

ПРИНЦИПИ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сучасному етапі в Україні все більш нагальним стає подолання економічної кризи. Очевидно, що для цього вже недостатньо зусиль тільки органів державної влади. Своєчасною буде допомога органів іншого різновиду публічної влади — органів місцевого самоврядування. Однак в Україні вони традиційно є вельми слабкими, свідченням чого є постійні муніципальні реформи, які тривають із проголошення незалежності України. Доктринальне забезпечення процесів підвищення ефективності функціонування національної системи органів місцевого самоврядування є важливим науковим завданням. При його виконанні дослідники зустрічаються з низкою проблем, однією з яких є відсутність чітко визначених напрямків муніципальної реформи, принципів її проведення. Думається, що виокремлення принципів муніципалізму сприятиме коректуванню напрямку реформи органів місцевого самоврядування в Україні і підвищенню її ефективності.

Проблеми сучасного українського муніципалізму найбільш активно досліджують О. В. Батанов, М. О. Баймуратов. Що ж до принципів муніципалізму, то наразі існує лише одна праця, присвячена цьому питанню — стаття І. В. Бабічева «Основания российского муниципализма и его принципы»; також відповідний матеріал увійшов до тексту його докторської дисертації. Отже, стаття «Принципи сучасного українського муніципалізму: постановка проблеми» є внеском автора у формування доктрини сучасного українського муніципалізму. При написанні статті автор спирався також на праці вчених, які досліджували принципи сучасного українського конституціоналізму — А. З. Георгіци, А. Р. Крусян, В. М. Шаповала.

Ціллю статті є виокремити категорію «принципи муніципалізму» та запропонувати підходи до формування переліку цих принципів (який, звісно, не може бути вичерпним).

В українсько- і російськомовній юридичній літературі тільки відбувається поширення використання терміна «муніципалізм» для позначення концепції, на підставі сукупності принципів якої базується особливий режим функціонування самоврядної влади, що передбачає пріоритет прав і свобод людини і громадянина перед інтересами органів місцевого самоврядування та обмеження (державою) і самообмеження цієї влади на користь громадянського суспільства. Відповідно, залишаються малодослідженими і принципи муніципалізму. Їм приділяв увагу тільки І. В. Бабічев [1]. Він стверджує, що принципи російського муніципалізму — це норми-принципи Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. і Конституції Російської Федерації, зокрема: принцип субсидіарності; принцип визнання і рівного захисту приватної, державної, муніципальної і інших форм власності; принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування.

Найбільш сильною стороною пропозиції І. В. Бабічева є пропозиція включати до переліку принципів муніципалізму традиційні європейські цінності, відомі під назвою «принципи права Європейського Союзу» (звичайно, ті з них, які стосуються місцевого самоврядування).

Низка актів Верховної Ради і Президента України дозволяють стверджувати: процеси євроінтеграції в Україні є хоча і доволі повільними, але такими, що становлять один з пріоритетів державної зовнішньополітичної діяльності. На користь цього свідчать ратифікація [2] Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [3], прийняття Кабінетом Міністрів Концепції адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [4], а Верховною Радою — законів «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [5] та «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Програма визначає адаптацію як «процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire* (правовою системою Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ)» [6].

Отже, навряд чи доцільно при виокремленні принципів доктрини муніципалізму обмежуватися виключно напрацюванням українських вчених. Так як принципи муніципалізму фактично закладають підґрунтя та напрямки для подальшого розвитку як науки муніципального права, так і законодавства про місцеве самоврядування, до них важливо включити і принципи права Європейського Союзу (далі — ЄС).

Однак стосовно пропозиції І. В. Бабічева про принципи муніципалізму можна висунути два концептуальних зауваження.

Перше зауваження стосується того, що І. В. Бабічев обмежує перелік принципів муніципалізму змістом нормативно-правових актів, що не можна визнати вірним, — адже доктрина муніципалізму є більш широкою за своїм змістом. Аналогічна термінологічна невизначеність має місце, коли йдеться про принципи конституціоналізму, конституційні принципи та принципи Конституції як Основного Закону (див., наприклад, точку зору А. З. Георгіци [7], А. Р. Крусян [8, 242–243], В. М. Шаповала [9, 58]).

Якщо розглядати принципи законодавства про місцеве самоврядування в Україні, то їхній перелік міститься у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Стаття 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» відносить до них принципи: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [10].

Думається, що законодавець не зовсім коректно вжив термін «принципи місцевого самоврядування». Адже, у відповідності до визначення з цього ж закону, місцеве самоврядування — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 2). Таким чином, більш вірним було б вести мову не про принципи місцевого самоврядування, а про принципи законодавства про місцеве самоврядування. Така різниця існує не в усіх, але в багатьох вітчизняних нормативних актах — наприклад, Закон «Про громадянство України» містить ст. 2 «Принципи законодавства України про громадянство» [11].

У літературі стосовно конституційного законодавства виокремлювати «принципи системи конституційного законодавства», до яких віднести принципи взаємозумовленості, взаємозв'язаності і взаємодії нормативно-правових актів, а також принцип ієрархічності їх розташування в системі конституційного законодавства [8, 123]. Цю пропозицію можна використовувати і стосовно муніципального права, причому фактично змінивши у попередньому реченні прикметник «конституційне» на «муніципальне». Думається, однак, що принципи системи галузевого законодавства (конституційного, муніципального, ін.) є універсальними для кожної галузі національної правової системи. У той час як принципи законодавства про місцеве самоврядування є більш специфічними, а отже, такими, що притаманні саме джерелам галузі муніципального права.

Таким чином, доцільно розрізняти принципи муніципалізму і принципи законодавства про місцеве самоврядування.

Принципи законодавства про місцеве самоврядування у порівнянні із принципами муніципалізму мають дві основні відмінності:

1) принципи законодавства про місцеве самоврядування будуть завжди мати зовнішньою формою свого вираження правові норми. Принципи муніципалізму можуть бути закріплені як у джерелах права, так і у доктрині;

2) принципи законодавства про місцеве самоврядування мають відповідати сучасному стану розвитку правовідносин, а принципи муніципалізму — ще й закладати перспективи розвитку в обраному на державному рівні напрямку.

Співвідношення між принципами законодавства про місцеве самоврядування і принципами муніципалізму продемонстровано на рис. 1. Ті принципи муніципалізму, які закріплено у джерелах права, трансформуються у принципи законодавства про місцеве самоврядування. З іншого боку, у джерелах права можуть міститися і застарілі принципи, які більше не вважаються принципами муніципалізму.

Друге зауваження до пропозиції І. В. Бабічева вважати принципами російського муніципалізму норми-принципи Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. і Конституції Російської Федерації полягає у тому, що не дуже зрозуміло, чому обрано саме ці два документи. Крім того, визнання принципами муніципалізму (доктрини) норм-принципів тільки одного європейсь-

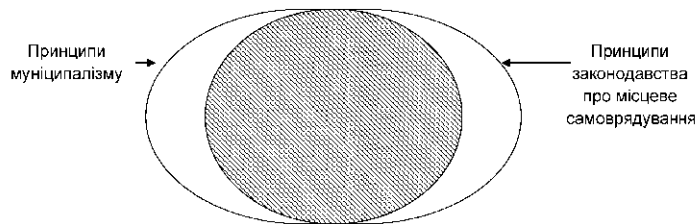


Рис. 1. Співвідношення термінів «принципи муніципалізму» і «принципи законодавства про місцеве самоврядування»

кого стандарту про місцеве самоврядування і Конституції демонструє надто вузький погляд на проблему.

Тим не менш І. В. Бабічев фактично запропонував основні джерела, з яких впливають принципи муніципалізму, — просто не досить чітко сформулював свою думку.

І. В. Бабічев допустив термінологічну неточність, — він ототожнив принципи Конституції з принципами конституціоналізму і муніципалізму. Однак він досить вірно вважає, що принципи муніципалізму можуть міститися у тексті Основного Закону. Враховуючи зв'язок, що існує між доктринами конституціоналізму і муніципалізму, справедливим буде твердження: «Деякі з принципів конституціоналізму водночас є принципами муніципалізму». Однак виникає питання: чи усі принципи муніципалізму водночас будуть принципами конституціоналізму? Якщо ні, то яке між ними існує співвідношення? Вважаємо, що так як муніципалізм є складовою конституціоналізму, то принципи муніципалізму являють собою сукупність принципів конституціоналізму, необхідних для ефективного функціонування місцевого самоврядування (див. рис. 2).

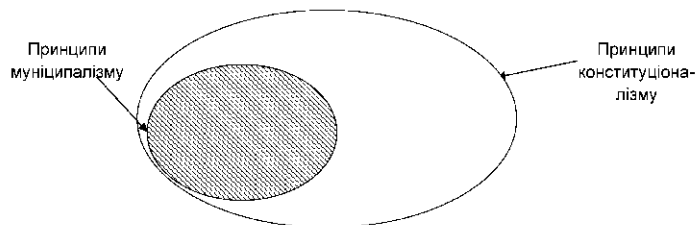


Рис. 2. Співвідношення термінів «принципи муніципалізму» і «принципи конституціоналізму»

Також доречною є думка І. В. Бабічева про те, що принципи муніципалізму містить Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. Однак, по-перше, принципи цієї Хартії також є принципами конституціоналізму (див. рис. 2). Така ситуація обумовлена тим, що на сучасному етапі найбільший міжнарод-

ний чинник, який впливає на доктрину конституціоналізму у європейських країнах, — це євроінтеграція. Таким чином, до національних законодавств все частіше інтегруються принципи права ЄС. По-друге, перелік документів, що містять європейські муніципальні стандарти, є більш широким. Він не обмежується тільки Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 р.

У той же час І. В. Бабічевим справедливо підкреслюється необхідність зв'язку між принципами муніципалізму як доктрини та їхнім закріпленням у чинному законодавстві. Тільки у такий спосіб законодавство про місцеве самоврядування буде відповідати сучасному рівню розвитку правової науки, постійно змінюючись з метою оновлення.

Дослідники українського конституціоналізму виокремлюють низку його принципів, погоджуючись із тим, що перелік не є (і не може бути!) вичерпним. У найбільш сучасній монографії з проблем українського конституціоналізму — у книзі А. Р. Крусян «Сучасний український конституціоналізм» — один із розділів присвячено виключно принципам сучасного українському конституціоналізму. У ньому проаналізовано і узагальнено нечисленні наявні труди, у яких розглядається це питання, та на підставі цього підсумку та авторських напрацювань наведено такі принципи конституціоналізму:

- принцип верховенства права;
- принцип пріоритету прав і свобод людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами;
- принцип верховенства конституції і (правових) законів;
- принципи конституційної законності (конституційності);
- принцип конституційного демократизму [8, 243].

Виходячи із наведених вище міркувань, висловлених стосовно запропонованих І. В. Бабічевим принципів муніципалізму, зазначимо, що принципів права ЄС серед наведеного переліку немає.

Виявляючи принципи муніципалізму, проаналізуємо пропозицію автора ще одної сучасної праці, цього разу про місцеве самоврядування. Розглядаючи інститут самоорганізації населення у своїй дисертації, Н. В. Мішина віднесла до принципів конституціоналізму, які стосуються цього інституту муніципального права, такі принципи, як принцип народовладдя, самообмеження публічної влади на користь громадянського суспільства і поділу публічної влади на державну і самоврядну (місцеве самоврядування) [12, 208–220, 306–307].

Стосовно пропозиції Н. В. Мішиної можна висловити такі міркування та зауваження.

По-перше, слід погодитися із тим, що кожен з наведених вище принципів конституціоналізму має безпосереднє відношення до інституту галузі муніципального права — інституту самоорганізації населення. Проаналізувавши кожен з цих принципів, виявимо, що вони можуть бути віднесені до принципів муніципалізму, так як їхнє дотримання і належна реалізація є вагомими чинниками ефективності місцевого самоврядування та його подальшого розвитку. Тобто, ці принципи як раз і є принципами муніципалізму. Однак при цьому Н. В. Мішина не навела критеріїв, за якими відбиралися принципи, що є про-

галиною у дослідженні. Думається, що таким критерієм, тобто критерієм віднесення відповідних принципів конституціоналізму до принципів муніципалізму, є можливість вирішення певних нагальних проблем вітчизняного місцевого самоврядування у разі послідовної реалізації у законодавстві та у правозастосовній діяльності певного принципу.

По-друге, Н. В. Мішина, хоча вона розглядала не принципи муніципалізму, а принципи такого інституту муніципального права, як інститут самоорганізації населення, також не включила до переліку наведених нею принципів принципи права ЄС.

Висновки. Виокремлюючи принципи сучасного українського муніципалізму важливо, по-перше, відрізнити їх від принципів законодавства про місцеве самоврядування, а по-друге, включити до їхнього переліку ті принципи права Європейського Союзу, які є обов'язковими для України і водночас мають відношення до місцевого самоврядування.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у виокремленні тих принципів права ЄС, які є значущими та вагомими для розвитку як доктрини муніципалізму, так і законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

Література

1. Бабичев И. В. Основания российского муниципализма и его принципы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 35–45.
2. Про ратифікацію Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : Закон України від 10 листоп. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 415.
3. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012.
4. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : постановою Кабінету Міністрів України від 16 серп. 1999 р. № 1496 // Офіційний вісник України. — 1999 р. — № 33.
5. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листоп. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 3. — Ст. 12.
6. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.
7. Георгіна А. З. Конституційні принципи: проблеми теорії та їх втілення в Основних законах сучасних держав // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. — 2000. — № 75. — С. 69–73.
8. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / А. Р. Крусян. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 560 с.
9. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. — К. : АртЕк : Вища шк., 1997. — 264 с.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
11. Про громадянство України : Закон України від 18 січ. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13. Ст. 65.
12. Мішина П. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Мішина Паталя Вікторіна. — О., 2009. — 595 с.

Анотація

Орловський О. С. Принципи сучасного українського муніципалізму: постановка проблеми. — Стаття.

Стаття присвячена аргументації пропозиції автора про те, що, виокремлюючи принципи сучасного українського муніципалізму, важливо, по-перше, відрізнити їх від принципів законодавства про місцеве самоврядування, а по-друге, включати до їхнього переліку ті принципи права Європейського Союзу, які є обов'язковими для України і водночас мають відношення до місцевого самоврядування.

Ключові слова: муніципалізм, принципи муніципалізму, конституціоналізм, принципи права Європейського Союзу.

Анотация

Орловский А. С. Принципы современного украинского муниципализма: постановка проблемы. — Статья.

Статья посвящена аргументации предложений автора о том, что, выделяя принципы современного украинского муниципализма, важно, во-первых, отличать их от принципов законодательства о местном самоуправлении, а во-вторых, включать в их перечень те принципы права ЕС, которые являются обязательными для Украины и одновременно имеют отношение к местному самоуправлению.

Ключевые слова: муниципализм, принципы муниципализма, конституционализм, принципы права Европейского Союза.

Summary

Orlovs'kij O. S. Principles of Modern Ukrainian Municipalism: Approaches to the Definition. Article.

Paper is devoted to the arguments for the author thesis: 1) it is important to distinguish the principles of modern Ukrainian municipalism and the principles of the legislation on local self-government; 2) it is important to include in the list of the principles of modern Ukrainian municipalism some principles of the European Union which are binding for Ukraine and also are relevant to the local government.

Keywords: municipalism, principles of municipalism, constitutionalism, principles of the European Union law.

УДК 342.553(477)

К. М. Москальчук

ЗАКОН «ПРО СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування в Україні знаходиться на етапі свого становлення. Це пов'язано із тим, що воно повноцінно почало формуватися тільки з 2001 р., коли було прийнято Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування». До цього періоду нормативно-правова регламентація проходження цієї служби здійснювалася відповідно до актів, що регулюють службу в органах державної влади. Бурхливий розвиток у цій сфері було підтримано урядовою законодавчою ініціативою — 21 грудня 2011 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено і направлено до Верховної