

the life of Ukrainian society are analyzed. The concepts of health care and medical services are compared. The negative consequences of the introduction of medical reform are analyzed. Proposed ways to solve the problem of passing laws that are unconstitutional and contradict the current legislation.

Specific legal mechanisms of implementation of which will contribute to ensuring the constitutionality and legality of legislative activity are proposed. The main directions of violation of the Constitution of Ukraine of the introduced "medical reform", which was initiated by the Law of Ukraine "On State Financial Guarantees of Medical Services to the Population", have been identified.

The thesis about the illegality and illegitimacy of this law is confirmed, justification of the unconstitutionality and contradiction of the provisions of this law is made by the decision of the Constitutional Court of Ukraine. The conclusion was made about the necessity of termination of this Law and other normative acts adopted on its basis.

Keywords: *constitutionality of the law, legality and legitimacy of the law, grounds for adopting an unconstitutional law, consequences of the unconstitutionality of the law, human right to life and health, legal nihilism.*

Стаття надійшла до редакції 24.04.2020 р.

УДК 352.071.3(477)

Ю.В. Камардіна

Ю.В. Ковейно

ЗАХИСТ ПРАВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

У статті розглянуто теоретико-правові засади захисту прав органів місцевого самоврядування, що обумовлено публічно-правовим статусом органів місцевого самоврядування. При зверненні до теми захисту прав органів місцевого самоврядування, акцентовано увагу на необхідності вироблення чітких критеріїв розмежування категорій «гарантії», «забезпечення», «охорона» та «захист», що дозволить вирішити актуальне завдання підвищення ефективності здійснення органами місцевого самоврядування завдань, функцій та повноважень. Встановлено, що органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у житті кожного громадянина, у правовідносинах з мешканцями територіальної громади, тому повинні швидко і ефективно реалізовуватись у фактичних суспільних відносинах, оскільки на сьогоднішній день реалізація та захист прав місцевого самоврядування є першочерговим завданням будь-якої демократичної держави. Доведено, що саме держава має створити необхідний механізм захисту прав органів місцевого самоврядування, який матиме реальну силу для вирішення проблеми правопорушень на місцевому рівні.

Ключові слова: *органи місцевого самоврядування, захист прав органів місцевого самоврядування, судовий захист.*

DOI 10.34079/2226-3047-2020-10-19-61-67

Постановка проблеми. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС стало початком зростання ролі європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні, що передбачає звернення особливої уваги на забезпечення та захист гарантованих державою органам місцевого самоврядування власних повноважень. Саме держава має створити необхідний механізм захисту прав органів місцевого самоврядування, який матиме реальну силу для вирішення проблеми правопорушень на місцевому рівні. В цьому сенсі європейська орієнтованість нашої держави передбачає впровадження ефективних демократичних засад захисту прав на місцевому рівні в умовах конституційної та муніципальної реформ.

Пильна увага до зазначеної проблематики цілком зрозуміла, оскільки права органів місцевого самоврядування та права місцевого самоврядування в цілому детерміновані розумінням суспільства того, що зміцнення публічної влади на місцях не може бути ефективним та корисним для суспільства загалом, якщо держава не створює належних умов реалізації права на захист.

В умовах муніципальної реформи значно актуалізується питання наскільки повно забезпечені та захищені права органів місцевого самоврядування, від чого залежить ефективність здійснення ними завдань, функцій та повноважень, та призведе до підвищення ролі місцевої демократії в житті суспільства. Одним із основних елементів механізму забезпечення прав місцевого самоврядування є судовий захист прав органів місцевого самоврядування.

Мета статті зумовлена потребою висвітлення важливих теоретико-правових засад захисту прав органів місцевого самоврядування на підставі аналізу та вироблення чітких критеріїв розмежування категорій «гарантії», «забезпечення», «охорона» та «захист», що дозволить вирішити актуальне завдання підвищення ефективності здійснення органами місцевого самоврядування завдань, функцій та повноважень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У вітчизняній науці та практиці питання щодо захисту прав органів місцевого самоврядування є дискусійним. Проблематиці захисту місцевого самоврядування взагалі або прав органів місцевого самоврядування присвячені наукові праці О.В. Батанова, В.Ю. Барвіцького, В.І. Борденюка, В.М. Кампа, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, О.Ф. Фрицького та інших. Однак, відсутність у вітчизняній правовій доктрині комплексного дослідження захисту прав органів місцевого самоврядування, породжує актуальність визначення умов, які б унеможлилювали будь-які порушення прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Дослідження захисту прав органів місцевого самоврядування є актуальним у зв'язку з тим, що органи місцевого самоврядування залучені до широкого кола суспільних відносин як приватного, так і публічного характеру [1, с. 145-146], та «здатні в більш повному обсязі забезпечувати реалізацію потреб громадян, що живуть на конкретній території, порівняно з іншими формами публічної влади» [2, с.20].

Слід зазначити, що Конституція України визначає захист прав місцевого самоврядування як інституту в цілому, а не тільки захист прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування. Так, у ст. 145 Конституції України прямо вказується на конституційне правосуддя як спосіб судового захисту місцевого самоврядування. Право на судовий захист місцевого самоврядування включає право не тільки громадян, які проживають на території громади, але також органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб звертатися до суду за захистом прав [3].

Також, в ст. 11 Європейської хартії місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 г.) передбачається, що «органи місцевого самоврядування повинні мати

право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених в Конституції або внутрішньому законодавстві принципів місцевого самоврядування» [4].

Однак, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не міститься норм, які гарантують право на судовий захист місцевого самоврядування. Проте, проаналізувавши Закон можна позначити, що більшість процедур може бути реалізовано завдяки зверненню до суду органами та посадовими особами місцевого самоврядування щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (п.4 ст.71 Закону), що свідчить про значну роль суду [5].

У національному муніципальному законодавстві відсутнє визначення поняття «захист прав органів місцевого самоврядування», що й обумовлює складність даного дослідження. Правову категорію захисту прав органів місцевого самоврядування доцільно розглядати в контексті поняття «захист прав місцевого самоврядування». Одним з ключових питань у дослідженнях будь-якого правового явища є питання про його зміст. Для з'ясування змісту поняття «захист прав органів місцевого самоврядування» потрібно почати з розмежування категорій «гарантії», «забезпечення», «охорона» та «захист». Ці дефініції дуже близькі за змістом, а тому іноді вживаються в юридичній літературі як синоніми.

В Конституції України поняття «гарантії» знайшло своє відображення у ст. 7, яка зафіксувала, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [3]. Далі по тексту Основного Закону, можна побачити ряд норм, які відображають гарантії, що забезпечують організаційну самостійність місцевого самоврядування (ст.ст.140, 143, 144, 145 Конституції України).

У науковій літературі питання щодо визначення гарантій місцевого самоврядування є дискусійним. Найбільш розширене визначення цього поняття дає О.Ф. Фрицький, який під гарантіями місцевого самоврядування вважає конституційно-правові засоби забезпечення організації і діяльності місцевого самоврядування та найважливіші умови повного й ефективного здійснення органами місцевого самоврядування визначених законом їх завдань, функцій і повноважень [6, с. 428]. З цього поняття бачимо, що гарантії відображають права органів місцевого самоврядування крізь призму завдань, функцій і повноважень, якими їх наділила Конституція України та інші нормативно-правові акти.

Також слід відзначити думку М.І. Корнієнка, який 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 [7, с. 85-114]. Саме М.І. Корнієнко звернув увагу на захист прав місцевого самоврядування за допомогою комплексу заходів, завдяки яким органи місцевого самоврядування можуть відчувати себе захищеними при виконанні своїх завдань, функцій і повноважень.

Отже, проведений аналіз, як правових так і наукових поглядів на поняття «гарантії місцевого самоврядування» показав системність заходів з профілактики їх порушень, недопущення протиправних дій (їх превенції), які включають в себе: встановлення засобів профілактики і попередження правопорушень, можливість звернення за допомогою до компетентних державних та недержавних органів (прокуратура, суд). Гарантії захисту прав органів місцевого самоврядування - система заходів по відновленню порушеного права, притягнення порушників до юридичної відповідальності, які включають в себе: встановлення заходів відповідальності винних за

порушення прав органів місцевого самоврядування, встановлення судових та адміністративно-правових заходів захисту, відновлення порушеного права (відшкодування шкоди незаконними діями тощо).

Також слід звернути увагу на те, що це поняття знаходиться ще в стадії становлення, оскільки ця правова категорія знаходиться в динаміці з такими поняттями як «забезпечення», «охорона» та «захист».

Заслуговує на сприяння підхід А.А. Левкова, який у дисертаційному дослідженні розглядає поняття «забезпечення» як родові щодо понять «охорона» і «захист» [8, с. 13] та, як вже доповнили це поняття Ю.В. Анохін, Л.А. Григорян, включає в себе всю систему політичних, економічних, соціальних, духовних, правових та інших заходів і умов, спрямованих на найбільш повне користування особою соціальними благами [9, с. 257].

Тобто термін «забезпечення» прав органів місцевого самоврядування включає «охорону» і «захист» цих прав. Що стосується співвідношення понять «охорона» і «захист», то вони також не збігаються, хоча і тісно пов'язані між собою. Вони співвідносяться як частина і ціле. Права і інтереси особистості, держави охороняються постійно, а захищаються тільки тоді, коли порушуються. Захист є елементом охорони, одна з її форм [10].

Отже, забезпечення - це комплекс гарантій (в тому числі гарантій реалізації і гарантій охорони та захисту), а також самі охорона і захист, тобто охорона, захист, гарантії - це способи забезпечення прав. І, навпаки, забезпечення прав - це підсумок, результат, наслідок охорони, захисту і гарантій. Стає очевидним, що забезпечення прав не збігається з їх охороною, захистом і гарантіями, а є самостійною правовою категорією.

В свою чергу, аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок про неоднозначність та багатоманітність підходів у визначенні та співвідношенні змісту понять «захист» і «охорона» прав.

На думку М.А. Андрука, поняття «охорона» і «захист» взаємопов'язані, але не тотожні. Правова охорона зобов'язує державу щодо встановлення прав і обов'язків, врегульованих нормами права правовідносин, гарантій права і захисту. «Захист являє собою застосування до правопорушника заходів державного впливу з метою відновити порушену цінність» [11]. У деяких роботах не проводиться розмежування між поняттями «захист» і «охорона» [12, с. 117-125], в інших викладається думка, згідно з якою «захист» - поняття ширше, ніж «охорона» [13, с. 11-14]. Відповідно до третьої точки зору, «захист прав» розглядається як складова частина більш об'ємного поняття «охорона прав» [14, с. 12].

Але, якщо розглядати поняття «захист», то ні в юридичній, ані в науковій літературі немає однозначної відповіді у встановленні визначеності його змісту. Тлумачний словник української мови поняття «захист» визначає як охорону, а поняття «забезпечувати» трактується як захищати, охороняти кого- або що-небудь від небезпеки [15, с. 281, 692]. Тобто, виникає ситуація, коли «охорона» визначається за допомогою слова «захист», а «захист» визначається за допомогою слова «охорона».

Таким чином, підводячи підсумок, можна сказати, що співвідношення зазначених категорій показало як такі, що не охоплюють один одне за змістом, та відрізняються тим, що застосування заходів захисту пов'язано з наявністю ситуації, за якої порушуються права певного суб'єкта або створюється реальна загроза порушення таких прав у майбутньому [16, с. 11].

Відзначимо, що поняття «захист» само по собі існувати не може, тобто нам потрібно щось (об'єкт) або когось (суб'єкт) захищати. У нашому випадку захист

відбувається саме «прав» органів місцевого самоврядування. У теорії муніципального права України, докладний аналіз проблем захисту прав органів місцевого самоврядування здійснив В.Ю. Барвіцький, який під поняттям захисту прав органів місцевого самоврядування розуміє закріплену у діючих нормативно-правових актах можливість органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати дії чи звернутись до компетентних державних органів з вимогою здійснення ними дій, що направлені на забезпечення недоторканості їх прав і законних інтересів, припинення їх порушення і ліквідацію наслідків цих порушень [17, с. 58].

Проте, таке розуміння аналізованого явища потрібно вважати правом органів місцевого самоврядування на захист, а не захистом прав органів місцевого самоврядування.

Гарантією реалізації прав органів місцевого самоврядування є судовий захист як спосіб реального забезпечення конституційного права громадян на місцеве самоврядування, що складається з передбаченої законом сукупності процесуальних дій, здійснюваних органами судової влади і спрямованих на відновлення порушеного або оспорюваного права.

Основна частина муніципально-правових спорів вирішується в судах загальної юрисдикції. Судовий захист прав місцевого самоврядування здійснюється перш за все за допомогою конституційного, цивільного, господарського та адміністративного судочинства. Найбільша частина даних суперечок стосується питань організаційних основ місцевого самоврядування, встановлення місцевих податків і зборів, бюджетних правовідносин. Мета судового захисту прав органів місцевого самоврядування - безперешкодна та ефективна реалізація власних повноважень в процесі діяльності органів місцевого самоврядування та своєчасне притягнення до відповідальності суб'єктів муніципально-правових відносин.

Отже, судовий захист має особливе значення для захисту прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування – він є необхідною умовою функціонування цих органів (виконання ними власних та делегованих повноважень) та їх посадових осіб як повноцінних суб'єктів місцевого самоврядування.

Висновки. Таким чином, на основі проведеного аналізу можна дати таке визначення досліджуваного поняття: захист прав органів місцевого самоврядування - це реалізація органами місцевого самоврядування права на захист шляхом застосування уповноваженим органом будь-яких не заборонених законом засобів (заходів) захисту з метою припинення порушення, відновлення або визнання порушеного або оспорюваного права та забезпечення належної реалізації органами місцевого самоврядування своїх прав.

Список використаної літератури

1. Ковейно Ю. В. Правова основа використання лісів / Ю. В. Ковейно // Підприємництво, господарство і право. - 2017. - № 12. - С. 143-147. ; Koveino Yu. V. Pravova osnova vykorystannia lisiv / Yu. V. Koveino // Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. - 2017. - № 12. - S. 143-147.

2. Камардіна Ю. В. Проблеми законодавчого визначення юридичної категорії «питання місцевого значення» в контексті муніципальної реформи в Україні / Ю. В. Камардіна // Прикарпатський юридичний вісник. - 2019. - № 2. - С. 20-25. ; Kamardina Yu. V. Problemy zakonodavchoho vyznachennia yurydychnoi katehorii «pytannia mistsevoho znachennia» v konteksti munitsypalnoi reformy v Ukraini / Yu. V. Kamardina // Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk. - 2019. - № 2. - S. 20-25.

3. Конституція України: станом на 1 вересня.2016: відповідає офіц. тексту. – Харків : Право, 2016. - 82 с. ; *Konstytutsiia Ukrainy: stanom na 1 veresnia.2016: vidpovidaie ofits. tekstu.* – Kharkiv : Pravo, 2016. - 82 s.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія: міжнар. док. від 15.10.1985 // Офіційний вісник України. - 2013. - № 39. - Ст. 181. ; *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: Khartiia: mizhnar. dok. vid 15.10.1985 // Ofitsiyni visnyk Ukrainy.* - 2013. - № 39. - St. 181.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 28097ВР // Голос України. - 1997. - № 24. - Ст. 170. ; *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 28097VR // Holos Ukrainy.* - 1997. - № 24. - St. 170.

6. Батанов О. В. Муніципальне право України : підруч. / О. В. Батанов; відп. ред. М.О. Баймуратов. – Харків : Одіссей, 2009. – 750 с. ; *Batanov O. V. Munitsypalne pravo Ukrainy : pidruch. / O. V. Batanov; vidp. red. M.O. Baimuratov.* – Kharkiv : Odissei, 2009. – 750 s.

7. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – Київ : Юрінком Інтер, 2001. - 352 с. ; *Munitsypalne pravo Ukrainy: Pidruchnyk / V. F. Pohorilko, O. F. Frytskyi, M. O. Baimuratov ta in.; za red. V. F. Pohorilka, O. F. Frytskoho.* - Kyiv : Yurinkom Inter, 2001. - 352 s.

8. Левков А. А. Меры защиты в Российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Андрей Алексеевич Левков; Волгогр. акад. МВД России. - Волгоград, 2002. - 28 с. ; *Levkov A. A. Mery zashchity v Rossiyskom prave : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk : spets. 12.00.01 / Andrey Alekseevich Levkov; Volgogr. akad. MVD Rossii.* - Volgograd, 2002. - 28 s.

9. Анохин Ю. В. О формах обеспечения прав и свобод личности / Ю. В. Анохин // Ползуновский вестник. - 2005. - № 1. - С. 257-262. ; *Anokhin Yu. V. O formakh obespecheniya prav i svobod lichnosti / Yu. V. Anokhin // Polzunovskiy vestnik.* - 2005. - № 1. - S. 257-262.

10. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. - Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 293 с. ; *Matuzov N. I. Pravovaya sistema i lichnost / N. I. Matuzov.* - Saratov : Izd-vo Sarat. un-ta, 1987. – 293 s.

11. Андрук М. А. Права на защиту чести и охрану личного достоинства: конституционно-правовой аспект / М. А. Андрук // Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития: материалы Всерос. науч.-практ. конф., г. Воронеж, 14-15 ноября 2003 г. / под ред. Ю. Н. Старилова. - Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2004. - Ч. 1 : Конституционное и международное право, теория государства и права. – С. 16-25. ; *Andruk M. A. Prava na zashchitu chesti i okhranu lichnogo dostoinstva: konstitutsionno-pravovoy aspekt / M. A. Andruk // Rossiyskoe pravovoe gosudarstvo: itogi formirovaniya i perspektivy razvitiya: materialy Vseros. nauch.-prakt. conf., g. Voronezh, 14-15 noyabrya 2003 g. / pod red. Yu. N. Starilova.* - Voronezh : Izd-vo Voronezhskogo gos. un-ta, 2004. - Ch. 1 : Konstitutsionnoe i mezhdunarodnoe pravo, teoriya gosudarstva i prava. – S. 16-25.

12. Галаган И. А. Административная ответственность граждан в СССР. Процессуальное регулирование / И. А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронежского университета, 1976. - 198 с. ; *Galagan I. A. Administrativnaya otvetstvennost grazhdan v SSSR. Protsessualnoe regulirovanie / I. A. Galagan.* – Voronezh : Izd-vo Voronezhskogo universiteta, 1976. - 198 s.

13. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємство, господарство і право. - 2006. - № 3. - С. 11-14. ; Kulakova Ye. Kompetentsiia: poniattia, subiekty, osoblyvosti / Ye. Kulakova // Pidpryiemstvo, hospodarstvo i pravo. - 2006. - № 3. - S. 11-14.

14. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву: (Теоретические проблемы) / О. Э. Лейст. – Москва : Изд-во МГУ, 1981. - 239 с. ; Leyst O. E. Sanktsii i otvetstvennost po sovetскому pravu: (Teoreticheskie problemy) / O. E. Leyst. – Moskva : Izd-vo MGU, 1981. - 239 s.

15. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. Т. В. Бусел. – Ірпін : Перун, 2004. - 1440 с. ; Velykyi tlmachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy / uklad. i holov. red. T. V. Busel. – Irpin : Perun, 2004. - 1440 s.

16. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учеб. пособ. / Н. С. Бондарь. – Москва : Городец, 2004. – 351 с. ; Bondar N. S. Grazhdanin i publichnaya vlast: konstitutsionnoe obespechenie prav i svobod v mestnom samoupravlenii: ucheb. posob. / N. S. Bondar. – Moskva : Gorodets, 2004. – 351 s.

17. Барвіцький В. Ю. Захист прав і законних інтересів територіальних громад судами загальної юрисдикції та в досудовому порядку/ В. Ю. Барвіцький // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. - 2011. - Вип. 2. - С. 55-70. ; Barvitskyi V. Yu. Zakhyst prav i zakonnykh interesiv terytorialnykh hromad sudamy zahalnoi yurysdyktsii ta v dosudovomu poriadku/ V. Yu. Barvitskyi // Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Serii : Pravo. - 2011. - Vyp. 2. - S. 55-70.

Y. Kamardina,

Y. Koveino

PROTECTION OF THE RIGHTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE: THEORETICAL AND LEGAL BASIS

The article considers the theoretical and legal principles of protection of the rights of local governments, which is due to the public law status of local governments. When addressing the topic of protection of the rights of local governments, attention is focused on the need to develop clear criteria for distinguishing between the categories of "guarantees", "provision", "protection" and "protection", which will solve the urgent problem of improving the implementation of tasks, functions and powers. . To this end, the task is to clarify the concept of "protection of the rights of local governments", to establish conditions that would prevent any violation of the rights and legitimate interests of local governments. It is established that local governments play an important role in the life of every citizen, in legal relations with the inhabitants of the territorial community, so they must be quickly and effectively implemented in actual social relations, because today the implementation and protection of local government is the priority of any democracy. It is proved that the state should create the necessary mechanism for protection of the rights of local self-government bodies, which will have real force to solve the problem of offenses at the local level. As a result of the study, it was noted that the protection of the rights of local governments is the exercise by local governments of the right to protection by applying by the authorized body any means (measures) of protection not prohibited by law to stop violation, restoration or recognition of violated or disputed rights. proper exercise of local rights by local governments.

Key words: *local self-government bodies, protection of rights of local self-government bodies, judicial protection.*

Стаття надійшла до редакції 27.04.2020 р.