

О. О. ФРОЛОВ,
кандидат юридичних наук, асистент кафедри
державного будівництва Національного юри-
дичного університету імені Ярослава Мудрого

СУТНІСТЬ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена одній із актуальних проблем конституційного і муніципального права. Місцеве самоврядування в сучасних умовах не може існувати поза сферою певних загальних нормативних вимог (принципів), що відповідають природі національної державності, загальнолюдським цінностям і демократичним ідеалам. Сучасні принципи й форми місцевого самоврядування – результат складного процесу пошуку компромісу, узгодження інтересів суспільства в особі територіальних співтовариств і держави, що безпосередньо пов'язано з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, оптимальністю розподілу повноважень і відповідно матеріально-фінансових можливостей між державною і муніципальною владою.

Ключові слова: принципи місцевого самоврядування, конституційні засади, місцеве самоврядування, повноваження.

Актуальність теми, висвітлена у статті, є безсумнівною, особливо в аспекті здійснюваної конституційної реформи в Україні. Адже зрозуміло, що трансформація існуючої моделі має спиратися на чітку наукову базу, наукові розробки та нормативне закріплення, на вітчизняний і зарубіжний досвід муніципального будівництва, а тому потребує вирішення низки фундаментальних проблем муніципального законодавства.

Стан дослідження теми. Дана робота присвячена питанню сутності принципів місцевого самоврядування. На жаль, цій проблемі останнім часом не приділялось достатньої уваги, особливо в аспекті новітніх тенденцій в умовах глобалізації. Враховуючи високу динаміку процесів конституційного розвитку в Україні, недостатній аналіз означених питань стає перепоною для розв'язання багатьох похідних проблем, обумовлених реаліями сьогодення всієї системи конституційного муніципального права. Окремі аспекти зазначеного питання були висвітлені у роботах: О. О. Безуглова, В. В. Кравченко і М. В. Пітцика, О. Т. Волощука, І. І. Бодрової, С. Г. Серьогіної, К. Є. Солянікі, П. М. Любченка, О. Ю. Лялюка, В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша, Ю. М. Тодики, В. Д. Яворського.

Метою публікації є визначення сутності принципів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Для сучасної демократичної держави наявність інституту місцевого самоврядування, тобто такої системи організації влади на місцях, за якою місцеві громади – об'єднання жителів міста, села, територіальної одиниці – мають реальну можливість через різні форми

самостійно, незалежно від держави розв'язувати місцеві проблеми, що стосуються організації життя міста, села, територіальної одиниці – є неодмінною. Однією з об'єктивних причин необхідності існування у сучасній державі інституту місцевого самоврядування є теоретична ймовірність наявності розбіжностей на місцях (наприклад, у конкретному населеному пункті) інтересів держави (загальнонаціонального інтересу) й інтересів конкретної громади. Інститут місцевого самоврядування покликаний розумно узгоджувати ці розбіжності. Інша причина – практична неможливість центрального державного регулювання усіх без винятку проблем, що виникають на місцях. Чим краще відпрацьована система місцевого самоврядування, тим менша ймовірність появи гострих суперечностей між інтересами держави і місцевих громад, тим менше одержавлене місцеве життя.

Місцеве самоврядування, як свідчить досвід розвинутих країн світу, не може існувати поза сферою певних загальних нормативних вимог (принципів), що відповідають гуманістичній природі національної державності, загальнолюдським цінностям і демократичним ідеалам [1, с. 86]. Принципи забезпечують стійкість конституційного ладу України, відображають вимоги об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку суспільства, є ефективним системоутворюючим фактором. Характеристика місцевого самоврядування як багатогранного, комплексного політико-правового явища може бути повноцінною лише при розкритті його принципів. Тому дослідженню означеного питання в науковій літературі приділяється значна увага [2, с. 66–71].

Для більш глибокого розуміння сутності принципів місцевого самоврядування необхідно перш за все визначитися із термінологією. Слід зазначити, що термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [3, с. 1600].

Теорія права визначає принципи як основні вихідні положення, що юридично закріплюють об'єктивні закономірності діяльності певних суб'єктів [4, с. 77]. В теорії права існує два терміни: «правові принципи» і «принципи права». Правові принципи – це головні ідеї, які відображають основні вимоги до системи права держави. Як зазначається у юридичній літературі, різниця між ними полягає в тому, що правові принципи формулюються, як правило, до виникнення системи права і законодавства. Після нормативного закріплення правових принципів вони набувають властивостей принципів права [5, с. 208].

Існують різні підходи до тлумачення поняття принципів місцевого самоврядування. Так, П. М. Любченко визначає принципи місцевого самоврядування як обумовлені 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 [6, с. 102]. На думку В. В. Кравченко і М. В. Пітцика, принципи місцевого самоврядування – це обумовлені завданнями та функціями місцевого самоврядування вихідні начала, що покладені в основу його організації і функціонування та які визначають риси й ознаки місцевого самоврядування [2, с. 66]. О. Є. Кутафін і В. І. Фадеєв підкреслюють, що принципи місцевого самоврядування являють собою обумовлені природою місцевого самоврядування корені начала й ідеї, покладені в основу організації і діяльності місцевого самоврядування [7, с. 96]. О. О. Безуглов під принципами місцевого самоврядування розуміє вихідні ідеї, керівні начала, які складають фундамент системи місцевого самоврядування, мають найбільш загальне призначення, визначають весь комплекс суспільних відносин, що виникають в процесі організації і діяльності його органів [8, с. 141; 9, с. 89; 10, с. 304].

За своєю природою принципи місцевого самоврядування належать до сфери правової ідеології; це – певна система базових політико-правових ідей концептуального характеру, що стосуються цієї підсистеми публічної влади. Принципи місцевого самоврядування ніби виконують роль узагальненого орієнтиру муніципально-правової ідеології.

Важливою ознакою принципів місцевого самоврядування виступає об'єктивна обумовленість, яка передбачає їх відповідність характеру та існуючому стану розвитку суспільних відносин, а також економічним, політичним, ідеологічним процесам, які реально існують у суспільстві. Принципи мають установчий характер, тобто покликані створити умови для функціонування й розвитку всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Вони інтегрують, об'єднують і уможливають існування інших муніципально-правових інститутів.

Принципи місцевого самоврядування є певною «системою координат», у межах якої здійснюється й розвивається місцеве самоврядування. У них синтезуються теоретичні й практичні основи місцевого самоврядування, його найбільш істотні властивості, риси, ознаки й критерії; вони є необхідною передумовою правильного застосування норм муніципального права, прийняття законних і обґрунтованих рішень [4, с. 83].

Крім того, принципи місцевого самоврядування характеризуються за допомогою таких ознак: а) фундаментальний узагальнюючий характер; б) нормативність; в) визначеність та категоричність; г) постійність дії; д) загальна визнаність; е) сконцентрованість положень; є) стійкість [1, с. 122].

Слід також наголосити на комплексному характері й системності принципів, які втілені у їх внутрішній єдності та взаємоузгодженості. Принципи місцевого самоврядування об'єктивно взаємопов'язані між собою. Вони представляють складну систему, кожний елемент якої має у свою чергу власні складові частини.

В юридичній літературі існують різні підходи до класифікації принципів місцевого самоврядування, вони поділяються на загальні й інституційні (спеціальні), конституційні й законодавчі, матеріальні й процесуальні, організаційні й функціональні [12, с. 12; 14, с. 240]. Однак найбільшого поширення в сучасній науці муніципального права, а також державного будівництва та місцевого самоврядування отримав поділ принципів на загальні та спеціальні.

Загальні принципи є основними засадами організації й функціонування всіх або переважної більшості органів публічної влади та їх посадових осіб. Вони є неоднорідними за змістом, формою закріплення, місцем у загальній системі принципів та іншими юридичними ознаками, а тому можуть бути розподілені принаймні на дві значні групи: а) принципи організації та здійснення публічної влади в Україні; б) загальні принципи місцевого самоврядування, тобто такі, що охоплюють всі аспекти організації і функціонування місцевого самоврядування.

Загальні принципи отримують своє логічне продовження у спеціальних принципах, відображених у чинному законодавстві, насамперед у законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про асоціацію органів місцевого самоврядування» та інших. Спеціальні принципи стосуються лише окремих органів публічної влади або певних категорій посадових чи службових осіб. Ці принципи деталізують і розвивають зміст загальних принципів або роблять з них виключення для окремих видів суб'єктів. При цьому враховується специфіка правового статусу певних суб'єктів, їх місце й роль у механізмі володарювання.

Максимально узагальнені, первинні принципи, що мають фундаментальний політико-правовий характер і характеризують суспільний і державний лад в цілому, називаються засадами конституційного ладу і сформульовані здебільшого у розд. I Конституції України. До таких належать принципи народного і державного суверенітету, найвищої соціальної цінності людини, демократизму, верховенства права, визнання й гарантування місцевого самоврядування, законності, гласності, визнання міжнародно-правових стандартів тощо.

Як справедливо зазначає Ю. М. Тодика, принципи засад конституційного ладу «становлять каркас конституційного права, його головну конструкцію, на основі якої мають формуватися конституційно-правові зв'язки в умовах розбудови в Україні демократичної, правової, соціальної держави» [14, с. 15]. Значна кількість таких принципів стосується органі-

зації усієї публічної влади в країні, у тому числі – й безпосередньо місцевого самоврядування. Положення Конституції України, які визначають основні принципи місцевого самоврядування, є результатом осмислення вітчизняного досвіду організації місцевої влади з урахуванням Європейської хартії місцевого самоврядування, загальних для демократичних держав принципів децентралізації управління, самоорганізації громадян, законності, здійснення публічно-владних повноважень на рівні, що дає можливість найбільш ефективно їх виконувати.

Висновки. Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що для нашої країни зазначена проблематика актуалізується здійсненням муніципальної реформи, удосконалення системи державного управління щодо питань централізації та децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад, стимулювання економічного зростання територій. Тому новітній етап державного та муніципального будівництва в Україні характеризується активізацією дій щодо якісного оновлення державної політики щодо підтримки й гарантування місцевого самоврядування, концентрацією зусиль політиків, вчених і громадськості на формуванні концептуально зрілої, структурно гармонійної та узгодженої з вітчизняними традиціями і міжнародно-правовими стандартами нової динамічної моделі конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. Передумовою досягнення бажаної мети є консолідація політичних сил, продукування виважених, юридично і науково обґрунтованих варіантів конституційного реформування в рамках Конституційної комісії та їх широке обговорення у суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
2. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – С 66–71.
3. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров ; редкол.: А. А. Гусев и др. – Изд. 4-е. – М. : Сов. энцикл., 1987. – 1600 с.
4. Пылин В. В. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / В. В. Пылин. – СПб. : Юрид. Центр Пресс, 2003. – С. 77.
5. Котюк В. О. Общая теория государства и права : учеб. пособие / В. О. Котюк. – К. : Атика, 2005. – 592 с.
6. Любченко П. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. – Х. : Одісей, 2006. – 352 с.
7. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – 2-е изд. – М. : Юрист, 2004. – 559 с.
8. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. – Х. : Одісей, 2008. – 419 с.

9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
10. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
11. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия / И. И. Овчинников. – М. : Ин-т гос-ва и права, РАН, 1999. – 304 с.
12. Погорілко В. Ф. Конституційні засади державної влади в Україні / В. Ф. Погорілко // Органи державної влади України / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – С. 12.
13. Головистикова А. Н. Теория государства и права в вопросах и ответах : учеб. пособие / А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2005. – 240 с.
14. Тодька Ю. Н. Основы конституционного строя Украины / Ю. Н. Тодька. – Х. : Факт, 1999. – 117 с.

REFERENCES

1. *Munitsypalne pravo Ukrainy* (Municipal Law Ukraine), Pidruchnyk, Za red. V. F. Pohorilka, O. F. Frytskoho, K., Iurinkom Inter, 2001, p. 352.
2. Kravchenko V. V. Pittsyk M. V. *Munitsypalne pravo Ukrainy* (Municipal Law Ukraine), Navchalnyi posibnyk, K., Atika, 2003, pp. 66–71.
3. *Sovetskiy entsiklopedicheskiy slovar'* (The Soviet Encyclopedic Dictionary), Gl. red. A. M. Prokhorov; redkol., A. A. Gusev i dr., Izd. 4-e., M., Sovetskaya entsiklopediya, 1987, p. 1600.
4. Pylin V. V. *Munitsipal'noe pravo Rossiyskoy Federatsii* (Municipal Law of the Russian Federation), Uchebnik, Spb., Yurid.Tsentr Press, 2003, p.77.
5. Kotiuk V. O. *Obshchaia teoriya gosudarstva y prava* (The General Theory of State and Law), Uchebnoe posobyе, K., Atyka, 2005, p. 592.
6. Liubchenko P. *Konstytutsiino-pravovi osnovy rozvytku mistsevoho samovriaduvannia yak instytutu hromadianskoho suspilstva* (Constitutional and Legal Framework of Local Government as an Institution of Civil Society), monohrafiia, P. M. Liubchenko, Kharkiv, Odissei, 2006, p. 352.
7. Kravchenko V. V. Pittsyk M. V. *Munitsypalne pravo Ukrainy* (Municipal Law Ukraine), Navchalnyi posibnyk, K., Atika, 2003, pp. 66–71.
8. Kutafin O. E., Fadeev V. I. *Munitsipal'noe pravo Rossiyskoy Federatsii* (Municipal Law of the Russian Federation), Uchebnik, 2-e izd., M., Yurist, 2004, p. 559.
9. Batanov O. V. *Munitsypalne pravo Ukrainy* (Municipal Law Ukraine), pidruchnyk, vidp. ed... M. O. Baimuratov, Kh., Odissei, 2008, p. 419.
10. Atamanchuk G. V. *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* (Theory of Public Administration), Kurs lektsiy, 2-e izd., M., Omega-L, 2004, p. 584.
11. Bilenchuk P. D., Kravchenko V. V., Pidmohylnyi M. V. *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini (munitsypalne pravo)* (Local government in Ukraine (municipal law)), Navch. posib., K., Atika, 2000, p. 304.
12. Ovchynnikov Y. Y. *Mestnoe samoupravlenye v systeme narodovlastiya* (Local self-government in the system of democracy), M., Yn-t hos-va y prava, p. 304, RAN, 1999.
13. Pohorilko V. F. *Konstytutsiini zasady derzhavnoi vlady v Ukraini* (Constitutional Government Principles in Ukraine), Orhany derzhavnoi vlady Ukrainy, Za red. V. F. Pohorilka, K., In-t derzhavy i prava m. V. M. Koretskoho, 2002, p.12.
14. Holovystykova A. N., Dmytryev Yu. A. *Teoriya gosudarstva y prava v voprosakh y otvetakh* (Theory of State and Law in Questions and Answers), Uchebnoe posobyе, 2-e yzdanye, pererabotannoe y dopolnennoe, M., Yzd-vo Eksmo, 2005, p. 240.
15. Todyka Yu. N. *Osnovy konstitutsionnogo stroya Ukrainy* (Fundamentals of the Constitutional System of Ukraine), Kh., Fakt, 1999, p. 117.

А. А. ФРОЛОВ

кандидат юридических наук, ассистент Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

СУЩНОСТЬ ПРИНЦИПОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена одной из актуальных проблем конституционного и муниципального права. Местное самоуправление не может существовать в современных условиях вне сферы определенных нормативных требований

(принципов), відповідаючих національній державності, общечеловеческим цінностям, и демократическим идеалам. Современне принципи и форми местного самоуправления – результат сложного процесса поиска компромисса в лице территориальных объединений и государства, который непосредственно связан с эффективностью публичной власти, рациональностью и ее системно-структурной организацией.

Ключевые слова: принципы местного самоуправления, конституционные основы, местное самоуправление, полномочия.

A. A. FROLOV

Candidate of Legal Sciences, assistant of Yaroslav Mudryi National Law University

ESSENCES OF PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Problem setting. Article is devoted to one of actual problems of the constitutional and municipal right. The local government can't exist in modern conditions to not spheres of certain standard requirements (principles) which answer national statehood, universal values, and democratic ideals. The modern principles and forms of local government – result of difficult process of search of a compromise in the person of territorial associations and the state which is directly connected with efficiency of the public power, rationality, and its system and structural organization.

On the nature principles of local self-government belong to the sphere of legal ideology; it is the certain system of base politically legal ideas of conceptual character, that touch this subsystem of public power. Principles of local self-government if carry out the role of the generalized reference-point of municipally-legal ideology.

Analysis of resent researches and publications. The following scientists were engaged in research of the specified question O. O. Bezuhlov V. V, Kravchenko and M. V Pittsyk, O. T Voloshchuk,, I. I. Bodrov, S. G. Seregin, K. E. Solyannika, P. M. Liubchenko, A. Lyalyuka, V. P. Kolesnik, J. G. Barabash, J. N. Todyky, V. D. Jaworski. and others.

Article's main body. This work is devoted to the question of the essence of the principles of local government. Unfortunately, this issue has recently not been paid sufficient attention, especially in terms of the latest trends in globalization. Due to the high dynamics of the process of constitutional development in Ukraine, insufficient analysis of the aforementioned issues is an obstacle to the solution of many derivative problems caused by the realities of the present constitutional system of the entire municipal law.

An objective conditionality that envisages their accordance of character and to existent development of public relations status comes forward as an important sign of principles of local self-government, and also economic, to the ideological processes really existing in society. Principles have constituent character, ides called to create terms for functioning and development of all subjects of local self-government. They integrate, unite and do possible existence of other municipally-legal institutes.

Conclusions and prospects for the development. Summing up, it should be noted that our country mentioned problems actualized implementation of municipal reform, improve public administration in terms of centralization and decentralization of power, balance national interests with the interests of the regions and local communities, stimulating economic growth areas.

Key words: principles of local government, constitutional bases, local government, authority.