence of the principles enshrined in it and its consolidation in the provisions of the same Law.

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



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. Сінькевич О.В. Функції конституційного права як галузі права України: монографія. К.: Видавництво Ліра-К, 2020. 462 с.
6. Батанов О.В. Аксіосфера сучасного муніципалізму: політичні та правові аспекти. *Вісник Донецького національного університету*, Сер.: Політичні науки. 2016. № 6. С. 6-12.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
8. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

