

## ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ПРИНЦИПИ В НОРМАХ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Галіахметов І.А.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правового регулювання економіки

ДВНЗ “Київський національний економічний університет

імені Вадима Гетьмана”

Стаття розглядає питання еволюції самоврядування місцевої громади, утвердження загальноправових принципів в нормах сучасного муніципального права України.

**Ключові слова:** загальноправові принципи, муніципальне право, самоврядування, територіальна громада

Статья рассматривает эволюционные проблемы становления местного самоуправления, что обусловили формирование общеправовых принципов и закрепление их в нормах муніципального права.

**Ключевые слова:** общеправовые принципы, муниципальное право, самоуправление, территориальная община

The article considers problems of development of a local self-government and main principles of norms of the municipal law.

**Keywords:** principles of law, municipal law, self-government, community

У розвинутих країнах побудова системи управління заснована на тезисі, що якість управління досягається лише в тому випадку, якщо рішення, що стосується різноманітних сфер функціонування громадянського суспільства, приймаються на рівні, як можна ближчому до конкретного суб'єкта або їх спільності (наприклад, муніципального утворення) [1, с. 6]. Тому для сучасної України характерним є процес змін основ і механізмів управління розвитку держави та суспільства. Українські трансформаційні процеси здійснюються в умовах глобалізації як економічних, так і культурних відносин в світовому суспільстві. Сьогодні держава не може будуватися за взірцем і подібно “суверенним державам” XVIII і XIX ст. Сучасна держава делегує багато функцій і повноважень на наддержавний рівень (наприклад, Євросоюзу або НАТО), а багато – на територіальний рівень (рівень місцевого самоврядування, рівень штатів, земель, кантонів, областей тощо). Тривалий час в нашій країні державні органи брали на себе відповідальність за стан життя населення, за певні стратегії і тактики розвитку суспільства. Сучасні задачі країни різко ускладнилися, тому в Україні відбуваються глибокі перетворення як інституційного, так і соціокультурного характеру. Вони зачепили, по суті, самі генераційні підґрунтя суспільства. Однією із пріоритетних задач, що стоїть перед Україною в умовах трансформації, є задача створення адекватної світу, що змінюється, системи політико-соціального управління, котра надасть можливість конструктивному співрозвитку суспільства і влади.

Таким чином, особливо **актуальним** сьогодні є, корінне перетворення владної системи і державної політики у всіх сферах суспільного життя, зокрема шляхом створення системи самоуправління на різних рівнях соціуму.

Територіальні соціальні спільноти – місцеві громади, що наділялися тою або іншою формою і рівнем автономією по відношенню до верховної влади, існували майже у всіх державних утвореннях, які

мали складну територіальну організацію (двох або більш рівневий ступінь організації). Однак наврядчи їх можна назвати організаціями самоврядування, оскільки автономно вони саме існували (формально, як утворення), а питання про автономне перевтілення такими організаціями, як громади, самих себе як нормативне питання в порядку денного не було. Між тим саме слово “самоврядування” (порівняйте німецьке “Selbstverwaltung”) розуміє звичайне відтворення дій, направлених на перевтілення такої організації саму себе без зовнішніх спонукань.

Науковою **метою** написання зазначеної статті є:

- дослідження **принципів** як загальнотеоретичних проблем правового регулювання, так і як питань правового галузевого (спеціального) регулювання муніципально-суспільних відносин, у межах державного управління;
- **принципів**, що дозволяють визначити правову природу джерел сучасного українського та зарубіжного муніципального права;
- теоретичні дослідження проблем взаємобумовленості як системи зв'язку загальноправових (конституційних) та муніципальноправових **принципів**.

Дослідженню норм-принципів муніципального законодавства, насамперед принципів права місцевого самоврядування [2], присвячені праці багатьох українських та іноземних учених, а саме: М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Васильєва, В.Ф. Годованець, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького та ін.

Принципи відображають особливості й тенденції формування та функціонування муніципального законодавства України і його норм. На жаль, цю досить важливу проблему недостатньо висвітлено в теорії муніципального права України. В російській теорії про муніципальне право виділяють зокрема, наступні загальноправові принципи, пов'язані із загальними умовами муніципально-правового регулювання, як: дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність муніципально-правового

регулювання; гарантії муніципально-правового регулювання [3, с. 99].

У Конституції України вперше за новітніх часів було проголошено, що в країні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Основний Закон, виходячи з міжнародних стандартів, закріпив три аспекти місцевого самоврядування: 1) елемент конституційного ладу; 2) засіб забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина; 3) права територіальної громади на місцеву автономію. Загальні засади конституційного ладу в Україні стосовно місцевого самоврядування проголошені в розділі XI Основного Закону [4, с. 1]. Тут потрібно зауважити, що право на місцеве самоврядування є тільки одним із видів муніципально-правових суспільних відносин та предметів правового регулювання нормами муніципального законодавства.

Звертаючись до розуміння принципів муніципального права України, зазначимо, що це вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права. Подібне визначення не претендує на всебічність. Однак, як вбачаємо, воно в цілому правильно орієнтує законодавця, відзначає те найважливіше, що він зобов'язаний утримувати під час створення соціально орієнтованого адміністративного права. Головним, що впливає з цього поняття, є нерозривна єдність суб'єктивного й об'єктивного, усвідомлення, що принципи муніципального права формувалися протягом певного періоду, їм притаманна прийнятність прогресивних загальнодемократичних ідей про природні права людини. Іншими словами, за межами соціальної активності та практичної діяльності суб'єктивні принципи муніципального права не можуть бути сформовані й закріплені, тим більше реалізовані. Разом з тим – і це важливо для законодавця – принципи муніципального права України, законодавча система якого прискорено формується, мають об'єктивно відбивати потреби та інтереси суспільства й держави, реально відповідати існуючим відносинам.

Стосовно значення принципів муніципального права України зауважимо, що вони є підґрунтям права, виступають активним центром у формуванні й розвитку муніципального права України. Принципи в узагальненому вигляді виражають природу муніципального права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання муніципально-правової діяльності, сприяють її оптимізації. Будучи ідеями та найважливішими положеннями, принципи муніципального права є вираженням об'єктивних суспільних потреб на місцевому рівні територіального управління, які народ України пред'являє до регулювання діяльності держави. Вони служать чинником підвищення правової культури громадян і є взаємопов'язані. Муніципальне право України, безумовно, не може слідувати тільки

одному принципу, яким би важливим він не був, а має формуватися й функціонувати з урахуванням усіх наявних принципів, насамперед, загальноправових.

Загальноправові принципи права – це аксіоматичні поняття на яких будується і функціонує правова система. Нагадаємо, що до загальних принципів права належать:

*Принцип свободи* – право виступає як міра свободи – політичної, економічної, ідеологічної;

*Принцип справедливості* – право виступає як міра справедливості;

*Принцип рівності* – це рівність усіх перед законом, рівність прав і обов'язків, незалежно від національної релігійної й іншої приналежності, службового й іншого положення, рівна відповідальність перед законом;

*Принцип гуманізму* – це право на життя, здоров'я, особисту волю і безпеку, право на охорону своєї честі і репутації, недоторканість особи й ін.;

*Принцип демократизму* – означає, що право і законодавство виражають волю народу, волю всіх і кожного, формуються через форми народовладдя: безпосередню і представницьку демократію;

*Принцип законності* – виражається у вимогах, а саме: а) якості нормативно-правових актів, несуперечності їх один одному (між ними має бути ієрархічна субординація залежно від юридичної сили); б) суворого додержання та виконання юридичних норм, правових приписів усіма суб'єктами – громадянами, їх громадськими та некомерційними організаціями, посадовими особами, державними органами. Передбачає також недопустимість зловживання суб'єктивним правом; в) невідворотної відповідальності за вину громадян і посадових осіб.

Усі норми-принципи муніципального права мають виходити з того, що суспільні інтереси реалізуються через права й законні потреби окремих соціальних груп і громадян. Служити суспільству або його частині (територіальній громаді) – значить, служити людині. Якщо інтереси окремих громадян не повною мірою співпадають із цілями розвитку суспільства, то муніципальне право України покликано забезпечити пріоритет всенародних інтересів. Однак робити це потрібно так, щоб особисті потреби не ігнорувалися, а максимально враховувалися й задовольнялися без порушення чинних законів. Справедливе, соціально-спрямоване муніципальне право не сумісне з будь-яким відхиленням від закону, принципів гуманізму й демократії.

В узагальненому вигляді цей принцип виражено в низці законів України, де на апарат органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад прямо покладають відповідні обов'язки. Наприклад, згідно зі ч. 2 ст. 2 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” [5] депутат зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу.

Отже, справедливість встановлення принципів муніципального права – це самоусвідомлення, що і

самооцінка права територіальної громади на самоврядування та організацію суспільного життя її жителів в правових формах, а тому і правова оцінка всього іншого, неправового. Будь-якого іншого принципу, крім правового, справедливості не має. Тому принципи муніципального права не тільки обумовлюються типом самої держави (ст. 1 Конституції зазначає, що Україна... “демократична, соціальна, правова”). Тобто створюються умови для реальної участі громадян у вирішенні державних і громадських справ), впливають із загальнолюдських принципів та знаходяться у системі зв'язку із конституційними принципами (ст. 3, 8, 15 Конституції України) [6]. Вони, як і конституційно-правові, наділені вищою імперативністю і особливою загальнозначимістю, адже обґрунтовують принципи пізнання державної місцевої (муніципальної) влади і принципи державного (територіального) устрою. Усвідомлення змісту принципів муніципального права України дозволяє розкрити основи організації індивідів у конституційно-правовому статусі територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста (ч. перша ст. 140 Конституції України). Загальнолюдські принципи муніципального права розкривають зміст народовладдя в Україні, яка здійснюється безпосередньо і через, зокрема, органи місцевого самоврядування.

Загальнолюдські (цивілізаційні) принципи права проявляють себе в державно-юридичних основах прав муніципальних утворень, що зумовлюються певним рівнем розвитку самоврядування в Україні, втілюють найкращі, прогресивні здобутки правової історії українського народу та людства в цілому. Принципи муніципального права спираються на норми міжнародних нормативних документів (Наприклад, Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” прийнято Верховною Радою України 15 липня 1997 року [7]. Таким чином, відповідно до ст. 9 Конституції України Європейська хартія “... є частиною національного законодавства України”, а її норми мають переважну силу над нормами законів України, п. 2 ст. 7 Закону України “Про міжнародні договори України”). До них, зокрема, належать:

по-перше, в юридичному змісті норми-принципи муніципального права закріплюють та захищають основні права людини – межі свободи людей та їх об'єднань – територіальних громад. Свобода людей та їх об'єднань – відносна в розумінні її фактичної незавершеності, історичної зміни та розвитку змісту муніципального права, його суб'єктів і меж, але вона абсолютна як вища правова цінність і принцип, а тому може бути критерієм прогресу розвитку державно-правових форм публічної влади, суспільних відносин, умов життя та становища особи в територіальній громаді і в суспільстві в цілому (*Принцип дотримання прав і свобод людини і громадянина*);

по-друге, вихідним, первинним офіційним джерелом суб'єктивних муніципальних прав і обов'язків постає не тільки закон як акт нормативного волевиявлення вищого представницького органу (Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” тощо [8]) але і пряме волевиявлення народу через місцеві референдуми (ст. 38 Конституції України), тобто *Принцип законності муніципально-правового регулювання*. Отже, муніципальним відносинам також відповідає “ідеал справедливості правового регулювання, заснований на моральній обґрунтованості і легітимності процесів правотворчості і правореалізації, в якості вищої цілі законності”[9, с. 7];

по-третє, юридична (формально-визначена і загальнообов'язкова) рівність суб'єктів муніципального права (територіальна громада, громадяни-жителі територіальної громади, органи місцевого самоврядування тощо; одночасно ст. 2 Цивільного кодексу України [10] визначає їх учасниками відповідних відносин) і перед державою, і перед законом. Отже, до позитиву ідеї формально-правової рівності можна віднести те, що цей принцип сприяв обмеженню політичної влади правом. Дехто з теоретиків та й практиків стверджує, що формально-правова рівність, скільки б її не декларували, яка б Конституція її не проголошувала (навіть, якщо ця конституція буде витримана у кращих традиціях права і в ній вдало виписано принцип повної справедливої рівності), ніколи не буде задовольняти всіх [11]. Такий підхід до проблеми, з нашого погляду, є правильним;

по-четверте, взаємопов'язаність (єдність) юридичних прав і обов'язків суб'єктів муніципального права;

по-п'яте, поведінка людей і їх об'єднань (територіальна громада) регулюється, як правило, за загальнодозвільним принципом “дозволено все крім того, що прямо заборонено законом” (ст. 19 Конституції чітко обумовлює на яких засадах ґрунтується правовий порядок в Україні). Необхідно зазначити, зокрема, що “в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування” (ст. 7 Конституції). Тим самим цей інститут зведено до рангу природного права територіальної громади [12];

по-шосте, закріплення в нормах Конституції та законодавстві про місцеве самоврядування процедурно-процесуальних механізмів, порядків здійснення захисту суб'єктивних муніципальних прав і обов'язків людей та їх об'єднань (територіальна громада);

по-сьоме, правосуддя як розв'язання суперечок, конфліктів з приводу здійснення муніципальних прав і обов'язків відбувається спеціальними незалежними органами держави – судами і має бути найефективнішою юридичною гарантією прав людини (ст. 7, 145 Конституції України, абз. 10 ст. 9 Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”[13]);

по-восьме, юридична відповідальність органів

місцевого самоврядування або посадової особи може мати місце тільки в разі вчинення ними винного протиправного діяння. Відповідальність перед державою настає тільки у випадку порушення зазначеними суб'єктами конкретного переліку: Конституції або законів України (ч. 1 ст. 76 Закону України "Про місцеве самоврядування"). Одночасно органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Відповідальність органів місцевого самоврядування і посадових осіб за здійснення певних державних повноважень настає тільки в тій мірі, в якій ці повноваження були забезпечені органами державної влади матеріальними і фінансовими коштами. Зокрема, вони можуть бути встановлені двосторонніми актами між державним органом влади і місцевим органом самоврядування, наприклад, як Угода щодо регіонального розвитку Івано-франківської області між Кабінетом Міністрів України та Івано-франківською обласною радою від 06.10.2010 року. Окремо потрібно зазначити, що дані суб'єкти не несуть відповідальність за дотримання актів місцевого самоврядування, а саме статутів територіальних громад;

по-дев'яте, презумпція невинності особи. Муніципальні відносини є публічно-владними, а отже, особа вважається невинною доти, доки її вину у вчиненні правопорушення не буде встановлено судом чи в процедурному порядку або компетентним органом держави або органом місцевого самоврядування, що визначений законом. Однак бувають в законодавстві норми, що є відхиленням із зазначеного принципу. Наприклад, абз. 9 ст. 9 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", передбачає право вимоги посадової особи на спонукання проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї; ст. 24 зазначеного Закону передбачає цивільно-правову відповідальність

посадової особи місцевого самоврядування (тобто, реалізується принцип винності як приватної особи);

по-десяте, в сучасних конституціях на перше місце поставлені принципи індивідуальної і колективної відповідальності громадян і самостійність громади [14];

по-одинадцяте, замість принципу публічності або відкритості на сучасному етапі розвитку конституції запроваджений принцип транспарентності, тобто конституційний обов'язок державних (муніципальних) органів інформувати про свою діяльність суспільство [15];

по-дванадцяте, новелою в конституційних положеннях держав світу є принцип забезпечення гендерної рівності (паритету або сприяння рівного доступу чоловіків і жінок до участі у виборах, зокрема, ст. 3 Конституції Франції у редакції 1999 року [16]) щодо представництва у всіх органах влади і місцевого самоврядування.

Типологічними принципами муніципального права України є ті його засади, які властиві усім демократичним державам світу, але зорієнтовані, насамперед, системі країн Європи. Особливість сучасної соціально-демократичної орієнтації України щодо внутрішньої муніципальної політики вбачається в тому, що принципи Європейського Союзу, Співдружності незалежних держав, Парламентської асамблеї Ради Європи тощо поступово наповнюються загальнолюдськими правовими засадами, все більш наближаються до рівня останніх та імплементуються в правовий простір нашої держави. Підґрунтям встановлення принципів муніципального права України є відображення в його нормах філософських парадигм про сучасну державу і права на самоврядування.

Закріплення зазначених принципів у законодавстві України дозволить вдосконалити систему місцевого самоврядування, наблизити місцеву владу до населення для більш оперативного і діючого задоволення потреб жителів територіальних громад.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Машина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации / Светлана Николаевна Машина. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2005. – 335с.
2. Корнієнко М.І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов [та ін.]; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького // Муніципальне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 85-114. – [352с.].
3. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: Монография / Александр Николаевич Костюков. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2003. – 304с.
4. Калиновський Б.В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: Автореферат на здобуття наукового ступеня к.ю.н. Спеціальність 12.00.02 - конституційне право / Богдан Валерійович Калиновський. – Київ: Національна академія внутрішніх справ, 2004. – [10с.] – С. 1.; Калиновський Б. Державні гарантії і правозахисна роль державних органів щодо здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування / Богдан Калиновський // Право України. – 2002. – №10. – С. 29-33.
5. Закон України "Про статус депутатів місцевих рад" від 11.07.2002 року №93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – №40. – Ст.290.
6. Конституція України від 28.06.1996 року №254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.142.

7. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15.07.1997 №452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №38. – Ст.249.
8. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 року №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст.170.
9. Вовленко Н.Н. Законность и правовой порядок / Н. Н. Вовленко; Волгогр. гос. ун-т. – Волгоград, 2006. – 135с.
10. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року №435/IV // Офіційний вісник України. – 2003. – №11. – Ст.461.
11. Мухмадеева Е.М. Статус права: справедливость и принцип формального равенства / Е.М. Мухмадеева // Вестник Томского государственного университета. – март. – 2008. – №308. – С.30-32; Нерсесянц В.С. Право – математика свободы: Опыт прошлого и перспективы / В.С. Нерсесянц. – М.: Юристъ, 1996. – 160с.; Ударцев С.Ф. Кропоткин. Из истории политической и правовой мысли / С.Ф. Ударцев. – М.: Юридическая литература, 1989. – 144с.
12. Слінько Т.М., Литвиненко Є.М. Становлення територіальної громади як парадигма розвитку місцевого самоврядування / Т.М. Слінько, Є.М. Литвиненко; Хмельницький університет управління та права // Університетські наукові записки. – 2006. – №2(18) . – С.80-81.
13. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 07.06.2001 року №2493-III // Офіційний вісник України. – 2003. – №11. – Ст.144.
14. Burgerliches Komitee “Ja zur neuen, besseren Kantonsverfassung”. – Mode of access: <http://www.kantonsverfassung-ja.ch/bericht.htm>.
15. Институты транспарентности государственного управления: канадский опыт для России / Под ред. Афанасьевой О.В., Кабышева С.В. – М.: Формула права, 2006. – 205с.
16. Godard J. Women in politics in France: is parite the best way to redress the balance? / J. Godard // Public law. – L., 2006. – Spring. – P. 124-139.