

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КЛЮЧКОВСЬКИЙ Ю.

доктор юридичних наук, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія»

ДО ПРОБЛЕМИ ПРИНЦИПІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Проблема принципів права останнім часом привертає до себе щораз більше уваги науковців. Це явище засвідчує усвідомлення того, що принципи права відіграють важливу роль як для системи права в цілому, так і для її підсистем – галузей права. Ще у римському праві був відомий вислів «*principium est potissima pars cujuscue rei*» (принцип є найважливішою частиною будь-чого) [1, с.51].

Принцип права – не просто деяка абстрактна «керівна ідея». Принципи права виконують функції, важливі для пізнання права та праворозуміння, зокрема – онтологічну, епістемологічну, аксіологічну [1]; у правничих наукових дослідженнях та освітній діяльності принципи права виконують також методологічну функцію. Однак найбільш істотна роль принципів полягає в тому, що принцип права – загальна правова вимога, яка підлягає обов'язковому застосуванню, фундаментальне положення з важливою регулятивною функцією, яке лежить в основі системи права в цілому чи його окремої підсистеми [3, с.52]. Зокрема, набуває поширення визнання ролі принципів права у подоланні застосування судами крайнього позитивістського підходу, заснованого на буквальному прочитанні закону [4].

У цьому контексті природним є науковий і практичний інтерес до принципів муніципального права – одної з важливих галузей сфери конституційного права. Однак, хоча окремі дослідження у цьому напрямі в Україні проводилися вже протягом певного часу (див., наприклад, [5; 6]), послідовний системний підхід до цієї проблеми ініційований недовгою роботою О. Батанова [7], у якій відповідне завдання поставлене у концептуальному, методологічному та практичному аспектах, зокрема, з огляду на потреби подальшого проведення муніципальної реформи в Україні, у якій повинні реалізуватися принципи муніципального права як «опорні конструкції галузі».

Певна затримка із постановкою проблеми галузевих принципів муніципального права обумовлена, з одного боку, пізнім визнанням муніципального права як окремої галузі права (див. [8 с.8]), а з іншого – закріпленням у статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятого у 1997 році, переліку «принципів місцевого самоврядування», які привертали до себе увагу дослідників (див., наприклад, [8, с.38-39]).

Слід погодитися з О. Батановим, що принципи місцевого самоврядування не ідентичні за своїм змістом і спрямуванням з принципами муніципального права [7, с.17]. Свого часу Ю. Тодика називав ці засади «загальними принципами організації місцевого самоврядування» [9, с.388]; В. Кравченко розглядає «принципи

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

місцевого самоврядування» як «вихідні начала, відповідно до яких здійснюється *організація та функціонування* місцевого самоврядування» [10, с.446]. Отже, відмінність між цими двома групами фундаментальних положень вбачаємо в тому, що принципи місцевого самоврядування – це основні вимоги до *практичної діяльності* самоврядування з урахуванням не лише правових, а й політичних та управлінських аспектів, на відміну від принципів муніципального права, які є фундаментальними вимогами, що лежать в основі *правового регулювання* відповідних суспільних відносин. Однак той факт, що принципи муніципального права не закріплені прямо у текстах законодавчих актів, не зменшує їх зобов'язальної сили; такі «неявні» принципи, сформовані у доктрині чи судовій практиці, добре відомі у багатьох галузях.

Галузеві принципи права можуть мати різну генезу. Деякі з них є специфічними проявами («проєкціями») загальних принципів права, принципів конституційного права в цілому або є спільними для кількох суміжних галузей права; інші мають лише галузеву природу, пов'язану з особливостями предмету регулювання галузі. Це стосується і принципів муніципального права.

Пропонуємо набір основних принципів муніципального права, які можна «вивести» із нормативних положень основних джерел галузі – Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Деякі із них є «проєкціями» більш загальних принципів права; інші – специфічні для галузі. Таких принципів не може бути декілька десятків; водночас усі вони повинні мати правову природу, а не стосуватися політики самоврядування чи аспектів управлінської діяльності.

1. Одним з основних принципів конституційного права є принцип народовладдя чи, точніше демократії; він закріплений як у статті 1 («демократична держава»), так і у статті 5 Конституції. Будучи одною з підвалин конституційного ладу, цей принцип повинен знаходити свій вияв (мати «проєкцію»), зокрема, в рамках муніципального права.

Демократичний характер організації влади місцевого самоврядування, походження цієї влади від народу – носія суверенітету прямо передбачено у статті 5 Конституції. Вимога демократичної організації місцевого самоврядування конкретизується у статті 140 Конституції, а також у статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування: влада місцевого самоврядування здійснюється громадою (місцевим колективом) як безпосередньо, так і (в першу чергу і постійно) через представницькі виборні органи та виборну вищу посадову особу самоврядування, а також через органи «вторинного представництва» – виконавчі органи, сформовані представницькими. Таке «проєктування» конституційного принципу народовладдя, до складу якого належить вимога виборності представницьких органів, дозволяє сформулювати один із принципів муніципального права – **принцип місцевої демократії**: *Місьцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через представницькі виборні органи із залученням окремих форм прямої демократії*.

Зауважу, що цей принцип змушує з обережністю підходити до розгляду територіальної громади виключно як юридичної особи: відповідно до статті 92

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Цивільного кодексу України, юридична особа здійснює свої права та обов'язки через свої органи, але не безпосередньо.

2. Вимога *законності*, як відомо, є важливою складовою принципу верховенства права. Правова законність, відповідно до статті 19 Конституції, по-різному стосується невластних суб'єктів і суб'єктів владних повноважень. Однак це конституційне положення залишає без уваги основного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальну громаду, яка не є органом місцевого самоврядування, але наділена владними повноваженнями, які може здійснювати безпосередньо. Положення статті 140 Конституції, яке уповноважує громади вирішувати питання місцевого значення «в межах Конституції та законів України», поширює дію принципу законності у формі, викладеній у частині другій статті 19 Конституції, і на громаду як суб'єкта здійснення влади самоврядування.

Таким чином, загальний принцип законності, спроектований на галузь муніципального права, набирає змісту *принципу підзаконного характеру місцевого самоврядування*.

З цим принципом тісно поєднується інший аспект влади місцевого самоврядування, пов'язаний із дещо нечітким формулюванням статті 145 Конституції (які існують «права» місцевого самоврядування як суб'єкта здійснення влади?), зміст якого більш чітко викладений у статті 11 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає судовий захист сфери компетенції місцевого самоврядування від протиправного втручання з боку інших суб'єктів.

Однак слід мати на увазі, що судовий спір за участі органу місцевого самоврядування може мати своїм предметом не лише захист сфери компетенції самоврядування. Стаття 55 Конституції гарантує судовий захист будь-якому суб'єкту, права, свободи чи законні інтереси якого порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування чи його посадовою особою. Таким чином, здійснення місцевого самоврядування підлягає судовому захисту і нагляду.

У поєднанні із наведеним вище принципом підзаконного характеру місцевого самоврядування тепер можна сформулювати єдиний ***принцип підзаконності та підсудності місцевого самоврядування***. Цей принцип, який визначає становище місцевого самоврядування у системі публічної влади держави, можна вважати наслідком (галузевою «проекцією») конституційного принципу унітарної держави з її єдиною системою законодавчого регулювання усіх суспільних відносин, а також єдиною системою судової влади.

3. Для муніципального права велике значення має *принцип субсидіарності*. Це приклад принципу, який практично не згадується у вітчизняному законодавстві, однак визнаний доктриною; таким чином, це яскравий приклад «неявних» принципів права. У найбільш загальному сенсі принцип субсидіарності є відображенням концепції, згідно з якою механізм управління суспільством має будуватися «знизу вгору»; його приблизне формулювання викладене у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Цей принцип має велике значення для конкретизації повноважень місцевого самоврядування та їх розмежування з органами державної влади. Узагальнюючи різні позиції, висловлені щодо нього,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

пропонуємо таке визначення змісту **принципу субсидіарності**: *Публічно-владні функції повинні здійснюватися на якнайнижчому територіальному або ієрархічному рівні, на якому їх здійснення можливе та ефективне.*

Принцип субсидіарності має два важливі наслідки: по-перше, повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і вичерпними (інші адміністративні органи не повинні втручатися у сферу самоврядних повноважень); по-друге, можливість ефективно здійснювати певні повноваження означає *спроможність* самоврядування реалізувати свою владу, звідки випливає обов'язок держави сприяти місцевому самоврядуванню у забезпеченні його спроможності.

4. Специфічним галузевим принципом муніципального права є **принцип автономності місцевого самоврядування**, який забороняє адміністративний вплив органів виконавчої влади на функціонування місцевого самоврядування, реалізуючи ідею *децентралізації управлінської влади*. Зміст цього принципу становлять *три традиційні автономії – правова, організаційно-кадрова та матеріально-фінансова*.

До галузевих принципів муніципального права можна віднести і деякі загальні вимоги, спільні з адміністративним правом. Сюди належать *принцип публічності (відкритості)* функціонування місцевого самоврядування, а також два взаємовиключні *принципи колегіальності та єдиноначальності*, на яких засновано діяльність різних органів місцевого самоврядування. Останній випадок є цікавим, оскільки стосується існування не одного принципу права, а *двох альтернативних*, кожен з яких застосовується у своїй ситуації і виключає можливість застосування іншого.

Усі сформульовані тут положення, які пропонуються як принципи муніципального права, є загальними правовими вимогами, які лежать в основі конкретного правового регулювання муніципальних правовідносин. Питання, чи цей перелік принципів може бути доповнений, залишаємо відкритим.

Література:

1. Джерела конституційного права України / відпов. ред. Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик. Київ: Наукова думка, 2010. 710 с.

2. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142-164.

3. Ключковський Ю.Б. *Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні*. Київ: Ваіте, 2018. 908 с.

4. Крат В., Бабанли Р. Принципи права у практиці Верховного Суду: тернистий шлях від букви до духу. *Протокол UA. Юридичний інтернет ресурс*. 2023. 25 січня. URL: https://protocol.ua/ua/printsi_pi_prava_u_praktitsi_verhovnogo_sudu_ternistiy_shlyah_vid_bukvi_do_duhu (дата звернення 19.05.2024).

5. Галіахметов І.А. Принципи муніципального права: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*: збірник наук. праць. 2011. № 2. С. 92-8.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

6. Демиденко В.О. Принципи муніципального права як фундаментальна основа муніципальної реформи в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 40-44.

7. Батанов О.В. Принципи муніципального права як галузі права. *Український часопис муніципального права*. 2024. № 2. С. 3-23.

8. Корнієнко М.І. *Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання*: навч. посібник. Київ: Алерта, 2005. 144 с.

9. *Конституційне право України*: підручник; за ред. В.П. Колісника, Ю.Г. Барабаша. Харків: Право, 2010. 416 с.

10. Кравченко В.В. *Конституційне право України*: навч. посібник. Київ: Атіка, 2009. 608 с.