

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i3.113>**В. Д. Черній***здобувач кафедри адміністративного та господарського права**Запорізького національного університету**orcid.org/0000-0003-1401-6823*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: УРОКИ З КОНСТИТУЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

У статті зазначено, що триваюча в Україні адміністративна реформа привертає увагу до дослідження широкого спектра питань, пов'язаних з її проведенням. Сучасний (поточний) етап цієї реформи передбачає, по-перше, зміни в адміністративно-територіальному устрою, по-друге, зміни у системі місцевих виконавчих органів, по-третє, компетенційні зміни у системі органів місцевого самоврядування у контексті подальшої децентралізації публічної влади. Таким чином, питання адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні є нагальною темою для наукових досліджень.

До числа авторів – фахівців з конституційного права, праці яких найбільше стануть у нагоді під час дослідження питань адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, слід уважати належними В.І. Борденюка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, П.М. Любченка, Н.В. Мішину.

Так, О.В. Батанов значну частину своїх публікацій присвятив проблематиці місцевого самоврядування у контексті його первинного суб'єкта – територіальної громади. Однак з точки зору адміністративно-правових досліджень являють інтерес ті його праці, які стосуються питань становлення та розвитку національного муніципального права. Він зробив значний внесок у розвиток тезаурусу відповідних досліджень, сформулював низку інноваційних висновків та пропозицій щодо тих суспільно-політичних умов, які впливають на подальший розвиток місцевого самоврядування, проаналізував питання нормативно-правової регламентації місцевого самоврядування з урахуванням процесів глобалізації та європейської інтеграції.

В.І. Борденюк розмірковував над місцем місцевого самоврядування в механізмі держави, зробив внесок у визначення поняття «регіон» у контексті державної регіональної політики, охопив увагою концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави, а також співвідношення функцій державного управління з функціями управління, що здійснюються в процесі місцевого самоврядування. Дослідник також не оминув увагою і проблеми методології – він проаналізував основи співвідношення методів державного управління та методів здійснення місцевого самоврядування.

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

### **Chernii V. D. ADMINISTRATIVE REGULATION OF THE FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT'S SYSTEM IN UKRAINE: LESSONS FROM CONSTITUTIONAL RESEARCH**

The article notes that the ongoing administrative reform in Ukraine draws attention to the study of a wide range of issues related to its implementation. The current stage of this reform involves, firstly, changes in the administrative-territorial structure, secondly, changes in the system of local executive bodies, and thirdly, competence changes in the system of local self-government in the context of further decentralization of public power. Thus, the issue of administrative and legal regulation of the functioning of the system of local self-government in Ukraine is an urgent topic for research.

Among the authors – specialists in constitutional law, whose works will be most useful in the study of administrative and legal regulation of the functioning of the system of local self-government in Ukraine, should be considered appropriate the works of professors Bordenyuk, Baymuratov, Batanov, Lubchenko, Mishyna.

Professor Batanov devoted a significant part of his publications to the issue of local self-government in the context of its primary subject – the territorial community. However, from the point of view of administrative and legal research, his works concerning the formation and development of national municipal law are of interest. He made a significant contribution to the development of a thesaurus of relevant research, formulated a number of innovative conclusions and proposals on the socio-political conditions that affect the further development of local government, analyzed the legal regulation of local government in the context of globalization and European integration.

Professor Bordenyuk reflected on the place of local self-government in the mechanism of the state, contributed to the definition of “region” in the context of state regional policy, covered the conceptual basis of the relationship of local government and its bodies with state functions, as well as the relationship of public administration functions, carried out in the process of local self-government. The researcher also did not overlook the problems of methodology – he analyzed the basics of the relationship between methods of public administration and methods of local self-government.

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

Триваюча в Україні адміністративна реформа привертає увагу до дослідження широкого спектра питань, пов'язаних з її проведенням. Сучасний (поточний) етап цієї реформи передбачає, по-перше, зміни в адміністративно-територіаль-

ному устрою, по-друге, зміни у системі місцевих виконавчих органів, по-третє, компетенційні зміни у системі органів місцевого самоврядування у контексті подальшої децентралізації публічної влади. Таким чином, питання адміністратив-

но-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні є нагальною темою для наукових досліджень. Наявність широкомасштабних реформ робить можливим якомога більш швидко практичну реалізацію наукових розробок, висновків та пропозицій. А отже, вибрана тематика є актуальною та своєчасною не тільки для науки адміністративного права, але й для відповідної практики.

Фахівці з адміністративного права доволі часто звертають увагу на питання, пов'язані з правовим регулюванням функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні. Водночас слід віддати належне і висновкам та пропозиціям, які сформульовані фахівцями з інших галузевих наук. Місцеве самоврядування є складним та багатомірним явищем, а отже, навряд чи можливо дослідити його повно та всебічно лише в межах науки адміністративного права. Стають у нагоді розробки фахівців з економічних наук, з політичних наук, з державного управління. Що ж до юридичних наук, то важливими є висновки та пропозиції, сформульовані фахівцями з фінансового права, трудового права, теорії держави і права, але найбільше – з конституційного права.

**Мета статті** – виявити праці фахівців з конституційного права, розробки яких найбільше стануть у нагоді під час дослідження питань адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

**Основний текст.** До числа авторів – фахівців з конституційного права, праці яких найбільше стануть у нагоді під час дослідження питань адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, слід уважати належними В.І. Борденюка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, П.М. Любченка, Н.В. Мішину.

Професор М.О. Баймуратов досліджує муніципально-правову проблематику більш ніж три десятиріччя. Дослідник захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Організаційно-правові форми забезпечення місцевими Радами народних депутатів співробітництва споріднених міст» у 1993 році, а у 1996 році – дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України».

Професор М.О. Баймуратов є автором значної кількості наукових праць, присвячених різноманітним проблемам місцевого самоврядування в Україні (дивись, наприклад, [1; 2; 3]). Він також є одним з найбільш активних авторів, які присвячують свої публікації проблематиці муніципальних прав людини.

Професор О.В. Батанов значну частину своїх публікацій присвятив проблематиці місцевого самоврядування у контексті його первинного суб'єкта – територіальної громади. Однак з точки зору адміністративно-правових досліджень являють інтерес ті його праці, які стосуються питань становлення та розвитку національного муніципального права. Він зробив значний внесок у розвиток тезаурусу відповідних досліджень, сформулював низку інноваційних висновків та пропозицій щодо тих суспільно-політичних умов, які впливають на подальший розвиток місцевого самоврядування, проаналізував питання нормативно-правової регламентації місцевого самоврядування з урахуванням процесів глобалізації та європейської інтеграції (дивись, наприклад, [4; 5; 6]).

Професор В.І. Борденюк присвятив свою дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук важливій не тільки для конституційного, але й для адміністративного права проблемі співвідношення місцевого самоврядування та державного управління. Хоча у назві свого дослідження він зробив наголос на тому, що аналізує виключно її конституційно-правові аспекти, його увагу привертала також і питання адміністративно-правового характеру. Так, дослідник розмірковував над місцем місцевого самоврядування в механізмі держави, зробив внесок у визначення поняття «регіон» у контексті державної регіональної політики, охопив увагою концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави, а також співвідношення функцій державного управління з функціями управління, що здійснюються в процесі місцевого самоврядування. В.І. Борденюк не оминув увагою і проблеми методології – він проаналізував основи співвідношення методів державного управління та методів здійснення місцевого самоврядування. Усі наведені вище публікації, так само як і його монографія з цих та інших питань, стали напрацюваннями, що лягли в основу його дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.

Ще до того, як черговим пріоритетом поточного етапу муніципальної реформи в Україні було проголошено практичну реалізацію такого важливого принципу конституційного права, як принцип децентралізації публічної влади, В.І. Борденюк ґрунтовно дослідив його. Обґрунтовуючи актуальність свого дисертаційного дослідження, він зазначив, що «ключова роль належить принципу демократичної децентралізації державної влади на рівень відповідних територіальних колективів та вибраних ними органів, на які покладається вирішення на засадах відносної автономії у межах національного законодавства певної частини державних справ, які нерідко

кваліфікуються як питання місцевого значення. Іншими словами, йдеться про демократичну систему державного управління, що дістала умовну назву місцевого самоврядування, яке є однією з найпоширеніших форм залучення громадян до управління державними справами на місцях та наближення влади до людини» [7, с. 1].

В.І. Борденюк є, мабуть, єдиним доктором юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право», який у формулюванні мети своєї праці послався не лише на конституційне, але й на муніципальне право. Він зазначив, що «метою дослідження є визначення на основі наукового аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду функціонування місцевого самоврядування та з урахуванням здобутків загальної теорії держави і права, наук конституційного й адміністративного права та теорії управління місця та ролі місцевого самоврядування у системі управління державними справами, вироблення науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо подальшого вдосконалення конституційно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування» [7, с. 5].

Таким чином, напрацювання В.І. Борденюка стануть у нагоді під час дослідження питань адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Професор П.М. Любченко є відомим представником харківської юридичної школи, який протягом багатьох років присвячує свої праці питанням місцевого самоврядування в Україні.

На особливу увагу у контексті вибраної нами теми дослідження заслуговує насамперед його дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації» (1998 рік). Назва дисертаційного дослідження свідчить про те, що у ньому значна увага приділяється тим суспільним відносинам, які входять до предмета правового регулювання національного адміністративного права.

Професор П.М. Любченко справедливо підкреслює, що «оптимальне правове регулювання компетенції місцевого самоврядування має суттєве значення для їх впливу на суспільні відносини, насамперед на зростання добробуту населення, яке проживає на відповідній території, що є головною метою і завданням діяльності цих органів» [8, с. 1]. Відомий дослідник наголошує, що «суттєве значення для теорії та практики має встановлення межі децентралізації державної влади, визначення форм державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, необхідно чітко врегулювати процедуру, визначити функції і повноваження контролюючих органів» [8, с. 2]. Усі ці фактори є важливими для вирішення у контексті не

тільки конституційно-правової, але й адміністративно-правової доктрини.

П.М. Любченко визначив, що метою його дослідження «є комплексний аналіз нормативної бази вітчизняного та зарубіжного законодавства, наукових досягнень і практики функціонування влади на місцях для визначення поняття та змісту компетенції місцевого самоврядування в контексті формування в Україні демократичної, соціальної, правової держави, визначення шляхів підвищення ефективності місцевого самоврядування, насамперед через удосконалення правового статусу» [8, с. 2]. Вирішуючи відповідні дослідницькі завдання, він сформулював низку важливих для науки адміністративного права висновків та пропозицій.

Вагоме значення має внесок П.М. Любченка у тезаурус відповідних досліджень. Він приділив істотну увагу визначенню понять «компетенція», «повноваження», «предмет відання місцевого самоврядування», «компетенція місцевого самоврядування», «функції місцевого самоврядування». Також до сфери його наукових інтересів потрапило поняття «питання місцевого значення», у процесі аналізу якого він зазначив, що «визначення на конституційному рівні категорії «питання місцевого значення» сприяло б територіальним громадам, їх органам в активному відстоюванні своїх прав» [8, с. 4].

Дослідження адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні навряд чи буде повним без звернення до змісту одного з найбільш популярних навчальних посібників, автором якого є П.М. Любченко, – «Муніципальне право України» (2012 рік).

Так, у цьому навчально-методичному виданні важливою є низка положень.

По-перше, П.М. Любченко ємно охарактеризував зв'язок між конституційним та адміністративним правом у контексті місцевого самоврядування. Він зазначив, що «аналіз управлінських процесів, системно-структурної організації публічної влади, статусу посадових осіб, публічно-правової відповідальності здійснюється наукою муніципального права у взаємозв'язку з науками фінансового, адміністративного, кримінального права» [9, с. 39].

По-друге, в окремих частинах його праці висвітлено важливі для адміністративно-правових досліджень питання.

Наприклад, у Главі 3 «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» стануть у нагоді:

– § 3 «Правова політика у сфері місцевого самоврядування»;

– § 4 «Роль муніципального права в процесі становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні»;

– § 5 «Децентралізація і субсидіарність як принципи організації влади в Україні»;

– § 6 «Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування»;

– § 7 «Правові, соціальні, політичні, інституційні, функціональні аспекти реформування місцевого самоврядування в Україні»;

– § 8 «Завдання і значення консультативно-дорадчих структур органів державної влади з питань місцевого самоврядування» [9, с. 87–144].

Також привертає увагу значення напрацьованих, викладених у Главі 5 «Особливості української моделі муніципального управління». Насамперед ідеться про зміст § 2 «Системно-структурна організація місцевого самоврядування в Україні» і § 3 «Критерії побудови оптимальної структури органів місцевого самоврядування»; також являє інтерес § 9 «Правове регулювання взаємин органів державної влади з органами місцевого самоврядування» [9, с. 204–209, 228]. Вагомими є й розробки вченого, вміщені у Главі 7 «Правове регулювання статусу муніципальних службовців».

Підбиваючи проміжний підсумок, слід зазначити, що праці П.М. Любченка найбільше стануть у нагоді під час дослідження питань адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні у контексті компетенційної проблематики (розподіл повноважень, делеговані повноваження, контроль за виконанням делегованих повноважень тощо).

Нарешті, у процесі аналізу питань адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні доцільно застосовувати і праці такого фахівця з конституційного і муніципального права, як професор Н.В. Мішина.

Професор Н.В. Мішина є автором низки праць, які стосуються загальних муніципально-правових питань (дивись, наприклад, [10; 11; 12]). Також у визначенні елементів системи органів місцевого самоврядування в Україні стануть у нагоді її напрацювання щодо переліку цих органів. Зокрема, авторка приділила значну увагу визначенню того, що органи самоорганізації населення не слід включати до цієї системи (дивись, наприклад, [13; 14; 15]).

Визначено, що до числа авторів – фахівців з конституційного права, праці яких найбільше стануть у нагоді під час дослідження питань адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, слід віднести В.І. Борденюка,

М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, П.М. Любченка, Н.В. Мішину. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у тому, щоб проаналізувати праці фахівців з державного управління з відповідних питань.

### Література

1. Баймуратов М.О. Феноменологія місцевого самоврядування: синергізм національного та міжнародного правопорядків. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 2. С. 24–29.
2. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков : Одиссей, 2000. 80 с.
3. Баймуратов, М.М. Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повноважень. *Порівняльно-правові дослідження*. 2008. № 2. 120 с.
4. Батанов О.В. Феноменологія сучасного муніципального права. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1. С. 188–195.
5. Батанов О.В. Проблеми становлення та розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 77–81.
6. Батанов О.В. Муніципальне право в умовах глобалізації. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 84–88.
7. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2009. 39 с.
8. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1998. 17 с.
9. Любченко П.М. Муніципальне право України : навчальний посібник. Харків : Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.
10. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.
11. Мішина Н.В. Громадянське суспільство у полісекторних моделях суспільства. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2018. Т. XXII. С. 85–92.
12. Мішина Н.В. Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 10. С. 81–89.
13. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XX VI. Одеса, 2020. С. 81–89.
14. Мішина Н.В. Участь населення у місцевому самоврядуванні: регламентація в концепціях української муніципальної реформи. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 20. С. 48–53.
15. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Т. XXIII. С. 84–91.