

ТЕОРЕТИЧНЕ ПІДГРУНТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**THEORETICAL BASIS OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE**

Черній В.Д., здобувач кафедри
адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

У статті проаналізовано теоретичні напрацювання О.Й. Вовка щодо питання правового регулювання місцевого самоврядування. Зауважено, що представляється не дуже вірним вести мову про «вітчизняні муніципальні органи». В Україні поняття «муніципалітет», так само як і прикметник «муніципальний» не майже не застосовуються на нормативному рівні, у т.ч. в останні роки. Практики також не дуже часто вдаються до їхнього застосування, виключення становить хіба що словосполучення «муніципальна реформа».

Найбільш активно прикметник «муніципальний» застосовують вчені. Існує низка підручників, навчальних посібників, методичних видань з такої навчальної дисципліни, як «муніципальне право України». Однак, варто відмітити, що найбільш поширеним прикметник «муніципальний» є у працях конституціоналістів, – звернення до розробок фахівців з адміністративного права свідчить про те, що перевага надається більш класичному та такому, що застосовується в Основному Законі України 1996 року, в інших актах чинного законодавства поняттю «місцеве самоврядування». Також варто наголосити на справедливості цього – адже в Україні відсутні муніципалітети та муніципальні органи, натомість наявні органи місцевого самоврядування, які формуються відповідно до адміністративно-територіального поділу для захисту інтересів одної чи кількох територіальних громад.

Резюмуючи свої напрацювання, О.Й. Вовк пропонує авторське визначення аналізованого поняття. У цьому визначенні є багато того корисного, що може бути запозичено для формулювання поняття «адміністративно-правове регулювання системи органів місцевого самоврядування». Однак, є й положення, які викликають зауваження: а) навряд чи доречно застосовувати поняття «місцеві самоврядні органи», – адже у законодавстві України йдеться про «органи місцевого самоврядування»; б) у визначеннях традиційно не застосовують оціночні поняття – не дуже зрозуміло, яка частка публічних справ вважається «істотною»; в) тавтологічно виглядає конструкція «місцеві мешканці територіальних громад». Відповідно до Основного Закону України, територіальна громада – це жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Таким чином, це не адміністративно-територіальна одиниця, що має своїх мешканців, а сукупність жителів села тощо.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, територіальна громада, місцева виконавча влада, публічна влада.

The article analyzes the theoretical developments of O.Y. Vovk on the issue of legal regulation of local self-government. It is noted that it does not seem very true to talk about "domestic municipal authorities". In Ukraine, the concept of "municipality", as well as the adjective "municipal" is almost not used at the regulatory level, including in recent years. Practitioners also do not use them very often, with the exception of the phrase "municipal reform".

The most actively used adjective "municipal" is used by scientists. There are a number of textbooks, manuals, methodical publications on such a discipline as "municipal law of Ukraine". However, it should be noted that the most common adjective "municipal" is in the works of constitutionalists. legislation on the concept of "local self-government". It is also worth emphasizing the fairness of this – because in Ukraine there are no municipalities and municipal bodies, but there are local governments, which are formed in accordance with the administrative-territorial division to protect the interests of one or more territorial communities.

Summarizing his work, O.Y. Vovk offers an author's definition of the analyzed concept. In this definition, there is much that can be borrowed to formulate the concept of "administrative and legal regulation of the system of local government". However, there are also provisions that provoke remarks: a) it is hardly appropriate to apply the concept of "municipal government bodies", as the legislation of Ukraine refers to "local self-government bodies"; b) evaluative concepts are not traditionally used in definitions – it is not very clear what part of public affairs is considered "significant"; c) the construction "local inhabitants of territorial communities" looks tautological. According to the Basic Law of Ukraine, a territorial community is a group of residents of a village or a voluntary association of residents of several villages, settlements and cities. Thus, it is not an administrative-territorial unit that has its own inhabitants, but the residents of the administrative territorial unit.

Key words: administrative regulation of local self-government, local self-government, territorial community, local executive power, public power.

Актуальність. У сучасній українській літературі багато уваги приділяється питанням правового регулювання системи органів місцевого самоврядування. Слід відзначити, що більшість авторів, які висловлюються з приводу цих проблем, є представниками муніципального напрямку юридичної науки (дивись, наприклад, [1 – 3]). Не викликає сумнівів, що при здійсненні адміністративно-правових досліджень слід ретельно опрацювати висновки та пропозиції представників науки конституційного та муніципального права, присвячені питанням місцевого самоврядування.

Варто, однак, зауважити, що для досліджень адміністративно-правового регулювання системи органів місцевого самоврядування значно більш цікавими є напрацювання тих вчених, які є фахівцями з теорії держави і права. Їхні висновки та пропозиції мають більш високий ступінь узагальненості (у порівнянні з висновками та пропозиціями фахівців з конституційного та муніципального права). А отже, кожна розробка у цьому напрямі представляє неабиякий інтерес.

Дослідженість. Фахівці з теорії держави і права розробляють переважно питання правового регулювання у цілому (наприклад, П.М. Рабінович, О.В. Петришин, О.Ф. Скакун). Однак, вкрай мало праць присвячено саме проблемам правового регулювання системи органів місцевого самоврядування.

На монографічному рівні подібні дослідження поки що відсутні. Найбільш близькою за тематикою є праця О.Й. Вовка на тему «Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект». Ця наукова стаття була опублікована у 2018 році.

Метою статті є аналіз пропозицій О.Й. Вовка щодо теоретичних аспектів правового регулювання місцевого самоврядування на предмет доцільності їх застосування при розробці питань адміністративно-правового регулювання системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Перш за все варто відмітити, що О.Й. Вовк, окреслюючи стан дослідженості обраної проблеми, не посилається на праці фахівців з адміністративного права, що є певним недоліком його дослідження у цілому та зокрема (у контексті

того, що його напрацювання можна було б більш широко застосовувати при аналізі адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування, системи органів місцевого самоврядування). Цей висновок сформульовано з урахуванням тих прізвищ, які О.Й. Вовк наводить у вступній частині своєї статті – він згадує таких відомих фахівців з теорії держави і права, як С.В. Бобровник, О.В. Зайчук, О.Ф. Скакун, Т.І. Тарахонич, інших. Водночас, у переліку відомих вчених, які досліджували цю проблему, автор наводить прізвища О.В. Батанова, М.І. Корнієнка, В.Ф. Погорілка, О.В. Прієшкіної, А.О. Ткачука та інших фахівців з конституційного та муніципального права України. А отже, штучне «відокремлення» напрацювань адміністративістів з цього питання виглядає недоречним.

У контексті аналізу обраної статті важливо звернути увагу на те, що О.Й. Вовк обрав метою своєї публікації «теоретико-правовий аналіз правового регулювання місцевого самоврядування (як суспільного феномена) з урахуванням існуючих наукових дослідок та практики сучасних вітчизняних муніципальних органів» [4, с. 20]. Навряд чи коректним буде критично оцінювати те, як інший дослідник сформулював предмет свого дослідження. Однак варто зазначити, що представляється не дуже вірним вести мову про «вітчизняні муніципальні органи». В Україні поняття «муніципалітет», так само як і прикметник «муніципальний» не майже не застосовуються на нормативному рівні, у т.ч. в останні роки. Практики також не дуже часто вдаються до їхнього застосування, виключення становить хіба що словосполучення «муніципальна реформа».

Найбільш активно прикметник «муніципальний» застосовують вчені. Так, навіть назва спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право сформульована за його допомогою. Існує низка підручників, навчальних посібників, методичних видань з такої навчальної дисципліни, як «муніципальне право України». Однак, варто відмітити, що найбільш поширеним прикметник «муніципальний» є у працях конституціоналістів, – звернення до розробок фахівців з адміністративного права свідчить про те, що перевага надається більш класичному та такому, що застосовується в Основному Законі України 1996 року, в інших актах чинного законодавства поняттю «місцеве самоврядування». Також варто наголосити на справедливості цього – адже в Україні відсутні муніципалітети та муніципальні органи, натомість наявні органи місцевого самоврядування, які формуються відповідно до адміністративно-територіального поділу для захисту інтересів одної чи кількох територіальних громад.

Отже, на початку ознайомлення з дослідженням О.Й. Вовка привертає увагу його не дуже ретельне ставлення до обрання засобів висловлення, формулювання результатів власних напрацювань.

Ще одним аргументом на користь сформульованого вище зауваження є те, що О.Й. Вовк, дослідивши поняття «правового регулювання», доходить висновку щодо того, що в сучасній юридичній літературі воно застосовується у широкому та у вузькому розумінні. О.Й. Вовк справедливо узагальнив, що «до компонентного складу цього правового явища в широкому значенні належать усі форми впливу на свідомість і поведінку суб'єктів права, що передбачає можливість застосування всіх нормативних та індивідуальних юридичних засобів для упорядкування суспільних відносин. А у вузькому значенні, упорядкування суспільних відносин здійснюється за допомогою застосування виключно нормативних юридичних засобів, тобто механізму правового регулювання» [4, с. 21].

Водночас, він доходить думки щодо того, що, «характеризуючи таке суспільне явище, як місцеве самоврядування, необхідно застосовувати широкий підхід до визначення правового регулювання» [4, с. 21]. Слід відмітити, що – як було зазначено вище – ця думка є авторською позицією, а отже, навряд чи варто її критикувати. Проте,

зауваження викликає побудова наступної частини досліджуваної статті. Адже те, як саме О.Й. Вовк характеризує правове регулювання місцевого самоврядування, свідчить про те, що він веде мову про правове регулювання, виходячи з вузького підходу – а не з широкого підходу, який він вважає більш доречним. Так, у статті немає нічого про «форми впливу на свідомість і поведінку суб'єктів права, що передбачає можливість застосування всіх нормативних та індивідуальних юридичних засобів для упорядкування суспільних відносин».

Спочатку О.Й. Вовк приділяє чільну увагу самому явищу місцевого самоврядування. Він справедливо та обгрунтовано починає з того, що досліджує етимологію слова «самоврядування». Доволі цікавою філологічною знахідкою цього фахівця з теорії держави і права є те, що він зазначає: похідна «врядування» походить від давньослов'янського слова «ряд» – договір, угода тощо, тобто прийняття рішення, домовляючись між собою, а «самоврядувати» – укладати спільні ухвали з власної волі, добровільно через домовленість, без втручання сторонніх осіб, яке може відбуватися як на приватному (особистісному), так і на колективному громадському рівнях» [4, с. 21].

Водночас, філологічній частині дослідження бракує балансу у частині того, що О.Й. Вовк майже не приділяє уваги етимології слова «місцевий». Думається, що воно є так само важливим, як і іменник «самоврядування». У контексті адміністративно-правових досліджень варто зазначити, що з точки зору публічного адміністрування більш важливим як раз є прикметник «місцевий» – його значення у сукупності з іменником «самоврядування» надає можливість співвіднести місцеве самоврядування з державним управлінням.

Аналізуючи визначення поняття «місцеве самоврядування» у сучасній юридичній літературі, автор починає з Р.Гнейста. Безперечно, цей відомий німецький юрист приділив чільну увагу дослідженням місцевого самоврядування, однак, це поняття було запроваджено далеко не ним (як хибно вважає О.Й. Вовк). Навіть аналіз історичного періоду, коли жив Р. Гнейст (XIX сторіччя) є аргументом на користь того, що він не міг запровадити у науковий обіг це поняття – місцеве самоврядування існувало вже протягом сторіч.

Так само зауваження викликає і перелік наукових посилань автора на те, як поняття «місцеве самоврядування» визначається у сучасній юридичній літературі. Більшість посилань зроблено на праці фахівців з конституційного та муніципального права України. Однак, те, як саме О.Й. Вовк обрав, на яких дослідників посилається, свідчить про доволі поверхове знайомство зі станом наукових розробок у цій сфері.

Так, більшість дослідників місцевого самоврядування в Україні віддають належне тому, як ґрунтовно проробляли питання сутності, змісту та організації місцевого самоврядування професори М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.М. Любченко, О.Ф. Фрицький. Слід зазначити, що посилань на їхні праці у дослідженні О.Й. Вовка немає. Найбільш відомими з числа тих авторів, дефініції яких він наводить, є В.В. Кравченко та М.В. Пітцик; крім того, є згадка і про тезаурусні напрацювання Н.В. Камінської, В.В. Попка, Т.С. Смірної, які є значно менш відомими науковій громадськості.

Нарешті, слід зазначити, що у своєму дослідженні питань правового регулювання місцевого самоврядування О.Й. Вовк не обійшов увагою такі його аспекти як:

- метод правового регулювання місцевого самоврядування (у цій частині дослідження є лише посилання на те, як О.Ф. Скакун пропонує визначати ці методи, та які методи зараз наявні, конкретних пропозицій по відношенню до методів правового регулювання місцевого самоврядування в Україні не сформульовано);

- принципи правового регулювання місцевого самоврядування (у його статті – «принципи місцевого самовря-

дування», дивись стор. 25, хоча навряд чи їх варто ототожнювати – наприклад, принцип колегіальності є принципом місцевого самоврядування, однак не входить до переліку принципів правового регулювання місцевого самоврядування);

– види правового регулювання місцевого самоврядування (у цій частині дослідження автор посиляється на розробки С.В. Бобровник та пропонує виділяти нормативне та індивідуальне правове регулювання місцевого самоврядування).

Обґрунтовуючи необхідність виділяти нормативне та індивідуальне правове регулювання місцевого самоврядування, О.Й. Вовк переходить до їхніх характеристик.

Усі заходи правового регулювання місцевого самоврядування правовими нормами О.Й. Вовк пропонує угрупувати наступним чином:

1) міжнародно-правові акти (у т.ч. Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р., Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. та інші);

2) національні, внутрішньодержавні нормативно-правові акти (у т.ч. Конституція України 1996 року, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року; також автор наводить назви аналогічних кодифікованих законів про місцеве самоврядування в інших країнах);

3) нормативні акти органів місцевого самоврядування (у т.ч. статuti територіальних громад, рішення представницьких органів місцевого самоврядування, акти виконавчих органів місцевого самоврядування тощо).

Варто зауважити – знов-таки, з точки зору дослідження адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні – що тут бракує важливих груп нормативно-правових актів.

По-перше, це нормативні акти місцевих органів виконавчої влади. У частині делегування повноважень, спільної діяльності на користь територіальної громади, об'єднаної територіальної громади, кількох територіальних громад вони є важливими та значущими, особливо коли йдеться про акти відповідних місцевих державних адміністрацій.

По-друге, це нормативні акти центральних органів виконавчої влади України. Так, Кабінет Міністрів України

часто виступає автором концепцій чергового етапу муніципальної реформи. А сама муніципальна реформа відбувається під координацією Міністерства розвитку громад та територій України.

Резюмуючи свої напрацювання, О.Й. Вовк пропонує авторське визначення аналізованого поняття. Він вважає, що правове регулювання місцевого самоврядування – це «спрямований упорядкований процес впливу на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, який здійснюється державою та громадянським суспільством за допомогою правових норм, а також дозвільних, зобов'язуючих й заборонних способів для реалізації місцевими самоврядними органами в межах законодавства самостійного регулювання та врядування істотною часткою публічних справ, під особисту відповідальність, в інтересах усіх місцевих мешканців територіальних громад» [4, с. 25-26].

Висновок. У цьому визначенні є багато того корисного, що може бути запозичено для формулювання поняття «адміністративно-правове регулювання системи органів місцевого самоврядування». Однак, є й положення, які викликають зауваження.

По-перше, навряд чи доречно застосовувати поняття «місцеві самоврядні органи», – адже у законодавстві України йдеться про «органи місцевого самоврядування».

По-друге, у визначеннях традиційно не застосовують оціночні поняття – не дуже зрозуміло, яка частка публічних справ вважається «істотною».

По-третє, тавтологічною виглядає конструкція «місцеві мешканці територіальних громад». Відповідно до Основного Закону України, територіальна громада – це жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Таким чином, це не адміністративно-територіальна одиниця, що має своїх мешканців, а сукупність жителів села тощо.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у тому, щоб дослідити і інші точки зору вчених на аналізовані проблеми та запропонувати визначення поняття «адміністративно-правове регулювання системи органів місцевого самоврядування».

ЛІТЕРАТУРА

1. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228-233.
2. Мішина Н. В. Право на територіальну самоорганізацію населення: поняття і гарантії реалізації. *Юридичний вісник*. 2009. № 1. С. 33 – 39.
3. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.
4. Вовк О.Й. Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 19-27.