

УДК 342.7(477):352.07

*І. Й. Магновський***ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСНОВНИХ ПРАВ
І СВОБОД ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ОРГАНАМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Постановка проблеми. Європейські інтеграційні процеси обумовлюють необхідність вироблення єдиних підходів щодо утвердження та розвитку демократії в Україні, де одним із ключових стержнів у сфері забезпечення прав і свобод громадян постають органи місцевого самоврядування. Більше того, як наголошує Е.В. Горян, наближеність до людини, поєднання рис інституту громадянського суспільства й органу публічної влади зумовлює особливе місце органів місцевого самоврядування в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України. При цьому ефективне функціонування органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення основних прав і свобод громадян неможливе без взаємодії з іншими суб'єктами конституційно-правового механізму. У зв'язку із цим взаємодія з органами державної влади та інституціями громадянського суспільства розглядається під кутом здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень [1, с. 3].

Враховуючи указане вище, існує витребувана часом нагальна потреба в новітніх підходах вивчення організаційно-правових проблем діяльності і практики функціонування органів місцевого самоврядування в контексті ефективного забезпечення прав та свобод громадян в умовах сьогодення. Усі ці обставини актуалізують і визначають доцільність та необхідність даних досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Означеній проблемі в певній мірі присвятили свої доробки такі вітчизняні науковці, як М.О. Баймуратов, О.М. Бориславська, К.Г. Волинка, Е.В. Горян, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, А.М. Колодій, О.В. Марцеляк, А.Ю. Олійник, П.М. Рабінювич, В.О. Серьогін, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, Ю.С. Шемшученко, О.Н. Ярмиш та ряд інших, напрацювання котрих містять корисний за обсягом фактичний матеріал та спонукає до подальших правових досліджень вітчизняної системи місцевого самоврядування як ключового фактора забезпечення основних прав і свобод громадян України, з урахуванням європейських стандартів.

Тому **метою** і завданням даної статті є висвітлення в конституційно-правовому аспекті особливостей забезпечення основних прав та свобод громадян України органами місцевого самоврядування з огляду сучасності, що сприятиме їх утвердженню.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування нині виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Разом із тим, як зазначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку і самореалізації людини, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг. Водночас недостатньо використовуються можливості, надані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, у сфері захисту місцевого самоврядування шляхом реалізації заходів відповідальності за невирішення питань місцевого значення, розглянутих на місцевих референдумах, зборах, сходах громадян, рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх повноважень [2, с. 3].

Органи місцевого самоврядування займають особливе місце серед уповноважених суб'єктів – держави, органів державної влади щодо створення необхідних умов для ефективної та повної реалізації, охорони та захисту відповідних прав і свобод громадян. Це зумовлено певними чинниками. По-перше, органи місцевого самоврядування не є державними органами, а формуються безпосередньо територіальними громадами і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Відповідно, вони краще, ніж інші органи публічної влади, обізнані з усіма потребами і проблемами територіальних громад та їх членів. По-друге, органи місцевого самоврядування сполучують риси інститутів громадянського суспільства і органів публічної влади. Як і громадські організації, вони є самоурядовчими органами, але їх діяльність спрямована на забезпечення не вузьких, окремо визначених інтересів (як політичні партії), а на забезпечення життєдіяльності та розвиток територіальних громад. Як і органи державної влади, органи місцевого самоврядування мають владні повноваження. Значення органів місцевого самоврядування в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод слушно відмічається науковцями ближнього зарубіжжя, які вказують на моральну відповідальність органів місцевого самоврядування перед населенням, яку не зрівняти з відповідальністю органів державної влади. Деякі науковці

відмічають, що політичні моменти (в тому числі при утворенні місцевих громадських формувань) у місцевому самоврядуванні зводяться до мінімуму, їх заміщує самодіяльність, яка призначена для задоволення повсякденних людських потреб [3, с. 53]. Такі потреби – житло, транспорт, відпочинок, безпечне для життя та здоров'я довкілля, громадський порядок тощо – закріплюються в Конституції України як відповідні права людини і громадянина та забезпечуються насамперед на місцевому рівні. Однак не слід забувати про діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення проведення виборів – як загальнодержавних, так і місцевих, а також під час проведення всеукраїнських та місцевих референдумів. Тому варто погодитися з І. Дробушем, який вказує на політичний характер діяльності органів місцевого самоврядування, хоча й відмінний від громадсько-політичних асоціацій (партій), оскільки ради як представницькі органи територіальних громад є важливою формою вияву і акумуляції волі та інтересів своїх виборців, цивілізованою формою співробітництва і суперництва різних політичних та соціальних сил на місцевому рівні [4, с. 34].

Особливу роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина відмітила І.Л. Литвиненко [5]. По-перше, вони є основною ланкою представницької системи, на що справедливо наголошувалось як радянськими, так і сучасними науковцями [6, с. 14]. По-друге, органи місцевого самоврядування знаходяться найближче до громадян, які мешкають на відповідній території, тому можуть швидко, конкретно і з найменшими витратами вирішити значну частину питань, що виникають [7, с. 9]. Окрім того, вони володіють механізмами найширшого залучення громадян до розв'язання місцевих проблем – у такий спосіб відбувається посилення ролі самих членів територіальної громади в покращенні життєвого рівня населення і задоволенні своїх потреб [8, с. 45].

Місцевому самоврядуванню надається важлива роль і в європейських інтеграційних процесах. Особливістю міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування є те, що вони регламентують спільно розроблені державами принципові підходи та міжнародні легальні принципи становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на території певних держав. Вони повинні бути для всіх націй стандартами, яких необхідно прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, покращуючи у такий спосіб добробут свого населення [9, с. 13–15]. У переважній більшості європейські стандарти місцевого самоврядування були прийняті в рамках Ради Європи – єдиної міжнародної міжурядової організації, яка в рамках реалізації прав людини безпосередньо займається проблемами місцевого самоврядування. До таких відносять Європейську хартію місцевого самоврядування, яка слугує правовим фундаментом для муніципального законодавства держав-членів Ради Європи. Вона містить основні засади функціонування місцевого самоврядування, концепцію взаємовідносин місцевої (регіональної) та центральної влад тощо, Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво

між територіальними громадами або властями, Європейську хартію урбанізму 1993 року, а також Європейську декларацію міських прав, де на думку вчених, цей документ являє значний інтерес для органів місцевого самоврядування в Україні, оскільки є системним комплексом умов стабільного розвитку та функціонування міських поселень в сучасних умовах. Окрім того, він є «кадастром міських прав, які повинні в обов'язковому порядку знайти своє закріплення у Хартіях (статутах) міст з урахуванням індивідуальних особливостей їх розвитку» [10, с. 95].

Діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав громадян знаходить своє відображення в принципах місцевого самоврядування. Вони визначаються як обумовлені природою публічної влади відправні засади, ідеї та вимоги, які лежать в основі організації та функціонування місцевого самоврядування, регламентації соціальних зв'язків, визначають форми й методи діяльності суб'єктів місцевого самоврядування [11, с. 41]. Ці принципи визначають побудову та функціонування муніципальної влади й виступають в якості критерію оцінки діючої системи місцевого самоврядування: її відповідність засадам та ідеям, які висловлені в принципах місцевого самоврядування. Вони сприяють збереженню наступності в розвитку інститутів місцевого самоврядування [12, с. 91].

На думку О. Прієшкіної, принципи, що гарантують право на участь у місцевому самоврядуванні, необхідно «тлумачити в розширювальному аспекті як принципи дотримання прав і свобод людини та громадянина на рівні локальної демократії. Тому навіть незначне порушення законності, недотримання прав і свобод людини в діяльності місцевого самоврядування розцінюються як зазіхання і попрання принципів демократії та громадянського суспільства. Відтак закріплені та гарантовані Конституцією України права і свободи людини обумовлюють та визначають основну і повсякденну діяльність органів місцевого самоврядування» [13, с. 52–53]. Інші науковці В. Головченко та О. Корпань вказують, що «до конституційних принципів місцевого самоврядування можна віднести такі: пріоритет прав людини, ... захист прав, свобод і законних інтересів громадян, ... додержання балансу інтересів особи, суспільства та держави тощо» [14, с. 14].

Неможливо залишити поза увагою і функції органів місцевого самоврядування, під котрими розуміють такі напрями їх діяльності, які висловлюють волю та інтереси населення, що проживає на території органу й відповідають потребам суспільного життя і закономірностям розвитку держави. Іншими словами, це головні напрями діяльності органів місцевого самоврядування. Функції органів місцевого самоврядування є похідними від цілей і завдань територіальних громад місцевого самоврядування [15, с. 22].

Дослідники виділяють наступні основні функції органів місцевого самоврядування, які визначають їх місце і роль у процесі забезпечення основних прав та свобод людини і громадянина: 1) забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад; 2) забезпечення реальної участі жителів територіальних громад

у вирішенні питань місцевого значення та суспільно-державних справах; 3) забезпечення задоволення потреб населення в соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво важливих послугах. При цьому забезпечення прав і свобод людини є наслідком, результатом реалізації їх функцій, тобто кінцевою метою їх діяльності – вирішенням питань місцевого значення [4, с. 29–30; 5, с. 25–26].

Провідні сучасні фахівці, аналізуючи місцеве самоврядування, звертають увагу на його системний характер. Так, на думку В.І. Борденюка, «самоврядування (самокерування, самоуправління) є органічною властивістю, що притаманна суспільству як цілісній динамічній соціальній системі, де відбуваються процеси самоорганізації та саморегуляції» [16]. В.В. Мамонова уточнює: «Система місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою державного управління, де за своєю природою ... є децентралізованим компонентом системи публічного управління, виступає організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів» [17, с. 342].

Цю думку поділяє також О.С. Ігнатенко, який, зокрема, зазначає: «Однією з характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції та повноваження місцевого самоврядування. При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [18].

Звісно, базовим суспільствоутворювальним елементом, основним стрижнем місцевого самоврядування в Україні є територіальна громада. Від її якісних характеристик, дієвості, здатності вирішувати питання місцевого значення залежить загальний поступ суспільства й держави [19]. Утім, у сучасній науці не існує цілісної, розвиненої теорії розвитку територіальної громади. Забезпечення правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування – одна з головних передумов гарантування місцевого самоврядування, а звідси й розбудови демократичної держави та громадянського суспільства.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства функціонування інституту виборів на місцевому рівні є одним із найпереконливіших свідчень і критеріїв просування суспільства на шляху демократизації. Адже місцеве самоврядування – це той рівень влади, який найбільш наближений до населення, ним формується і йому підконтрольний, на якому вирішуються питання задоволення основних життєвих потреб населення [20].

Метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. Серед основних принципів, на яких має ґрунтуватися концепція сталого розвитку на місцевому рівні, можна виділити такі: керований та стратегічний характер місцевого розвитку – з урахуванням не тільки сучасних, а й потенційних потреб територіальної громади; відносність, обмежень, які існують у сфері використання природного потенціалу, що пов'язано із сучасним рівнем техніки і соціальної організації, а також із здатністю біосфери до самовідновлення; соціальна справедливість розподілу та вживання благ, зокрема запобігання надмірному використанню ресурсів, досягнення рівноваги між використанням ресурсів та екологічними можливостями території, забезпечення енергозбереження й енерговідновлення; інтеграція інноваційної, стратегічної та проектної діяльності на місцевому рівні для підвищення ефективності й результативності управління у сфері забезпечення сталого розвитку територіальної громади [21].

Висновки. Таким чином, удосконалення організації органів місцевого самоврядування на сучасному етапі та подальший їх розвиток в Україні є важливою складовою частиною збалансованого вирішення як політичних питань, так і соціально-економічних завдань на її території, кінцевим результатом чого є ефективне забезпечення прав і свобод громадян на місцях.

Література

1. Горян Е.В. Органи місцевого самоврядування у конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право / Е.В. Горян ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2005. – 22 с.
2. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
3. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства: Методологические подходы / М.А. Краснов. – М. : ИГПРАН, 1995. – 56 с.
4. Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні / І.В. Дробуш. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 2003. – 244 с.
5. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав і свобод людини та громадянина [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право / І.Л. Литвиненко ; Нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 20 с.
6. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні / В.М. Кампо. – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с.
7. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право / П.М. Любченко ; Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. – Харків, 1998. – 17 с.
8. Чайка І. Залучення громадськості до участі в процесі надання комунальних послуг / І. Чайка // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірник матеріалів конференції (м. Київ, 21–22 грудня 1998 р.). – К., 1999. – С. 44–50.
9. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве і регіональне самоврядування в Україні. – 1995. – № 1–2. – С. 13–15.

10. Коссей В. Европейские стандарты местного самоуправления / В. Коссей // Юридический вестник. – 1997. – № 2. – С. 90–98.
11. Любченко П.М. Принципы місцевого самоврядування / П.М. Любченко // Проблеми законності: Зб. наук. праць. – Харків, 2001. – Вип. 50. – С. 41–48.
12. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин. – М.: Юрист, 1997. – 428 с.
13. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посібник / О.В. Прієшкіна. – К.: Кондор. – 2004. – 336 с.
14. Головченко В., Корпань О. Конституційні принципи місцевого самоврядування / В. Головченко // Право України. – 1998. – № 3. – С. 14–17.
15. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / О. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21–24.
16. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: [монографія] / В.І. Борденюк. – К.: Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
17. Мамонова В.В. Система місцевого самоврядування / В.В. Мамонова // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 5. – 2011. – С. 342–344.
18. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник / за заг. ред. В.М. Вакулєнка, М.К. Орлатого. – К.: НАДУ; Вид-во «Фенікс», 2010. – 400 с.
19. Шаповалов О.В. Надаймо самостійності, вивільнімо динамізм та енергію [Текст] / О.В. Шаповалов // Віче. – 2006. – № 5–6 (170–171). – С. 39–40.
20. Мадьярова А.В. Принципи і критерії визначення державних повноважень, які можуть передаватися органам місцевого самоврядування / А.В. Мадьярова // Підготовлено для системи Консультант Плюс. – К., 2006. – 78 с.
21. Толкованов В.В. Модернізація служби в органах місцевого самоврядування: нові підходи та інноваційні інструменти / В.В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРИДУ НАДУ. – Одеса, 2011. – IV т. – С. 238–246.

А н о т а ц і я

Магновський І. Й. Особливості забезпечення основних прав і свобод громадян України органами місцевого самоврядування. – Стаття.

У статті в конституційно-правовому аспекті висвітлено особливості забезпечення основних прав і свобод громадян України органами місцевого самоврядування з огляду сьогодення. Констатовано, що вдосконалення місцевого самоврядування на сучасному етапі та подальший його розвиток в Україні є важливою складовою частиною збалансованого вирішення як політичних питань, так і соціально-економічних завдань на її території, кінцевим результатом чого є ефективне забезпечення прав і свобод громадян на місцях.

Ключові слова: права і свободи громадян, місцеве самоврядування, децентралізація управління, територіальна громада, функції органів місцевого самоврядування.

А н н о т а ц і я

Магновский И. И. Особенности обеспечения основных прав и свобод граждан Украины органами местного самоуправления. – Статья.

В статье в конституционно-правовом аспекте освещены особенности обеспечения основных прав и свобод граждан Украины органами местного самоуправления с учетом настоящего времени. Констатировано, что совершенствование местного самоуправления на современном этапе и дальнейшее его развитие в Украине является важной составляющей сбалансированного решения как политических вопросов, так и социально-экономических задач на ее территории, конечным результатом чего является эффективное обеспечение прав и свобод граждан на местах.

Ключевые слова: права и свободы граждан, местное самоуправление, децентрализация управления, территориальная громада, функции органов местного самоуправления.

S u m m a r y

Mahnovskyi I. Y. Features of human rights and fundamental freedoms Ukraine provided by local authorities. – Article.

In an article in the constitutional and legal aspects highlighted features of human rights and fundamental freedoms Ukraine provided by local authorities in view of the present. It says that the purpose of local government reform in Ukraine is to improve quality of life by creating conditions for sustainable development of local communities as independent and viable social communities whose members will be able to effectively protect their rights and interests through participation in solving local problems.

Key words: the rights and freedoms of citizens, local government, decentralization of management, local community functions of local government.