

тягне за собою встановлення спеціального правового режиму, який характеризується введенням у дію заходів, що посилюють повноваження органів державної влади (створення надзвичайних органів, видання спеціальних правових актів, застосування "посилених заходів" охорони громадського порядку), що мають на меті відновлення та підтримання належного порядку громадського життя, захист населення та його здоров'я, охорону власності, надання допомоги постраждалим і забезпечення переходу до нормального функціонування державних органів та громадських організацій".

Позицію про існування режиму особливого стану підтримують також більшість учених, розглядаючи особливий стан як збірне поняття, що включає різні режими, опосередковуючи екстремальну ситуацію "регіонального лиха", що диктує необхідність застосування особливих щодо жорсткості й обсягу правообмежень, які поступаються заходам, використовуваним під час режиму надзвичайного стану.

Самі норми, що регламентують порядок введення і дію адміністративно-правових режимів, повинні встановлюватися тільки законами України.

Відомий російський вчений-адміністративіст І.С. Розанов так характеризує цю ситуацію: "Правові режими в силу їх ретельного і в низці випадків суворо обов'язкового характеру є певним вторгненням у сферу особистих прав громадян, тобто винятком із загальної схеми і структури чинних правових систем. Однак їх наявність виправдовується необхідністю досягнення вищої мети загальної безпеки. У силу цих обставин правові режими можуть бути встановлені тільки законом держави".

І це не випадково тому, що правові основи введення режимів надзвичайного і воєнного стану закріплені в Конституції України (статті 64, 85 п. 31; 106 пункти 20, 21), а детальна регламентація здійснена в спеціальних законах.

Отже, надзвичайний стан - це передбачений Конституцією України особливий правовий режим діяльності державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування, підприємств, установ і організацій, який тимчасово допускає встановлення в законодавчому порядку обмеження в здійсненні конституційних прав та свобод громадян, а також прав юридичних осіб, покладає на них додаткові обов'язки.

Згідно зі ст. 4 Закону України „Про надзвичайний стан” надзвичайний стан може бути введено за умов:

- стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, які викликають загрозу для життя та здоров'я населення;
- масових порушень правопорядку, які супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права та свободи;
- блокування або захвату окремих особливо важливих об'єктів або місцевості, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів внутрішніх справ, державної влади та управління, міського та регіонального самоврядування, підприємств та організацій;
- посягання на територіальну цілісність держави.

Органи внутрішніх справ за умов надзвичайного стану, як складова частина державного управління, наділяються додатковими повноваженнями для проведення заходів, необхідних для найшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного правопорядку та законності, а також ліквідації загрози безпеки громадян.

Надзвичайний стан на всій території України та в окремих районах вводиться постановами Верховної Ради України або Президента, затверджується Верховною Радою України. Надзвичайний стан може бути введений на Україні на термін не більше 30 діб і не більше 60 діб в окремих районах.

Введення надзвичайного стану відбувається відповідно до рішення Президента України, Голови Верховної Ради України, прем'єр-міністра, Кабінету Міністрів або керівників міських органів влади та доводиться до відома через засоби масової інформації або іншим способом до груп осіб, організацій, установ, які порушують закон, з вимогою припинення протизаконних дій, та роз'ясненням наслідків, які можуть бути викликані такими діями, і попередженням про відповідальність.

Надзвичайний стан може бути введено на всій території держави, в окремих районах або в окремих регіонах, населених пунктах.

Наказом Міністра внутрішніх справ або керівника ГУМВС області в таких випадках оголошується порядок дій органів внутрішніх справ при надзвичайному стані, розробляються функціональні обов'язки, встановлюється режим зон, в яких вводяться особливі умови, і правила комендантського часу, що узгоджується з місцевими органами влади та іншими правоохоронними структурами. Утворюються нові організаційні структури, стягуються додаткові сили, організується нова система управління та зв'язку, проводяться спеціальні операції.

Література

1. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. - М.: Издательство НОРМА, 2002.
2. Ківалов С.В. Спеціальні адміністративні режими: сутність та правове регулювання. Наукові праці ОНЮА. - Одеса: Юридична література, 2002.
3. Конституція України. - Відомості ВРУ. - 1996. - № 30. - С. 141.
4. Закон України "Про правовий режим НС" від 16.03.2000. - Відомості ВРУ, 2000. - № 23. - С. 176.
5. Закон України "Про правовий режим воєнного стану" від 6.04.2000 № 1647-111. - Відомості ВРУ, 2000. - № 28. - С. 224.
6. Спаський А.С. Правовідносини за участю ОВС у надзвичайних ситуаціях: історико-правовий аспект, дис. канд. юрид. наук - 12.00.01. - Х., 2007.

Саакян М.Б.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри ОРД ОДУВС
Надійшла до редакції: 09.12.2014

УДК 352

ГАРАНТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ДЕФІНІТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ

Статтю присвячено проблемам дефінітивного визначення та класифікації гарантій місцевого самоврядування

© М.М. Юрченко, А.С. Мазуренко, 2015

Юрченко М.М., Мазуренко А.С.
дування. На основі комплексних наукових опрацювань визначено поняття гарантій місцевого самоврядування,

ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС

розглянуто їх систему та з'ясовано проблемні аспекти в профільній сфері.

Ключові слова: гарантії місцевого самоврядування, загальні об'єктні гарантії, політичні гарантії, економічні гарантії, соціальні гарантії, зовнішні об'єктні гарантії, ідеологічні (духовні, культурні) гарантії, нормотворчі та інформаційні гарантії, організаційні та кадрові гарантії, матеріально-технічні та бюджетно-фінансові гарантії, місцеві (локальні) гарантії, гарантії прав захисту місцевого самоврядування.

Статья посвящена проблемам дефинитивного определения и классификации гарантий местного самоуправления. На основе комплексных научных разработок определено понятие гарантий местного самоуправления, рассмотрена их система и выяснены проблемные аспекты в профильной сфере.

Ключевые слова: гарантии местного самоуправления, общие объектные гарантии, политические гарантии, экономические гарантии, социальные гарантии, внешние объектные гарантии, идеологические (духовные, культурные) гарантии, нормотворческие и информационные гарантии, организационные и кадровые гарантии, материально-технические и бюджетно-финансовые гарантии, местные (локальные) гарантии, гарантии прав защиты местного самоуправления.

This article is devoted to the problems of definition and classification of definitive guarantees local governments. Based on complex scientific study defined concept guarantees local governments, considered their system and clarifications problematic aspects in the profile area.

Keywords: guarantees local governments, the general objective guarantees political guarantees, economic security, social security, foreign object guarantees ideological (religious, cultural) guarantee, warranty information and standard-setting, organizational and personal guarantees, logistical and budget and financial guarantees, local (local) hrantiyi, guarantees protection of rights of local government.

Поява та розвиток інституту місцевого самоврядування детерміновані усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної публічної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства загалом, без її одночасної децентралізації, функціонування у вигляді самоврядної публічної влади через існування первинних територіальних громад, об'єднаних певними соціально-колективними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєдіяльності зосереджуються на місцевому рівні.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні, ефективність здійснення його завдань і функцій, формування дієздатних територіальних громад, підвищення ролі різних форм безпосередньої демократії в житті суспільства залежать від того, наскільки повно забезпечені та захищені права місцевого самоврядування. Одним із основних елементів механізму забезпечення прав місцевого самоврядування є система його гарантій.

Конституція України закріпила принцип, згідно з яким в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування (ст. 7). Тому є об'єктивним, що становлення України як демократичної, соціальної та правової держави неможливе без ефективного здійснення органами

місцевого самоврядування управлінської діяльності [1].

Метою статті є визначення на основі комплексних наукових опрацювань поняття гарантій місцевого самоврядування, розгляд їх системи та з'ясування проблемних аспектів у профільній сфері.

Суттєве значення для розробки теоретичних положень щодо гарантій місцевого самоврядування мають праці українських вчених: М. Баймуратова, Ю. Бальція, О. Батанова, М. Воронова, М. Корнієнко, В. Погорілка, М. Савчина, П. Стецюка, О. Фрицького, В. Шаповала та ін.

Тим не менш, за наявності досить великої кількості наукових розробок, нормативно-правових актів, які визначають основні засади, систему місцевого самоврядування, принципи організації й діяльності, правовий статус, повноваження, відповідальність органів і посадових осіб та інші питання, проблеми забезпечення організації та діяльності, зокрема правової форми діяльності, ускладнюються недостатнім рівнем їх опрацювання, а також обмеженістю нормативного закріплення й визначення [12, 121].

Домінантною метою гарантій місцевого самоврядування є безперешкодне й ефективно вирішення питань місцевого значення, причому як органами та посадовими особами місцевого самоврядування, так і, передусім, територіальною громадою безпосередньо. Реалізація закладеної в гарантіях мети передбачає наявність дій, без яких неможливе досягнення позитивного результату [6, 410].

Гарантії місцевого самоврядування визначаються також поведінкою та діяльністю відповідних суб'єктів. Тому при визначенні гарантій місцевого самоврядування слід виходити з того, що вони мають своїм предметом діяльність відповідних уповноважених суб'єктів. Так до суб'єктів, що забезпечують реалізацію повноважень місцевого самоврядування, належать перераховані в Конституції України та Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" органи, підприємства, установи, організації, їх посадові особи, а також людина та громадянин. Їхня діяльність і є процесуальною ознакою поняття гарантій місцевого самоврядування [3].

У науковій літературі питання щодо визначення гарантій місцевого самоврядування є дискусійним. Так, Ю.Д. Казанчев та О.М. Писарев пов'язують гарантії місцевого самоврядування з утворенням та існуванням правових, організаційних і матеріально-фінансових умов для діяльності населення щодо здійснення місцевого самоврядування [11, 414]. Колектив авторів одного із навчальних посібників з муніципального права під гарантіями місцевого самоврядування розуміє умови й засоби, що дозволяють забезпечити реалізацію та ефективний правовий захист прав місцевого самоврядування [4, 500]. Фактично на аналогічних позиціях знаходяться вітчизняні вчені В.В. Кравченко та М.В. Пітчик, на думку яких, гарантії - це економічні, політичні, правові та інші умови й засоби, що забезпечують повну та ефективну реалізацію прав місцевого самоврядування, їх надійний захист [11, 320]. М.І. Корнієнко розглядає гарантії місцевого самоврядування як комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування [13, 374]. О.Ф. Фрицький вважає, що гарантії місцевого самоврядування - це конституційно-правові засоби забезпечення організації і діяльності місцевого самоврядування та найважливі-

ша умова повного й ефективного здійснення органами місцевого самоврядування визначених законом їх завдань, функцій і повноважень [6, 428]. Російські вчені А.О. Безуглов і С.О. Солдатов визначають конституційно-правові гарантії як систему конституційно-правових норм, які забезпечують реалізацію основних положень або принципів організації та діяльності місцевого самоврядування [11, 312].

Отже, бачимо, що єдності доктринальних думок стосовно поняття гарантії місцевого самоврядування як у вітчизняній, так і зарубіжній науці, немає. Значною мірою це зумовлено тим, що, по-перше, і в загальній теорії права питання про поняття гарантії не можна вважати вирішеним остаточно, оскільки ця категорія опинилася в динаміці, перебуваючи під впливом різних суспільних чинників. По-друге, дослідження елементів гарантії місцевого самоврядування без урахування специфіки об'єкта досліджуваного феномена, тобто місцевого самоврядування, можуть призвести до неправильного й спотвореного уявлення про нього, тому проблема вивчення гарантії не може бути адекватно зрозумілою поза аналізом різних форм взаємодії місцевого самоврядування із відповідними сферами суспільного життя (економічною, соціальною, політичною, духовною та ін.).

З метою ефективного забезпечення функціонування місцевого самоврядування існує складна система гарантії.

У науці конституційного права немає єдиної думки щодо системи гарантії місцевого самоврядування, їх класифікації. Більшість авторів виділяють загальні гарантії, до яких належать економічні, політичні, соціальні та духовні гарантії і спеціальні (юридичні або правові) гарантії. Так, К.С. Шугрина досліджує загальні та юридичні гарантії. До загальних гарантії при цьому вона відносить організаційно-політичні, економічні, духовні, соціальні, а до юридичних - гарантії організаційної та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування [14, 260].

Екс-голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню М.О. Пухтинський серед гарантії місцевого самоврядування виділяє загальні, які зумовлені особливостями соціально-політичного ладу, ступенем розвитку економіки, духовної сфери; конституційні, які визначені Конституцією і присвячені безпосередньо принципам організації місцевого самоврядування; організаційно-правові, які забезпечують організаційну та правову автономію територіальних громад і органів місцевого самоврядування; фінансово-економічні, спрямовані на дотримання фінансової й економічної самостійності місцевого самоврядування; міжнародно-правові, які декларовані в міжнародно-правових актах [13, 90].

Така розбіжність у видовій характеристиці гарантії місцевого самоврядування викликана відсутністю чітких критеріїв їх класифікації.

Здається доцільним погодитись з О.В. Батановим, який в якості основних критеріїв класифікації гарантії місцевого самоврядування виділяє:

сферу (об'єкт) суспільних відносин, на яку розповсюджується сила гарантуючого впливу;

форму нормативно-правової фіксації гарантії місцевого самоврядування;

технологію діяльності територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування [8, 147].

Найбільш важливе значення в системі гарантії місцевого самоврядування мають об'єктні гарантії. Критерієм

виділення цих гарантії є сфери суспільного життя, у яких визнаються та здійснюються муніципальні права і свободи та функціонує (може функціонувати) місцеве самоврядування. Такими сферами є політична, економічна, соціальна, ідеологічна (духовна, культурна) та зовнішня сфери. Цим сферам суспільних відносин і відповідають гарантії місцевого самоврядування - політичні, економічні, соціальні, ідеологічні (духовні, культурні) та зовнішні гарантії.

Для більш повного з'ясування поняття цієї групи гарантії варто виходити з того, що прояв їх гарантуючого механізму здійснюється за умови відповідного політико-правового клімату в державі та суспільстві, необхідного соціально-побутового й економічного оточення, у визначеній моральній, ідеологічній атмосфері суспільства.

Тому як загальні об'єктні гарантії місцевого самоврядування можна розглядати ті політичні, економічні, соціальні умови, духовні устої та цінності суспільства, організаційні засоби, які є передумовами визнання, установлення місцевого самоврядування та стимулювання його розвитку; забезпечують певну стійкість, послідовність і стабільність в організації та діяльності місцевого самоврядування; утворюють реальні можливості для найбільш повної реалізації його функцій.

Очевидно, що в широкому політико-правовому й соціологічному розумінні до загальних об'єктних гарантії місцевого самоврядування належить і ступінь розвитку громадянського суспільства. Адже місцеве самоврядування - не лише самостійний вид публічної влади, а й один із найважливіших інститутів громадянського суспільства та, водночас, механізм формування такого суспільства [5, 82].

Серед об'єктних гарантії місцевого самоврядування передусім необхідно виділити політичні гарантії. Під політичними гарантіями місцевого самоврядування слід розуміти демократичний характер політичного режиму в країні, який зумовлює не тільки визнання за населенням права на місцеве самоврядування, володіння, користування, розпоряджання цим правом, його всляку підтримку та захист державою. Тільки в демократичній державі можливе існування місцевого самоврядування, тому що останнє, виступаючи однією з основ конституційного ладу, є основним принципом організації та здійснення публічної влади, поряд з іншими конституційними принципами визначає систему демократичного управління в державі. Це система державної влади, яка заснована на принципах її поділу, розмежування предметів відання органів державної влади та місцевого самоврядування; народовладдя, яке здійснюється на основі політичного та ідеологічного різноманіття безпосередньо народом, а також через органи державної влади й органи місцевого самоврядування; самостійність місцевого самоврядування в межах своїх повноважень; реальне забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина тощо.

Значною мірою розвиток місцевого самоврядування залежить від рівня економіки в державі, життя людей, соціальної інфраструктури суспільства тощо. Тому економічними гарантіями місцевого самоврядування виступають економічна система суспільства, в основі якої полягають принципи ринкової економіки; єдність економічного простору; вільне переміщення товарів, послуг і фінансових коштів; підтримка конкуренції, свобода економічної діяльності, підприємства та праці; визнання, плюралізм, рівноправність та рівний захист

усіх форм власності, також комунальної.

До соціальних гарантій місцевого самоврядування належать соціальна стабільність, розвиток соціальної структури суспільства; формування основних соціальних груп, зокрема наявність “середнього класу”; можливість задоволення мінімальних потреб кожного жителя; ефективна система соціального забезпечення; діяльність держави, спрямована на всебічний розвиток особистості.

Ідеологічними (духовними, культурними) гарантіями місцевого самоврядування виступає система існуючих у країні ідеологічних і культурних цінностей; загальний рівень громадської свідомості, зокрема правосвідомості; ідеологічне різноманіття; заборона розпалювання соціальної, расової, міжетнічної та релігійної ворожечі, посягання на права і свободи людини; оцінка тих чи інших явищ життя передусім із позицій моральності, справедливості; можливість міждержавного обміну культурними цінностями; існуючі в суспільстві історичні, етнонаціональні, місцеві традиції та звичаї.

Щодо зовнішніх об’єктних гарантій місцевого самоврядування можна виділити зовнішньополітичні, зовнішньоекономічні, зовнішньосоціальні тощо. Існування цих гарантій зумовлене наявністю системи зовнішньодержавних умов та чинників, які є наслідком визнання, становлення, організації, діяльності та захисту муніципальних прав і свобод.

Отже, серед гарантій місцевого самоврядування можна виділити загальні об’єктні гарантії, тобто ті політичні, економічні, соціальні, культурні та міжнародні умови, підвалини та цінності суспільства, що слугують передумовами розвитку місцевого самоврядування та інституціоналізації муніципальної влади; забезпечують визначену стійкість і стабільність муніципальної влади та створюють реальні можливості для найбільш оптимального вирішення завдань, які постають перед місцевим самоврядуванням [7, 39].

Також гарантії місцевого самоврядування можна класифікувати й за іншими критеріями. Так, залежно від форми своєї нормативної фіксації вони поділяються на конституційно-правові, законодавчі, міжнародно-правові, локальні, а також ті, які містяться в інших соціальних нормах.

Передусім за означеними критеріями до гарантій місцевого самоврядування належать конституційно-правові гарантії. Вони передбачені Конституцією України й безпосередньо реалізують принципи організації та діяльності місцевого самоврядування. Основний Закон містить ряд норм та окремий розділ про місцеве самоврядування. Значна кількість норм закріплена в першому розділі, який визначає основи конституційного ладу. Такий підхід означає, що місцеве самоврядування є одним із інститутів, які складають основи конституційного ладу України. Це надає риси стійкого характеру місцевому самоврядуванню в суспільстві. Як акт вищої юридичної сили та основоположна нормативно-правова гарантія місцевого самоврядування, Конституція України закладає певний стабілізуючий фактор у правовий механізм функціонування місцевого самоврядування.

Виділення законодавчих гарантій місцевого самоврядування зумовлене тим, що норми Конституції України не можуть охопити своїм регулюванням усієї багатоманітності суспільних відносин, що виникають у сфері місцевого самоврядування. Для цього потрібні ще закони з найважливіших питань організації та діяльності суб’єктів місцевого самоврядування. До них слід відне-

сти закон “Про місцеве самоврядування в Україні” - як базовий, закони про форми безпосередньої демократії (вибори, референдум), про місцеві податки та збори. Окремі аспекти функціонування місцевого самоврядування регулюються нормами екологічного, фінансового та інших галузей права, які встановлюють певні стандарти, дотримання яких необхідне на території всієї країни.

Наявність міжнародно-правових гарантій місцевого самоврядування підкреслюється тим, що існують визначені міжнародні стандарти у сфері місцевого самоврядування, що регламентують спільно розроблені державами принципові підходи й міжнародно-легальні принципи становлення, формування й функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування зазначені в міжнародних конвенціях спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав.

Так, до прикладу, Європейська Хартія про місцеве самоврядування містить міжнародно-правові стандарти для розвитку місцевого самоврядування, які “зобов’язують країни-учасниці застосовувати основні норми, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову самостійність місцевого самоврядування” [2].

Гарантії місцевого самоврядування закріплені в ряді інших міжнародно-правових документів, зокрема в Європейській Конвенції про основні принципи трансграничного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, Європейській Хартії урбанізму, Європейській Декларації місцевих прав, Європейській Хартії про участь молоді в муніципальному і регіональному житті, Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні тощо.

Особливість муніципальних (локальних, місцевих) гарантій місцевого самоврядування полягає в тому, що вони передбачаються на рівні локального нормативно-правового закріплення у вигляді локальної нормотворчості (статути територіальних громад, регламенти місцевих рад, положення про органи самоорганізації населення тощо), так і на рівні їх практичної реалізації. Акти місцевого самоврядування, поряд із Конституцією та законами України, відповідними нормативно-правовими документами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України, актами органів місцевої державної виконавчої влади, виступають важливим і необхідним елементом механізму гарантування муніципальної влади. Локальні гарантії забезпечуються повсякденною діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування над створенням незалежних політичних, матеріально-технічних, соціальних умов реалізації права громадян на участь у місцевому управлінні [10, 12].

Муніципальні гарантії реалізації прав особистості отримують своє втілення насамперед у повсякденній організаційній діяльності органів місцевого самоврядування, його посадових осіб з утворення належних, матеріально-фінансових, соціальних, культурних, політичних умов реалізації прав і свобод громадян за місцем проживання [9, 335].

Система гарантій по-різному здійснює вплив на місцеве самоврядування. Деякі з них суттєво впливають на визнання місцевого самоврядування (наприклад, основні конституційні гарантії), інші - на створення умов для здійснення муніципальних прав і свобод (наприклад, об’єктні гарантії), дія третіх відчутна лише в конкретній територіальній громаді (наприклад, локальні гарантії), рольове призначення четвертих обмежене

в часі (наприклад, діяльність офіційних спостерігачів на місцевих виборах або референдумах). Але є група гарантій, гарантуючий вплив яких є наскрізним, таким, що переважно не залежить від часових, просторових, суб'єктно-об'єктних та інших характеристик місцевого самоврядування. Умовно цю групу називають процесуальними або технологічними гарантіями [6, 420].

Вирішення того чи іншого питання також органічно потребує наявності певних способів і засобів, які забезпечують їх наступність, а також чіткість та ефективність певних муніципальних дій і функцій, тобто свого гарантування.

Так, важливість інформаційних гарантій місцевого самоврядування полягає в тому, що інформація, інформаційні механізми - це умова найбільш оптимального цілеспрямованого функціонування й розвитку муніципальної демократії. Інформація обслуговує всі ланки та функції системи місцевого самоврядування, дає змогу кожному суб'єктові муніципальних відносин знайти оптимальні засоби й методи вирішення своїх проблем, забезпечує рух місцевого самоврядування до обраної мети - вирішення питань місцевого значення. До прикладу, інформаційними гарантіями місцевого самоврядування виступає система інформування місцевих жителів про роботу місцевого самоврядування, стан муніципального господарства, реалізації принципу гласності в муніципальній діяльності, що є важливою умовою забезпечення активної участі населення у вирішенні питань місцевого значення, контролю за роботою органів місцевого самоврядування. Зовнішньоформальним виявом інформаційних гарантій є можливість проведення громадських слухань, звітів депутатів і сільських, селищних, міських голів про свою роботу, інформаційних конференцій, зборів, заснування ЗМІ, муніципального телебачення та радіо. Інформаційна гарантія місцевого самоврядування реалізується й через обов'язковість оприлюднення нормативно-правових актів щодо місцевого самоврядування в спеціальних виданнях. Також роль інформаційних гарантій відіграють локальні інформаційні мережі органів місцевого самоврядування, аналітичні центри, органи муніципальної статистики, муніципального маркетингу тощо.

Нормотворчі гарантії місцевого самоврядування передбачають як наявність у місцевого самоврядування власної системи нормативно-правових актів, так і реальну можливість видавати зазначені акти. Соціальна цінність локального регулювання має прояв у гармонізації інтересів держави, суспільства, територіальних громад, а також жителів-членів цих громад. Так, статuti територіальних громад, рішення, прийняті шляхом місцевого референдуму, є обов'язковими для виконання на відповідній території й мають більш вагомий юридичну силу, ніж рішення рад, їх виконавчих органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливу роль відіграють і матеріально-технічні та бюджетно-фінансові гарантії місцевого самоврядування. Практика доводить, що досягнення мети самоврядування можливе лише за наявності в територіальній громаді можливостей щодо володіння, користування й вільного розпорядження матеріальними, фінансовими й іншими ресурсами, необхідними для здійснення муніципальної діяльності. Матеріально-технічні гарантії передбачають наявність комунальної, зокрема земельної власності, об'єкти якої визначаються, виходячи з їхньої значущості для обслуговування населення відповідної території. Своє соціальне призначення місцеве самоврядування

може виправдати, лише ефективно управляючи комунальним майном, формуючи та раціонально використовуючи місцеві фінанси.

Основною гарантією фінансової основи місцевого самоврядування є його право самостійно формувати, затверджувати й поповнювати місцевий бюджет.

Окреме місце в системі технологічних гарантій місцевого самоврядування посідають організаційні та кадрові гарантії. Це місце визначається насамперед наявністю в територіальних громадах системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Здатність мати органи та посадові особи місцевого самоврядування - це гарантія децентралізації, організації й здійснення влади на місцях, яка забезпечує самостійне вирішення територіальними громадами питань місцевого значення, організаційне відокремлення управління місцевими справами в системі управління суспільством і державою. Органи місцевого самоврядування - це його основні структурно-організаційні форми, які не є структурним підрозділом механізму державного управління та є самостійною формою реалізації народом своєї влади. Також велике практичне значення для гарантування місцевого самоврядування мають кадрові гарантії, зокрема інститут служби в органах місцевого самоврядування.

Гарантії прав захисту місцевого самоврядування посідають особливе місце в системі гарантій місцевого самоврядування взагалі та його технологічних гарантій зокрема. Право місцевих влад на звернення за допомогою засобів юридичного захисту отримало своє закріплення в Конституції України (ст. 145) і законах України, а також міжнародно-правових актах, зокрема в ст. 11 Європейської Хартії про місцеве самоврядування. За змістом гарантії юридичного захисту місцевого самоврядування є сукупністю правових умов та організаційних заходів щодо забезпечення реалізації різних інтересів відповідних територій, захисту гарантованих Конституцією і законодавством України прав жителів-членів територіальних громад та проведенні заходів щодо зміцнення громадського порядку.

Слід зазначити, що не виключене здійснення поділу гарантій місцевого самоврядування й за іншими критеріями, наприклад, за суб'єктною ознакою, тобто залежно від того, хто виступає гарантом місцевого самоврядування. Аналіз Конституції України дає підстави зробити висновок про те, що вона закріпила відносно цілісну систему суб'єктів гарантування місцевого самоврядування. Основними із них є: Український народ, українська держава загалом та в особі її спеціалізованих інститутів (організацій, служб); Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади; Конституційний Суд України; суди загальної юрисдикції; прокуратура та інші контрольні-наглядові органи; територіальні громади та посадові особи органів місцевого самоврядування; політичні партії та громадські організації; підприємства, установи, організації; міжнародні органи. Тобто гарантами місцевого самоврядування є практично всі основні суб'єкти правових відносин у сфері місцевого самоврядування.

Важливою є інституційна диференціація гарантій місцевого самоврядування. Наприклад, можна виділяти гарантії таких інститутів місцевого самоврядування, як місцеві вибори, місцеві референдуми, та інших форм безпосередньої демократії в місцевому управлінні; гарантії прав і свобод людини й громадянина у сфері місцевого самоврядування; гарантії організації та діяль-

ності органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо [6, 424].

Резюмуючи, можна зазначити, що ефективна діяльність місцевого самоврядування, його соціальна цінність залежить від умов і засобів гарантованості місцевого самоврядування. На сьогодні в юридичній літературі питання щодо визначення гарантій місцевого самоврядування загалом, а також прав і свобод його окремих суб'єктів, передусім територіальних громад, є дискусійним і, незважаючи на наявність певних наукових праць, малодослідженим, і значною мірою це зумовлено тим, що, по-перше, і в загальній теорії права, питання про поняття гарантій не можна вважати вирішеним остаточно, оскільки ця категорія перебуває в динаміці, піддана впливу різних суспільних чинників. По-друге, дослідження елементів гарантій місцевого самоврядування без урахування специфіки досліджуваного феномена, тобто місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади, можуть призвести до неправильного уявлення про нього, тому проблема вивчення гарантій не може бути адекватно зрозумілою поза аналізом різних форм їх взаємодії з відповідними сферами суспільного життя.

Попри принципову важливість гарантій існування та функціонування місцевого самоврядування, їх зміст і юридична природа досі не здобули належної уваги з боку державознавців.

Розбіжність у видовій характеристиці гарантій місцевого самоврядування зумовлена відсутністю чітких критеріїв їх класифікації. Крім того, наведені класифікації не відображають повною мірою різноманіття та специфіку гарантій, оскільки класифікація явища на основі одного критерію не може передати всі особливості його змісту.

Узагалі, представлена класифікація гарантій прав місцевого самоврядування не є вичерпною, вона потребує подальшого ґрунтовного дослідження як окремої наукової проблеми, та, можливо, виділення додаткових критеріїв класифікації, що сприятимуть розвитку інституту місцевого самоврядування як комплексного конституційно-правового інституту.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 38. - Ст. 249.

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. (із зм. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Монографія / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. - К.: Атіка, 2007. - 627 с.

5. Баймуратов М.А. Публичная самоуправленческая (муниципальная) власть и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости // Право и политика. - 2004. - № 3. - С. 82-87.

6. Батанов О.В. Муниципальное право Украины: Підручник / Відповідальний редактор М.О. Баймуратов. - Х.: Одиссей, 2009. - 750 с.

7. Батанов О.В. Конституційне право у сучасному світі: основні напрями та форми розвитку // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2003. - № 7. - С. 39-41.

8. Батанов О.В. Система гарантій місцевого самоврядування в Україні: проблемні питання теорії // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 3. - Одеса, 2004. - С. 147-158.

9. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. - М., 2004. - 550 с.

10. Делія Ю.В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: Автореф. Дис. канд. юрид. наук. - К., 2003. - С. 12.

11. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муниципальное право Украины. Навч. посіб. - К., 2003. - 456 с.

12. Лазор О.Д. Територіальна організація влади в Україні: навч. посіб. / О.Д. Лазор, А.О. Чемерис. - К.: Дакор, 2007. - 350 с.

13. Основи муніципального права України: Навч. посіб. / За ред. М.І. Корнієнка. - К., 2000. - 450 с.

14. Шургина Е.С. Муниципальное право. - М., 1999. - 556 с.

*Юрченко М.М.,
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та
міжнародного права
ОДУВС*

*Мазуренко А.С.,
доцент кафедри конституційного та
міжнародного права
ОДУВС*

Надійшла до редакції: 07.12.2015