

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ГАРАНТІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ Й ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ

Запорукою реалізації основ організації й діяльності місцевих рад в Україні стає практичне вирішення питань гарантування місцевого самоврядування як самостійної підсистеми публічної влади, забезпечення його ресурсного потенціалу. Ця проблема посилюється недостатнім рівнем наукового дослідження питань гарантій, їх правової природи, що негативно позначається на розвитку місцевого самоврядування, особливо на передумовах його організації й діяльності. Мета цієї статті полягає в тому, щоб на підставі аналізу наукових праць і чинного законодавства навести власне бачення сутності гарантій як елемента правового статусу зазначених органів, показати їх взаємозв'язок з основами організації й діяльності місцевих рад і визначити окремі недоліки гарантування їх реалізації. Аналіз наукових праць окремих теоретиків права (В.С. Нерсисянца [11], А.С. Піголкіна [9]) й конституціоналістів (Ю.М. Тодики [13], В.Ф. Погорілка [10], М.І. Корніє-

нка [4], І.С. Щебетун [14]), які досліджували вказані проблеми свідчать, що система гарантій, що сформувалася в теорії права, не містить виключного переліку, тому досить важко встановити їх сукупність, скажімо, для системи місцевого самоврядування. Будь-який обов'язок держави, її органу чи посадової особи щодо цієї системи перетворюється в науковій інтерпретації на свого роду гарантію.

Зазвичай конституціоналісти визначають гарантії як умови й засоби, що забезпечують фактичну реалізацію і всебічну охорону прав та обов'язків [8, с. 316]. Розглядаючи особливості організаційно-правових гарантій місцевого самоврядування, І.С. Щебетун розуміє під ними необхідні для реалізації повноважень останнього обставини і спеціальний механізм, що забезпечують ефективну його участь у вирішенні питань місцевого значення [14, с. 14]. Таке трактування виграє серед інших досить вдалим поєднанням статичних і динамі-

чних елементів, підкреслює ефективність гарантій лише за умови додержання механізму їх реалізації. Отже гарантії становлять собою перш за все явище, що забезпечує досягнення певного результату.

Деякі науковці наводять загальне визначення гарантій місцевого самоврядування як економічних, політичних, духовних засад суспільства й держави, що створюють реальні можливості для стимулювання, розвитку й виконання завдань і функцій місцевого самоврядування [15, с. 557]. Наявність різних формулювань лише ускладнює розуміння сутності цього поняття. На нашу думку, гарантії слід розглядати насамперед як елемент правового статусу певного органу, до якого включається сукупність правообов'язків (повноважень), що забезпечують реалізацію й захист прав місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що в науковій юридичній літературі існують різні погляди щодо ототожнення основ організації й діяльності місцевих рад та їх гарантій [5, с. 90]. Законодавець заклав цю проблему в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) [2; 1997. – № 24. – Ст. 170], у якому оперує такими категоріями, як гарантії, основи, принципи тощо. Як вбачається, ці поняття слід розмежовувати,

керуючись їх цілеспрямованістю. Гарантії відрізняються від основ (засад) тим, що за головну мету мають забезпечення реалізації й захисту прав місцевого самоврядування. Основи (засади) ж мають позначати те головне, на чому ґрунтуються організація і діяльність місцевого самоврядування, умови й засоби ефективного виконання відповідними суб'єктами своїх завдань і функцій. Якщо основи місцевого самоврядування – це його ресурсний потенціал, то гарантії є системою заходів, необхідних, щоб останній було використано якомога ефективніше. Зокрема, для нормального функціонування представницьких органів місцевого самоврядування слід створити такі умови, за яких самі основи отримали б гарантування в першу чергу.

Гарантії забезпечують процес реалізації права на місцеве самоврядування та його захист. Вони мають компенсаторний характер, тобто спрямовані на те, щоб мінімізувати вплив зовнішніх негативних чинників на функціонування відповідного суб'єкта, послабити, дію, так би мовити, агресивного середовища. Основи ж не є засобом захисту будь-якого права чи його виконання, а сприяють процесу організації місцевого самоврядування, створюють належні умови для його розвитку, спрямовуючи організа-

цію й діяльність відповідних суб'єктів (у тому числі й місцевих рад) у напрямку підвищення їх ефективності. Отже, якщо гарантії є способами усунення перешкод для оптимального функціонування місцевого самоврядування, то основи – це ті умови й ресурси, без яких останнє є взагалі неможливим, тобто це його так зване середовище існування.

Особливої уваги потребує аналіз системи гарантій, оскільки неоднозначною є позиція правознавців щодо їх складу. Більшість науковців формують її шляхом переліку видів гарантій, відносячи до них економічні, юридичні, організаційні, кадрові й інформаційні [13, с. 78], судові й загальні [12, с. 20-24], політичні й майнові [3, с. 112-126] тощо. Водночас сутнісні характеристики системи свідчать про існування стійких взаємозв'язків між окремими елементами, які в сукупності з відповідним механізмом їх реалізації дають змогу комплексного захисту здійснення ефективного функціонування. Навряд наведена класифікація повною мірою відбиває ці стійкі внутрішні зв'язки, оскільки «розмитим» залишається критерій поділу цього поняття на види.

Найбільш обґрунтованою класифікацією гарантій є їх поділ за сферами забезпечення, тому що саме вона наповнена аксеологічним для науки змістом. За цим

критерієм гарантії бувають юридичними (правовими), в тому числі судовими, соціальними, кадровими, матеріальними й організаційними.

Юридичні гарантії – це специфічний правовий засіб забезпечення, реалізації, охорони й захисту місцевого самоврядування як підсистеми публічної влади. Вони мають різні правові визначення. Як доречно зауважують В.Ф. Погорілко, В.В. Головченко, М.І. Сірий, серед учених та юристів-практиків існує дещо звужений підхід до розуміння й вирішення проблеми юридичних гарантій [10]. Дійсно, під ними варто мати на увазі не лише правові засоби охорони місцевого самоврядування, а й ті, за допомогою яких безпосередньо забезпечується реалізація гарантій на підставі закону.

Саме останні й становлять проблему дійсного гарантування місцевого самоврядування, оскільки зазвичай вони досить обмежені й неефективні. Так, Конституція закріпила, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування. Ця норма сама по собі виступає констатацією того, що держава погоджується з існуванням окремої самостійної системи влади. Проте реалізація цієї загальної гарантії вбачається в тому, що держава на перших етапах змушена створити правову базу, яка забезпечувала б

функціонування місцевого самоврядування, виділити матеріальні й фінансові ресурси, провести розмежування території так, щоб отримати просторові межі його функціонування, визначити рівень деконцентрації влади тощо. Держава визнає реальність місцевого самоврядування, яка може бути забезпечена шляхом гарантування його основ. При цьому названі засоби повинні бути такими, щоб мешканці країни були впевнені в їх реальності й довгостроковості, а в разі якихось порушень з боку держави мали можливість поновлення гарантій.

Та незважаючи на розгалужену систему гарантій, класифікація яких була широко наведена в науці, вони, як правило, залишаються декларативними. Цей факт стає на заваді набуття органами місцевого самоврядування достатніх і необхідних основ їх діяльності.

Більшість учених, які вивчають зазначену проблему, визначає серед провідних правових гарантій діяльності місцевого самоврядування визнання його на конституційному рівні однією із основ конституційного ладу. Таке положення логічно випливає з ч. 2 ст. 5 Основного Закону країни [2; 1996. – № 30. – Ст. 141], у якій місцеве самоврядування розглядається як форма здійснення влади народом Украї-

ни. Держава бере на себе важливі зобов'язання щодо розвитку місцевого самоврядування, його захисту, повного сприяння процесам його діяльності. Саме це, на думку О.М. Бориславської, досягається шляхом закріплення засад місцевого самоврядування у Конституції України та їх конкретизації у спеціальному законодавстві [1, с. 254].

Особливе місце в системі правових гарантій посідають судові гарантії. Чинне законодавство надає можливість органам і посадовцям місцевого самоврядування звертатися до суду з вимогою визнання незаконними актів органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних осіб, які обмежують права територіальних громад, повноваження цих органів та посадовців (ч.4 ст. 38; п.15 ч.3 ст. 42 Закону). Крім того, важливе значення має ч. 3 ст. 19 Закону, яка зазначає, що при відмові в реєстрації статуту територіальної громади, вона може бути оскаржена в судовому порядку. У процесі нормотворчості органи місцевого самоврядування також одержують можливості судового захисту, оскільки їх акти з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку (ч.10 ст. 59 Закону). Виступаючи суб'єктами цивільно-правових, господарсько-правових та інших

суспільних відносин з фізичними та юридичними особами, органи місцевого самоврядування мають гарантовану можливість відстояти свою позицію в суді, якщо ці особи звертаються про поновлення їх порушених прав рішеннями, дією чи бездіяльністю органів або посадовців місцевого самоврядування (ч.2 ст.77 Закону).

До юридичних гарантій поряд із судовими треба віднести наявність правової автономії місцевого самоврядування. З точки зору П.М. Любченка, її сутність полягає в конституційному визначенні компетенції останнього [6, с. 103]. З нашого погляду, науковець застосовує дещо звужений підхід, оскільки правова автономія має включати також і достатню кількість юридичних норм, що регламентують суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, а також можливість приймати власні акти, формуючи в такий спосіб свою правову базу.

Гарантування реалізації правових основ місцевого самоврядування безпосередньо пов'язано з функціонуванням методів правового регулювання – додержання, виконання, використання й застосування норми права. При цьому реалізація цими органами відповідних норм, що регламентують суспільні відносини в царині місцевого самоврядування, можлива шляхом учинення активних

дій по виконанню юридичних обов'язків і реалізації повноважень, закріплених у законодавстві.

З приводу окреслення соціальних гарантій здійснення місцевого самоврядування слушну позицію займають автори монографії «Місьцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави». Вони зазначають, що ці гарантії в методологічному аспекті є сенс розглядати через призму прав та свобод людини і громадянина, оскільки реальність місцевого самоврядування в демократичному суспільстві характеризується гарантованістю, існуванням широких прав і можливостей для участі громадян в управлінні місцевими справами [7, с. 367].

Таким чином, важливою соціальною гарантією є участь громадян у місцевому самоврядуванні, яка виявляється в різних формах: місцевих виборах, референдумах, загальних зборах громадян за місцем проживання, громадських слуханнях, місцевих ініціативах, колективних зверненнях громадян до органів місцевого самоврядування тощо. До того ж реалізація соціальних основ функціонування представницьких органів місцевого самоврядування цілком залежить від визнання державою первинним суб'єктом останнього територіальної громади – мешканців відповідної території села (об'єднан-

ня декількох сіл), селища, міста, які формують такі органи.

З нашого погляду, більш пильнішої уваги на сучасному етапі державотворення потребує не колективний суб'єкт, а індивідуальний – мешканець. Саме на них засновано існування територіальних громад, які є носіями прав на участь у здійсненні всіх форм місцевого самоврядування. Водночас, вирішити весь спектр питань одноособово законодавець не може, тому більшість із них вирішується колективно. Але колективне розв'язання проблем не означає реалізації права на здійснення місцевого самоврядування всією територіальною громадою. У цьому процесі зазвичай бере участь лише її окрема частина, що залежить від волі конкретних індивідів – мешканців. Причому інколи вона може бути взагалі незначною порівняно з чисельним складом громади; це можуть бути загальні збори, місцеві ініціативи тощо. Ось чому, як вбачається, превалюючим складником соціальної основи слід вважати окремого мешканця території, якому будуть забезпечені права на участь у місцевому самоврядуванні.

При з'ясуванні організаційних гарантій функціонування органів місцевого самоврядування варто враховувати, що вони спрямовані на самостійність у визначенні їх складу і внутрішньої побудови, а

також існуючих зв'язків між ними. Головною такою гарантією місцевого самоврядування конституціоналісти вважають наявність у нього сталих основ – організаційно-правових, матеріально-фінансових й територіальних [4, с. 75]. Установлення організаційної самостійності не означає її безмежності, навпаки, ця гарантія окреслюється компетенцією місцевого самоврядування. Тому досить важливим завданням на сучасному етапі його розвитку виступає правове позначення меж здійснення місцевого самоврядування, чітке закріплення суспільних відносин, у які органи державної влади не вправі втручатися за будь-яких обставин. Від цього залежить і реалізація організаційної основи місцевого самоврядування, хоча вона має відбуватися з обов'язковим урахуванням того, що органи місцевого самоврядування діють виключно в межах й у спосіб, передбачені чинним законодавством.

Матеріальною гарантією місцевого самоврядування є його матеріальна самостійність, яка виявляється в законодавчо закріпленій можливості мати об'єкти комунальної власності, вільно й на власний розсуд розпоряджатися ними. Рівень такого матеріального підґрунтя залежить від існування потенціальних гарантій в органів місцевого са-

моврядування мати у власності або в управлінні відповідні об'єкти.

Таким чином, остаточно не вирішеною залишається проблема гарантування реалізації основ місцевого самоврядування. Переважним засобом її розв'язання може бути реформа чинного законодавства, що регулює питан-

ня організації місцевого самоврядування у напрямку посилення гарантій. Особливу увагу при цьому варто приділити забезпеченню достатнього рівня матеріальної й фінансової основ функціонування місцевих рад, які сприяють реалізації їх компетенції й виконанню превалюючих завдань.

Список літератури: 1. Бориславська О. Визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні // Вісн. Львів. ун-ту. – 2002. – Вип. 37. – С. 252-256. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. *Ильинский И.П.* Самоуправление народом. – М., 1997. – 140 с. 4. *Корніснко М.І.* Муніципальне право України: концептуальні та організаційно-правові питання: Навч. посіб. – К.: Алерта, 2005. – 144 с. 5. *Мартемьянов В.С.* Матеріально-фінансова база діяльності місцевих Советов // Сов. гос-во и право. – 1978. – № 4. – С. 90-98. 6. Матеріали наукових семінарів та круглих столів, проведених Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого спільно з Академією правових наук України в рамках Фестивалю науки 15-16 трав. 2007 р. / Упоряд. *А.П. Гетьман, О.В. Петришин*. – Х.: Право, 2001. – 212 с. 7. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: Монографія / За ред. *Ю.М. Тодику і В.А. Шумілкіна*. – Х.: ТОВ „Одіссей”, 2004. – 392 с. 8. *Нудненко Л.А.* Конституційно-правовий статус депутата законодавчого органу державної влади в Російській Федерації. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 475 с. 9. Общая теория права: Учебник для юрид. вузов / Под ред. *А.С. Пиголкина*. – 2-е изд. – М.: Изд-во МГТУ, 1996. – 384 с. 10. *Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий М.І.* Права та свободи людини і громадянина в Україні. – К.: Вид-во «Ін Юре», 1997. – 52 с. 11. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. *В.С. Нерсесянца*. – М.: НОРМА, 2004. – 832 с. 12. *Сигов И.И.* Местное самоуправление в системе обеспечения демократизации общества // Государственное регулирование и местное самоуправление. – СПб, 1996. – С. 20-24. 13. *Тодька Ю.Н.* Основы конституционного строя Украины: Монография. – Х.: Факт, 2000. – 176 с. 14. *Щебетун И.С.* Организационно-правовые гарантии местного самоуправления в Украине: Монография. – Донецк Дельта, 2002. – 208 с. 15. *Ярмиш О.Н., Сergyozin В.О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Х.: Нац. ун-т. внутр. справ, 2002. – 672 с.

Надійшла до редакції 30.10.2007 р.