

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342.55

ОБ'ЄКТИ ПРАВА НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Казакова Людмила Олександрівна,
старший викладач кафедри
міжнародної політики
(ДВНЗ «Ужгородський національний
університет», м. Ужгород, Україна)

Стаття присвячена розгляду питань, що стосуються визначення поняття об'єкта права на місцеве самоврядування.

Ключові слова: об'єкт права, місцеве самоврядування, право на участь у місцевому самоврядуванні і право на здійснення місцевого самоврядування.

OBJECTS OF THE RIGHT TO LOCAL SELF-GOVERNMENT: THEORETICAL ASPECTS

Kazakova Liudmyla Oleksandrivna,
Senior Lecturer at the Department of
International Politics
(State University "Uzhgorod National
University", Uzhhorod, Ukraine)

The article is devoted to the consideration of issues related to the definition of the concept of object of constitutional law for local self-government.

Key words: object of law, local self-government, the right to participate in local self-government and the right to implement local self-government.

Постановка проблеми. Конституція України визначила у статті 140 об'єктом місцевого самоврядування питання місцевого значення. Однак через відсутність доктринального визначення поняття «право на місцеве самоврядування» об'єкти даного права в юридичній літературі не виділялися. Саме це зумовлює необхідність розгляду теоретичних аспектів даної категорії.

Аналіз джерельної бази. У вітчизняній юридичній літературі існують дослідження проблематики окреслення кола питань місцевого значення як об'єктів діяльності відповідних територіальних громад, тобто питань об'єктного складу місцевого самоврядування. Серед них є розробки таких провідних вчених, як В. Григор'єв, О. Батанов, В. Кампо, І. Дробуш, Т. Буряк та ін. Однак проблематика об'єктного складу права на місцеве самоврядування через відсутність доктринальних підходів до виокремлен-

ня такого права серед інших прав і свобод людини і громадянина в Україні не є дослідженою.

Метою статті є вивчення поняття та кола об'єктів права на місцеве самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Вивчаючи наукові погляди сучасних дослідників права та їх відображення в сучасній науковій юридичній літературі, бачимо, що існують різні погляди на питання про сутність об'єкта правовідносин. Так, дослідниця О. Сонюк, аналізуючи літературу з даного питання, дійшла висновку, що визначення поняття об'єкта правовідносин здебільшого залежить від того, прихильником якої концепції є дослідник. Так, більшість представників класичної моністичної концепції відстоюють єдність об'єкта правовідносин, розуміючи під об'єктом те, на що направлені правовідносини, а саме поведінку суб'єктів. Інші автори об'єктом правовідносин визнають те, на що направлені суб'єктивні права та обов'язки учасників. Деякі вчені зазначають поведінку лише зобов'язаної сторони. Представники ж класичної плюралістичної концепції визнають множинність об'єктів правовідносин, розуміючи під об'єктом усе те, з приводу чого виникли правовідносини, тобто поведінку людей, результати дій та бездіяльності, матеріальні цінності, речі, нематеріальні блага. Деякі дослідники об'єднують ці дві теорії, зазначаючи, що об'єктом правовідносин є те, з приводу чого вони виникають, на що спрямовані. В науковій літературі виражені погляди навіть про безоб'єктність правовідносин [16, с. 143].

Учені П. Алексєєв та О. Панін вважають, що об'єкт – це те, що протистоїть суб'єкту, на що спрямована предметно-практична, оцінююча та пізнавальна діяльність суб'єкта [1, с. 187–188]. П. Алексєєв зауважував, що об'єкт правовідношення – це реальне благо, на використання чи охорону якого спрямовані суб'єктивне право та юридичний обов'язок. При цьому він зазначає, що об'єктами правовідносин можуть бути різні предмети, які мають цінність для суб'єкта права [18, с. 359]. Визначення об'єкта правовідносин запропонував М. Марченко. Так, під об'єктом правовідносин він розумів «різні матеріальні та духовні блага, а також самі дії чи їх результати, на які спрямована реалізація суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників» [19, с. 361].

У різних галузях права категорія «об'єкт права» використовується по-різному. Суттєву увагу дослідженню об'єкта права свого часу приділив Ю. Толстой у праці «К теории правоотношений». Так, учений зазначав, що коли говорять про об'єкт норми права, то мають на увазі об'єкт впливу або об'єкт регулювання правової норми, яким є суспільні відносини. При цьому Ю. Толстой стверджував, що об'єкт норми права і правовідносин, правовідносин і суб'єктивних прав і обов'язків – це одне і те саме. Таким чином, в об'єкті права перетинаються інтереси уповноваженого і зобов'язаного суб'єктів. Об'єкт права слід шукати в благах, забезпечуваних правом як мета, а не в установленні поведінки як засобу. Право розмежовує інтереси, нормує відносини на ґрунті зіткнення інтересів, тому і захист його має значення як захист того, що закріплює за людиною те, що вона цінує з точки зору своїх потреб. Об'єкти права – це блага в економічному сенсі. Політична економія визнає блага подвійного роду: речі і послуги. Відповідно, головними видами об'єктів права є речі і дії інших осіб. Але право забезпечує, крім матеріальних, також і моральні інтереси, що криються в сімейних відносинах, і в цьому випадку об'єктом права є самі особи, дружина, діти, опікуни. Таким чином, на думку Ю. Толстого, об'єкти права поділяються на: речі, осіб, дії інших осіб. Відповідно до цього абсолютні права поділяються за об'єктом на три види: а) права речові, такі як право власності, застави, користування, б) права виняткові, такі як авторське право, право на промислові винаходи; в) права особистої влади, такі як право чоловіка, право батька. Дія становить об'єкт відносних прав [20, с. 50, с. 52]. Мета права подвійна: забезпечення свободи та інтересу. Задоволенню першої мети

служує об'єкт як поведінка, задоволенню другої – інтересу суб'єкта – слугують: 1) речі; 2) нематеріальні блага (в тому числі і права, які можна уступити), все, що має грошову оцінку та не є річчю; 3) дії людей [21, с. 123]. Дії, що набувають характеру економічних послуг, служать об'єктом прав вимоги за зобов'язаннями. Людина перебуває майже постійно в діяльності, з іншого боку, майже всяка її діяльність є перервною.

Отже, узагальнюючи поняття «об'єкт права», під ним розуміють дію як відособлену за місцем, за часом або за результатом частину діяльності людини, що виступає як економічне ціле. Для поняття про дію як об'єкт права економічна точка зору має вирішальне значення. Дії, позбавлені економічної цінності, не можуть бути об'єктами права. Дії розрізняються як позитивні і негативні. У першому випадку зобов'язаний суб'єкт повинен щось зробити, у другому – від чогось утриматися. Утримання як дія з негативним змістом не тотожна бездіяльності. У стриманості виявляється воля особи, тоді як у бездіяльності вона відсутня [22, с. 345].

Дослідниця О. Мельник зазначає, що теорія держави і права не може і не повинна давати вичерпний перелік об'єктів правовідносин, які існують в усіх галузях права, але вона пропонує найбільш загальну класифікацію з урахуванням напрацювань галузевих дисциплін. Дослідниця, спираючись на висновки науковця В. Тархова, наводить таку загальну класифікацію об'єктів правовідносин:

- предмети (матеріальні блага);
- предмети (нематеріальні блага);
- непередмети (матеріальні блага);
- дії та їх результати [17, с. 22, с. 105–121].

Досліджуючи об'єкти правовідносин, О. Мельник зазначає щодо класифікації об'єктів правовідносин наявність п'яти груп в цій класифікації. Зокрема, до першої групи об'єктів відносяться предмети, які є матеріальними благами (речі, тобто предмети, які мають просторові межі і споживчу вартість). До другої групи об'єктів правовідносин необхідно віднести предмети, які не є матеріальними благами (документи: паспорт, посвідчення, диплом тощо). До третьої групи об'єктів правовідносин відповідно до запропонованої класифікації відносяться продукти духовної творчості, які мають матеріальну цінність (наукові, літературні, художні твори, які є результатом авторської та винахідницької діяльності). До четвертої групи об'єктів правовідносин слід віднести духовні нематеріальні блага (ім'я, честь, гідність тощо). П'яту групу об'єктів правовідносин складають діяння (дії чи бездіяльність) та їх результати. На підставі цієї загальної класифікації можна в загальній теорії дати класифікацію галузеву [13, с. 120].

За твердженням дослідника І. Павлова, поняття «об'єкт місцевого самоврядування» в науковій довідковій літературі не наводиться, тому науковець пропонує таке визначення даного поняття: «Об'єкт місцевого самоврядування – це сукупність локалізованих у межах територіальної громади соціальних об'єктів у межах адміністративно-територіальної одиниці: соціально-економічних, соціально-технічних, соціально-екологічних систем, а також процесів і відносин, що забезпечують функціонування і розвиток цієї територіальної громади та адміністративно-територіальної одиниці, на які в межах Конституції та законів України може бути спрямований управлінський вплив територіальної громади та інших суб'єктів місцевого самоврядування». При цьому науковець пропонує такі види об'єктів:

1) соціальні об'єкти (організації комунальної та інших форм власності, керівники організацій комунальної власності, територіальна громада району в цілому, окремі категорії громадян, об'єднання громадян);

2) соціально-економічні системи;

- 3) соціально-технічні системи;
- 4) соціально-екологічні системи [14].

Ще один підхід до визначення об'єктів місцевого самоврядування пропонує вчений В. Погорілко, який до основних об'єктів муніципально-правових відносин відносить такі, як: влада народу; державна влада; права, свободи й обов'язки людини та громадянина; влада територіальних громад; питання місцевого значення; функції (напрями і види діяльності) суб'єктів місцевого самоврядування; об'єкти комунальної власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні блага, природні об'єкти, природні ресурси, об'єкти природно-заповідного фонду, земля; духовні блага (освіта, наука, культура, інфраструктура, пам'ятки історії, культури, архітектури, містобудування); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст та цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств і організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо. Складовою частиною об'єктів муніципально-правових відносин є статус, компетенція, повноваження, суб'єктивні права і юридичні обов'язки суб'єктів муніципально-правових відносин, їх гарантії і відповідальність. Зокрема, чинною Конституцією і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається статус територіальних громад, місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування, виконавчих органів рад, сільського, селищного, міського голови, органів самоорганізації населення [15, с. 34].

Вважаємо, що з аналізу статті 140 Конституції України випливає, що об'єктом муніципальної діяльності виступають «питання місцевого значення, які віднесені до компетенції вирішення місцевими жителями, тобто жителями відповідної територіальної громади. Таку ж думку висвітлюють і провідні науковці-муніципалісти України М. Баймуратов та В. Григор'єв, які у своїх дослідженнях стверджують, що саме питання місцевого значення як субстрат конституювання територіальної громади є основним об'єктом муніципальної влади, який зумовлює її унікальне функціонально-цільове соціальне призначення та детермінує систему функцій цього виду публічної влади [2, с. 113–127; 5, с. 35–47; , 6, с. 8–16].

Як зазначає професор В. Кампо, протягом століть на терені сучасної України методом спроб та помилок склалася сучасна система місцевого самоврядування, яка акумулювала в собі все те позитивне, що накопилось в періоди злетів демократії та її інститутів, а також негативне, що залишили після себе століття імперського правління та десятиліття радянського тоталітаризму. В Україні поступово відбувається процес трансформації нової муніципальної системи з політичною трансформацією на класичні європейські зразки. Водночас не можна не помітити й певних фактичних труднощів із запровадження європейської моделі місцевого самоврядування в Україні [11].

Погоджуємося з дослідником та вважаємо за необхідне звернути увагу на ряд таких проблем. До першої з них слід віднести доктринальну невизначеність поняття «питання місцевого значення», які жителів громад уповноважує вирішувати законодавець під час реалізації місцевого самоврядування. З'ясування даного терміна нам необхідне для окреслення поняття «об'єкт права на місцеве самоврядування» та визначення об'єктів усіх складових елементів права на місцеве самоврядування.

В. Григор'єв констатує, що законодавець, застосовуючи термін «питання місцевого значення» в нормативно-правових актах, наділяє суб'єктів місцевого самоврядування правом їх вирішення, при цьому не дає їх дефінітивного визначення [7, с. 237].

Дослідниця І. Дробуш у своєму дослідженні «Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні» розглядає питання з'ясування самої дефініції «питання місцевого життя» і виділяє декілька етапів законодавчої регламентації основного об'єкта місцевого самоврядування. Так, дослідниця зазначає, що *вперше* на законодавчому рівні до відання місцевого самоврядування було віднесено вирішення всіх питань місцевого життя Законами України «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 року та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року, однак їх переліку закон не містив [8, с. 94–95].

До *другого* етапу І. Дробуш відносить Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року. Науковець стверджує, що відповідно до Конституційного договору первинними суб'єктами місцевого самоврядування є територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах, основним об'єктом місцевого самоврядування є питання місцевого значення, а саме місцеве самоврядування визначалося як гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Однак саме тлумачення поняття питань місцевого значення було відсутнє. Спроба деталізації питань місцевого значення проводилися і пізніше, але вони не завершилися результатом. *Третім* етапом є сучасний етап – це нині чинна Конституція України, яка визнає питання місцевого значення основним об'єктом місцевого самоврядування, містить їх перелік (ст. 143), який не є вичерпним та має тенденцію до розширення в разі необхідності. Однак чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить ні самого визначення питань місцевого значення, ні їх переліку. Дослідниця вважає, що це стало істотною перепорою для розмежування функцій органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади [9, с. 97–98].

При цьому І. Дробуш погодилася з професором М. Баймуратовим, який констатує відсутність законодавчого визначення питань місцевого значення і називає причиною цього нерішучість держави, її небажання втратити всі важелі управління важливими соціальними процесами на місцевому рівні. Адже сама дефінітивна характеристика питань місцевого значення, розроблена на законодавчому рівні, сприятиме більш чіткому розмежуванню повноважень держави та місцевого самоврядування, становленню повноцінної нормативно-компетенційної бази локальної демократії [3, с. 112].

Саме така відсутність на законодавчому рівні зводить метаідею про повноцінне місцеве самоврядування в Україні в розряд декларацій [4, с. 115]. До того ж, слід погодитися з думкою науковця П. Любченко, який також стверджує, що визначення на конституційному рівні категорії «питання місцевого значення» сприятиме територіальним громадам, їх органам в активному обстоюванні своїх прав [12, с. 16]. Щодо висвітлення даного питання в Європейській Хартії місцевого самоврядування, то слід зазначити, що дане питання практично не визначається, говориться про вирішення «будь-якого питання», яке не вилучене зі сфери компетенції органів місцевого самоврядування, яке не доручене жодному іншому органу.

В. Кравченко запропонував таке визначення поняття «питання місцевого значення»: це такі питання, що мають локально-територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів [10, с. 147–157].

Висновки. Узагальнюючи все вищесказане, бачимо, що питання місцевого значення – це локалізовані, обмежені межами знаходження територіальної громади матеріальні, духовні та соціальні потреби, задоволення яких покладено на всіх індивідуальних та колективних членів територіальної громади незалежно від часу виникнення та строків досягнення. Ознаками категорії «питання місцевого значення» можна назвати такі: 1) територіальна обмеженість здійснення; 2) індивідуальна та колективна форма здійснення; 3) незалежність від часу виникнення та часу досягнення бажаного результату; 4) спільність дій; 5) матеріальна, духовна, соціальна форма потреб. Виходячи з визначення питань місцевого значення, пропонуємо дати визначення «об'єкт права на місцеве самоврядування». Отже, об'єкт права на місцеве самоврядування – це матеріальні та нематеріальні потреби всіх членів громади та/або її структурної одиниці, з приводу задоволення яких вони взаємодіють між собою.

Список використаних джерел:

1. Алексеев П.В. Философия : учебник / П.В. Алексеев, А.В. Панин. [3-е изд., перераб. и доп.]. Москва : ТК Велби, изд-во «Проспект», 2003. 608 с.
2. Баймуратов М.О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : АО БАХВА, 2003. 192 с.
3. Баймуратов М.О. Становлення місцевого самоврядування в Україні як фактор формування демократичної державності. *Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем: матеріали міжнар. наук. конф., 17-20 жовтня 2000 року* / НАН України ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2000. С. 112.
4. Баймуратов М.О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : АО БАХВА, 2003. С. 115.
5. Батанов О.В. Питання місцевого значення – основний об'єкт муніципальної діяльності територіальних громад. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 7. С. 35–47.
6. Буряк Т.М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2007. 20 с.
7. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления: Отечественная и зарубежная практика : монография. Київ : Истина, 2005. 424 с.
8. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні : монографія. Рівне : Овід, 2015. 540 с. С. 94–95.
9. Дробуш І. М. . Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні : монографія. Рівне : Овід, 2015. 540 с. С. 97–98.
10. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. *Переваги місцевого самоврядування : міжнародна конференція «Переваги місцевого самоврядування» 29-30 травня 2001 р., м. Ірпінь, Київ обл.* Київ : Логос, 2011. С. 147–157.
11. Кампо В.М. Політичні моделі розвитку місцевого самоврядування в Україні: історія, проблеми, перспективи. *Правова держава : щорічн. наук. праць*. Київ, 2003. Вип. 14. С. 564.
12. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування : організаційно-правові питання реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Харків, 1998. С. 16.
13. Мельник О.Г. Поняття та види об'єктів правових відносин у сфері реалізації судової влади. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 4. С. 5–10.
14. Павлов І. Особливості та структура об'єкта місцевого самоврядування на рівні району в місті. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3(14). URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_03\(14\)/12pivrrm.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_03(14)/12pivrrm.pdf).

15. Муніципальне право України : підручник / Погорілко В.Ф. та ін. ; за ред. Баймуратова М.О. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
16. Сонюк О. В. Проблема визначення об'єкта правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2013/2. С. 143.
17. Тархов В.А. Гражданское правоотношение : монографія. Уфа, 1993. 122 с.
18. Теория государства и права / Алексеев С.С. и др. ; под ред. Алексеева С.С. Москва : Юрид. лит., 1985. 480 с.
19. Теория государства и права / Кененов А.А. и др. ; под ред. М.Н. Марченко. Москва : Издательство Московского университета, 1987. 431 с.
20. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Ленинград : Издательство Ленинградского университета, 1959. 88 с.
21. Царев Д. Н. Эволюция категории «объект правоотношений в отечественной юриспруденции : дисс. ... канд. юр. наук : 12.00.01. Москва : РГБ, 2003. 187 с.
22. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Москва, 1911. С. 568–628.

УДК 343.01

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ РОЛІ І МІСЦЯ ПОЛІЦІЇ

Коваленко Андрій Васильович,
кандидат юридичних наук,
доцент, докторант
(Національна академія внутрішніх
справ, м. Київ, Україна)

Стаття присвячена розгляду правової категорії поліції як суб'єкта запобігання злочинності. Взято до уваги той факт, що одним із головних суб'єктів із запобігання злочинності є правоохоронні органи, які мають на меті зниження рівня злочинності й утворення ефективної системи запобігання злочинності, основним із елементів якої у сфері попередження злочинності можна назвати поліцію.

Тож поміж суб'єктів запобігання злочинності в межах даної статті особливу увагу приділено визначенню місця та ролі Національної поліції України під час реалізації превентивної діяльності, оскільки саме поліцію відносять до тієї групи суб'єктів, що вважають запобігання злочинності однією зі своїх основних функцій.

Нині Національній поліції України відведено важливе місце в системі органів державної влади, а її функції та повноваження суттєво змінилися.

У статті розглянуто питання законодавчого визначення Національної поліції як центрального виконавчого органу, який служить суспільству за допомогою забезпечення охорони людських прав і свобод, злочинної протидії, підтримки публічної безпеки й правопорядку. Визначено завдання поліції та функції щодо протидії злочинності.

Автором розглянуто також визначення поняття «злочинність» та «суб'єкт запобігання злочинності» у відповідності до монографічних та кримінологічних праць науковців. Також у рамках даної статті було охарактеризовано різновиди підрозділів (департаментів) Національної поліції України, що наділені окремими функціями в