

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352.001

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v6.2022.4>

В. Д. Барвіненко

orcid.org/0000-0001-9471-1134

кандидат наук з державного управління

ЦІННОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. В українській юридичній літературі з моменту проголошення незалежності відбувається значна активність щодо дослідження питань місцевого самоврядування.

По-перше, за радянських часів місцевого самоврядування в його демократичному, сучасному розумінні не існувало. А тому це явище було не лише новим, - але й таким, сутність якого необхідно було якомога більш швидко проаналізувати для того, щоб здійснювати ефективне супроводження муніципальної реформи.

По-друге, така, що постійно відбувається з моменту проголошення незалежності України муніципальна реформа, «надає» науковцям достатньо матеріалу для того, щоб опрацювати його та прогнозувати подальший розвиток як місцевого самоврядування, так і національного муніципального права.

Забезпечити континуїтет та надати підґрунтя для ефективного продовження муніципальної реформи можна, спираючись на принципи, у тому числі на цінності місцевого самоврядування в Україні. У цій статті увагу зосереджено на авторському підході до співвідношення між поняттями «цінності місцевого самоврядування» та «принципи місцевого самоврядування», а також здійснено постановку питання щодо виокремлення муніципальної аксіології.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття «муніципальна аксіологія» фігурує у національній науковій літературі, але воно поки що не набуло популярності. На рівні монографічних досліджень воно зустрічається лише у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук М.І. Салей [1], а також у деяких працях Дж.Я. Гараджаєва [2-3]. В інших випадках про муніципальну аксіологію у статтях у наукових фахових виданнях згадують дослідники, праці яких використано при написанні цієї статті (дивись, наприклад, [4-5]). Отже, це нове для науки муніципального права поняття потребує свого подальшого дослідження.

Метою статті є постановка питання щодо того, які ж саме цінності охоплює собою муніципальна аксіологія.

Основний текст. Відомий фахівець з муніципального права України О.В. Батанов зазначив, що «важливість аксіологічного вивчення права визначається потребами розвитку юридичної науки в цілому, а також необхідністю розробки методологічних підходів до ціннісного розуміння права як феномену духовного світу людини; утворенням нових методик і програм правового виховання; актуалізацією формування цілісного юридичного світогляду, який базується на аксіологічних уявленнях про свободу, рівність, справедливість» [6, с. 78]. Тут професор Батанов веде мову про цінності, які є загальними для суспільства у цілому, а отже – для правознавства. Адже норми права є одним з видів суспільних норм. Слід повністю погодитись з цим твердженням. Воно є вихідним для того, щоб сформулювати тезу: цінності та принципи місцевого самоврядування, як суспільного явища, тісно пов'язані з цінностями та принципами конкретного суспільства на конкретному етапі його розвитку.

Професор Батанов продовжує: «закономірно виникає питання про використання аксіологічної концепції у правознавстві в цілому, теорії права та окремих юридичних галузевих науках зокрема» [6, с. 78]. Тут дослідник влучно формулює, що у цілому питання аксіології опрацюються теорією права, філософією права, - але не тільки. Все частіше вони стають предметом наукового дискурсу для фахівців з юридичних галузевих наук.

Питання конституційної аксіології на монографічному рівні розробляла М.І. Салей. Вона дійшла висновку, що, попри наявність правової аксіології, доцільно виокремлювати також і галузеву – конституційну аксіологію. На думку авторки, «конституційна аксіологія відрізняється від правової аксіології за такими критеріями: а) предметом, оскільки правова аксіологія не може врахувати особливостей конституційно-правової теорії та практики повною мірою, а також виокремити напрямки впливу явищ конституційної реальності на суспільно-державне функціонування; б) сферами реалізації, оскільки конституційна аксіологія застосовується не тільки на теоретичному рівні, але й під час нормотворчої

та практичної, у тому числі судової діяльності, що зумовлює необхідність формування та реалізацію аксіологічних механізмів» [7, с. 7-8]. Слід повністю погодитись з цією позицією М.І. Салей.

Дійсно, належність галузі конституційного права до числа профілюючих галузей права є вагомим аргументом на користь того, щоб вести мову про відокремлення конституційної аксіології від правової аксіології. Вони співвідносяться між собою як частина (конституційна аксіологія) та ціле (правова аксіологія).

На думку авторки, яку вона висловила в авторефераті до свого дослідження, «окремими напрямками конституційної аксіології є муніципальна аксіологія та антропологічна аксіологія» [7, с. 8]. У самій дисертації ця теза сформульована детальніше, але все ж таки дуже лаконічно. А саме, М.І. Салей зазначила, що «в межах конституційної аксіології можна виокремити муніципальну аксіологію та антропологічну аксіологію, що концентрує у собі ціннісно спрямовані дослідження конституційно-правового статусу людини та громадянина в Україні» [1, с. 50].

Також авторка наголосила на наявності «відповідних муніципальних цінностей, які мають конституційне походження» [1, с. 49]. Однак, прикладів таких цінностей у своїх працях вона не наводить.

З цієї точки зору більш ґрунтовно виклав аналогічну думку О.В. Батанов. Він веде мову про те, що «муніципалізм, акумулюючи усі ідейні установки, системні якості, ознаки та атрибути конституціоналізму, є його концептуальним та інституціональним базисом: муніципалізм – на локальному рівні, а парламентаризм – загальнонаціональному (загальнодержавному). Саме такий вимір муніципальної демократії, як продукт локальної громадянської активності самого населення, автоматично програмує демократичний політичний режим у державі та суспільстві» [8, с. 10]. Тим не менш, і професор Батанов не називає ті конституційні цінності, які він вважає муніципальними (цінностями муніципалізму). Проте, у його праці проводиться паралель між парламентаризмом та муніципалізмом. А отже, застосовуючи цю паралель, можна за допомогою методів аналізу та синтезу дійти відповідних висновків.

Отже, М.І. Салей є прихильницею того, щоб вести мову про муніципальну аксіологію.

Аналогічної думки дотримується О.В. Батанов. Він розмірковує: «сутність та зміст принципів муніципального права та класичного муніципалізму, у першу чергу, необхідно розглядати та розуміти з позицій муніципальної аксіології, яка розкриває ціннісний потенціал феномену муніципалізму як політико-правової ідеології, що являє собою систему ідеалів та ідей про фун-

даментальні цінності муніципальної демократії та прав людини (їх генезис, систему, форми вираження, методи та ступінь реалізації і захисту) та генетично пов'язана з феноменом муніципальної влади, в основі якої знаходиться симбіоз муніципально-правової теорії та практики. Так, наприклад, свобода, солідарність, рівність, моральність, альтруїзм, самоорганізація, самодисципліна, самовідповідальність, субсидіарність є сенсоутворюючими цінностями демократії, прав людини та сучасного муніципалізму» [9, с. 28]. У цій цитаті, крім того, що відомий дослідник місцевого самоврядування в Україні веде мову про муніципальну аксіологію, заслуговує на увагу ще одне положення.

Воно полягає у тому, що О.В. Батанов вважає цінності муніципалізму водночас також і принципами муніципалізму.

Такий зв'язок між цінностями та принципами відмічають і інші автори.

О.В. Сінькевич сформулювала аналогічну думку. Відома фахівець з конституційного права підкреслила, що «слід вважати справедливою точку зору дослідників, які пропонують вважати цінностями найбільш важливі принципи. Таким чином, конституційні цінності – це найбільш важливі конституційні принципи» [10, с. 45]. Слід погодитись з її позицією.

Таку саму позицію висловив і відомий дослідник конституційно-правової проблематики професор Дж.Я. Гараджаєв. Він сформулював свою позицію щодо конституційних цінностей та конституційних принципів. Але усі його міркування можна повною мірою застосувати до муніципальних цінностей та муніципальних принципів. Тим більше, що у своїх працях цей вчений зазначає, що не вважає муніципальне право окремою галуззю права, - на його думку, муніципальне право є підгалуззю конституційного права.

На думку Дж.Я. Гараджаєва, «взаємозв'язок між конституційними цінностями та конституційними принципами може бути охарактеризовано наступним чином.

По-перше, держава за допомогою конституційних принципів вдається до певного самообмеження, проголошуючи людину своєю найвищою цінністю...

По-друге, правове закріплення конституційних цінностей є пріоритетним у порівнянні з правовим закріпленням конституційних принципів...

По-третє, конституційні принципи обумовлені конституційними цінностями, отже, значення та зміст принципів може бути розкрито лише з урахуванням розуміння сутності цих цінностей» [3, с. 10-12].

На підставі цих міркувань, дослідник дійшов думки про те, що «найважливіші пріоритети, що

є основними на етапі розвитку, знаходять своє закріплення у Основному Законі, у зв'язку з чим їх можна назвати конституційними цінностями чи цінностями конституціоналізму, а за формальною визначеністю розпоряджень – конституційними принципами» [3, с. 15]. Варто повністю погодитись з авторською логікою.

Слід звернути увагу на те, що О.В. Батанов розрізняє цінності місцевого самоврядування та цінності муніципалізму (дивись детальніше [11, с. 10]). Відомий фахівець з муніципального права не наводить різниці між ними. Але, враховуючи тезу досліджень О.В. Батанова, можна зробити висновок про те, що «цінності муніципалізму» є більш широким поняттям, ніж «цінності місцевого самоврядування».

Цінності місцевого самоврядування – це цінності фактичні, тобто ті, які *de jure* закріплені у чинному муніципальному законодавстві України. Є єдиний виняток – крім того, про муніципальні цінності доцільно вести мову і тоді, коли конкретна цінність згадується в інтерпретаційних актах Конституційного Суду України (тобто, єдиний орган конституційної юрисдикції витлумачив її зі змісту Основного Закону 1996 року).

Цінності муніципалізму – це:

- цінності місцевого самоврядування (тобто, закріплені *de jure* та витлумачені зі змісту Конституції);
- цінності, наявні *de facto* (дослідники виокремлюють їх, попри те, що вони можуть поки що не знайти своє відображення у чинному законодавстві), а також
- цінності, які дослідники пропонують інтегрувати у законодавство та практику його застосування з тим, щоб місцеве самоврядування в Україні еволюціонувало у демократичному напрямі.

Огляд цінностей місцевого самоврядування доцільно почати з аналізу положень Основного Закону України. К.А. Гончарова сформулювала, що «у статтях Розділу XI по відношенню до місцевого самоврядування знайшли свій прояв такі конституційні цінності, як: народовладдя; законність; демократизм» [12, с. 63-64].

Крім того, авторка зазначила, що «важливе значення має і розділ IX «Територіальний устрій України», адже місцеве самоврядування організовано з урахуванням територіального устрою держави» [12, с. 64]. Вона резюмувала, що «в Україні конституційними цінностями, пов'язаними з місцевим самоврядуванням, є наступні: визнання та гарантування місцевого самоврядування, народовладдя, законність, демократизм» [12, с. 68]. Таку позицію можна визнати не зовсім вдалою – слід запропонувати звернути увагу на положення, що містяться також і в інших розділах. У першу чергу, у Розділі I, та у другу

чергу – у Розділі III. Виявлення цінностей місцевого самоврядування, які закріплені в Основному законі України, є перспективою для подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Таким чином, варто погодитись з думкою К.А. Гончарової, та звернути увагу на напрацювання також і інших дослідників.

Особливу увагу з точки зору цього представляє праця В.О. Демиденко – стаття на тему «Верховенство права як аксіологічна вершина системи принципів місцевого самоврядування».

По-перше, В.О. Демиденко пропонує уважати принцип верховенства права цінністю місцевого самоврядування, а також і цінністю муніципалізму. Він розмірковує, що «лише за умови втілення принципу верховенства права в організацію та діяльність органів місцевого самоврядування України, можливе їх ефективне повноцінне функціонування в інтересах територіальної громади, а також повномасштабне утвердження й забезпечення муніципальних прав і свобод людини й громадянина, досягнення загально визнаних ідей та ідеалів муніципалізму» [13, с. 167]. Слід повністю погодитись з таким підходом.

По-друге, В.О. Демиденко справедливо констатує, що принцип верховенства права «він знайшов своє конституційне закріплення в ст. 8 Основного Закону України: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права»» [13, с. 169]. З констатацією цього факту також слід погодитись і відмітити, що К.А. Гончарова, позиція якої щодо переліку цінностей місцевого самоврядування наведена вище у роботі, не включає принцип верховенства права до свого переліку.

По-третє, В.О. Демиденко сформулював ще одну цікаву думку. Вона стосується того, що «незважаючи на віднесення принципу верховенства права до конституційних засад Української держави, його належна нормативно-правова регламентація як першооснова здійснення місцевого самоврядування в Україні відсутня» [13, с. 169]. Знов-таки, це констатація факту, з якою важко не погодитись.

На підтримку своєї тези В.О. Демиденко наводить низку прикладів:

- «в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року взагалі не передбачено принцип верховенства права в системі принципів здійснення місцевого самоврядування в Україні» [13, с. 169];

- «принцип верховенства права також відсутній як один із фундаментальних принципів організації і діяльності органів самоорганізації» [13, с. 171] (мається на увазі Закон «Про організації самоорганізації населення»);

- «чомуś Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року серед принципів добровільного об'єд-

нання (конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності) не встановлює принципу верховенства права» [13, с. 171].

Ще раз варто наголосити на тому, що усі ці приклади представляють собою констатацію факту, який В.О.Демиденко відмічає як негативний. Резюме про таку авторську оцінку цього факту можна зробити на підставі твердження, що «потребує суттєвого вдосконалення нормативно-правова регламентація верховенства права як основоположного принципу організації та діяльності публічної влади та, зокрема, муніципальної» [13, с. 170].

В.О. Демиденко вважає цю думку настільки значною, що наголошує на ній також і у висновках до свого дослідження, резюмуючи, що «наведенні вище та інші нормативно-правові акти України, що регулюють реалізацію права на місцеве самоврядування, мають бути доповнені фундаментальним принципом верховенства права» [13, с. 172]. Навряд чи можна погодитись з такою позицією.

Висновок. Чинне законодавство України не має вступати у протиріччя з Конституцією України. У зазначених вище прикладах В.О. Демиденка таких протиріччя не виявив.

Що ж до відтворення конституційних положень у законах та інших нормативно-правових актах, навряд чи варто зловживати ними. Принцип верховенства права проголошується в якості одної з цінностей Конституції України. Це не викликає сумнівів у дослідників. Визнання верховенства права цінністю Конституції України не виключає можливості уважати його також і цінністю місцевого самоврядування, за наявності достатніх підстав для цього. В.О. Демиденко переконливо обґрунтував вагомість цих підстав.

Слід погодитись і з позицією В.О. Демиденка щодо того, що «з огляду на аксіологічну вагомість принципу верховенства права, він має займати перше місце в ієрархії принципів здійснення місцевого самоврядування, яке основи принципу верховенства права передбачає, що всі органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, територіальні громади, інші суб'єкти муніципально-правових відносин у своїй організації та функціонуванні виходять із пріоритету людини, її права і свободи як найвищої муніципальної цінності та визначального чинника змісту та спрямованості їх діяльності» [13, с. 173].

Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб на підставі наведених у цій статті міркувань сформулювати визначення та предмет української муніципальної аксіології.

Література

1. Салей М.І. Конституційна аксіологія в сучасній Україні: науково-практична парадигма : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 215 с.
2. Гараджаев Д.Я. Конституционный Суд Азербайджанской Республики: перспективы использования опыта Суда Европейского Союза: монография. Одесса.: Издат. дом «Гельветика», 2017. 448 с.
3. Гараджаев Д.Я. Конституционные принципы прав человека: на практике Конституционного Суда Азербайджана и Европейского Суда по правам человека: монография. Киев: Издат. «Норма Права», 2020. 308 с.
4. Мішина Н.В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн - членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154 -160.
5. Мішина Н.В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2021. Т. 28. С. 160-165.
6. Батанов О.В. Аксіологічний вимір сучасного муніципального права. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 78-82.
7. Салей М.І. Конституційна аксіологія в сучасній Україні: науково-практична парадигма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 24 с.
8. Батанов О.В. Аксіосфера сучасного муніципалізму: політичні та правові аспекти. *Вісник Донецького національного університету. Сер.: Політичні науки*. 2016. № 6. С. 6-12.
9. Батанов О. В. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2012. Вип. 1. С. 24-32.
10. Сінкевич О.В. Функції конституційного права як галузі права України: монографія. К.: Видавництво Ліра-К, 2020. 462 с.
11. Батанов О.В. Аксіосфера сучасного муніципалізму: політичні та правові аспекти. *Вісник Донецького національного університету. Сер.: Політичні науки*. 2016. № 6. С. 6-12.
12. Гончарова К. А. Аксіологічний вимір місцевого самоврядування в Україні та в США. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 20. С. 62-69.
13. Демиденко В.О. Верховенство права як аксіологічна вершина системи принципів місцевого самоврядування. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. № 3. С. 167-176.

Анотація

Барвіненко В. Д. Цінності місцевого самоврядування в Україні. – Стаття.

У статті констатовано, що в українській юридичній літературі з моменту проголошення незалежності відбувається значна активність щодо дослідження питань місцевого самоврядування. По-перше, за радянських часів місцевого самоврядування в його демократичному, сучасному розумінні не існувало. По-друге, така, що постійно відбувається з моменту проголошення незалежності України муніципальна реформа, «надає» науковцям достатньо матеріалу для того, щоб опрацювати його та прогнозувати подальший розвиток як місцевого самоврядування, так і національного муніципального права. Автор обґрунтовує, що забезпечити континуїтет та надати підґрунтя для ефективного продовження муніципальної реформи можна, спираючись на принципи, у тому числі на цінності місцевого самоврядування в Україні.

У статті аргументовано, що цінності та принципи місцевого самоврядування, як суспільного явища, тісно пов'язані з цінностями та принципами конкретного суспільства на конкретному етапі його розвитку.

Доведено, що цінності місцевого самоврядування – це цінності фактичні, тобто ті, які *de jure* закріплені у чинному муніципальному законодавстві України. Є єдиний виняток – крім того, про муніципальні цінності доцільно вести мову і тоді, коли конкретна цінність згадується в інтерпретаційних актах Конституційного Суду України (тобто, єдиний орган конституційної юрисдикції витлумачив її зі змісту Основного Закону 1996 року).

Цінності муніципалізму – це: а) цінності місцевого самоврядування (тобто, закріплені *de jure* та витлумачені зі змісту Конституції); б) цінності, наявні *de facto* (дослідники виокремлюють їх, попри те, що вони можуть поки що не знайти своє відображення у чинному законодавстві), а також цінності, які дослідники пропонують інтегрувати у законодавство та практику його застосування з тим, щоб місцеве самоврядування в Україні еволюціонувало у демократичному напрямі.

Автор пропонує до числа цінностей місцевого самоврядування відносити визнання та гарантування місцевого самоврядування, народовладдя, законність, демократизм, верховенство права тощо.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне право, муніципалізм, цінності місцевого самоврядування, муніципальна аксіологія, принципи місцевого самоврядування.

Summary

Barvinenko V. D. Values of local self-government in Ukraine. – Article.

The article states that in Ukrainian legal literature since the declaration of independence, there has been significant activity in the study of local self-government issues. First, during Soviet times, local self-government

in its democratic, modern sense did not exist. Secondly, the kind of municipal reform that has been constantly taking place since Ukraine's independence "provides" scientists with enough material to study it and predict the further development of both local self-government and national municipal law. The author justifies that it is possible to ensure continuity and provide a basis for the effective continuation of municipal reform based on the principles, including the values of local self-government in Ukraine.

The article argues that the values and principles of local self-government, as a social phenomenon, are closely related to the values and principles of a specific society at a specific stage of its development.

It has been proven that the values of local self-government are actual values, that is, those that are *de jure* enshrined in the current municipal legislation of Ukraine. There is a single exception – in addition, it is appropriate to talk about municipal values when a specific value is mentioned in the interpretive acts of the Constitutional Court of Ukraine (that is, a single body of constitutional jurisdiction interpreted it from the text of the Basic Law of 1996).

The values of municipalism are: a) the values of local self-government (that is, established *de jure* and interpreted from the content of the Constitution); b) values that exist *de facto* (researchers single them out, despite the fact that they may not yet be reflected in current legislation), as well as values that researchers propose to integrate into legislation and the practice of its application so that local self-government in Ukraine evolved in a democratic direction.

The author suggests that the recognition and guarantee of local self-government, people's rule, legality, democracy, rule of law, etc. be included among the values of local self-government.

Key words: local self-government, municipal law, municipalism, values of local self-government, municipal axiology, principles of local self-government.