



Гарантії місцевого самоврядування в Україні: проблемні питання

Олександр ФРОЛОВ,
аспірант кафедри державного
будівництва
Національного університету
«Юридична академія України імені
Ярослава Мудрого»

26

Необхідною умовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є забезпечення реалізації прав місцевих співтовариств, створення гарантій їх реальної незалежності та самостійності. Адже ступінь розвитку місцевого самоврядування залежить не тільки від наявності правової основи, що регламентує діяльність муніципальних органів, а й від реалізації конституційних гарантій його здійснення. Згідно зі ст. 7 Конституції України в нашій державі визнається і гарантується місцеве самоврядування, а тому забезпечення гарантій цього політико-правового феномену є важливим напрямом державної політики.

Попри принципову важливість гарантій існування та функціонування місцевого самоврядування, їхні зміст і юридична природа досі не здобули належної уваги з боку державознавців. Окремі питання класифікації, сучасного стану й напрямів удосконалення гарантій місцевого самоврядування були предметом дослідження П. Виноградової, В. Канищева, Ю. Свіріна, І. Светлової, І. Щебетун, Є. Шугріної, А. Черненко [1–7] та інших. Однак комплексні монографічні дослідження зазначеної тематики сьогодні відсутні, а успіх муніципального реформування в Україні напряму залежить від концептуальної обґрунтованості теоретичних основ місцевого самоврядування і необхідного наукового супроводження законодавчих перетворень на місцевому рівні організації влади.

Тому метою статті є розгляд теоретичних питань гарантій місцевого самоврядування та специфіки їхнього нормативно-правового закріплення в Україні.

Гарантія (від фр. *garantie*) – порука, забезпечення, завірення – загальнозживаний в юриспруденції термін, яким позначають умови й засоби, що підвищують вірогідність здійснення, втілення в життя певних суспільно значущих і корисних явищ. Найбільш широко категорія «гарантії» вживається в контексті забезпечення тих або тих елементів правового статусу фізичних осіб (пересічних громадян чи посадових осіб) або організацій (органів публічної влади чи громадських формувань).

Аналізуючи наявні в юридичній літературі дефініції гарантій місцевого самоврядування, слід зазначити, що вони характеризуються надзвичайним розмаїттям. Вважаючи питання досить розробленим у загальній теорії права стосовно гарантій суб'єктивних прав громадян, більшість дослідників проблем місцевого самоврядування застосовують загальнотеоретичні конструкції для інтерпретації гарантій місцевого самоврядування. При цьому, як правило, в теорії держави і права під гарантіями розуміють «систему умов, засобів і способів, що забезпечують усім і кожному рівні правові можли-

вості для виявлення, набуття та реалізації своїх прав і свобод» [8, с. 80].

Відштовхуючись від загальнотеоретичного тлумачення цього поняття, Ю. Казанцев і А. Писарев вважають, що гарантіями місцевого самоврядування є система правових заходів, спрямованих і на захист порушених прав, і на попередження таких порушень [9, с. 70]. Однак у даному разі категорія гарантій без достатніх підстав обмежується правоохоронною сферою, тоді як муніципально-правова практика й муніципальне законодавство вдаються до феномену гарантій не лише у зв'язку з наявністю загрози чи вчиненням правопорушення, а й за нормального перебігу суспільних відносин. Наприклад, достатній обсяг місцевого бюджету є матеріально-фінансовою гарантією належного вирішення питань місцевого значення, однак про жодні порушення прав територіальних громад чи їхніх органів тут не йдеться.

У наведеному контексті коректнішою є точка зору Е.Фадєєва, який вважає, що гарантії – це сукупність умов і засобів, що забезпечують реалізацію і захист місцевого самоврядування. Гарантії реалізації розраховані на нормальний (у межах існуючого правопорядку) перебіг муніципальних правовідносин, тоді як гарантії захисту розраховані на атипові ситуації, пов'язані з наявністю загрози чи реальної шкоди наявному на місцевому рівні правопорядку.

Дещо іншої позиції дотримується В. Кампо, на думку котрого під гарантіями слід розуміти правовий механізм захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування [10, с. 45]. Проте за такого підходу, з одного боку, автор припускається тієї само помилки, що й Ю. Казанцев та А. Писарев, ототожнюючи гарантії виключно із правозахистом, а з другого – безпідставно ототожнює гарантії з правовим механізмом як явищем вищого порядку. Насправді, гарантії є лише однією зі складових загального механізму правового регулювання і, як вже зазначалося вище, виходять за межі правозахисту.

М. Корнієнко висловлює позицію, близьку до поглядів В. Кампо, але формулює її коректніше. Він розглядає гарантії місцевого самоврядування як комплекс заходів (курсивів мій. – О. Ф.), за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами й органами місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування [11, с. 42–44]. Із таким підходом можна було б погодитись, якби не один істотний нюанс: гарантії місцевого самоврядування включають у себе не лише заходи (як вид і міру діяльності, певні рішення та вчинки відповідних суб'єктів), а й певні явища – матеріальні й

нематеріальні об'єкти. Наприклад, найважливішою інституційною гарантією місцевого самоврядування є суд і правоохоронні органи, котрі стоять на сторожі прав територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб.

П. Біленчук визначає гарантії місцевого самоврядування як економічні, політичні та правові умови й засоби повної та ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань і функцій місцевого самоврядування [12, с. 44]. У такий спосіб автор намагається в одному визначенні поєднати юридичну природу гарантії місцевого самоврядування з їхнім видовим розмаїттям. При цьому одразу виявляється істотна неповнота зазначених видів, оскільки поза межами уваги залишаються соціальні, духовно-культурні й інші гарантії місцевого самоврядування. Враховуючи відносність і багатовимірність будь-якої класифікації, включати її до визначення гарантії навряд чи доцільно.

І. Овчинников під гарантіями місцевого самоврядування розуміє засоби, передумови, способи, що забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав муніципальних утворень [13, с. 304]. Впадає у вічі те, що автор свідомо змінює видовий ряд гарантії, до засобів додаючи передумови та способи й водночас виключаючи умови й заходи.

Є. Шугріна характеризує гарантії місцевого самоврядування як сукупність прийомів, засобів, способів, які забезпечують реалізацію права на місцеве самоврядування, його захист [14, с. 318]. Як бачимо, порівняно з позицією І. Овчинникова, в переліку видів гарантії передумови замінені на прийоми, а в цільовому спрямуванні охорону — на захист. Враховуючи семантичні відмінності між названими категоріями, здійснені заміни навряд чи є виправданими.

Існує також точка зору, згідно з якою гарантії місцевого самоврядування можна розглядати як «сукупність соціальних структур суспільства, які виступають як засоби забезпечення прав муніципальних утворень» [8, с. 29]. У цьому разі гарантії обмежуються (причому без достатнього обґрунтування) виключно інституційними, тоді як діяльнісні (прийоми, засоби, способи) залишаються поза межами уваги.

Допускаючи плюралізм думок у муніципально-правовій науці та наявність різних підходів до розуміння досліджуваних нею явищ, зазначимо, що, на наш погляд, поняття муніципальних гарантії може бути осмислено лише через включення його в уже сформовану систему уявлень про місцеве самоврядування. У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на такі обставини. По-перше, в загальній теорії права питання щодо гарантії не можна вважати вирішеним остаточно, оскільки ця категорія перебуває в динаміці, піддається впливу різних суспільних чинників і може бути інтерпретована залежно від сфери суспільних відносин. По-друге, теоретичні дослідження елементів гарантії без урахування специфіки об'єкта досліджуваного явища, тобто місцевого самоврядування, можуть призвести до спотворення уявлення про нього, тому проблема пізнання гарантії не може бути правильно зрозумілою без аналізу різних форм їхньої взаємодії з відповідними сферами суспільного життя (фінансовою, майновою тощо). Слід враховувати й розбіжності в науковій літературі щодо питання про об'єкт гарантії місцевого самоврядування, адже одна група авторів для означення останнього вживає термін, закріплений в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», — «гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб», інша — застосовує категорію «гарантії діяльності місцевого самоврядування», а третя — «гарантії прав органів місцевого самоврядування». При цьому зазначені терміни, які змістовно й семантично відрізняються, вчені, як правило, не розмежовують.

Аналіз сучасного трактування та правового закріплення гарантії місцевого самоврядування дає змогу зробити низку висновків. По-перше, серед розмаїття муніципальних гарантії передусім слід виокрем-

лювати дві групи феноменів — функціональні й інституційні. До першої групи належать передумови, способи, засоби й прийоми, тобто певне «зовнішнє середовище», яке забезпечує реалізацію та захист прав суб'єктів місцевого самоврядування, а до другої — сукупність правових норм і суспільних інститутів (органів публічної влади, їхніх посадових осіб, форм безпосередньої демократії) як «субстанціональних» форм забезпечення функціонування муніципальної влади.

При цьому слід зауважити, що категорії «гарантії місцевого самоврядування», «гарантії діяльності місцевого самоврядування» та «гарантії прав органів місцевого самоврядування» не є взаємовиключними. Адже, говорячи про гарантії місцевого самоврядування, мають на увазі місцеве самоврядування як інституціоналізовану, функціонально-структуровану підсистему публічної влади, чия діяльність у правовій сфері полягає в реалізації певних функцій і повноважень, прав та обов'язків відповідних органів і посадових осіб. Інша річ, коли йдеться про конкретні гарантії, слід мати на увазі, що вони по-різному можуть виявлятися щодо системи місцевого самоврядування в цілому, певної підсистеми органів, окремих органів чи посадових осіб залежно від специфіки їхнього правового статусу, місця й ролі в загальній системі.

Таким чином, на нашу думку, гарантії місцевого самоврядування — це необхідні для реалізації муніципальних повноважень середовище та спеціальний інституційний механізм, що забезпечують безперешкодну й ефективну участь суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, вираженні волі та інтересів відповідної територіальної громади.

Різні позиції існують і щодо класифікації гарантії місцевого самоврядування. Однак, попри відмінності у критеріях класифікації і видах гарантії, більшість учених розрізняють загальні та спеціальні муніципальні гарантії. При цьому загальні гарантії місцевого самоврядування розглядаються як залежні від панівних суспільних відносин економічного, політичного й соціального характеру умови та засоби, спрямовані на забезпечення стійкості й стабільності в діяльності місцевого самоврядування, створення можливостей для його подальшого розвитку та реалізації, не пов'язані з конкретними юридичними механізмами функціонування місцевого самоврядування. Позаяк критеріями розмежування загальних гарантії є сфери життєдіяльності суспільства, серед цієї групи виокремлюють економічні, політичні, соціальні й духовно-культурні гарантії.

А. Прудніков, В. Кудін, А. Лимонов доповнюють наведений перелік організаційними гарантіями. Проте виокремлення цього виду гарантії є наслідком застосування зовсім іншого критерію класифікації. Економічні, політичні, соціальні та духовно-культурні гарантії виокремлюються за підсистемами суспільного ладу; організаційні ж зустрічаються у кожній з названих підсистем.

Спеціальні (юридичні) гарантії визначаються як сукупність правових умов і засобів забезпечення функціонування місцевого самоврядування, у тому числі щодо створення правових норм і інститутів у сфері місцевого самоврядування, забезпечення можливості ефективної реалізації прав місцевого самоврядування, закріплення юридичних можливостей охорони та захисту прав місцевого самоврядування. Спеціальні гарантії виступають елементом загального механізму правового регулювання в системі місцевого самоврядування, певним «паском безпеки» й водночас, за потреби, «рятувальним тросом» при русі муніципальної «машини». У групі зазначених гарантії можна виділити гарантії, що забезпечують правову, організаційну та майново-фінансову самостійність місцевого самоврядування; державний захист прав місцевого самоврядування; захист юридичної сили правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування. Деякі автори до юридич-



них гарантій відносять правові принципи організації та діяльності місцевого самоврядування, інститут відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, порядок розгляду звернень муніципальних органів тощо.

На нашу думку, за цільовою ознакою юридичні гарантії місцевого самоврядування мають бути класифіковані як: а) гарантії правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування, б) гарантії реалізації, в) гарантії охорони, г) гарантії захисту прав місцевого самоврядування.

Гарантії правового статусу забезпечують реальність правового статусу відповідного суб'єкта в тому обсязі та змістовному наповненні, як він закріплений Конституцією і чинним законодавством. Вони мають статичний характер, діють за принципом «зберегти як є». Натомість гарантії реалізації мають динамічний характер і спрямовані на забезпечення належного функціонування відповідного суб'єкта місцевого самоврядування чи групи суб'єктів. Гарантії реалізації орієнтовані на якомога повніше й ефективніше втілення в життя потенційних можливостей того чи іншого суб'єкта, його функцій і повноважень шляхом усунення зовнішніх перешкод або мобілізації внутрішніх ресурсів. Водночас обидва види гарантій – і правового статусу, і реалізації – розраховані на нормальний перебіг суспільних відносин, правомірну поведінку суб'єктів. Гарантії охорони та гарантії захисту «підключаються» до механізму муніципально-правового регулювання лише за надзвичайних обставин – потенційної загрози правовому статусу певного органу чи системи місцевого самоврядування в цілому або спричинення шкоди правам і законним інтересам суб'єктів місцевого самоврядування.

Крім того, вважаємо, що одним із критеріїв класифікації спеціальних гарантій місцевого самоврядування може бути правова форма їх закріплення. Відповідно, можна виокремити конституційні, законодавчі, підзаконні та локально-правові гарантії. Гарантії місцевого самоврядування можна також поділити залежно від сфери їхнього поширення на міжнародно-правові, внутрішньодержавні, регіональні, а також ті, які діють на території відповідного муніципального утворення. Крім того, залежно від суб'єктного критерію гарантії місцевого самоврядування можуть бути класифіковані як гарантії прав територіальних громад, гарантії муніципальних прав особистості, гарантії органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

За юридичною природою спеціальні (юридичні) гарантії місцевого самоврядування доцільно поділяти на матеріально-правові, процесуально-правові та інституційні. Матеріально-правові гарантії полягають у чіткому закріпленні прав та обов'язків учасників муніципально-правових відносин. Процесуальні визначають юридичну процедуру реалізації проголошених прав та обов'язків. А інституційні передбачають створення компетентних органів, що стоять на сторожі правопорядку на муніципальному рівні, сприяють вирішенню юридичних спорів і питань місцевого значення в інтересах територіальних громад.

Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки.

1. Сучасний рівень розвитку вітчизняної муніципально-правової науки характеризується плюралізмом у питанні про сутнісні риси та видові розмаїття гарантій місцевого самоврядування.

2. Критичний комплексний аналіз запропонованих різними авторами дефініцій дає змогу визначити гарантії місцевого самоврядування як необхідні для реалізації муніципальних повноважень середовище та спеціальний інституційний механізм, що забезпечують безперешкодну й ефективну участь суб'єктів місцевого

самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, вираженні волі та інтересів відповідної територіальної громади.

3. Класифікація гарантій місцевого самоврядування може бути здійснена за багатьма критеріями. Серед таких гарантій можна виокремити: функціональні й інституційні; загальні та спеціальні; гарантії правового статусу, гарантії реалізації, гарантії охорони та гарантії захисту прав місцевого самоврядування; гарантії прав територіальних громад, гарантії муніципальних прав особистості, гарантії органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

З'ясування основних підходів вітчизняного законодавця до нормативного закріплення цих гарантій та їх відповідності зарубіжним аналогам і міжнародним стандартам є перспективним напрямом подальших досліджень у даній сфері.



Джерела

1. *Виноградова П. А.* Правовые аспекты обеспечения конституционных гарантий местного самоуправления: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02. – Конституционное право; Муниципальное право / П. А. Виноградова. – М., 2006. – 24 с.

2. *Канищев В. П.* Конституционно-правовые гарантии деятельности местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Хабаровск, 2000. – 25 с.

3. *Свирин Ю. А.* Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в России: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Москва, 2004. – 241 с.

4. *Светлова И. А.* Проблемы реализации конституционно-правовых гарантий самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации: По материалам дальневосточных субъектов РФ: Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02. – Конституционное право; Муниципальное право / И. А. Светлова. – М., 2003. – 25 с.

5. *Щебетун И. С.* Организационно-правовые гарантии местного самоуправления в Украине: Монография. – Донецк: Дельта, 2002. – С. 32.

6. *Шугрина Е. С.* Гарантии права на осуществление местного самоуправления: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – М., 2008. – 57 с.

7. *Черненко А. В.* Гарантии и защита прав местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Краснодар, 2006. – 205 с.

8. *Постовой Н. В.* Муниципальное право: Учебник. – М.: Новый юрист, 1998. – С. 29.

9. *Казанцев Ю. Д., Писарев А. Н.* Муниципальное право: Учебник. – М.: Новый юрист, 1998. – С. 70.

10. *Онищук М., Кампо В.* Правові засади місцевого самоврядування в Україні. – К.: Освіта і культура, 1998. – С. 45.

11. *Місьцеве самоврядування в Україні: Навчальний посібник.* – К., 2000. – С. 42–44.

12. *Біленчук П. Д.* Місьцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2000. – С. 44.

13. *Овчинников И. И.* Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1999. – С. 304.

14. *Шугрина Е. С.* Муниципальное право: Учебник. – М.: Дело, 1999. – С. 484.

