



15. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за ред. В.В. Галунька. Х.: Гринь Д.С., 2015. 272 с.

16. Юрійчук І.Ф. Правове поняття адміністративних процедур. Підприємництво, господарство і право. 2018/1. № 5. С. 151–156.

17. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. Форум права. 2010. № 4. С. 163–177.

18. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. Форум права. 2013. № 3. С. 692–698.

19. Біла В.Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 30 (2). С. 12–15.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сезонова Ольга Николаевна – заведуючий відділом планування навчального процесу навчально-методического відділу Харківського національного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sezonova Olga Nikolaevna – Head of the Division of Separation of Planning Educational Process of Educational Methods of Kharkiv National University of Internal Affairs

odin.univd@gmail.com

УДК 342.7(477)

ФУНКЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Василий СМЕТАНА,

аспирант отдела конституционного права и местного самоуправления
Института государства и права имени В. М. Корецкого
Национальной академии наук Украины

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются нормотворческая, учредительная, контрольная и правоохранительная функции институтов местного самоуправления с точки зрения их правозащитного потенциала и с целью их востребованного включения в единую правозащитную систему государства в качестве исходного уровня, способного стать реальным и эффективным в деле обеспечения, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления местного самоуправления, повышения эффективности и законности деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, права человека, демократия, правозащитная деятельность, функции, децентрализация, конституционное реформирование.

FUNCTIONS AND AUTHORITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE SPHERE OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

Vasiliy SMETANA,

Postgraduate Student at the Department of Constitutional Law
and Local Self-Government of Institute of State and Law V. M. Koretsky
National Academy of Sciences of Ukraine

SUMMARY

The rule-making, constituent, control and law-enforcement functions of the institutions of local self-government are considered from the point of view of their human rights potential, as well as with a view to including them in the state's single human rights system as a baseline that can become real and effective in ensuring, protecting and defending rights and freedoms man and citizen at the level of local democracy, increasing the efficiency and legitimacy of the activities of local governments.

Key words: local government, territorial community, human rights, democracy, human rights activities, functions, decentralization, constitutional reform.

Актуальность темы. Местное самоуправление и его органы представляют собой особый негосударственный уровень единой конституционной системы обеспечения, охраны и защиты основных прав и свобод человека и гражданина. Как указано в итоговом докладе Консультативного комитета Совета по правам человека ООН, местные органы власти, будучи наиболее приближенными к повседневным нуждам граждан и ежедневно занимающимися вопросами прав человека, фактически являются теми структурами, которые должны превращать национальные стратегии в области прав человека в практические дей-

ствия. Они могут играть самостоятельную и более активную роль в поощрении и защите прав человека [9]. Между правами человека и деятельностью органов местного управления существует очевидная и тесная взаимосвязь. В рамках выполнения своих функций местные органы власти принимают решения, касающиеся, в частности, вопросов образования, жилья, здоровья, окружающей среды и правопорядка, которые непосредственно связаны с осуществлением прав человека и которые могут способствовать расширению или уменьшению возможностей граждан, связанных с осуществлением их прав человека. Поскольку на



местах решаются наиболее важные для жителей вопросы, а принцип соблюдения прав и свобод человека является одним из основополагающих принципов деятельности органов местного самоуправления, направленной прежде всего на непосредственное обеспечение жизнедеятельности и удовлетворения потребностей местного населения, местное самоуправление обладает большим правозащитным потенциалом.

Анализ конституционных норм нашего государства показывает, что Основной Закон не относит защиту прав и свобод человека и гражданина к компетенции органов местного самоуправления. Стоит заметить, что Европейская хартия местного самоуправления также не включает защиту прав человека в сферу компетенции органов местного самоуправления, а лишь закрепляет норму, согласно которой основные полномочия органов местного самоуправления должны устанавливаться Конституцией или законом государства, которое ратифицировало эту хартию. Таким законом в Украине является Закон «О местном самоуправлении в Украине», в котором закреплен широкий перечень вопросов местного значения, которые правомочны рассматривать и решать органы местного самоуправления, но вопросов защиты прав и свобод человека в этом списке также нет. Однако это не означает, что органы местного самоуправления исключены из системы правовой защиты прав и свобод человека и гражданина.

Представить, какую роль играет местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод граждан можно путем анализа функций органов местного самоуправления. Исследование правозащитного потенциала функций органов местного самоуправления имеет важное практическое значение как для дальнейшего совершенствования института прав человека в Украине, так и ускорения процесса децентрализации и реформирования системы местного самоуправления в Украине, повышения эффективности и законности деятельности органов местного самоуправления.

Состояние исследования. Формирование современных взглядов на систему институтов муниципального

права, научный анализ муниципальных прав и свобод человека члена территориальной громады освещается в научных трудах ведущих отечественных учёных в сфере конституционного и муниципального права: М.А. Баймуратова, А.В. Батанова, В.М. Кампо, В.В. Кравченко, И.Л. Литвиненко, М.Ф. Орзиха, В.Ф. Погорелко, Н.А. Пухтинского, Г.Г. Танаджи, П.А. Трачука и других. В последние годы наблюдается также острый интерес представителей отечественной науки конституционного права к исследованию проблемы прав человека, а также механизмов их охраны и защиты. В тоже время тема правозащитной роли функций институтов местного самоуправления является еще недостаточно разработанной, а исследования носят фрагментарный характер.

Целью и задачей статьи является исследование правозащитного потенциала функций институтов местного самоуправления с целью их востребованного включения в правозащитную систему государства в качестве исходного уровня, способного стать реальным и эффективным в деле обеспечения, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Изложение основного материала. Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления местного самоуправления, как справедливо отмечает А.В. Батанов, гарантируется системой непосредственного волеизъявления территориальной громады и её членов – местных жителей, публичной защитой прав и свобод, разделением функций и полномочий между органами и должностными лицами местного самоуправления, их четким разграничением с функциями и полномочиями органов государственной власти [1, с. 18–22].

Функциональная роль местного самоуправления определяется специфическим содержанием вопросов местного значения, благодаря чему оно, собственно, обязано своим возникновением и существованием. Роль и функции местного самоуправления в современном обществе обусловлены местными особенностями и интересами общества. Как известно, политологи разделяют общество на три основных сектора, каждому из которых отведена своя роль и свои функ-

ции: первый сектор – власть (функция власти, политическая функция); второй сектор – бизнес (хозяйственная функция); третий сектор – гражданское общество (общественная функция – самоорганизация граждан для решения значимых социальных и других задач, требующих совместных усилий) [5, с. 98]. Уникальность местного самоуправления заключается в том, что оно выполняет все три перечисленные функции: как одна из форм публичной власти местные власти проводят в жизнь политику государства на местах, принимают обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения, обеспечивают охрану общественного порядка, управляют муниципальной собственностью, выполняют другие властные функции; как организатор местного хозяйства местное самоуправление выполняет экономические функции по жизнеобеспечению местного сообщества, организуют предоставление жителям ряда важнейших общественных услуг; как часть гражданского общества местное самоуправление обеспечивает самоорганизацию граждан, их непосредственное участие в решении вопросов местного значения, в управлении местными делами. Таким набором функций не обладает ни одна другая структура в обществе [10].

Многообразные функции местного самоуправления различаются по своему назначению и юридическим свойствам. Для выявления правозащитного потенциала местного самоуправления в целом и существенных проявлений правозащитной деятельности органов местного самоуправления существенное значение имеет разделение функций по формам и сферам деятельности местного самоуправления. В частности, по формам деятельности выделяются нормотворческая, учредительная, контрольная и правоохранительная функции.

Правозащитная роль органов местного самоуправления прежде всего выражается в их нормотворческой деятельности. Реализация нормотворческой функции субъектами системы местного самоуправления заключается в принятии в пределах своих полномочий нормативных актов локального характера, с помощью которых осуществляется правовое регулирование



различных правоотношений в сфере местного самоуправления. Реализуя свою основную функцию, органы местного самоуправления призваны так упорядочить общественные отношения, чтобы вопросы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина не обострялись коллизивностью принятых актов, пробелами, а также отсутствием необходимых правоприменительных актов в сфере осуществления членами общины своих муниципальных прав.

Наиболее системно правозащитные возможности органов представительной муниципальной власти реализованы в процессе принятия ими уставов, которые содержат нормы, посвященные правам и свободам человека и гражданина. Наличие устава территориальной громады, как справедливо отмечает Г.В. Монастырский, создает предпосылки для демократизации управления; повышает эффективность управленческой деятельности местной власти; развивает и укрепляет партнерские отношения между различными структурными элементами общества на правовой основе; играет роль индикатора готовности территориальных общин, органов местного самоуправления решать проблемы реформирования управления; играет консолидирующую роль в процессе трансформации совокупности жителей населенного пункта в территориальную громаду. Кроме этого, устав должен выполнять постоянную информационно-справочную роль для местного населения – жителей-членов территориальной громады. Ознакомившись с текстом устава, каждый член громады может понять, как в его громаде устроена власть, что она обязана делать для удовлетворения потребностей жителей территории, что она может и не может сделать в различных ситуациях и случаях и т.п. [7, с. 1].

Устав территориальной громады – это не только правовое средство, обеспечивающее реализацию самостоятельности местного самоуправления, это еще и основной документ муниципального уровня, который закладывает концепцию правозащитной деятельности институтов местного самоуправления. Об этом свидетельствует включение в уставы территориальных громад норм, непосредственно связанных с правами человека. К тако-

вым отнесены нормы о форме, порядке и гарантиях непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, которыми определяются цель и задачи территориальной общины, закрепляется правовой статус членов громады, права и обязанности выборных и других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также их ответственность перед обществом. Именно эти положения выступают гарантией реализации права граждан на участие в местном самоуправлении и определяют границы вмешательства в права человека органов местного самоуправления и их должностных лиц при решении вопросов местного значения [12, с. 12].

Большое значение в защите прав и свобод человека в пределах муниципального сообщества имеют непосредственно акты сельского, поселкового, городского головы, которые он издает в пределах своих полномочий. Он подписывает также и обнаруживает акты, принятые в установленном порядке представительным органом территориальной громады. Поскольку многие из этих актов связаны с охраной и защитой прав человека, то голова громады, подписывая эти акты, тем самым принимает непосредственное участие в их создании.

В качестве одного из направлений правозащитной деятельности институтов местного самоуправления выделена охрана общественного порядка, которая составляет содержание правоохранительной функции в сфере местного самоуправления и является необходимым условием поддержания на территории громады режима законности. В юридической энциклопедии понятие «общественный порядок» определяется как «урегулированная правовыми и другими социальными нормами система общественных отношений, которая обеспечивает защиту прав и свобод граждан, их жизнь и здоровье, уважение чести и человеческого достоинства, соблюдение норм общественной морали» [13, с. 121]. Это понятие в его конституционном закреплении предусматривает возложение на органы местного самоуправления широких полномочий не только по предупреждению нарушений общественного порядка, восстановлению

нарушенных прав и свобод жителей территориального образования, но и создание условий, направленных на поддержание во всей территории режима законности, общественной безопасности, соблюдения и защиты прав и свобод граждан.

В европейских странах в последнее время наметилась тенденция к повышению роли местного самоуправления в осуществлении правоохранительной функции. Это проявляется в создании в системе местного самоуправления специальных правоохранительных организаций (муниципальной полиции) со специальными уставными задачами и особым статусом, призванных обеспечивать охрану общественного порядка в пределах территории муниципального сообщества. Как отмечает Ю.А. Загуменная, муниципальная полиция является элементом одновременно и национальной правоохранительной системы, и организационного механизма реализации муниципальной власти. По ее мнению, эффективность работы муниципальной полиции напрямую зависит от роли местного самоуправления в публично-властном механизме государства и степени его автономии и ресурсного обеспечения. Поэтому решение вопроса децентрализации правоохранительной функции, как правило, связано с проведением муниципальной реформы, в рамках которой происходит передача (делегирование) органам местного самоуправления части полномочий по охране общественного порядка на территории общины. Такая мера реформ обосновывается, с одной стороны, необходимостью укрепления механизма народовластия, обеспечения предоставления качественных правоохранительных услуг населению, а с другой – высвобождением государственного органа от выполнения отдельных полномочий в сфере общественного порядка, предоставив, таким образом, возможность сосредоточить его силы на устранение угроз, характеризующихся большей степенью общественной опасности [5, с. 72].

Гарантируя охрану общественного порядка, способствуя проведению выборов в государственные органы власти, референдумов, проводя муниципальные выборы и местные референдумы, органы местного



самоуправления участвуют в создании необходимых условий для реализации и защиты личных и политических прав и свобод граждан на местном уровне.

Решению задач по обеспечению законности и охраны общественного порядка, защите прав и свобод граждан способствует деятельность исполнительных органов местного самоуправления. Это, например, рассмотрение дел об административных правонарушениях, отнесённых законом к их ведению, перечень которых содержит Кодекс Украины об административных правонарушениях (например, нарушение Правил охраны и использования памятников истории и культуры, нарушение тишины в общественных местах, заведомо ложный вызов специальных служб и др.). Кроме этого, к делегированным полномочиям вышеуказанных органов относится право создания административных комиссий, комиссий по борьбе с преступностью и организация их деятельности [3, с. 87].

Правозащитный потенциал исполнительных органов местного самоуправления реализуется также в процессе рассмотрения обращений и заявлений граждан. Согласно ст. 40 Конституции Украины все имеют право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения или лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным и служебным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок (ст. 40) [6]. Порядок рассмотрения обращений граждан закреплён в Законе Украины «Об обращениях граждан» от 02.10.1996 г. Согласно Закону органы местного самоуправления и их должностные лица, к полномочиям которых относится рассмотрение предложений (замечаний), заявлений (ходатайств) граждан, обязаны объективно и своевременно рассматривать их, проверять изложенные в них факты, принимать решения в соответствии с действующим законодательством и обеспечивать их выполнение [8]. Обращения граждан является важным средством защиты и одной из организационно-правовых гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, поскольку они непосредственно направлены на

осуществление защиты прав и охраняемых законом интересов лица в несудебном порядке. Как правовое явление обращение граждан имеет многофункциональный характер – это и обеспечение права граждан Украины на участие в управлении государственными и общественными делами, возможность активного влияния гражданина на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, это и форма защиты прав и свобод гражданина, и способ восстановления нарушенных прав, это и обеспечение прозрачности деятельности органа самоуправления. Обеспечение беспристрастного, объективного, ответственного и прозрачного отношения государственных и муниципальных служащих к правомерным требованиям граждан предусмотрено Концепцией административной реформы в Украине, утверждённой Указом Президента Украины от 22.07.1998 г. № 810/98, указами Президента Украины «О первоочередных мерах по обеспечению, реализации и гарантированию конституционного права на обращение в органы государственной власти и органов местного самоуправления» от 07.02.2008 г., «О дополнительных мерах по обеспечению реализации гражданами конституционного права на обращение» от 13.08.2002 г., «Об обеспечении условий для более широкого участия общественности в формировании и реализации государственной политики» от 31.07.2004 г., которыми поставлена задача сформировать эффективную организацию исполнительной власти как на центральном, так и на местном уровнях с целью обеспечения реализации прав и свобод граждан.

Организация работы с обращениями граждан рассматривается как важная составляющая деятельности государства, действенный фактор предотвращения социальных конфликтов, как одно из средств защиты прав граждан, которая позволяет предотвращать нарушения, злоупотребления, устранять их дестабилизирующие последствия (правозащитная функция); как ценный источник сведений для органов государственной власти и органов местного самоуправления о проблемах граждан (информационная); как эффективное средство коммуникации

между государством и гражданами (коммуникативная) и как средство влияния на решения органов исполнительной власти [11, с. 6–7]. Развитие этого уровня и формы защиты прав и свобод человека и гражданина способно существенно повлиять на формирование вектора доверия населения к публичным структурам и должностным лицам местного самоуправления. От внимания органов местного самоуправления к потребностям и интересам населения зависит отношение народа к власти вообще. Такая корреляция усиливает значимость правозащитной миссии муниципальной власти.

Важным направлением правозащитной деятельности представительного органа территориальной громады можно считать контроль над исполнительными органами местного самоуправления и их должностными лицами за выполнением ними полномочий по решению вопросов местного значения. Деятельность депутатов представительных органов местного самоуправления как средство защиты прав и свобод человека и гражданина на локальном уровне приобретает разные формы, например, депутатский запрос, создание постоянной или временной комиссии, расследование, проведение дебатов по вопросам, связанным с соблюдением и обеспечением определённого конституционного права или в связи с грубыми или массовыми нарушениями прав и т.п. в пределах их компетенции.

Соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина в сфере местного самоуправления способствует функция социальной защиты населения, которая в современных условиях является приоритетным направлением деятельности органов местного самоуправления. В свете вызовов времени низкий уровень жизни значительной части населения на протяжении длительного времени привел к диспропорциям в потребностях и платежеспособных возможностях людей в решении актуальных для них жизненных вопросов, в том числе касающихся социальных услуг [4, с. 118].

Социально-экономическое развитие территориальных громад отнесено к полномочиям местного самоуправления не случайно, так как человек должен удовлетворять свои потребности,



получать социальную поддержку там, где он живет и работает. На этом уровне должны быть сосредоточены основные социальные гарантии государства населению, а также финансовые ресурсы, предназначенные для решения экономических и социальных проблем.

Органы местного самоуправления, реализуя социальную политику государства на местах и осуществляя функцию социальной защиты населения, способствуют смягчению последствий нынешнего экономического переходного периода, обеспечению и улучшению уровня и качества жизненного уровня населения, особенно для социально незащищенных слоев населения, ликвидации бедности и обездоленности. Для этого органы местного самоуправления наделены полномочиями по решению конкретных вопросов и проблем социального обеспечения. Так, исполнительные органы местного самоуправления в пределах своих полномочий решают вопросы о предоставлении помощи людям с инвалидностью, ветеранам войны и труда, семьям погибших военнослужащих, многодетным семьям и др. [3, с. 189]. Осуществляя политику социального обеспечения, органы местного самоуправления тем самым способствуют осуществлению и защите некоторых социально-экономических прав граждан – членов территориальной громады.

Вывод. Следовательно, развитие и укрепление местного самоуправления прямо или косвенно связаны со всей системой основных прав и свобод человека и гражданина, к которым в современных демократических государствах характерно отношение как к единому комплексу. Анализ содержания функций местного самоуправления, которые отражают общие направления деятельности субъектов местного самоуправления, показывает, что практически каждое из личных, политических или социально-экономических прав человека, закрепленных в Конституции Украины, реализуется на муниципальном уровне или имеет «муниципальную составляющую» своего осуществления и защиты. Главной правозащитной линией органов местного самоуправления является формирование действенного единого правозащитного пространства.

Имея возможность самостоятельно регламентировать широкий круг отношений, органы местного самоуправления создают нормативную основу реализации, поощрения и защиты прав человека. Совокупность локальных нормативных актов, принимаемых органами местного самоуправления, являются муниципальными средствами (правовыми гарантиями), которые необходимы для создания и функционирования муниципального правозащитного механизма. В сочетании с организационно-правовыми гарантиями они составляют единую систему этого механизма, который способствует обеспечению законности и верховенства права, реализации и защиты прав и законных интересов каждого члена общества, культурному многообразию и социальному сплочению с целью обеспечения защищенности и уважения ко всем гражданам, когда не нарушаются права ни одного человека.

Список использованной литературы:

1. Батанов О.В. Развитие конституционного законодательства про статус территориальных громад в Украине: доктринальные та прикладные аспекты. Віче. 2015. № 12. С. 18–22.
2. Гелей С.Д., Рутар С.М. Політологія: Навчальний посібник. 7-ме вид., перероб. і доп. Рекомендовано МОН. Київ. 2008. 415 с.
3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С.Г. Серьогіної. Харків: Право. 2005. 256 с.
4. Євсєєва О.О. Формування і розвиток соціальної інфраструктури муніципальних утворень. Траектория науки. 2016. № 6(11). С. 118–134.
5. Загуменна Ю.О. Місце та роль органів місцевого самоврядування та муніципальної поліції у забезпеченні публічної безпеки: зарубіжний досвід. Матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 17 трав. 2016 р.). Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 72–76.
6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. ВВР України. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління. URL: http://ukrhromada.org/uploads/tinymce/terytor_gromady.pdf

8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

9. Роль местных органов власти в поощрении и защите прав человека – итоговый доклад Консультативного комитета Совета по правам человека. 17 августа 2015 г. Совет по правам человека. Тридцатая сессия. А/HRC/30/49.

10. Роль, функції та предмети відання місцевого самоврядування. URL: <http://um.co.ua/8/8-2/8-233433.html>

11. Соболев В.А. Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства: авторф. дис. ... канд. наук з держ. управління за спеціальністю 25.00.02 – «Механізми державного управління». Національна академія державного управління при Президенті України. Київ. 2014. 23 с.

12. Шишов П.В. Роль местного самоуправления в формировании правозащитных механизмов: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: Специальность 12.00.02 – «Конституционное право, муниципальное право»; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва. 2009. 24 с.

13. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.». 1998. Т. 2: Д–Й. 744 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сметана Василий Васильевич – аспирант отдела конституционного права и местного самоуправления Института государства и права им. В.М. Корецкого Национальной академии наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Smetana Vasilii Vasilevich – Postgraduate Student at the Department of Constitutional Law and Local Self-Government of Institute of State and Law V.M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine

smet.vv@gmail.com