

УДК 342.553(477.75)

Г.Г. АБАСОВ, канд. юрид. наук, доц.,
Національний університет «Одеська юридична академія»

КЛАСИФІКАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО- ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

Ключові слова: критерії класифікації, конституційно-правові гарантії, гарантії прав місцевого самоврядування, територіальні громади, муніципальна влада

Вчені-правознавці в загальній теорії конституційного права покладають різні критерії, щодо класифікації конституційно-правових гарантій, наприклад, взаємовідносини держави і місцевого самоврядування, сферу дії гарантій, ступінь державної забезпеченості, форму закріплення гарантій, характер правових норм, в яких закріплено правовий статус місцевого самоврядування та інші критерії. В залежності від викладеного існують різні підходи щодо типології гарантій в загальній теорії держави і права взагалі, і в конституційному праві, зокрема.

Окремим аспектам проблеми гарантування місцевого самоврядування в Україні, у тому числі класифікації гарантій прав місцевого самоврядування, приділяли увагу М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, М.П. Воронів, Р.К. Давидов, І.В. Дробуш, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, Н.В. Камінська, О.О. Кузнєцова, О.О. Кулешов, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, О.Ф. Фрицкий, Ю.С. Шемшученко, В.М. Шаповал, та інші вчені, які останніми роками активно досліджували проблеми правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та його гарантування в сучасних умовах. Стан розробленості конституційних гарантій прав місцевого самов-

рядування як самостійної проблеми знаходиться на початковій стадії та є досить дискусійною, а дослідження і комплексне вивчення її ще не проводились. Звідси, метою статті є аналіз критеріїв щодо класифікації конституційно-правових гарантій прав місцевого самоврядування.

Так, М. Байтін дотримується думки, що за сферою дії гарантії слід поділяти на національні (внутрішньодержавні) і міжнародні (інтернаціональні) [1, с.279]. В. Альхименко [2, с.83], Г. Андреев [3, с.124] і А. Мішин [4, с.74] систематизують гарантії залежно від того, які органи залучаються до захисту прав – на судові та несудові (позасудові) гарантії. Враховуючи ступінь державного забезпечення, В. Гулієв і Ф. Рудинський [5, с.154] поділяють гарантії на державні та суспільні.

Як вже неодноразово зазначалось, конституційні гарантії виступають зв'язковою ланкою між загальними та юридичними гарантіями, відображеними в законодавстві, і характеризуються прямим закріпленням в Основному законі України. З вказаних позицій в рамках конституційних гарантій прав місцевого самоврядування можна виявити: гарантії-принципи (ст.ст.5, 7, 13, 19), гарантії – права (ст.ст.32, 38, ч.1 ст.140, 145 тощо), гарантії – обов'язки (ст.ст.40, 56), і загальні гарантії-норми (ст.ст.141, 142, 143 тощо).

І.С. Щебетун [6], вважає конституційно-правові гарантії прав місцевого самоврядування конституційними основами, що охоплюють усі сторони його організації та здійснення. І за ступенем охоплення поділяє їх на основні і приватні. Вчена вважає, що основні – впливають на усі сфери місцевого самоврядування, а приватні – відносяться лише до окремих сфер місцевого самоврядування. Так, до основних вона відносить: соціальну свободу, соціальну справедливість, демократизм, гуманізм, рівноправність, єдність юридичних права та обов'язків, відповідальність за вину, законність; до приватних же належать: самостійність, представницька демократія, рівноправність територіальних утворень, пріоритетна роль представницьких органів місцевого

самоврядування в системі органів місцевого самоврядування, гласність та інші. Проте, вважаємо, що подана класифікація є досить близькою до принципів конституційного гарантування прав місцевого самоврядування і не надає повного уявлення про систему конституційних гарантій прав місцевого самоврядування в класичному її розумінні.

Вважаємо за доцільне приєднатись до точки зору П.А. Виноградової [7, с.13], яка до конституційних гарантій місцевого самоврядування відносить: самостійність місцевого самоврядування; захист прав громадян на здійснення місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування; компенсація додаткових витрат, що виникли в результаті рішень прийнятих органами державної влади.

Враховуючи викладене, переосмислюючи існуючі точки зору вчених та аналізуючи закріпленість на конституційному рівні, вважаємо, що серед конституційних гарантій прав місцевого самоврядування слід виділити наступні.

Рівноправність як основна конституційна гарантія прав місцевого самоврядування закріплена на конституційному рівні полягає у рівному доступі до служби в органах місцевого самоврядування (ст.38). Також встановлюється, що громадяни України мають рівні права та можливості здійснювати місцеве самоврядування, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст.24).

Тобто, конституційно закріплена гарантія рівності усіх громадян України є необхідною умовою для створення демократичної, соціальної, правової держави, а її реалізація в суспільних відносинах сприятиме становленню країни як людиноцентристської держави із забезпеченням та гарантуванням на найвищому законодавчому рівні прав людини і громадянина, а також прав місцевого самоврядування як необхідного демократичного інституту.

Самостійність місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення (ст.140). Місцеве самоврядування – це не тільки інститут конституційного ладу та відповідний набір громадянських прав людини. У своєму нормативному значенні положення ст.7 певним чином пов'язані із принципом народовладдя. Так, відповідно до ст.5 Конституції України, народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Іншими словами, держава визнає місцеве самоврядування як самостійний рівень здійснення народом належної йому влади. Таким чином, Конституція України поряд із принципом розподілу влади «по горизонталі» – на законодавчу, виконавчу і судову (ст.6), закріплює модель ієрархії управління чи поділу влади «по горизонталі» – на державну владу та муніципальну владу. Визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні, на конституційному рівні ставить його у так зване безпрецедентний стан порівняно зі станом даного інституту влади в Конституціях інших країн. Наприклад, у США влада муніципальних утворень не виділяється із загальної системи державної влади штатів і при цьому їх називають «креатурами штатів». У ФРН комунальне самоврядування розглядається як елемент виконавчої гілки влади, хоча при цьому має відмінну від державної організаційну структуру. Окрім того закон ФРН містить лише загальні положення про гарантії для комунального самоврядування, основна ж регламентація діяльності певних спільнот відбувається на рівні законодавства земель.

Інша ситуація складається в Конституції РФ, де інституту місцевого самоврядування на конституційному рівні надаються ще більш широкі повноваження порівняно з Конституцією України. Так, у ст.12 Конституції РФ закріплено визнання та гарантування місцевого самоврядування, яке є самостійним в межах своїх повноважень і органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, тобто це дає підстави деяким російським вченим говорити про фак-

тичне відокремлення місцевого самоврядування від системи здійснення публічної влади, а звідси, на їх думку, місцеве самоврядування уявляє повністю самостійну систему, в тому числі фінансово та економічно [8, с.43–47].

Вважаємо, що для децентралізації влади в державі необхідним є створення демократичного ладу яким визнається та гарантується створення та існування територіальних громад (муніципальних утворень) поряд із державним центром та регіонами.

Це передбачає, насамперед, організаційну відокремленість і незалежність місцевого самоврядування від державної влади, його самостійність при вирішенні питань місцевого значення – але самостійність, як вказує Конституція України, лише в межах власних повноважень визначених Конституцією та законами.

Таким чином, йдеться про правові межі автономності місцевого самоврядування, а не про повну самостійність і незалежність місцевого самоврядування від усієї системи публічного владарювання [9].

Враховуючи викладене, вважаємо, що гарантованість прав місцевого самоврядування в Україні визначає зміст і спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування в такому ж ступені, як і діяльність держави. Як зазначають В. Погорілко та О. Фрицький, «...місцеве самоврядування як автономія невеликих територіальних одиниць у рамках, загальних для всього державно-організованого суспільства законів, означає не свободу з боку держави, а свободу всередині неї» [9, с.190]. Це означає, що місцеве самоврядування, як одна з основ конституційного ладу має джерелом свого існування не державну, а конституційну волю народу, виступає як фундаментальний конституційний принцип, який встановлює, визнає й гарантує певну незалежність територіальних громад, а також створює необхідні умови для правотворчої, правозастосовчої, правоохоронної та правозахисної діяльності, спрямованої на ефективне здійснення прав місцевого самоврядування. При цьому також важливим є те, що самостійність місцевого самовряду-

вання має кілька аспектів: фінансовий, організаційний, соціально-економічний тощо.

Виборність, адже територіальні громади на основі загального, рівного прямого виборчого права обирають депутатів сільської, селищної, міської ради та сільського, селищного, міського голову (ст.141).

Місцеві вибори – є демократичним способом формування та змінювання (періодичного чи позачергового) особового складу органів місцевого самоврядування, підтвердженням їх повноважень на новий, визначений строк, вони виступають як засіб легітимації влади народу, тобто забезпечення відповідності державного ладу ціннісним ідеалам, що склались в суспільстві [10, с.62].

До того ж місцеві вибори є формою безпосереднього волевиявлення територіальними громадами села, селища, міста при здійсненні ними місцевого самоврядування, а отже за їх допомогою створюються належні умови, засоби та способи (тобто, гарантії) для здійснення народовладдя, дійсного представництва народу через обраних ним осіб до органів місцевого самоврядування. Вони також є важливою формою контролю жителів відповідних населених пунктів за діяльністю виборних органів місцевого самоврядування. Обрання депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування породжує їх відповідальність перед населенням. За багатовікову всесвітню історію розвитку демократичних інститутів у різноманітних країнах сформувались певні стандарти, дотримання яких дає змогу стверджувати, що вибори досить точно відбивають волю народу.

Чітке закріплення в Конституції України виборів як основного способу формування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб надає змогу стверджувати, що вони є однією з найважливіших гарантій прав місцевого самоврядування, яка сприяє розвитку муніципальної демократії.

Делегованість повноважень, адже органам місцевого самоврядування можуть надаватись окремі повноваження органів виконавчої влади (ст.143).

Проте, ця конституційно визначена гарантія в процесі реалізації на практиці має певні проблеми, оскільки тут може виникнути питання про дуалістичну природу органів місцевого самоврядування – державну та самоврядну. Однак, законодавець на найвищому юридичному рівні закріплює припис, що держава фінансує здійснення цих повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України чи шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Окрім того, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. повноваження органів місцевого самоврядування досить чітко розділені на власне самоврядні і делеговані, що нівелює дуалістичну природу місцевих рад та їх виконавчих комітетів, оскільки делеговані повноваження не є власне повноваженнями органів місцевого самоврядування і можуть бути у будь-який час і за будь-яких причин відізані. А, отже, держава отримує певні фінансово-економічні важелі впливу на «самостійність» місцевого самоврядування. Підтвердженням цього є і визначення такої конституційної гарантії, яка полягає у *компенсаційності*, тобто, у закріпленні на конституційному рівні права місцевого самоврядування на гарантоване отримання компенсації додаткових витрат, що виникли в результаті рішень прийнятих органами державної влади за рахунок держави (ст.142). Закріплення на конституційному рівні вказаної гарантії теж надає певний правовий ґрунт органам державної влади для можливості впливати на органи місцевого самоврядування.

Обов'язковість виконання рішень органів місцевого самоврядування на відповідній території, полягає в тому, що «органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території» (ч.1 ст.144).

Тобто, правовий стан органів місцевого самоврядування, встановлений Конституцією

України, не може бути обмежений органами державної влади. Нормативно-правові акти державних органів, які порушують права місцевого самоврядування і суперечать Конституції України, підлягають скасуванню. Органи державної влади не мають права самостійно вирішувати питання, віднесені законодавцем до відання органів місцевого самоврядування, виключення ж можливі лише в інтересах забезпечення державної та громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я населення, захисту прав і свобод громадян.

Отже, Конституція України, гарантуючі право на обов'язковість виконання рішень органів місцевого самоврядування на відповідній території, тим самим сприяє реалізації прав місцевого самоврядування, в межах компетенції, вирішувати питання місцевого значення і одночасно обмежує право органів виконавчої влади втручатись у місцеві справи.

Судовий захист прав місцевого самоврядування (ст.144) є одночасно і правом і гарантією громадян, що проживають на території певної адміністративно-територіальної одиниці, органів чи посадових осіб місцевого самоврядування подавати до суду позови про визнання недійними актів органів державної влади та державних посадових осіб, органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб, підприємств, установ і організацій, а також громадських об'єднань, якщо вони порушують їх права, встановлені і гарантовані чинним законодавством України.

Взагалі термін «захист» пов'язується з діяльністю, що здійснюється у випадку порушення суб'єктивних прав, і передбачає конкретні заходи щодо відновлення порушеного права.

Конституційна гарантія прав місцевого самоврядування на судовий захист є необхідною інституційною гарантією, оскільки спрямована на забезпечення ефективного здійснення територіальною громадою публічної влади, вирішення питань місцевого значення і забезпечення належного рівня життя населення певної адміністративно-територіальної одиниці. Проте, як вже зазначалось у поперед-

ньому підрозділі, вважаємо, що доцільніше цю гарантію називати «судова гарантія охорони та захисту» з огляду на її функціональне призначення та змістове навантаження терміну.

Створення системи судових гарантій прав місцевого самоврядування та їх практична реалізація дозволить більш ефективно захищати права членів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що є важливою і необхідною умовою розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Отже, як вже зазначалось, що місцеве самоврядування є одним з інститутів, які складають основи конституційного ладу України. Це надає риси стійкого характеру місцевому самоврядуванню у суспільстві. Як акт вищої юридичної сили та основоположна нормативно-правова гарантія місцевого самоврядування Конституція закладає певний стабілізуючий фактор в правовий механізм функціонування місцевого самоврядування. Усі конституційні норми про місцеве самоврядування можна поділити на норми, якими: 1) визнається місцеве самоврядування в Україні; 2) визначається призначення місцевого самоврядування; 3) закріплюється механізм та регулюється організація і діяльність місцевого самоврядування; 4) встановлюється економічна основа місцевого самоврядування; 5) закріплюються територіальні межі місцевого самоврядування; 6) встановлюється компетенція місцевого самоврядування по деяких питаннях; 7) встановлюються інші гарантії місцевого самоврядування; 8) встановлюються права жителів на місцеве самоврядування та забороняються обмеження прав на місцеве самоврядування [9, с.472].

Проте, не слід забувати що конституційні гарантії є одним із провідних засобів практичного здійснення норм Основного Закону, ефективним способом забезпечення гармонійного розвитку муніципальних правовідносин. Вони є за своєю формою гарантіями вищої юридичної сили і займають найвище положення в ієрархії галузевих гарантій, адже саме Конституція України закладає фундаментальні основи правового регулювання муніципальних відносин за участю територіальної

громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, утворює базу, що визначає систему гарантій місцевого самоврядування, визначає зміст галузевого регулювання та закладає основи захисту прав місцевого самоврядування, умови його ефективності.

Отже, аналіз конституційних гарантій дозволяє подолати «розрив» між загальними (фактичними) та спеціальними (юридичними) гарантіями: загальні гарантії, закріплені на конституційному рівні, набувають характеру юридичних гарантій, з іншого ж боку, усі юридичні гарантії мають соціальний зміст, як це вже зазначалось раніше. Отримуючи конституційний ранг, загальні гарантії диференціюються відносно різних прав місцевого самоврядування (фіксуються не усі фактичні передумови реальності, що стоять за гарантованою нормою, а лише ті, що знаходяться у безпосередньому зв'язку із нею). Конкретні нормативно-правові, організаційно-правові, міжнародно-правові та інші групи гарантій розвиваються в напрямку, який задають саме конституційні гарантії прав місцевого самоврядування в Україні, адже вони мають бланкетний, тобто відсилочний характер до норм як конституційного, так і іншого галузевого законодавства, де закріплюються більш детально відповідні конституційно визначені гарантії на матеріальному, процесуальному та організаційному рівнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Байтин М. И. Теория государства и права : курс лекций / Байтин М. И., Григорьев Ф. А., Зайцев И. М. и др. ; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1999. – 672 с.
2. Альхименко В. В. Конституционное право / Альхименко В. В., Бутылин В. Н., Герасимов А. П. и др. ; отв. ред. А. Е. Козлов. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 464с.
3. Андреева Г. Н. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Андреева Г. Н., Андреева И. А., Будагова А. Ш. и др. ; отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – Т. 1-2: Общая часть. – 744 с.

4. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. А. Мишин. – М. : Белые альвы, 1996. – 400 с.

5. Гулиев В. Е. Социалистическая демократия и личные права / Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М. – М. : Юрид. лит., 1994. – 240 с.

6. Щebetун І. С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Щebetун І. С. – Х., 2002. – 210 с.

7. Виноградова П. А. Правовые аспекты обеспечения конституционных гарантий местного самоуправления : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное пра-

во» / П. А. Виноградова. – М., 2006. – 24 с.

8. Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России / Авакьян С. А. // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы : материалы науч.-практ. конф. (25 января 1994 г.). – М. : МГУ, 1994. – С. 43–47.

9. Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

10. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 62.

Абасов Г. Г. Класифікація конституційно-правових гарантій прав місцевого самоврядування в Україні: теоретичні засади / Г. Г. Абасов // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 17–22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12aggutz.pdf>

Виконано аналіз критеріїв класифікації конституційно-правових гарантій. Розглянуто різні точки зору вчених щодо типології гарантій у теорії держави і права взагалі та в конституційному праві зокрема. Пропонована авторський варіант класифікації конституційних гарантій прав місцевого самоврядування в Україні. Доведено, що конституційні гарантії є гарантіями вищої юридичної сили і займають найвище положення в ієрархії галузевих гарантій.

Абасов Г.Г. Классификация конституционно правовых гарантий прав местного самоуправления в Украине: теоретические принципы

Выполнен анализ критериев классификации конституционно-правовых гарантий. Рассмотрены разные точки зрения ученых по типологии гарантий в теории государства и права вообще и в конституционном праве в частности. Предложен авторский вариант классификации конституционных гарантий прав местного самоуправления в Украине. Доказано, что конституционные гарантии являются гарантиями высшей юридической силы и занимают наивысшее положение в иерархии отраслевых гарантий.

Abasov G.G. Classification of the Constitution-Legal Guarantees of the Rights of Local Self-Government in Ukraine: Idealized Principles

The analysis of criteria of the classification of constitution-legal guarantees is made. The different points of view of scientists on type science of warranties in the state and right theory generally and in a constitutional law in particular are considered. The author variant of classification of constitutional guarantees of rights for local self-government is offered in Ukraine. It is demonstrated that the constitutional warranties are warranties of the higher legal force and occupy the highest standing in hierarchy of branch warranties