

## РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.553 (477)

### ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ «ГАРАНТІЇ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»

Абасов Г.Г., к.ю.н., нач. служби охорони громадського порядку

*Сімферопольське міське управління ГУ МВС України в АР Крим*

Стаття присвячена дослідженню гарантій прав місцевого самоврядування в Україні. У дослідженні надається авторське визначення гарантій прав місцевого самоврядування на підставі ґрунтовного аналізу та узагальнення існуючих точок зору вчених у загальній теорії держави і права та конституційному праві.

*Ключові слова: гарантії прав місцевого самоврядування, територіальна громада, суб'єкти місцевого самоврядування, умови, засоби, способи, механізм реалізації, муніципальне утворення.*

Абасов Г.Г. ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ДЕФИНИЦИИ «ГАРАНТИИ ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ» / Симферопольское городское управление ГУ МВД Украины в АР Крым, Украина

Статья посвящена исследованию гарантий прав местного самоуправления в Украине. В исследовании представлено авторское определение гарантий прав местного самоуправления на основе детального анализа и обобщения существующих точек зрения ученых в общей теории государства и права и конституционном праве.

*Ключевые слова: гарантии прав местного самоуправления, территориальная громада, субъекты местного самоуправления, условия, способы, механизм реализации, муниципальное образование.*

Abasov G.G. PROBLEMS OF DETERMINATION OF DEFINITION "GUARANTEE OF RIGHTS FOR LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE" / Simferopol municipal management of MM Ministry of internal affairs of Ukraine in ARC, Ukraine

The article is sanctified to research of guarantees of rights for local self-government in Ukraine. In research authorial determination of guarantees of rights for local self-government is presented on the basis of sound analysis and generalization of existent points of view of scientists in the general theory of the state and law and constitutional law.

*Key words: guarantees of rights for local self-government, territorial mass, subjects of local self-government, terms, methods, mechanism of realization, municipal education.*

Формування в Україні правової держави та громадянського суспільства безпосередньо пов'язане з проблемою становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування, створення міцних гарантій прав місцевого самоврядування, вирішення якої базується на розробці та застосуванні дійових умов, прийомів та механізмів їх реалізації в суспільних відносинах. Адже який би високий авторитет не мали норми, які закріплюють права місцевого самоврядування, займаючи пріоритетне положення не тільки в Конституції, але й в усій системі законодавства України, вони повинні швидко і ефективно реалізовуватись у фактичних суспільних відносинах, оскільки на сьогоднішній день розвиток місцевого самоврядування є першочерговим завданням будь-якої демократичної держави.

**Актуальність** теми даної статті підтверджується тим, що на сьогоднішній день у юридичній літературі питання щодо визначення гарантій місцевого самоврядування в цілому, а також прав і свобод його окремих суб'єктів, передусім територіальних громад, є дискусійним та, 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 із відповідними сферами суспільного життя.

**Метою** даної статті є дослідження гарантій прав місцевого самоврядування в Україні та надання авторського визначення цій правовій категорії на підставі ґрунтовного аналізу та узагальнення існуючих точок зору вчених у загальній теорії держави і права та конституційному праві.

Вважаємо, що в юриспруденції навряд чи є інша така категорія, яка настільки б часто застосовувалась і мала б разом із тим настільки широку семантичну форму, до якої входить найрізноманітніший зміст. Категорія ця – гарантії. В одних випадках ми говоримо про гарантії законності, в інших – про законність як гарантію, про гарантії правопорядку і про правопорядок як гарантію, про гарантії прав і свобод громадян і про права особи як гарантію її свободи тощо.

Гарантія являє собою ідеальну модель, у відповідності до якої повинен формуватись юридичний та фактичний статус конкретної держави в цілому.

Питання про гарантії виникає кожен раз, коли відбувається перехід від належного до існуючого. Гарантії в усіх випадках є проблемою реальності правового явища. Гарантії – одне з головних питань проблеми правильного застосування правових норм, забезпечення законності та багатьох інших процесів правової дійсності.

Дослідженням гарантій в юридичній науці займалися такі вчені, як: М. Абдулаєв, Н. Боброва, М. Вітрук, В. Журавський, Т. Заворотченко, О. Зинов'єв, С. Комаров, В. Корельський, В. Котюк, В. Кравченко, О. Лукашева, І. Магновський, М. Марченко, А. Мицкевич, П. Недбайло, М. Орзіх В. Перевалов, В. Погорілко, А. Полянський, Ж. Пустовіт, Ю. Соколенко, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, О. Фрицький, Ю. Шемшученко, Ю. Шимін та інші.

Поняття «гарантія» досить широко застосовується в різних сферах людської діяльності, в політиці, дипломатії, а також у побутовому, непрофесійному слововживанні. Така багатозначність терміна безумовно позначається на різноманітності його існування в юридичній науці, яка далеко не завжди оперує цим поняттям у суто юридичному його значенні. Юридична наука, безумовно, потребує висновків багатьох наук, тому необхідно перш за все визначити етимологію терміна «гарантія».

Вважається, що термін «гарантія» було введено в юридичну літературу в XVII ст. Вперше він був знайдений у листах та документах Петра Великого (1688 – 1701 рр.) [1, 123]. У тлумачних словниках спостерігається однотайність щодо визначення поняття “гарантія” (фр. *garantie* – порука) означає – забезпечення, запоруку [2, 48; 3, 94; 4, 75].

Варто зазначити, що на сьогоднішній день термін гарантії використовується в багатьох галузях юридичної та політичної науки. У політології, в основному, використовують термін “соціальні гарантії”, які визначають як матеріальні та юридичні засоби, що забезпечують реалізацію соціально-економічних прав членів суспільства – право на працю, відпочинок, освіту тощо [5, 57], або “гарантії прав особи” – законодавче закріплення системи рішень, що забезпечують умови реального здійснення прав людини, які визначають її правове становище в суспільстві [6, 84].

У теорії держави і права деякі вчені під гарантіями розуміють систему умов, засобів і способів, які забезпечують усім і кожному рівні можливості [7, 504], інші визначають “гарантії демократії”, під якими розуміються об'єктивні умови і засоби, які забезпечують не тільки проголошення та юридичне закріплення демократичних принципів, ідей, прав і свобод громадян, але і їхню всебічну охорону і втілення в життя [8, 77]; В. Котюк розглядає “гарантії прав та свобод людини і громадянина” як умови, засоби і способи, які забезпечують здійснення в повному обсязі та всебічну охорону прав і свобод особи [9, 382]. Тобто, у теорії держави і права, в основному, гарантії розглядаються в аспекті захисту прав та свобод людини і громадянина, оскільки саме захищеність прав особи і є запорукою розвитку демократичної держави.

У цивільному ж праві під гарантією розуміють поруку, забезпечення, заставу, умову, що охороняє та забезпечує [10, 125]. Слід зазначити, що в юридичній науці зміст гарантій досить часто обмежується охороною правових норм, зокрема, зведенням гарантій до санкцій, встановленням відповідальності за їх порушення. Проте, якщо застосовувати цей принцип до

інших галузей права, особливо до тих, для яких характерним є регулювання суспільних відносин за допомогою заборон, такий підхід вірний, то для конституційного права він уявляється досить обмеженим. Специфіка методу правового регулювання конституційного права обумовлюється соціальною функцією цієї галузі права, яка характеризується здатністю гарантувати існування в дійсності певних суспільних явищ. Якщо, наприклад, кримінальне право покликане не допустити, обмежити можливість виникнення “шкідливих” суспільних відносин (злочинів), то конституційне право, навпаки, має на меті гарантувати існування в суспільному житті демократичних соціальних цінностей. Тому основою методу конституційно-правового регулювання є метод правового гарантування. Закріплення на конституційному рівні засад конституційного ладу, державного ладу, засад правового положення людини і громадянина, політико-територіального устрою, системи органів державної влади і місцевого самоврядування гарантує їх реальне втілення в суспільне життя.

Проблема гарантій місцевого самоврядування тісно пов’язана з багатьма загальнотеоретичними питаннями. Вони і створюють фон, на якому чітко відбиваються специфічні особливості даної теми.

Можливості і межі використання соціально-філософського знання в державно-правовій науці, правильне співвідношення соціологічного і логіко-юридичного методів при вирішенні проблеми гарантій місцевого самоврядування – ось головне методологічне питання. Одні вчені акцентують увагу на соціологічних аспектах державно-правової науки, звертаються до вивчення “соціально-політичних ємностей” конституції, її взаємозв’язків із політикою, мораллю, психологією тощо. Інші – на розвитку нормативного начала в державно-правовій науці, звертаючись до вивчення власне юридичного механізму реалізації конституційних норм, специфіки конституційної нормативності, відстоюючи юридичну природу преамбули конституції та ін.

Обидва підходи однаково необхідні державно-правовій науці. Проблема полягає в тому, щоб соціально-політичний механізм не відривався від логіко-юридичного аналізу державно-правових явищ і орієнтувався перш за все на систему державно-правової науки, адже без такої орієнтації існування такого підходу не має сенсу. З іншого боку, “власне” юридичний, нормативний, логіко-юридичний підхід повинен базуватись на соціально-філософському знанні, з урахуванням усіх суспільнознавчих наук, адже відрив логіко-юридичного методу від соціологічного перетворює його на формально-догматичний [11, 12]. Лише поєднані логіко-юридичний і соціологічний методи здатні вирішити задачу гарантування прав місцевого самоврядування в Україні.

Провідна роль одного з цих методів залежить від характеру самого об’єкта гарантування, від специфіки проблеми. Також роль одного зі вказаних методів залежить від стану теорії і практики конституціоналізму, рівня “закріплення” конституційних гарантій чинним законодавством. Недостатній рівень гарантування того чи іншого правового інституту виводить на перший план власне юридичну методологію, яка визначається потребами вироблення науково обґрунтованих рекомендацій законодавцю. Якщо ж юридична гарантованість є досить високою (наявність гідної законодавчої бази повинна свідчити про високий рівень нормативного гарантування), то юридична наука концентрує свої зусилля на виробленні їх правильного розуміння, шукає юридичні шляхи і засоби боротьби з негативними факторами, які заважають ефективному функціонуванню гарантій державного ладу. При цьому юридичній науці не можна обходитись без соціологічного методу, без використання всіх суспільнознавчих наук.

Нарешті, провідна роль одного із вказаних методів залежить від рівня розробленості тієї чи іншої проблеми державно-правового гарантування, на окремих етапах вивчення якої превалює чи то соціологічна, чи то юридична її сторона.

Розглядаючи стан розробленості гарантій місцевого самоврядування в якості самостійної проблеми, ми бачимо, що вона знаходиться на початковій стадії, є досить дискусійною, а дослідження і комплексного вивчення її ще не проводилось. До сих пір в якості об’єктів гарантування виступали лише окремі частини державно-правової сфери. Досить успішно в науці конституційного права досліджуються: “гарантії виборів”, під якими розуміється система засобів, за допомогою яких Конституцією та іншими законами держави встановлюється порядок організації та проведення виборів і забезпечується його охорона, а в разі порушення

встановленого порядку виборів відновлюється їх конституційність та законність [12, 124]; “гарантії забезпечення прав і свобод людини та громадянина”, які можна охарактеризувати як систему норм-принципів, умов і засобів, що забезпечують у своїй сукупності здійснення конституційних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [13, 223]; “гарантії всеукраїнського референдуму” визначаються комплексом умов і засобів, що забезпечують громадянам України, наділеним виборчим правом, реально усвідомлену свободу волевиявлення на всеукраїнському референдумі [14, 140]; “гарантії депутатської діяльності” – законодавчо закріплені умови виконання депутатами своїх завдань і функцій та способи здійснення ними депутатських повноважень [15, 27] тощо. Отже, гарантію в загальнотеоретичному аспекті можна визначити як певне явище, яке забезпечує досягнення певного результату.

На сьогоднішній день у ст.140 Конституції України закріплено: «місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення», проте право на здійснення місцевого самоврядування залишиться черговою декларативною нормою до тих пір, доки не буде функціонувати ефективна система його гарантії. Причому захисту підлягають як безпосередньо права громадян на здійснення місцевого самоврядування, так і права органів місцевого самоврядування, за допомогою яких громадяни здійснюють місцеве самоврядування.

У літературі питання щодо визначення гарантії місцевого самоврядування є дискусійним. Так, Ю.Д. Казанчев і О.М. Писарев пов’язують гарантії місцевого самоврядування з утворенням та існуванням правових, організаційних та матеріально-фінансових умов для діяльності населення щодо здійснення місцевого самоврядування [16, 69]. Колектив авторів одного з навчальних посібників з муніципального права під гарантіями місцевого самоврядування розуміє умови та засоби, які дозволяють забезпечити реалізацію та ефективний правовий захист прав місцевого самоврядування [17, 180]. Фактично на аналогічних позиціях знаходяться вітчизняні вчені В.В. Кравченко та М.В. Пітцик, на думку яких, гарантії – це економічні, політичні, правові та інші умови та засоби, що забезпечують повну й ефективну реалізацію прав місцевого самоврядування та їх надійний захист [18, 313]. 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 [19, 110]. О.Ф. Фрицький вважає, що гарантії місцевого самоврядування це конституційно-правові засоби забезпечення організації і діяльності місцевого самоврядування та найважливіша умова повного й ефективного здійснення органами місцевого самоврядування визначених законом їх завдань, функцій і повноважень [20, 530]. Російські вчені А.О. Безуглов та С.О. Солдатов визначають конституційно-правові гарантії як систему конституційно-правових норм, які забезпечують реалізацію основних положень або принципів організації та діяльності місцевого самоврядування [21, 529–530].

Існує також інша точка зору, згідно з якою Каніщев В.П. пропонує визначити гарантії місцевого самоврядування як фактори, які забезпечують реальність прав і обов’язків місцевого самоврядування їх фактичної реалізації громадянами, посадовими особами та органами місцевого самоврядування [22, 59]. У цьому визначенні підкреслюється, що держава повинна гарантувати не тільки реальну можливість здійснення прав місцевого самоврядування, але й реальну можливість і обов’язковість виконання обов’язків, які покладаються на місцеве самоврядування.

Існує також точка зору, відповідно до якої гарантії місцевого самоврядування можна розглядати як сукупність соціальних структур суспільства, які виступають як засоби забезпечення прав муніципальних утворень [23, 318]. Висловлена думка має право на існування, хоча і є досить суперечливою з огляду на звуження змістового навантаження такої широкої правової категорії як гарантії місцевого самоврядування.

Отже, проаналізувавши викладені погляди зазначимо, що питання про визначення поняття «гарантії місцевого самоврядування» знаходиться на стадії становлення, оскільки ця правова категорія знаходиться в динаміці і піддається впливу різних суспільних фактів, які в процесі розвитку надають якісно нового змісту означеній правовій категорії.

Наступним етапом дослідження питання про об'єкт гарантій місцевого самоврядування, тобто того, що має гарантуватися. Більшість авторів використовують термін, закріплений в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» – «гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб» [24], також вживаються терміни “гарантії місцевого самоврядування” [25, 411], “гарантії захисту місцевого самоврядування” [26, 29], “гарантії здійснення місцевого самоврядування” [27, 70], “гарантії організації та здійснення місцевого самоврядування” [28, 89], “гарантії прав місцевого самоврядування” [29, 362] тощо. Звідси об'єктом називають або “місцеве самоврядування” в цілому, або його “захист”, “організацію”, “діяльність”, “права” тощо.

Вважаємо, що з огляду на широту і суперечливість даного терміна найбільш вдалим є використання терміна «гарантії прав місцевого самоврядування», хоча деякі вчені [Щебетун] вважають, що таке формулювання і збіднює зміст об'єкта гарантій, оскільки численні права місцевого самоврядування одночасно виступають і як їхні обов'язки, проте дозволимо собі не погодитись із цією думкою, оскільки для ефективного функціонування місцевого самоврядування перш за все необхідно забезпечити гарантування його прав, свобод та повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, обов'язки ж органів і посадових осіб місцевого самоврядування не потребують гарантування, а повинні забезпечуватись інститутом відповідальності за неналежне виконання.

Отже, пропонуємо ввести до науки конституційного права правову категорію «гарантії прав місцевого самоврядування», яку визначаємо, як необхідну для набуття, володіння, користування та розпорядження муніципальними правами та свободами систему умов, засобів, способів та механізмів забезпечення та реалізації діяльності територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення.

Підсумовуючи зазначимо, що всі соціальні умови, фактори, явища, що входять до процесу створення системи місцевого самоврядування, які впливають на нього, створюють соціальний фон (середу), розглядаються на предмет їх гарантуючої сили через юридичну призму та юридичний «еквівалент», через ті критерії, вироблені юридичною наукою, які дозволяють відмежувати загальні передумови реальності, гарантованості місцевого самоврядування від власне гарантій його реалізації в аспекті становлення України як демократичної, соціальної, правової держави. Суспільство чекає від юридичної науки не декларативних висловлень про гарантованість місцевого самоврядування Конституцією та системою законодавства України, а виробленням таких юридичних засобів, які б цілеспрямовано впливали на умови і передумови реалізації норм права, у яких закріплюються права місцевого самоврядування.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Новий тлумачний словник української мови. У 4-х т. / [уклад: В. Яременко, О. Сліпушко]. – Т. 1 (А-К). – К.: АКОНІТ, 2001. – 926 с.
2. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова / Рос. Академия наук, Ин-т русского языка им. В.В. Виноградова. – М.: Абуковик, 1999. – 944 с.
3. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. – М.: Русс. яз, 1998. – 848 с.
4. Лопатин В.В. Русский толковый словарь / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. – 5-е изд. стереотип. – М.: Рус. яз., 1998. – 832 с.
5. Политология: Энциклопедический словарь / [общ. ред и сост. Ю.И. Аверьянов]. – М.: Издательство Московского коммерческого университета, 1993. – 431 с.
6. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни / [за ред Б. Кухти]. – Львів: Кальварія, 2003. – 500 с.
7. Теория государства и права / [под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова]. – М.: ИНФРА М – НОРМА, 1997. – 570 с.
8. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х т. / [отв. ред М.Н. Марченко]. – Т.3 – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – 528 с.
9. Коток В.О. Загальна теорія держави і права / В.О. Коток. – К.: Атіка, 2005. – 592 с.

10. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю.С. Шемшученка]. – К.: Юридична думка, 2007. – 922 с.
11. Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм / Н.А. Боброва. – Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1984. – 163 с.
12. Ставнійчук М.І. Теоретичні проблеми формування системи гарантій виборів в Україні / М.І. Ставнійчук // Держава і право. – 2001. – Вип.14. – С. 124-131.
13. Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.
14. Погорілко В.Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. – 248 с.
15. Шляхтун П.П. Парламентаризм: словник-довідник / П.П. Шляхтун. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – 151 с.
16. Казанчев Ю.Д. Муниципальное право: [учебник] / Ю.Д. Казанчев, А.Н. Писарев – М.: Новый юрист, 1998. – 690 с.
17. Муниципальное право России / [А.С. Прудников, В.А. Кудин, А.М. Лимонов, Н.А. Лимонова]. – М.: НОРМА, 2002. – С. 180.
18. Кравченко В.В. Муніципальне право України / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
19. Муніципальне право України: [підручник] / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов. – К.: Юрінком. Інтер, 2001. – С. 210.
20. Фрицький О.Ф. Конституційне право України / О.Ф. Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.
21. Безуглов А.А. Конституционное право России. В 3-х томах. Т.3. / А.А. Безуглов, С.А. Солдатов. – М.: Юридлит, 2001. – 655 с.
22. Канищев В.П. Конституционно-правовые гарантии деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации / В.П. Канищев: дисс. ... канд.юрид.наук: 12.00.02. – Хабаровск, 2000. – 162 с.
23. Постовой Н.В. Муниципальное право: [учебник] / Н.В. Постовой. – М.: Новый юрист, 1998. – 318 с.
24. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної ради України. – 1997. – №24. – Ст.170.
25. Батанов О.В. Муніципальне право України / О.В. Батанов [відп. ред. М.О. Баймуратов]. – Х.: Одісей, 2008. – 528 с.
26. Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні / В.Кампо. – К.: Ін Юре, 1997. – 36 с.
27. Казанчев Ю.Д. Муниципальное право: [учебник] / Ю.Д. Казанчев, А.Н. Писарев – М.: Новый юрист, 1998. – 690 с.
28. Иванова В.Н. Местное самоуправление: проблемы теории и практики / В.Н. Иванова. – Спб.: изд-во СПбГУ, 1996. – 262 с.
29. Баранчиков В.А. Муниципальное право / В.А. Баранчиков. – М.: НОРМА, 2000. – 362 с.
30. Щебетун І.С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: дис. канд.юрид.наук. 12.00.02 / Щебетун І.С. – Харків, 2002. – 210 с.