

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.4

КЛАСИФІКАЦІЯ ГАРАНТІЙ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ CLASSIFICATION OF GUARANTEES OF THE RIGHTS FOR LOCAL SELF-GOVERNMENT: PROBLEMS OF THEORY

Абасов Г.Г.,

кандидат юридичних наук, доцент

Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена проблемам поняття класифікації, як найважливішого засобу теоретичного пізнання та встановлення основних критеріїв класифікації гарантій прав місцевого самоврядування.

Ключові слова: класифікація, критерії класифікації, класифікація гарантій прав місцевого самоврядування.

Статья посвящена проблемам понятия классификации, как важнейшего средства теоретического познания и установления основных критериев классификации гарантий прав местного самоуправления.

Ключевые слова: классификация, критерии классификации, классификация гарантий прав местного самоуправления.

The article is sanctified to the problems of concept of classification, as major means of theoretical cognition and establishment of basic criteria of classification of guarantees of rights for local self-government.

Key words: classification, criteria of classification, classification of guarantees of rights for local self-government.

Питання класифікації гарантій прав місцевого самоврядування мають, безумовно, як теоретичне, так і практичне значення, адже в процесі становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні відбувається уособлення різноманітних типів, видів і форм гарантування прав місцевого самоврядування, що, відповідно, потребує їх наукової класифікації.

Окремим аспектам проблеми гарантування місцевого самоврядування в Україні, приділяли увагу М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, М.П. Воронов, 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. Фрицкій, Ю.С. Шемшучеко, В.М. Шаповал та інші вчені.

Серед вчених зарубіжних країн, які займалися проблематикою муніципального права та місцевого самоврядування, варто вказати таких, як: І. Алебастрова, Ж. Асанов, Г. Барабашев, А. Вороненко, Т. Голубева, В. Григорьев, В. Євдокимов, Н. Ємельянов, В. Еремян, Н. Ермошенко, Е. Колошин, Н. Медведєв, Н. Пешин, К. Плоккер, Н. Постолов, И. Светлова, Я. Старцев, Е. Харлоф, Г. Холліс, А. Черкасов, К. Шеремет, Н. Шишкина, М. Штатина, К. Шурина, О. Ярошук тощо.

Метою статті є дослідження поняття класифікації як найважливішого засобу теоретичного пізнання та встановлення основних критеріїв класифікації гарантій прав місцевого самоврядування.

В теоретичному аспекті класифікація дозволяє забезпечити логічність та послідовність наукового дослідження. В практичній площині класифікація дозволяє забезпечити науковий підхід до вибору форм і методів правового регулювання та більш логічного вибудовування наукового матеріалу. Більше того, як зазначає Н.В. Колосов [1], правильно складена класифікація, відображаючи закономірності розвитку об'єктів, що класифікуються, розкриває глибинні зв'язки між досліджуваними об'єктами та допомагає досліднику зорієнтуватися в найскладніших ситуаціях, слугує основою для узагальнених висновків та прогнозів. На думку Д. Горського, «...завданням класифікації є чітка систематизація об'єктів та фіксування їх властивостей та відносин для полегшення орієнтування в ній» [2, с. 84-85].

Отже, класифікація є найважливішим засобом теоретичного пізнання об'єкта дослідження і полягає у розпо-

ділі за групами (видами) відповідно до певних ознак. Як зазначає О. Лейст, «... класифікація – це спосіб виявлення суттєвих якостей підрозділів системи, від яких залежать інші похідні від них ознаки кожного з елементів підрозділів» [3, с. 61]. Осць чому, здійснюючи класифікацію гарантій прав місцевого самоврядування, необхідно дотримуватися певних стандартів, заснованих на загальних правилах елементного поділу змістової складової вказаної правової категорії.

Вважаємо, що класифікація багато в чому визначає вирішення завдань, аналізу механізму їх дії і взаємодії в процесі здійснення місцевого самоврядування, а це є досить важливим для успішного розгляду їх подальшого розвитку і ефективного вдосконалення.

Завдання класифікації полягає у чіткій систематизації об'єктів і фіксуванні їхніх властивостей і відносин для полегшення орієнтування в ній. В теоретичному відношенні це, насамперед, питання вибору критеріїв класифікації та чіткого управління ними, а також раніш наведеним визначенням гарантій місцевого самоврядування, в практичному відношенні – це питання повноти охоплення гарантуваного впливу в процесі муніципальної діяльності суб'єктів відносин місцевого самоврядування. Як ми бачимо, з даного приводу в літературі є багато точок зору, які відрізняються одна від одної за критеріями класифікації, рівнем диференціації й інтеграції їх та за іншими ознаками. Успішне вирішення питання про класифікацію гарантій місцевого самоврядування можливе лише за умови, якщо ми виявимо будь-які об'єктивні критерії, що слугуватимуть відправним пунктом класифікації. Класифікація гарантій прав місцевого самоврядування пов'язана з предметною характеристикою його діяльності, тобто з тим, на які групи суспільних відносин воно впливає, а також наявністю зовнішніх факторів та умов, які здатні впливати на процес становлення, розвитку, функціонування місцевого самоврядування.

Передусім необхідно встановити яким вимогам повинен відповідати критерій поділу на види (класи), оскільки в принципі такий поділ можливий за будь-якими різноманітними підставами. Якщо ми встановлюємо різновиди однієї і тієї ж групи явищ, то, природно, першою вимогою повинна бути вимога єдності критеріїв для кожного можливого поділу цієї групи на види, тобто у кожному окремому поділі як критерій може бути лише одна підстава.

По-друге – об'єктивність критерію. Критерій не є чимось зовнішнім у відношенні до явищ, що розглядаються. Навпаки, він приховує в собі риси самих цих явищ.

Третя обов'язкова вимога класифікації суспільних явищ в тому, щоб вона виражала відмінність явищ за змістом. Тому необхідно, щоб обраний критерій виражав істотні елементи змісту явищ.

Четверта вимога полягає в тому, щоб застосування обраного критерію до різновидностей, що вичленюються, повинне обов'язково виявляти відмінності між ними по суті, інакше стане неможливим розчленування їх на види.

Вважаємо за доцільне серед основних критеріїв класифікації гарантій прав місцевого самоврядування поділяти їх:

за характером і видом суспільних відносин, на яку розповсюджується сила гарантуючого впливу;

за функціональною спрямованістю;

за сферою (територією) дії;

за характером нормативно-правового закріплення;

за суб'єктами місцевого самоврядування.

У чинному українському законодавстві не існує чіткого вирішення питання про класифікацію гарантій прав місцевого самоврядування, оскільки вони різноманітні і їх не можна уявляти у вигляді «однорідної маси», адже будь-яка з них за своїм змістом і формою відповідає будь-якій іншій гарантії. Проте, аналізуючи систему гарантування прав місцевого самоврядування, спостерігаємо, що гарантії у чистому вигляді існувати не можуть, адже вони є взаємообумовленими та взаємопроникаючими одне в одну.

Загальновиголошеною, традиційною та найбільш поширеною в науці підставою (критерієм) для класифікації гарантій прав місцевого самоврядування є **характер і вид суспільних відносин**, за яким вони поділяються на:

– загальні (фактичні) та

– спеціальні (юридичні).

За функціональною спрямованістю гарантії прав місцевого самоврядування пропонуємо поділяти на:

гарантії реалізації;

гарантії охорони та захисту.

за сферою (територією) дії можна класифікувати на:

міжнародно-правові (інтернаціональні);

внутрішньодержавні;

регіональні (локальні).

Міжнародно-правові (інтернаціональні) гарантії закріплені у Європейській Хартії місцевого самоврядування [4], яку було ратифіковано Законом від 15.07.1997 р. В цьому документі проголошуються міжнародні стандарти місцевого самоврядування і її дія поширюється не тільки на територію України, а й на території інших країн, які її ратифікували. В Хартії формулюються такі основні питання місцевого самоврядування, як сфера компетенції, фінансові ресурси, правовий захист місцевого самоврядування, а також право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації тощо. В Конституції України ст. 9 закріплюється, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, а отже основоположні ідеї та принципи, закріплені в Хартії, можна вважати міжнародно-правовими гарантіями прав місцевого самоврядування в Україні.

Використання міжнародно-правових норм, що містять гарантії місцевого самоврядування в нормативному регулюванні організації і функціонування місцевого самоврядування є дуже своєчасним. Вхідження України як повноправного члена у світове співтовариство поклало на неї конкретні обов'язки щодо реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, але й усередині країни. Щодо останнього виникають істотні труднощі, обумовлені як важкою економічною кризою, у якому виявилася Україна, і, як наслідок, відсутністю мате-

ріальних умов і політичної волі, так і особливостями менталітету народу, багато поколінь якого виросло в умовах тоталітарного мислення, якому притаманний досить низький рівень правосвідомості і правової культури.

Гарантії місцевого самоврядування закріплені у ряді інших міжнародно-правових документів, зокрема, в Європейській конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, Європейській Хартії урбанізму, Європейській Декларації місцевих прав, Європейській Хартії про участь молоді в муніципальному і регіональному житті, Європейській хартії регіонального самоврядування, Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні тощо [5, с. 419].

Отже, використання міжнародно-правових гарантій прав місцевого самоврядування в контексті входження України як повноправного члена до світової спільноти повинне відбуватись шляхом гармонізації чинного національного законодавства із міжнародними стандартами прав місцевого самоврядування.

Внутрішньодержавні гарантії закріплені в Конституції України та інших законах та підзаконних нормативно-правових актах загальнодержавного значення. Так, в Конституції України ст. 7, 141, 144, 145 та ін. закріплюються ряд гарантій, які забезпечують права місцевого самоврядування в Україні. Інші гарантії переважно закріплені в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], «Про асоціації органів місцевого самоврядування в Україні» [7], «Про органи самоорганізації населення» [8], «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [9], «Про статус депутатів місцевих рад» [10] та інших нормативно-правових актах, які мають статус загальнодержавних і діють на всій території України.

В цьому контексті пропонується також поділити внутрішньодержавні гарантії на конституційні та галузеві. Конституційні – це гарантії, що закріплені в Основному законі держави та законах, які уточнюють і гарантують конституційні приписи, а галузеві полягають у нормативному регулюванні гарантування прав місцевого самоврядування в інших галузях права, наприклад, у фінансовому, адміністративному, земельному тощо.

Регіональні (локальні) гарантії прав місцевого самоврядування закріплені в нормативно-правових актах місцевого значення, які діють виключно на території муніципального утворення. До них можна віднести: статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад, положення про символіку територіальної громади та інші акти, які приймаються органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

Залежно від характеру нормативно-правового закріплення:

- гарантії-умови;

- гарантії-засоби.

Вважаємо, що під **гарантіями-умовами** слід розуміти, по-перше, правове оформлення та закріплення загальних соціальних, економічних, політичних умов, а по-друге, юридичні основи суспільного життя – законність і правопорядок, правову культуру, правосвідомість тощо. Отже, правова форма економічних, політичних, духовно-культурних (ідеологічних) та інших загальних гарантій входить до системи так званих гарантуючих умов.

Гарантії-засоби – це ті правові засоби (прийоми, діяльність, процедура, форма), які забезпечують реалізацію прав місцевого самоврядування, поєднуючи в собі правові приписи із поведінкою людей в конкретних життєвих обставинах.

Також вважаємо, що можна здійснювати класифікацію гарантій прав місцевого самоврядування **за суб'єктами місцевого самоврядування**, які поділяються на: гарантії

прав територіальної громади; гарантії органів місцевого самоврядування; гарантії діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

Деякі вчені пропонують здійснювати інституційну диференціацію гарантій прав місцевого самоврядування. Наприклад, можна виділяти гарантії таких інститутів місцевого самоврядування, як гарантії місцевих виборів, місцевих референдумів та інших форм безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні; гарантії прав і свобод людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування; гарантії організації та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо [11]. Ю. Бальцій [12], наприклад, окремо виділяє гарантії діяльності міського голови як необхідні для реалізації його повноважень, закріплені в законодавчих та інших нормативно-правових актах, у тому числі й актах локального регулювання, орга-

нізаційні можливості, компетенційні права та обов'язки, а також спеціальні процесуально-правові механізми, які у своїй сукупності забезпечують безперешкодну, реальну та ефективну участь головної посадової особи міської територіальної громади у процесі вирішення питань місцевого значення.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що запропонована система гарантій прав місцевого самоврядування не є вичерпною і потребує подальшого більш ґрунтовного дослідження та, можливо, виділення додаткових критеріїв класифікації, які сприятимуть розвитку інституту місцевого самоврядування як комплексного конституційно-правового інституту та вдосконаленню чинного законодавства і приведенню його у відповідність до європейських стандартів місцевого самоврядування, що є першочерговим завданням України в контексті Євроінтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Колосов Н. В. Классификация гарантий местного самоуправления / Н. В. Колосов // Сибирский юридический вестник. – 2002. – № 2.
2. Горский Д. П. Логика / Д. П. Горский. – М., 1963. – С. 84-85.
3. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву / О. Э. Лейст. – М., 1981. – С. 61.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. // www.rada.gov.ua.
5. Батанов О. В. Муніципальне право України / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – Х. : Одісей, 2008. – С.419.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. // www.rada.gov.ua.
7. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування в Україні» від 16.04.2009 р. // www.rada.gov.ua.
8. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. // www.rada.gov.ua.
9. Закон України «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 р. // www.rada.gov.ua.
10. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. // www.rada.gov.ua.
11. Батанов О. В. Муніципальне право України / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – Х. : Одісей, 2008. – С. 424; Мурашин Г. О. Гарантії безпосередньої демократії // У кн. : Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні : проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. – К., 2001; Ставнійчук М. І. Актуальні питання формування системи гарантій забезпечення та реалізації виборчих прав громадян // Вибори та референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення: Збірник матеріалів міжнародн. наук.-практ. конф. – К., 2003 та ін.
12. Бальцій Ю. Правовий статус міського голови в Україні / Ю. Бальцій. – Одеська національна юридична академія. – О. : Фенікс, 2007. – 176 с.