

соціальної несправедливості й зниження рівня захисту трудових прав у випадку існування невинуватених пільг, додаткових прав і обов'язків, обмежень та заборон.

Так, окремі норми, які регламентують проходження служби в Національній поліції України, слід вважати прикладом необґрунтованої диференціації норм трудового права. Наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 40 КЗпП України не допускається звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення у випадку нез'явлення на роботу протягом більш як чотирьох місяців підряд внаслідок тимчасової непрацездатності, не рахуючи відпустки по вагітності і родах, якщо законодавством не встановлений триваліший строк збереження місця роботи (посади) при певному захворюванні), а також у період перебування працівника у відпустці. Частина 4 ст. 68 Закону України «Про Національну поліцію» натомість передбачає, що перебування поліцейського, посада якого скорочена, на лікарняному, у відрядженні чи у відпустці не є перешкодою для його призначення на іншу посаду або звільнення зі служби в поліції відповідно до положень цієї статті, за умови його персонального у письмовій формі попередження у встановлений законом строк.

Вважаю таку диференціацію не виправданою, оскільки у такому важливому питанні як звільнення працівника повинні бути встановлені однакові гарантії для всіх працюючих. Зазначений стан справ у спеціальному законодавстві значно погіршує трудові права поліцейських при звільненні, з огляду на що існує необхідність привести відповідну норму Закону України «Про Національну поліцію» у відповідність до норм Кодексу законів про працю України.

Одержано 01.11.2018

УДК 372

В'ячеслав Васильович МОРГУН,

*аспірант кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Реальне ефективне місцеве самоврядування можливе лише за наявності певних передумов і умов, які в своїй сукупності формують основи місцевого самоврядування. Тобто під основами місцевого самоврядування розуміють можливості та умови, які об'єктивно склалися в суспільстві, сукупність яких створила (чи повинна створити) підґрунтя, на якому базується вся система місцевого самоврядування. Іншими словами, основи – це той фундамент, на якому здійснюється муніципальне будівництво.

Основи місцевого самоврядування покликані забезпечити самостійність діяльності населення з управління місцевими справами, незалежність від органів державної влади і невтручання цих органів у справи місцевого значення, створити умови для ефективного вирішення питань, що виникають на місцевому рівні. У літературі розглядаються різні підходи до визначення реєстру основ місцевого самоврядування, які б відображали істотні сторони діяльності місцевого самоврядування. Наприклад, найчастіше виділяються правова, територіальна, фінансово-економічна, соціальна, організаційна основи місцевого самоврядування і т. д. [1]. Автор через обмеженість обсягу зосередив свою увагу на розгляді правової, територіальної і матеріально-фінансової основ місцевого самоврядування.

Правові основи місцевого самоврядування. Основи місцевого самоврядування – сукупність правових норм, що містяться в Конституції України, законах, які закріплюють найпринциповіші норми, важливі, загальні для всіх територіальних громад, що стосуються діяльності населення з вирішення завдань місцевого значення. Основи місцевого самоврядування отримали безпосереднє закріплення в нормах Конституції і Законах України [4]. Конституційні норми, що закріплюють основи місцевого самоврядування є нормами прямої дії, частина з них отримала законодавчу конкретизацію.

Правові основи розглядаються в залежності від суб'єктів, які визначають принципи і норми муніципального права. Виділяють акти: 1) міжнародного, 2) державного (національного), 3) місцевого (локального) рівня.

1. Міжнародні акти. Конституція України у ст. 9 закріпила: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України...» [4]. Тому частиною національного законодавства про місцеве самоврядування слід також вважати: Європейську хартію місцевого самоврядування (далі – Хартія), згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України Законом «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року. У преамбулі Хартії викладені основні принципи, на яких вона будується, зокрема: «органи місцевого самоврядування складають одну з головних підвалин будь-якого демократичного ладу» [6]. Серед інших таких актів – Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р., Європейська декларація прав міст 1992 р., Європейська хартія міст 1992 р., Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ) 1994 р., ухвалена Комітетом Міністрів.

2. Національні акти. Особливе місце займає чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) 1997 р. [5], також закони «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» 1997 р. [6], «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р., «Про органи самоорганізації населення» 2001 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про столицю України – місто-герой Київ» 1999 р., «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р., «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами І масової інформації». Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України 1993 р., Хартія українських міст 1997 р. Загальних зборів Асоціації міст України. Компетенція органів місцевого самоврядування деталізується у галузевих законах.

3. Локальні нормативно-правові акти, до яких можна віднести – статuti територіальних громад, рішення, які прийняті на місцевих референдумах і зборах громадян, регламенти місцевих рад, положення про символіку територіальної громади та інші акти, які приймаються органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Правовий статус місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі, Автономній Республіці Крим визначається згаданими актами з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь («Про столицю України – місто-герой Київ» 1999 р.). Причому, при характеристиці актів муніципального рівня обов'язково називають в якості основних статuti територіальних громад [3].

Територіальні основи місцевого самоврядування. Функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється в межах певних територіальних одиниць, на які поділяється територія держави. Такий поділ є адміністративно-територіальним поділом. Конституцією встановлено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Територіальною основою місцевого самоврядування є визначені адміністративно-територіальні одиниці – село, селище, місто, району місті, район, область. При добровільному об'єднанні за рішенням місцевого референдуму кількох територіальних громад сусідніх сіл, що мають спільний адміністративний центр, в єдину територіальну громаду, територіальну основу відповідних органів місцевого самоврядування може становити загальна територія об'єднаних сіл [4].

Відносно визначення території місцевого самоврядування існують два основні підходи – адміністративний і територіальний. У першому випадку місцеве самоврядування формується в основному в межах населених пунктів (село, селище, місто), що не виключає можливості включення в ці межі прилеглі території невеликих сільських населених пунктів. У другому випадку місцеве самоврядування формується в межах більших утворень – райони, області, що представляють собою об'єднання декількох, в тому числі досить великих, населених пунктів (як міських, так і сільських) у райони, та декількох районів в області з метою спільного впровадження місцевого самоврядування.

Ряд авторів вважають, що обидва рівні формування муніципальних утворень є територіальними. Верхній рівень (райони, області) представлено адміністративними районами та областями, причому адміністративним центром району (області) може

вважатися місто (селище), що має статус районного (обласного) центру і розташоване в межах адміністративного району (області). Нижній рівень (природно сформовані територіальні громади) – це міські, сільські та селищні жителі [7]. При цьому верхній рівень важливий з точки зору адміністративного управління, нижній орієнтований на життєзабезпечення жителів, де в більшій мірі важлива конкретизація відносин із землеустрою. Розмежування повноважень між різними територіальними рівнями органів публічної влади, дозволяє підвищити ефективність здійснення місцевого самоврядування.

Матеріально-фінансові основи місцевого самоврядування. До матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування Конституція відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст.142) [4]. Роль матеріально-фінансового забезпечення у життєдіяльності місцевого самоврядування, межі гармонійного поєднання економічної доцільності від існування територіальних громад із головною метою існування місцевого самоврядування взагалі – задоволення основних життєво важливих потреб громадян за місцем проживання [3]. Матеріально-фінансові основи забезпечують самостійність місцевого самоврядування, яка є необхідною умовою втілення всіх принципів місцевого самоврядування. Від фінансових можливостей залежить виконання реальних владних функцій органами місцевого самоврядування.

Наведена класифікація основ місцевого самоврядування не є остаточною для побудови цілісних основ місцевого самоврядування. І хоча, питання про основи місцевого самоврядування не можна вважати вирішеним остаточно, оскільки ця категорія знаходиться в динаміці та зазнає впливу різних суспільних чинників, треба сподіватися, що в процесі становлення громадянського суспільства в Україні будуть створюватися нові передумови для подальшого розвитку місцевого самоврядування, посилюватиметься втілення його основ на практиці.

Список бібліографічних посилань

1. Бабун Р. В. Организация местного самоуправления : учеб. пособие. Кемерово, 2007. 165 с.
2. Система муниципального управления : учеб. для студентов вузов / под ред. В. В. Зотова. СПб. : Питер, 2008. 512 с.
3. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. Київ : КНТ, 2010. 232 с.
4. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: [http:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр).
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-ВР> (дата звернення: 26.10.2018).
6. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: закон України від 27 липня 1997 року № 452/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-ВР> (дата звернення: 26.10.2018).
7. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2010. С. 91.

Одержано 01.11.2018.

УДК 342.951:351.746.1(477)

Андрій Федорович МОТА,

кандидат юридичних наук, доцент,

докторант Національної академії

Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

ЗАПОБІГАННЯ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ РЕГІОНІ

Регіональний рівень запобігання нелегальній міграції переважно відтворює профілактичні заходи вироблені міжнародним співтовариством з певними особливостями, характерними для міграційної політики міждержавних утворень (ЄС) або окремих держав (Австралія, Китай, РФ, США), які намагаються домінувати в тому чи іншому регіоні світу. Для