

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v5.2023.10>

**В. Д. Барвіненко**  
кандидат наук з державного управління  
[orcid.org/0000-0001-9471-1134](https://orcid.org/0000-0001-9471-1134)

### ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Метою статті є сформулювати підходи до дослідження принципів місцевого самоврядування в науці адміністративного права України.

У статті аргументовано, що при проведенні адміністративно-правових досліджень варто брати до уваги: поняття «принципи місцевого самоврядування» за своїм змістом не виходить за межі поняття «принципи права». У цілому, доцільність дослідження принципів місцевого самоврядування в межах науки адміністративного права обумовлена наступними аргументами: а) сфера застосування; б) функціональні особливості; в) сприяння взаємодії між органами публічної влади, а також цих органів з територіальними громадами та їх членами; г) широке коло джерел адміністративного законодавства, які регламентують муніципальні правовідносини; д) важливість фінансової автономії органів місцевого самоврядування та те, що найбільша кількість пов'язаних з її забезпеченням нормативних приписів містяться в такій підгалузі адміністративного права, як фінансове право. 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.

Зазначено, що принципам місцевого самоврядування у цьому розумінні притаманні такі ознаки принципів права, як абстрактність, універсальність, загальність, стійкість, спрямованість на досягнення справедливості (загальні ознаки). Крім того, до числа їх ознак слід уважати належними наступні: автономія та самостійність, законність та підзвітність, участь членів територіальної громади, збалансованість (спеціальні ознаки). Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у здійсненні адміністративного аналізу окремих принципів місцевого самоврядування.

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

#### **Barvinenko V. D. PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: ADMINISTRATIVE DIMENSION**

The purpose of the article is to formulate approaches to the study of the principles of local self-government in the science of administrative law of Ukraine.

The article argues that when conducting administrative research, it is worth taking into account: the concept of "principles of local self-government" in its meaning does not go beyond the concept of "principles of law". In general, the expediency of researching the principles of local self-government within the scope of the science of administrative law is due to the following arguments: a) scope of application; b) functional features; c) promotion of interaction between public authorities, as well as these authorities with territorial communities and their members; d) a wide range of sources of administrative legislation that regulate municipal legal relations; e) the importance of financial autonomy of local self-government bodies and the fact that the largest number of regulations related to its provision are contained in such a sub-branch of administrative law as financial law. For administrative studies, the following definition will be acceptable: "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.

It is noted that the principles of local self-government in this sense are characterized by such features of the principles of law as abstractness, universality, generality, stability, and focus on achieving justice (general features). In addition, the following should be considered among their characteristics: autonomy and independence, legality and accountability, participation of members of the territorial community, balance (special characteristics). Prospects for further research in this direction lie in the implementation of an administrative analysis of individual principles of local self-government.

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

**Постановка проблеми.** Принципи місцевого самоврядування є багатогранним поняттям, яке активно досліджується фахівцями з різних галузей знань, у тому числі представниками юридичної науки. Багатогранність місцевого самовря-

дування як явища сприяє тому, що його аналіз проводиться в межах як публічного, так і приватного права.

При дослідженні принципів місцевого самоврядування в їх адміністративно-правовому

вимірі важливо підтримати позицію, згідно з якою поняття «принципи місцевого самоврядування» за своїм змістом не виходить за межі поняття «принципи права». Це особливо актуально в науці адміністративного права, так само як і в теорії держави і права, а також в інших галузевих юридичних науках.

Важливо підкреслити, що з точки зору доктринальних досліджень принципи місцевого самоврядування можуть аналізувати і фахівці з інших наук, не юридичних. Таким чином, поняття «принципи місцевого самоврядування» може охоплювати не лише правові аспекти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В українській юридичній науці поняття принципів місцевого самоврядування аналізували такі дослідники, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.М. Любченко, Н.В. Мішина та інші (дивись, наприклад, [1–4]). Однак, в адміністративно-правовій доктрині ці принципи залишаються відносно малодослідженими. На ліквідацію цієї прогалини і спрямована ця наукова стаття.

**Метою статті** є сформулювати підходи до дослідження принципів місцевого самоврядування в науці адміністративного права України.

**Виклад основного матеріалу.** На початку статті було сформульовано тезу, що при проведенні адміністративно-правових досліджень варто брати до уваги: поняття «принципи місцевого самоврядування» за своїм змістом не виходить за межі поняття принципи права.

Це висловлення (теза) вказує на важливість підтримки позиції, яка визнає, що поняття принципи місцевого самоврядування у науці адміністративного права, а також у теорії держави і права та інших галузевих юридичних наук, залишається в межах принципів права. Розглянемо цю тезу більш детально.

1. Значення у науці адміністративного права. На сучасному етапі розвитку української юридичної науки слід зазначити, що питання про «принципи місцевого самоврядування» особливо важливе в контексті науки адміністративного права. Це вказує на роль цього поняття у визначенні принципів функціонування адміністративно-правової системи – у першу чергу, принципів адміністративного права, а також і принципів адміністративно-процесуального права.

2. Порівняння з іншими галузевими юридичними науками. Запропонована теза також робить посилання на те, що аналогічна позиція застосовується у теорії держави і права та інших галузевих юридичних науках. Це підкреслює універсальність підходу до розуміння поняття «принципи місцевого самоврядування» у юридичній науці у цілому.

3. «Збереження» в межах принципів права. Тут важливо підкреслити те, що визнання

змісту «принципів місцевого самоврядування» в межах принципів права визначає їхню юридичну значущість та роль у структурі системи права України.

Узагальнюючи, слід підкреслити, що ця теза є важливою том, що визначає концептуальний підхід до розуміння «принципів місцевого самоврядування» як частини загальних принципів права, який є актуальним у різних галузях юридичної науки.

Слід визнати, що принципи місцевого самоврядування самі по собі є більш широким поняттям, ніж може бути охоплено предметом не лише однієї галузі права, але й юридичної науки у цілому. А тому доречно вести мову про те, як ці принципи визначаються та змінюються з урахуванням норм тієї чи іншої галузі права. На сучасному етапі в Україні це у першу чергу – галузь адміністративного права.

Визначення змісту принципів місцевого самоврядування з усіх галузей права може виглядати найбільш важливим завданням саме у галузі адміністративного права з кількох причин.

В якості першої причини варто зазначити основну сферу застосування. Не викликає сумнівів, що принципи місцевого самоврядування найчастіше регулюються адміністративним правом через закони та підзаконні акти, що визначають правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування. В Україні галузь конституційного права надає основні засади, згідно з якими органи місцевого самоврядування функціонують та взаємодіють з центральними органами влади. А галузь адміністративного права деталізує ці засади, які містяться здебільшого в Конституції України 1996 року та в законах України. А тому питома вага норм адміністративного законодавства у цій сфері є більшою, ніж питома вага норм конституційного права.

В якості другої причини слід навести важливість фінансової автономії органів місцевого самоврядування та те, що найбільша кількість пов'язаних з її забезпеченням нормативних приписів містяться в такій підгалузі адміністративного права, як фінансове право (правова регламентація питань, пов'язаних з місцевими бюджетами, місцевими податками та зборами тощо).

Також, слід звернути увагу на органи місцевого самоврядування та їх функції. В адміністративному праві детально аналізуються ці питання, та на підставі досліджень функціонального характеру в актах національного законодавства визначаються компетенція та повноваження органів місцевого самоврядування. Це включає в себе питання земельних відносин, житлового будівництва, місцевого бюджету, та інші питання, що стосуються життя та діяльності членів територіальної громади на місцевому рівні.

Вагомою причиною є й необхідність забезпечення взаємодії із громадою, що є важливою вимогою у кожній сучасній демократичній державі, а отже – Україна не є винятком. Однією з основних функцій місцевого самоврядування є забезпечення взаємодії із територіальною громадою. Адміністративне право визначає процедури та механізми цієї взаємодії, а також забезпечує захист прав членів територіальної громади на місцевому рівні.

Слід взяти до уваги і місцеве (локальне) законодавство. Місцеві підзаконні акти з питань здійснення місцевого самоврядування, як правило, приймаються на місцевому рівні, адже вони регулюють конкретні умови та потреби даної території (адміністративно-територіальної одиниці чи кількох сусідніх адміністративно-територіальних одиниць). Адміністративне право визначає правові процедури їхнього прийняття та застосування.

Неможливо оминати увагою і проблематику контролю та нагляду. До предмету правового регулювання галузі адміністративного права входить, у тому числі, визначення механізмів контролю та нагляду за органами місцевого самоврядування, для забезпечення дотримання ними положень чинного законодавства України.

Таким чином, адміністративне право відіграє ключову роль у розумінні та регулюванні принципів місцевого самоврядування, оскільки воно фокусується на конкретних механізмах та відносинах, які виникають на місцевому рівні в контексті адміністративної діяльності.

При формулюванні визначення поняття «принцип місцевого самоврядування» для адміністративно-правових досліджень варто враховувати, що «найважливішим завданням сучасного етапу розвитку адміністративного права є правове забезпечення функціонування публічної влади, її органів і службовців, а також форм і методів діяльності на принципах правової держави» [5, с. 100]. Це означає, що навряд чи можна визначити аналізоване поняття, не звертаючись до ознак принципів права у цілому. Адже в адміністративно-правових дослідженнях поняття «принцип місцевого самоврядування» виступає як частина такого поняття, як «принцип права».

На сучасному етапі в українській юридичній літературі не викликає зауважень, що основні ознаки принципів права включають нижченаведені.

По-перше, абстрактність. Принципи права є абстрактними, узагальненими нормами, які виражають загальні цінності та ідеї. Вони не конкретизовані і не визначають конкретних правил або обов'язків. У більшості сучасних класифікацій норм права, які викладені у підручниках з теорії права, виокремлюється в якості різновиду норми права норма-принцип. Аналогічні класифі-

кації наявні, за аналогією, також і у підручниках з адміністративного права України.

По-друге, універсальність. Універсальність як одна з основних ознак принципів права у цілому та принципів адміністративного права зокрема полягає у тому, що принципи права мають загальне застосування і обов'язкові для всіх галузей права та юридичних систем (відповідно, принципи адміністративного права мають загальногалузеве застосування та обов'язкові в межах цієї галузі системи права України).

По-третє, загальність: вони мають застосовуватися до різних ситуацій та категорій, забезпечуючи єдність і цілісність юридичної системи.

По-четверте, стійкість (жорсткість). Мається на увазі те, що більшість принципів права України закріплені в тексті Конституції України, яка належить до числа жорстких Основних законів з точки зору внесення до неї змін. Це гарантує, що принципи права є стійкими та тривалими в часі. Вони виражають основні цінності, які зберігають свою актуальність протягом тривалого періоду.

По-п'яте, це направленість на справедливість: принципи права часто включають у себе основні ідеї справедливості, рівності та інші важливі соціальні цінності.

Нарешті, до числа основних ознак принципів права включають таку ознаку, як важливість для застосування права. Принципи права є важливими для визначення змісту та обсягу конкретних юридичних норм та вирішення судових справ.

Ці ознаки допомагають визначити принципи права як фундаментальні основи, які направляють динаміку структури та змісту правової системи.

Переходячи до ознак саме принципів місцевого самоврядування варто зауважити, 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.

Принципи місцевого самоврядування визначають правові межі для взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими місцевими органами влади, для розподілу їхніх повноважень, для формування їхніх взаємовідносин з іншими суб'єктами владних повноважень, а також гарантують громадянам України право брати участь у прийнятті рішень, які стосуються їхнього життя на місцевому рівні. У контексті адміністративно-правового дослідження, аналіз цих принципів дозволяє визначити способи регулювання, взаємодії та

захисту прав та інтересів фізичних осіб у сфері місцевого самоврядування.

Основні ознаки поняття «принципи місцевого самоврядування» в адміністративному праві включають наступні:

– автономія та самостійність: місцевому самоврядуванню в Україні гарантується автономія та самостійність (наприклад, органи місцевого самоврядування мають так звану правову автономію у прийнятті рішень для управління місцевими справами. Це означає, що місцеві органи можуть самостійно приймати рішення та встановлювати правила відповідно до потреб та особливостей відповідної території);

– законність та підзвітність (принципи місцевого самоврядування мають бути визначені та реалізовані в межах чинного законодавства. Органи місцевого самоврядування повинні діяти в рамках законів та підлягати їхньому контролю, забезпечуючи відповідальність перед владою та громадянами);

– участь членів територіальної громади (принцип місцевого самоврядування передбачає активну участь членів територіальної громади у цілому та громадян України зокрема у прийнятті рішень, що стосуються їхнього місця проживання, так званих «справ місцевого значення». Це може включати механізми громадського обговорення, консультації та інші форми взаємодії);

– збалансованість (принципи місцевого самоврядування мають забезпечувати збалансований розвиток та юридичну рівність між різними територіальними громадами, сприяти загальному добробуту).

**Висновки.** При проведенні адміністративно-правових досліджень варто брати до уваги: поняття «принципи місцевого самоврядування» за своїм змістом не виходить за межі поняття «принципи права». У цілому, доцільність дослідження принципів місцевого самоврядування в межах науки адміністративного права обумовлена наступними аргументами: а) сфера застосування; б) функціональні особливості; в) сприяння взаємодії між органами публічної влади, а також цих органів з територіальними громадами та їх членами; г) широке коло джерел адміністративного законодавства, які регламентують муніципальні правовідносини; д) важливість фінансової автономії органів місцевого самоврядування

та те, що найбільша кількість пов'язаних з її забезпеченням нормативних приписів містяться в такій підгалузі адміністративного права, як фінансове право. 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.

Принципам місцевого самоврядування у цьому розумінні притаманні такі ознаки принципів права, як абстрактність, універсальність, загальність, стійкість, спрямованість на досягнення справедливості (загальні ознаки). Крім того, до числа їх ознак слід уважати належними наступні: автономія та самостійність, законність та підзвітність, участь членів територіальної громади, збалансованість (спеціальні ознаки). Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у здійсненні адміністративного аналізу окремих принципів місцевого самоврядування.

#### Література

1. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ecthr judgments: bibliographical review *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146–151.
2. Qaracayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135–138.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. Легеца Ю.О. Забезпечення безпеки використання природних ресурсів в умовах адміністративно-правового режиму антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 2. С. 75–79.
7. Leheza Yu.O. Public environmental funds as a source of the formation of local budgets of Ukraine. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 522–524.