

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.5.3>

**БАРВІНЕНКО В. Д.**

**ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
ПЕРШЕ МОНОГРАФІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

**PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE:  
FIRST MONOGRAPHIC STUDY**

У статті аргументовано, що важливим науковим завданням є дослідження принципів місцевого самоврядування в Україні та їхньої номенклатури. З цією метою автором проаналізовано хронологічно першу монографічну працю, присвячену виключно принципам місцевого самоврядування в Україні (автор Б.В. Калиновський, 2004 р.).

Підкреслені положення, які сприяли виникненню наукового інтересу до дослідження принципів місцевого самоврядування в Україні (авторське визначення поняття “конституційні принципи місцевого самоврядування”, інші). В якості пропозицій для подальшого наукового дискурсу зауважено, що у ньому прикметник «конституційний» застосовано у широкому розумінні. Сформульовано, що більш коректним було б його застосування у вузькому розумінні – тобто, по відношенню лише до тих принципів місцевого самоврядування, які закріплені в Основному законі України. Це також більше відповідало б меті відображення змісту дослідження, адже у ньому йдеться про ті принципи місцевого самоврядування в Україні, які закріплені в Конституції та в законах України. Нарешті, у визначенні не підкреслено, але зі змісту роботи випливає, що Б.В. Калиновський не обмежувався лише положеннями національного конституційного і муніципального законодавства.

Сформульовано, що аксіологічні питання тісно пов'язані з проблематикою принципів, адже традиційно цінності вважаються найбільш важливими принципами. Не є винятком і досліджуване питання. Цінності та інші принципи місцевого самоврядування є одним з чинників, які доцільно враховувати про проведенні муніципальної реформи, «звіряючи» з ними, як з орієнтирами, концептуальні рішення та кроки. Прикладом недотримання подібних орієнтирів є ситуація, яку неодноразово констатували фахівці з муніципального права, – відсутність в Україні послідовного дотримання одної з теорій про природу місцевого самоврядування, – громадської, державницької, змішаної. Внаслідок цього нормативно-правові акти інколи концептуально не узгоджуються між собою, а також можуть виникнути протиріччя між їхніми положеннями. Це є цілком зрозумілим, адже розвиток законодавства відбувається за різними векторами. Підкреслено, що у роботі Б.В. Калиновського досліджено зв'язок між теоріями походження місцевого самоврядування (в роботі – теорії місцевого самоврядування) та принципами місцевого самоврядування.

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

The article argues that an important scientific task is the study of the principles of local self-government in Ukraine and their nomenclature. For this purpose, the author analyzed chronologically the first monographic work devoted exclusively to the principles of local self-government in Ukraine (author B.V. Kalynovskyi, 2004). The provisions that contributed to the emergence of scientific interest in the study of the principles of local self-government in Ukraine are underlined (the author's definition of the concept of "constitutional principles of local self-government", others). As suggestions for further scientific discourse, it is noted that the adjective "constitutional" is used in a broad sense. It is formulated that it would be more correct to apply it in a narrow sense – that is, in relation to only those principles of local self-government that are enshrined in the Basic Law of Ukraine. It would also be more in line with the purpose of reflecting the content of the study, because it deals with those principles of local self-government in Ukraine, which are enshrined in the Constitution and laws of Ukraine. Finally, it is not emphasized in the definition, but it follows from the content of the work that B.V. Kalinovsky was not limited to the provisions of the national constitutional and municipal legislation. It is formulated that axiological questions are closely related to the problems of principles, because values are traditionally considered the most important principles. Local self-government is no exception. Values and other principles of local self-government are one of the factors that should be taken into account when carrying out municipal reform, "checking" conceptual solutions and steps with them, as with reference points. An example of non-compliance with such guidelines is the situation, which has been repeatedly stated by experts in municipal law, – the lack of consistent observance of one of the theories about the nature of local self-government in Ukraine – public, state, mixed. As a result, regulatory legal acts are sometimes conceptually inconsistent with each other, and contradictions may also arise between their provisions. This is quite understandable, because the development of legislation takes place along different vectors. Also B.V. Kalinovsky examines the connection between the theories of the origin of local self-government (theories of local self-government in the paper) and the principles of local self-government.

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

**Постановка проблеми.** Аксиологічні питання тісно пов'язані з проблематикою принципів, адже традиційно цінності вважаються найбільш важливими принципами. Не є винятком і досліджуване питання. Цінності та інші принципи місцевого самоврядування є одним з чинників, які доцільно враховувати про проведенні муніципальної реформи, «звіряючи» з ними, як з орієнтирами, концептуальні рішення та кроки.

Прикладом недотримання подібних орієнтирів є ситуація, яку неодноразово констатували фахівці з муніципального права, – відсутність в Україні послідовного дотримання однієї з теорій про природу місцевого самоврядування, – громадської, державницької, змішаної. Внаслідок цього нормативно-правові акти інколи концептуально не узгоджуються між собою, а також можуть виникнути протиріччя між їхніми положеннями. Це є цілком зрозумілим, адже розвиток законодавства відбувається за різними векторами.

Отже, важливим науковим завданням є дослідження принципів місцевого самоврядування в Україні та їхньої номенклатури.

**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 та С.В. Малікова, огляду яких присвячено цю статтю.

**Метою статті** є аналіз стану дослідженості принципів місцевого самоврядування в Україні на монографічному рівні.

**Основний текст.** Хронологічно першою монографічною працею, присвяченою виключно принципам місцевого самоврядування в Україні, є дисертація Б.В. Калиновського на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні», яку автор успішно захистив у 2004 році. Слід також відмітити і низку супутніх публікацій, виданих Б.В. Калиновським на матеріалах цієї дисертації (дивись, наприклад, [5; 6]). У контексті аналізу цих публікацій важливо, що ще у 2001 році Б.В. Калиновський

звернув увагу на питання становлення принципів місцевого самоврядування за стандартами Ради Європи, дивись оприлюднені у згаданому році тези доповіді на тему «Становлення принципів місцевого самоврядування за стандартами Ради Європи» [7]. Це питання більш розгорнуто розглянуто у положеннях двох підрозділів Розділу I дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук цього автора.

Б.В. Калиновський визначив, що мета цієї дисертації «полягає у формулюванні і трактуванні сучасної теорії конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні та їх реалізації, а також у відпрацюванні практичних рекомендацій щодо приведення національного законодавства у відповідність із принципами, проголошеними Європейською хартією місцевого самоврядування» [8, с. 3]. Об'єктом дисертаційної роботи автором була обрана «система загальносоціальних закономірностей виникнення та розвитку конституційних принципів місцевого самоврядування, їх правового закріплення та проблеми реалізації цих принципів у процесі функціонування його суб'єктів» [9, с. 7]. Виходячи з цього, була сформована структура роботи.

Перший розділ озаглавлено «Поняття та система конституційних принципів місцевого самоврядування», він складається з чотирьох підрозділів: «Поняття, ознаки та природа конституційних принципів місцевого самоврядування» (викладений у цьому підрозділі матеріал має переважно теоретичний характер); «Становлення і розвиток принципів місцевого самоврядування в конституційному процесі України» (викладений у цьому підрозділі матеріал має переважно історико-ретроспективний характер); «Втілення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у національному законодавстві» (викладений у цьому підрозділі матеріал має переважно порівняльно-правовий характер); «Значення конституційних принципів для нормотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування» (викладений у цьому підрозділі матеріал має переважно практичний характер, у тому числі у ньому йдеться про імплементацію основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування у національне муніципальне законодавство).

Другий розділ озаглавлено «Реалізація конституційних принципів місцевого самоврядування в процесі функціонування його суб'єктів». Так само, як і Розділ I аналізованого дослідження, Розділ II складається з чотирьох підрозділів.

У першому підрозділі другого розділу – «Реалізація територіальними громадами конституційних принципів місцевого самоврядування» – розкрито питання поєднання безпосередньої та представницької демократії на місцевому рівні. У другому підрозділі – «Конституційні принципи функціонування органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення» – увагу автора зосереджено на тому, які саме принципи є наріжними для зазначених органів. При цьому вірно підкреслено, що органи місцевого самоврядування мають публічно-правову природу, а природа органів самоорганізації населення в Україні є приватно-правовою.

У третьому підрозділі – «Конституційні принципи місцевого самоврядування в інноваційній діяльності органів місцевого самоврядування» – автор окреслює застосування принципів місцевого самоврядування, аналізуючи найкращі муніципальні практики в Україні. У четвертому підрозділі – «Державні гарантії здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування» – Б.В. Калиновський сформував доктринальне підґрунтя для того, щоб закріплені у муніципальному законодавстві принципи місцевого самоврядування отримали б свою практичну реалізацію.

У процесі свого дослідження Б.В. Калиновський сформулював низку висновків та пропозицій, важливих для подальших досліджень цінностей і принципів місцевого самоврядування в Україні.

По-перше, їм сформульовано авторське визначення поняття «конституційні принципи місцевого самоврядування». Хоча автор не згадує про Україну, формулюючи назву цього поняття, ознайомлення з його дефініцією надає підстави стверджувати, що дефініція є більш вузькою, ніж назва. У назві йдеться про конституційні принципи місцевого самоврядування у цілому, а у запропонованому визначенні – про ці принципи в Україні. А саме: «це – обумовлена природою місцевого самоврядування система основоположних витоків та ідей, які закріплені чи впливають зі змісту Конституції та законів України і визначають організацію та діяльність громади, органів, що формуються громадянами та самостійно управляють місцевими справами в інтересах територіальної громади» [9, с. 8].

В якості пропозицій для подальшого наукового дискурсу слід зауважити, що тут прикметник «конституційний» застосовано у широкому розумінні. Більш коректним було б його застосування у вузькому розумінні – тобто, по відношенню лише до тих принципів місцевого самоврядування, які закріплені в Основному законі України. Це також більше відповідало б меті відображення змісту дослідження, адже у ньому йдеться про ті принципи місцевого

самоврядування в Україні, які закріплені в Конституції та в законах України. Нарешті, у визначенні не підкреслено, але зі змісту роботи випливає, що Б.В. Калиновський не обмежувався лише положеннями національного конституційного і муніципального законодавства.

Другим пунктом у переліку положень наукової новизни свого дослідження Б.В. Калиновський визначив те, що ним здійснена «особиста систематизація на основі аналізу принципів, закріплених в Європейській хартії місцевого самоврядування, проблемних питань реалізації її положень у внутрішньому законодавстві і практичній діяльності органів місцевого самоврядування та пропозиції щодо шляхів подолання колізій, озвучених, зокрема, на Конгресі місцевих і регіональних влад Європи відносно України» [9, с. 6]. Таким чином, у дисертаційному дослідженні проаналізовані і ті принципи, які поки що не містяться в Конституції і законах України, але рекомендовані для рецепції органами Ради Європи.

Крім того, в межах дослідження принципів місцевого самоврядування Б.В. Калиновським було «проаналізовано механізм взаємодії конституційних принципів місцевого самоврядування» [9, с. 7]. Результати цього авторського аналізу є важливим для дослідження питання конфліктів, що можуть виникати між принципами місцевого самоврядування, а також для визначення ієрархії цих принципів.

Хоча Б.В. Калиновський угрупував значну кількість теоретичних питань у першому підрозділі своєї дисертації, цей підрозділ не є поверховим. Наприклад, у ньому досліджено зв'язок між теоріями походження місцевого самоврядування (в роботі – теорії місцевого самоврядування) та принципами місцевого самоврядування.

Б.В. Калиновський зазначає, що «на природу конституційних принципів місцевого самоврядування вплинули теорії місцевого самоврядування. Так, у Конституції України спостерігається компроміс державницької та громадської теорій місцевого самоврядування, що відповідає сучасній світовій практиці» [9, с. 7]. Ця теза не претендує на наукову новизну, але автор відтворює її для того, щоб з її урахуванням сформулювати наступний висновок: «конституційно-правову природу місцевого самоврядування слід розглядати як базовий принцип організації та здійснення публічної влади в суспільстві й державі, як специфічну форму народовладдя, як самостійний правовий інститут і як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення» [9, с. 7]. З цим висновком автора можна погодитись лише частково. Варто відмітити, що це узагальнення було інноваційним на момент написання та захисту аналізованої дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, а зараз є підручням як для наукових дискусій, так і для подальших досліджень.

Важливою для тих вчених, які приділяють увагу питанням принципів місцевого самоврядування, є ще одна пропозиція Б.В. Калиновського. У своїй дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «автор виділяє такі ознаки конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні: демократичність, об'єктивну обумовленість, нормативно-регулятивний характер, системність (цілісність), обов'язковість та їх загальний характер» [9, с. 7]. Ці ознаки можуть бути оцінені лише в комплексі з переліком принципів, про які автор веде мову. Але, сам факт того, що доцільно звернути увагу на можливість виділення ознак принципів місцевого самоврядування, вартий уваги.

**Висновок.** З числа пропозицій Б.В. Калиновського практичного спрямування деякі ще не втратили своєї актуальності (попри те, що дисертація була успішно захищена доволі давно).

По-перше, це обґрунтована автором «необхідність законодавчого закріплення принципу повсюдності місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень» [9, с. 17]. Закріплення такого принципу є особливо важливим у контексті можливості об'єднання територіальних громад. Адже і досі пересічні громадяни не досить повно розуміють сутність та наслідки такого об'єднання, часто хибно уважаючи, що воно тягне за собою «скасування» місцевого самоврядування як такого. Принцип повсюдності як раз може бути одним з чинників, які пояснюють невірність такого підходу.

По-друге, це «авторське бачення завдань муніципальної реформи, у відповідності з яким, це фактично є процес імплементації конституційних принципів та принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та реального втілення їх у життя» [9, с. 17]. Безперечно, поки що не усі принципи Європейської хартії місцевого самоврядування ще «реально втілені у життя» в Україні. Тут доцільно було б додати, що принципи з цієї Хартії рекомендовано закріпити у чинному законодавстві України (а саме, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»). Це сприяло б полегшенню сприйняття переліку принципів місцевого самоврядування в Україні.

По-третє, не можна оминати увагою і «особисту думку здобувача про те, що розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні має розглядатися у контексті її європейського вибору,

активізації зусиль на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції. Це диктує необхідність прискорити проведення системних реформ, зокрема, адміністративної та муніципальної, здійснення нової регіональної політики, трансформації адміністративно-територіального устрою на основі реалізації принципів Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування» [9, с. 17–18]. З цією пропозицією слід погодитись, але її доречним було б деталізувати.

Завершуючи огляд цієї роботи слід зауважити, що у ній є і більш загальні питання, які є своєрідним запрошенням до наукового дискурсу. Так, «спираючись на результати дисертаційного дослідження, автор визначає місцеве самоврядування як один з основоположних принципів конституційного ладу, який, у свою чергу, має власну систему принципів, через призму яких якнайповніше розкривається зміст цього важливого соціально-політичного явища, його місце і роль у суспільстві і державі. Виражаючи природу, сутність і закономірності розвитку територіальних громад та їх органів, конституційні принципи місцевого самоврядування характеризуються цілісністю і складають єдину систему» [9, с. 7–8]. Повністю погоджуючись з тим, що конституційні принципи місцевого самоврядування мають ознаку системності, а отже – не входять у протиріччя один з одним, навряд чи можна підтримати думку щодо того, що місцеве самоврядування є «одним з основоположних принципів конституційного ладу». У дослідженні цього питання вбачаються перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

#### Список використаних джерел:

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. Калиновський Б. В. Державні гарантії і правозахисна роль державних органів щодо здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 10. С. 29–32.
6. Калиновський Б. В. Роль місцевого самоврядування в розбудові демократичної України. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. Львів, 2002. Вип.12. С. 137–141.
7. Калиновський Б. В. Становлення принципів місцевого самоврядування за стандартами Ради Європи. Україна в ХХ столітті: уроки, проблеми, перспективи. Київ : МІЛП, Український Центр духовної культури, 2001. С. 384–389.
8. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд.юрид.наук. К., 2004. 22 с.
9. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд.юрид.наук. К., 2004. 220 с.