

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.553

DOI https://doi.org/10.32782/galician_studies/law-2023-4-8

Барвіненко Віталій Дмитрович,
кандидат наук з державного управління
ORCID ID: 0000-0001-9471-1134

ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті сформульовано тезу щодо того, що принципи місцевого самоврядування в адміністративному праві України не варто систематизувати (як це намагаються зробити численні дослідники-адміністративісти з інституційними принципами). Замість цього, доцільно звернути увагу та дослідити, які особливості має той чи інший принцип права при його застосуванні в межах галузі адміністративного права до інституту місцевого самоврядування.

Розрізняти (класифікувати) принципи місцевого самоврядування лише для адміністративного права може бути необґрунтовано, оскільки вони становлять загальноправовий фундамент. Замість того, щоб виділяти окремі принципи місцевого самоврядування для різних галузей національної правової системи, важливо досліджувати, як ці принципи конкретизуються та застосовуються в різних галузях права. Такий підхід до дослідження надасть можливість краще розуміти, як конкретні принципи впливають на адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування та його особливості. Вивчення конкретних прикладів та використання принципів місцевого самоврядування у різних галузях дозволить розкрити їхню універсальність та реальний вплив на правову систему загалом.

Резюмовано, що свідоме відмова від систематизації принципів інституту місцевого самоврядування при їхньому аналізі при проведенні адміністративно-правового дослідження є плідною. Загалом, такий підхід має свої переваги та недоліки, і ефективність визначається залежно від конкретного дослідження та його цілей. На підставі цього автором обстоюється підхід щодо того, що на сучасному етапі розвитку адміністративно-правової доктрини недоцільно систематизувати (класифікувати) принципи місцевого самоврядування.

Сформульовано пропозиції для подальшого удосконалення підходів до аналізу принципів місцевого самоврядування, у тому числі частіше звертатися до деталізації вивчення принципів місцевого самоврядування в адміністративному праві, щоб врахувати його конкретні особливості та вплив на діяльність владних органів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, принцип місцевого самоврядування, принципи адміністративного права, публічна влада, публічна служба, публічне адміністрування, органи публічної влади, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Barvinenko V. D. On The Question of The Classification of The Principles of Local Government as An Institute of Administrative Law

The article formulates the thesis that the principles of local self-government in the administrative law of Ukraine should not be systematized (as many administrative researchers with institutional principles are trying to do). Instead, it is expedient to pay attention and investigate what features this or that principle of law has when it is applied within the field of administrative law to the institution of local self-government.

It may be unreasonable to distinguish (classify) the principles of local self-government only for administrative law, since they form the foundation of general law. Rather than singling out separate principles of local self-government for different branches of the national legal system, it is important to examine how these principles are concretized and applied in different branches of law. This approach to research will provide an opportunity to better understand how specific principles affect the administrative and legal regulation of local self-government and its features. Studying specific examples and using the principles of local self-government in various fields will reveal their universality and real impact on the legal system in general.

It is summarized that a conscious refusal to systematize the principles of the local self-government institute during their analysis during administrative and legal research is fruitful. In general, this approach has its advantages and disadvantages, and the effectiveness is determined depending on the specific study and its objectives. On the basis of this, the author defends the approach that at the current stage of the development of the administrative-legal doctrine, it is impractical to systematize (classify) the principles of local self-government.

Proposals are formulated for further improvement of approaches to the analysis of the principles of local self-government, including more often turning to the detailed study of the principles of local self-government in administrative law in order to take into account its specific features and impact on the activities of authorities.

Key words: *local self-government, the principle of local self-government, principles of administrative law, public power, public service, issued by the public, organized by the public, and local self-government bodies.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі активізувались творчі пошуки у напрямі подальшого удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах існуючих реалій держави та суспільства. Важливим є й визначення тих векторів, які варто буде враховувати після того, як буде поновлений процес муніципальної реформи та децентралізації, який наразі призупинено. У зв'язку з цим питання принципів місцевого самоврядування, у першу чергу в адміністративному праві, набувають важливого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відповідні питання інколи привертала увагу вчених (дивись, наприклад, [1–4]). Також варто зазначити, що цікавою публікацією, присвяченою інституційним принципам, є стаття О.О. Панової на тему «Щодо класифікації принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні». Вона демонструє, що аналіз інституційних принципів проводиться з виокремленням загальних принципів (щоправда, О.О. Панова не вказує, «загальні принципи» чого, але з контексту можна дійти висновків, що йдеться про загальні принципи права). Авторка пропонує уважати, що «до загальних принципів адміністративно правового забезпечення публічної безпеки віднесено: принцип верховенства права, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, принцип взаємної відповідальності держави і людини, принцип гуманізму і справедливості» [5, с. 57]. Крім загальних принципів, О.О. Панова виокремлює ще 2 групи принципів – базові та специфічні.

Метою статті є аргументація тези щодо того, що принципи місцевого самоврядування в адміністративному праві України не варто систематизувати (як це намагаються зробити численні дослідники-адміністративісти з інституційними принципами).

Основний текст. Повертаючись до процитованої вище статті О.О. Панової варто підкреслити, що авторка пропонує відносити «до базових принципів – принцип гнучкості, принцип комплексності, оптимальності, ефективності, результативності» [5, с. 57]. А «до специфічних принципів – принцип законності і принцип пріоритету норм міжнародного права над нормами вітчизняного законодавства, а також, принцип об'єктивності, безперервності забезпечення публічної безпеки, персональної відповідальності, поєднання загальнодержавного і децентралізованого контролю» [5, с. 57]. При цьому з тексту незрозуміло, чому деякі принципи віднесені до базових чи до специфічних. Наприклад, принцип законності, враховуючи його належність до загальноправових принципів, цілком міг би виступати в якості «загального принципу адміністративного права», так само як і принцип пріоритету норм міжнародного права над нормами вітчизняного законодавства (до речі, в Україні останній принцип має особливості свого застосування). Отже, доцільно взяти до уваги цю класифікацію – але з тієї точки зору, що вона демонструє те, що її авторці не вдалося систематизувати аналізовані інституційні принципи достатньо переконливо, таким чином, щоб її пропозиція була точною та не викликала зауважень.

Отже, систематизація принципів місцевого самоврядування в науці адміністративного права України є важливим аспектом для розуміння та вдосконалення механізмів управління на місцевому рівні. Цей підхід передбачає впорядкування та класифікацію базових принципів, які визначають організацію та функціонування органів місцевого самоврядування. Безперечно, будь-яка систематизація у цілому, як правило, сприяє ясній організації тієї чи іншої системи. Тому може виникнути думка, що систематизація принципів місцевого самоврядування у науці адміністративного права сприятиме подальшій розбудові місцевого самоврядування та створенню правової бази для забезпечення його функціонування; що це дозволить у подальшому вдосконалювати механізми взаємодії між органами публічної влади на різних рівнях та підвищувати ефективність локального управління.

Однак, наведені вище приклади та авторські творчі розвідки у цьому напрямі надають підстави сформулювати протилежну тезу – щодо того, що принципи місцевого самоврядування в адміністративному праві України не варто систематизувати (як це намагаються зробити численні дослідники-адміністративісти з інституційними принципами). Замість цього, доцільно звернути увагу та дослідити, які особливості має той чи інший принцип права при його застосуванні в межах галузі адміністративного права до інституту місцевого самоврядування.

Автором було обґрунтовано, що в українській юридичній науці не поки що немає хоча б частково усталеного переліку принципів місцевого самоврядування, так само як і в нормативних джерелах (більшість спирається на основний муніципальний кодифікований Закон, що містить такий перелік – на Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Аналіз більшості принципів, які стосуються місцевого самоврядування, є загальними (універсальними) та застосовними до всіх галузей права. Зазначимо, що такі його принципи, такі як законність, самостійність, відповідальність перед територіальною громадою, прозорість тощо мають загальноправову сутність і можуть бути застосовані у будь-якому правовому контексті (в межах будь-якої галузі національної системи права). Важливо розуміти, що ці та інші принципи є фундаментальними правовими концепціями, які визначають основні принципи справедливості, ефективності та законності в будь-якій сфері права. Вони є основою правової системи та її цілісності.

Розрізнити принципи місцевого самоврядування лише для адміністративного права може бути необґрунтовано, оскільки вони становлять загальноправовий фундамент. Замість того, щоб виділяти окремі принципи місцевого самоврядування для різних галузей національної правової системи, важливо досліджувати, як ці принципи конкретизуються та застосовуються в різних галузях права. Такий підхід до дослідження надасть можливість краще розуміти, як конкретні принципи впливають на адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування та його особливості. Вивчення конкретних прикладів та використання принципів місцевого самоврядування у різних галузях дозволить розкрити їхню універсальність та реальний вплив на правову систему загалом.

Позитивні аспекти такого підходу включають наступні.

По-перше, це врахування універсальної природи принципів права, які застосовуються в адміністративному праві у контексті інституту місцевого самоврядування. Адже застосування загальних принципів до всіх галузей права сприяє створенню єдиної правової бази та підтримує їхню універсальність і застосовність в будь-якому контексті.

По-друге, це врахування цілісності правової системи: Такий підхід сприяє утриманню цілісності та єднання різних галузей права під загальними принципами, що полегшує взаємодію та розуміння національної системи права в цілому.

По-третє, це ефективність дослідження: Дослідження того, як принципи застосовуються в різних галузях, дозволяє зрозуміти їхню конкретну роль та вплив, сприяючи глибшому розумінню функцій та механізмів правових норм. Відповідно, ці дослідження загального характеру можуть бути деталізовані на рівні галузевих юридичних наук.

Окрім позитивних аспектів, такий підхід має і свої негативні аспекти, які важливо усвідомлювати та враховувати.

До числа цих аспектів належить, у першу чергу, загроза недооцінки специфіки галузей права. Мається на увазі, що застосування загальних принципів може не враховувати унікальні аспекти та особливості різних галузей права, що може призвести до недооцінки їхнього впливу та значення. У нашому дослідженні це враховано, наприклад, значна увага приділяється розробкам фахівців-конституціоналістів, які можуть бути застосовані при проведенні адміністративно-правових досліджень принципів інституту місцевого самоврядування.

Другим недоліком може бути втрата деталізації. Завжди при проведенні наукових досліджень існує ризик того, що загальні принципи можуть бути абстрактними та не надавати деталізованого погляду на конкретні аспекти галузей права, що ускладнює їхнє реалізоване використання в практиці. Знов-таки, цей недолік як можливу тенденцію доцільно взяти до уваги при дослідженні принципів інституту місцевого самоврядування як одного з інститутів адміністративного права України.

Третім недоліком відмови від систематизації при дослідженні принципів інституту місцевого самоврядування в межах адміністративно-правової доктрини може бути певна втрата специфічності. Вона полягає у тому, що дослідження загальних принципів може втратити аспекти специфічні для адміністративного права, оскільки усі галузі права мають свої особливості та вимоги.

Отже, свідома відмова від систематизації принципів інституту місцевого самоврядування при їхньому аналізі при проведенні адміністративно-правового дослідження є плідною. Загалом, такий підхід має свої переваги та недоліки, і ефективність визначається залежно від конкретного дослідження та його цілей. На підставі цього автором обстоюється підхід щодо того, що на сучасному етапі розвитку адміністративно-правової доктрини недоцільно систематизувати (класифікувати) принципи місцевого самоврядування.

Відсутність необхідності класифікувати принципи місцевого самоврядування в межах науки адміністративного права України обґрунтовується наявністю декількох причин:

– універсальністю принципів місцевого самоврядування: вище вже зазначалось, що принципи місцевого самоврядування мають універсальний характер і застосовуються до різних сфер права. Розгляд їх виключно в рамках адміністративного права може призвести до обмеженого розуміння їхнього значення та впливу;

– єдність правової системи: принципи місцевого самоврядування є основоположними для будь-якої правової системи. Виділення їх у вигляді окремої категорії в межах одного з інститутів адміністративного права може сприяти розриву та розірванню їхнього взаємозв'язку з іншими галузями права національної правової системи (понад усе, з галуззю конституційного права);

– інтегрований підхід: сучасний підхід до вивчення правових явищ передбачає інтегрований підхід, коли розглядаються ті аспекти, які охоплюють всю систему права. Окрема класифікація в межах адміністративного права може викликати штучні обмеження;

– інтердисциплінарний характер місцевого самоврядування: поняття та принципи місцевого самоврядування безпосередньо пов'язані з різними аспектами, проявами суспільного життя, такими як політика, соціологія, економіка. Дослідження цих принципів лише в рамках адміністративного права не враховує «повної картини»;

– збереження цілісності та актуальності: включення принципів місцевого самоврядування в загальну наукову область дозволяє зберігати цілісність та актуальність їхнього дослідження, а не обмежувати їх в межах окремої галузі.

Таким чином, враховуючи універсальність, інтегрованість та міжгалузевий характер принципів місцевого самоврядування, класифікація їх в межах адміністративного права може виявитися необґрунтованою та обмеженою.

Зрозуміло, що цей підхід має свої переваги та недоліки. До числа переваг такого підходу слід відносити наступні:

– інтеграція та узгодженість: збереження єдності та узгодженості вивчення принципів місцевого самоврядування в рамках загальних наукових досліджень сприяє інтеграції і узгодженню з іншими сферами права та суміжними науками;

– більш глибоке розуміння: дослідження принципів місцевого самоврядування у комплексі дозволяє отримати більш глибоке та повне розуміння їхнього впливу та ролі у правовій системі;

– інтердисциплінарний підхід: врахування різних аспектів, які охоплюють принципи місцевого самоврядування, може стимулювати інтердисциплінарний обмін інформацією та перспективами між різними галузями наук.

Саме тому слід рекомендувати при дослідженні принципів місцевого самоврядування в межах інституційно-адміністративного аналізу звертатись також і до напрацювань фахівців з конституційного права України.

До числа недоліків такого підходу слід відносити наступні:

– певну розпливчатість, яка може тягнути за собою відсутність конкретизації у тексті дослідження, у висновках та пропозиціях, сформульованих на підставі дослідження: інтеграція принципів у загальні наукові рамки може спричинити втрату конкретності та унікальності їх вивчення, оскільки вони будуть розглядатися у загальних термінах;

– можлива втрата деталізації: розглядання принципів у широкому контексті може утруднити виявлення конкретних аспектів та взаємозв'язків, які є специфічними для адміністративного права;

– недооцінка особливостей адміністративного права: зосередження на загальних аспектах може викликати недооцінку унікальних властивостей та особливостей принципів місцевого самоврядування в адміністративному праві;

– неоднаковість у використанні принципів: різні галузі права можуть використовувати принципи місцевого самоврядування по-різному, інколи забезпечення їхньої єдності може виявитися складним завданням.

Загалом, переваги та недоліки обраного підходу залежать від конкретних цілей дослідження та області застосування принципів місцевого самоврядування.

Висновок. Враховуючи зазначені позитивні та негативні аспекти інтегрованого підходу до вивчення принципів місцевого самоврядування в контексті наукових досліджень, можна зробити деякі висновки.

До числа позитивних аспектів такого підходу відносяться: інтеграція та узгодженість (адже збереження єдності та узгодженості вивчення принципів місцевого самоврядування в рамках загальних наукових досліджень сприяє інтеграції і узгодженню з іншими галузями права та суміжними науками); більш глибоке розуміння, аналіз: дослідження принципів місцевого самоврядування у комплексі дозволяє отримати більш глибоке та повне розуміння їхнього впливу та ролі у правовій системі; інтердисциплінарний підхід – адже врахування різних аспектів, які охоплюють принципи місцевого самоврядування, може стимулювати інтердисциплінарний обмін інформацією та перспективами їхнього подальшого удосконалення, уточнення їхнього переліку між різними галузями наук.

До числа негативних аспектів такого підходу відносяться: ймовірність надзвичайно високого ступеня узагальнення: інтеграція принципів у загальні наукові рамки може спричинити втрату конкретності та унікальності їх вивчення, оскільки вони будуть розглядатися у загальних термінах; можлива втрата деталізації: розглядання принципів у широкому контексті може утруднити виявлення конкретних аспектів та взаємозв'язків, які є специфічними для адміністративного права, інші.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі. В якості пропозицій для подальшого удосконалення підходів до аналізу принципів місцевого самоврядування можна запропонувати:

- частіше звертатися до деталізації вивчення принципів місцевого самоврядування в адміністративному праві, щоб врахувати його конкретні особливості та вплив на діяльність владних органів;
- продовжувати роботу з інтеграцією принципів місцевого самоврядування в загальний науковий контекст, забезпечуючи при цьому збереження їхньої універсальності та цілісності;
- розвивати збалансований підхід, що враховує загальні принципи та особливості в контексті адміністративного права, зокрема.

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. Панова О.О. Щодо класифікації принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*. Харків, 2019. С. 56–58.

References

1. Mishyna, N.V. (2023) Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Law Herald*, 3, 146–151 [in English]
2. Qaracayev, C. (2022). Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*, 3, 135–138 [in English]
3. Qaracayev, C. (2022). Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. Ser.: Jurisprudence*, 57, 24–27 [in English]
4. Mishyna, N. (2023). Decentralization: European court of human rights' judgements implementation. *Scientific works of the National University "Odesa Law Academy"*, 32, 94–99 [in English]
5. Panova, O.O. (2019). Shchodo klasyfikatsiyi pryntsyviv administratyvno-pravovoho zabezpechennya publichnoyi bezpeky v Ukraini [On the Classification of Principles of Administrative-Legal Support for Public Safety in Ukraine]. *Modern Issues of Legal, Economic, and Social Development of the State*. Kharkiv, pp. 56–58 [in Ukrainian].