

Ю.В. ДЕЛІЯ. ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено теоретичні й практичні питання юридичної природи правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Розкрито вплив природного права на правотворчу діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, а також залежність такої діяльності від норм Конституції та законів України в сучасних умовах формування держави та правотворення. Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення законодавства у зазначеній сфері.

Ключові слова: юридична природа правотворчої діяльності, суб'єкти місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, муніципальний правотворчий процес.

Исследовано теоретические и практические вопросы юридической природы правотворческой деятельности субъектов местного самоуправления в Украине. Раскрываются влияние природного права на правотворческую деятельность субъектов местного самоуправления, а также зависимость такой деятельности от норм Конституции и действующего законодательства в современных условиях построения государства и правовой системы. Сформулированы рекомендации относительно совершенствования законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: юридическая природа правотворческой деятельности, субъекты местного самоуправления, нормативно-правовые акты, муниципальный правотворческий процесс.

In article theoretical and practical questions of the legal nature legal creativity activity of subjects of local government in Ukraine are investigated. Reveal influence of the natural right on legal creativity activity of subjects of local government, and also dependence of such activity on norms of the Constitution and the current legislation in modern conditions of construction of the state and legal system. Recommendations concerning legislation perfection in the specified sphere are formulated.

Key words: the legal nature legal creativity activity, subjects of local government, regulatory legal acts, municipal legal creativity process.

Сучасні державотворчі процеси в Україні важко уявити без активної правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Діяльність суб'єктів місцевого самоврядування та державних інституцій загалом спрямована на усталення демократії, верховенства права, утвердження й забезпечення прав і свобод людини. Проте, слід розуміти, що це складний і тривалий процес. Майже за дев'ятнадцять років незалежності в українському суспільстві утвердилися демократичні цінності. Людина, її життя і здоров'я, права і свободи, право громадян на участь у місцевому самоврядуванні та їх гарантії визначили зміст і спрямованість діяльності Української держави.

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні є одним із механізмів здійснення демократичного управління на місцях та розвитку держави й суспільства взагалі. За роки незалежності української держави створено міцну правову основу цього інституту. Його визнано і гарантовано Конституцією України 1996 р., регламентовано Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». В Україні є чинними близько 700 законів та 3000 підза-

© ДЕЛІЯ Юрій Володимирович – кандидат юридичних наук, доцент, начальник ад'юнктури Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

конних актів, які регулюють правовідносини у сфері місцевого самоврядування. Однак процес його формування не можна вважати завершеним.

Зокрема, це виявляється у протиріччях та недостатній розробленості правової бази місцевого самоврядування. Нерозв'язаною залишається й низка організаційних, фінансових, матеріальних, кадрових, інформаційних та інших проблем, які сукупно заважають ефективному функціонуванню місцевого самоврядування.

Формування інституту місцевого самоврядування виявилось одним із найважливіших завдань становлення сучасної української державності. Позитивним слід визначити факт активної правотворчої діяльності державних та недержавних інституцій. З набранням чинності Основним Законом розширилося коло суб'єктів правотворчої діяльності. Найбільший масив нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування на сьогодні формують локальні акти, тобто рішення, розпорядження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У спеціальній літературі питання юридичної природи правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування залишається недостатньо дослідженим. Щоправда, певні аспекти означеної проблематики досліджували у своїх працях науковці різних поколінь, серед них: М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, М.В. Пітцик, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, О.О. Майданник, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал, Ю.О. Тихомиров, К.Ф. Шеремет та інші автори. Однак подальше дослідження цього питання є дуже актуальним і становить неабиякий науковий інтерес.

Метою пропонованої увазі статті є аналіз юридичної природи правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування як конституційного принципу діяльності місцевого самоврядування, а також розроблення відповідних практичних рекомендацій.

Для досягнення визначеної мети було розв'язано такі завдання:

- проаналізувати наявні наукові розробки і стан чинного законодавства в контексті досліджуваної тематики;
- розробити відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в зазначеній сфері.

Головною метою актів місцевого самоврядування є регулювання відносин, у яких беруть участь жителі, територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації. За допомогою правових актів місцевого самоврядування забезпечуються утворення та функціонування виконавчих органів місцевого самоврядування, діяльність постійних і тимчасових контрольних комісій і депутатів, керівництво їх роботою, а також дотримання законів, охорона громадського порядку, прав і свобод людини й громадянина тощо.

Водночас, з огляду на те, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється в межах Конституції та законів України, слід зауважити, що юридичне значення актів місцевого самоврядування трансформується разом зі зміною компетенції суб'єктів місцевого самоврядування. Чинним законодавством України про місцеве самоврядування, побудованим за принципом «дозволено те, що передбачено законом», визначено широку компетенцію суб'єктів місцевого самоврядування у всіх сферах місцевого життя. Здійснення ж компетенції за принципом «дозволено все, що не заборонено», як це іноді пропонують у сучасних законопроектах, мало

б результатом суттєве розширення функцій місцевого самоврядування та відповідно підвищило б юридичне значення правових актів його суб'єктів.

Локальні нормативно-правові акти активно впливають на регулювання правовідносин на рівні територіальних громад. Жодна з галузей права за такий обмежений строк не набула такого розвитку, як муніципальне право. Зрештою, це позитивний чинник розвитку локальної демократії.

На нашу думку, корені такої діяльності слід вбачати в доктрині природних прав, адже саме вони є основою місцевого самоврядування та правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні зокрема.

В основу регулювання місцевого самоврядування Конституцією покладено доктрину природних прав людини. До такого висновку дає підстави дійти аналіз прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, викладених у розділі 2 Основного Закону. Адже саме людина, а не хтось інший, здійснює місцеве самоврядування.

У науковій літературі природне право дістало таке визначення – це надане людині право, що виражає об'єктивні цінності й потреби людського буття (справедливість, рівність, істинність, розумність, свободу, гідність людського існування), є єдиним та безумовним першоджерелом правового змісту, абсолютним критерієм усіх людських настанов, зокрема й позитивного права, держави і правових інститутів.

Для українського правознавства цей термін порівняно новий, хоча вважають, що заснували вчення про природне право ще давні римляни. В епоху Відродження значний внесок у його обґрунтування зробили такі відомі філософи, як І. Кант, Г. Гегель, Ф. Гроцій, Т. Гоббс, Дж. Локк, Б. Спіноза, Ш.Л. Монтеск'є та ін.

Прогресивні мислителі завжди розглядали права людини як такі, що виникають із природи людини (Ф. Гроцій, Дж. Локк), із «правил природи, згідно з якими відбувається все» (Б. Спіноза).

Якщо в епоху Відродження головним чинником, який спонукав до ідеї природного права, була боротьба з монархією й абсолютизмом, то для українського конституціоналізму ця доктрина диктувалася передусім спробою подолати ідею юридичного позитивізму, який десятиліттями насаджувався тоталітарним режимом у нашій державі.

Справді, десятиліттями у вітчизняному законодавстві існував примат закону над правом. Людину навіть обмежували в праві вільного пересування, бо селяни не мали паспортів. Ще С.Л. Франк вважав, що «право і закон – не одне й те саме», що «право не є утвердженням держави».

Є підстави вважати, що Конституція в основному подолати позитивістський підхід до права. У ній набула відображення принципово нова концепція прав і свобод людини. Згідно з Основним Законом вони є невідчужуваними та непорушними. Цим і закріплюється доктрина природного права. Людина набуває права та свободи від народження. У процесі життя можливості використання формуються об'єктивно як результат рівня соціально-економічного й політичного розвитку суспільства, а не як «подарунок» держави.

Особливий вплив на правотворчу діяльність суб'єктів місцевого самоврядування мають правові норми, які містяться в Конституції України: визнання і гарантування місцевого самоврядування, права громадян на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування,

користуватися рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. В силу їх прямої дії вони забезпечують шляхи розвитку й пошуки нових форм правового регулювання місцевого самоврядування в Україні, удосконалення галузі національного права загалом.

Суб'єктами муніципально-правових відносин можуть поставати мешканці населених пунктів (територіальної громади), які самостійно розглядають питання, віднесені до компетенції територіальних громад: участь у місцевих референдумах, виборах посадових осіб, розгляд місцевих ініціатив та інше. Це можуть бути і виборні органи рад, і ті самі посадові особи, наділені певними повноваженнями.

Виходячи з цього, суб'єктами муніципального правотворчого процесу є: територіальна громада; сільські, селищні, міські ради; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; депутати сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; постійні комісії рад; виборчі комісії з виборів органів місцевого самоврядування; органи самоорганізації населення; сходи громадян та інші.

Правотворча діяльність суб'єктів місцевого самоврядування – це цілісна система суспільних відносин, пов'язаних із територіальною самоорганізацією населення, питаннями становлення і функціонування місцевої влади. Необхідно враховувати, що, постаючи як влада народу, вона організаційно відокремлена від держави, її органи не належать до системи органів державної влади. Водночас існувати незалежно від державних інституцій органи місцевого самоврядування не можуть.

Зауважимо, що дослідники проблематики інституту місцевого самоврядування вкрай рідко звертаються до проблем правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, побудови нормативно-правової бази місцевого самоврядування та низки інших питань. Проте саме системний аналіз ролі та значення різних видів актів місцевого самоврядування як джерел конституційного права дозволять отримати відповіді на важливі практичні питання правотворчості та правозастосування.

Слід погодитися з думкою О.В. Батанова, що це стосується питань, пов'язаних із визначенням поняття актів місцевого самоврядування, з'ясуванням їх природи, ієрархії таких актів за юридичною силою, їх предметом, процедурою скасування, колом суб'єктів місцевої (муніципальної) правотворчості тощо¹.

На думку О.Ф. Скакун, сьогодні вкрай необхідний комплексний, науковий підхід до проблем нормативно-правового регулювання порядку організації та здійснення місцевого самоврядування. Адже для радянської та пострадянської юридичної науки традиційним був постулат щодо зв'язку норми права, нормативно-правового акта і держави – творцем права постає держава. Традиційно в рамках теорії права розглядається поняття норми права як правила, яке виходить від держави в особі відповідних посадових осіб або органів². Чинна Конституція України серед суб'єктів правотворчості надає таке право і суб'єктам місцевого самоврядування. Слід відзначити, що така норма була прописана в Конституції 1996 р. і цілком відповідає демократичним засадам побудови суспільства.

Однак поза увагою дослідників залишається те, що система нормативно-правових актів місцевого самоврядування є самостійною, незалежною від органів державної влади, хоча й підпорядкованою Конституції та законам. Це зумовлено

тим, що суб'єкти місцевого самоврядування, зокрема органи місцевого самоврядування, не належать до системи органів державної влади. Лише останнім часом у юридичній науці намітилися чіткі тенденції уникнення цього консервативного підходу³.

Сучасна юридична теорія часто не містить чітких відповідей на проблемні питання щодо юридичної природи актів суб'єктів місцевого самоврядування, їх системи, структури й форми, утворення та реалізації цих актів, покликаних до життя практикою. Саме тому ця проблема не має суто академічного характеру. Зокрема, досвід судових інстанцій, інших органів державної влади, об'єктом розгляду яких є такі джерела конституційного права, як акти місцевого самоврядування, є недостатньо осмисленим, узагальненим та систематизованим на теоретичному рівні. Швидкий розвиток нормативно-правової бази місцевого самоврядування в Україні, якісно нові проблеми, визначені муніципальною практикою, повсякчас спричиняють значне відставання правової теорії. Окремі погляди та концепції виявляються застарілими або неадекватними новим реаліям та вимагають уточнення, а то й докорінного перегляду. Нерідко в теорії зустрічаються явні прогалини. Тому в цих умовах украй необхідні наукові дослідження завдань, принципів та методів здійснення локального нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування, проблем, які виникають при цьому на практиці; розроблення загальних правил, відповідно до яких мають утворюватися, тлумачитися, застосовуватися нормативно-правові акти місцевого самоврядування; вироблення конкретних рекомендацій для практичних працівників.

За допомогою актів суб'єктів місцевого самоврядування реалізуються функції та компетенція суб'єктів місцевого самоврядування: територіальних громад, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, виконавчих органів місцевих рад тощо. За їх допомогою воля депутатів – виборних представників населення та громадських діячів – трансформується у громадівську волю місцевого населення й доводиться до відома осіб та організацій, яких це стосується, здійснюється правове регулювання суспільних відносин щодо розв'язання питань місцевого самоврядування в різних сферах місцевого життя (політичній, економічній, соціальній та ін.).

Безперечно, законодавчий перелік суб'єктів муніципального правотворчого процесу не вичерпується межами ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Свідченням цього є розширення можливостей з боку законодавства. Наприклад, законодавець не відніс до цього переліку ні політичних партій, ні асоціацій міст, ні наукових установ, які беруть активну участь у розв'язанні питань місцевого значення.

Законодавець, ухвалюючи Основний Закон, враховував як власний історичний досвід, так і найбільш прогресивні міжнародні напрацювання з прав людини і громадянина в місцевому самоврядуванні. Право на участь у місцевому самоврядуванні належить до природних прав. У чинній Конституції України ми знаходимо підтвердження цьому висновку.

Велика кількість підзаконних нормативно-правових актів у галузі муніципального права свідчить про те, що законодавча влада відстає з урегулюванням тих правовідносин, які фактично складаються. Для правової держави це неприпустимо. Підзаконні акти мають бути зведені до мінімуму. Один зі шляхів уникнення такого становища – розгортання аналітичної роботи з метою вивчення проблем, які спонукають вдаватися до застосування підзаконних актів, а також виз-

начення провідної ролі правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування – така діяльність є основою локальних нормативно-правових актів. Адже ефективні закони творяться на локальному рівні, на рівні територіальної громади, представницьких органів місцевого самоврядування та інших небайдужих до проблем місцевого самоврядування суб'єктів правотворення.

Вплив законодавчої, виконавчої та судової влади на діяльність інституту місцевого самоврядування, а саме на правотворчу діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, є неоднозначним. На нашу думку, необхідно далі вивчати цей інститут, особливо в умовах зміни законодавчої бази, ширше проводити теоретичне вивчення та науково-прикладну роботу. В ході адміністративно-територіальної, адміністративної та муніципальної реформ передбачено напрацювати теоретичні засади та перевірити їх ефективність на практиці.

Отже, правотворча діяльність суб'єктів місцевого самоврядування в Україні – це необхідна гарантія належного нормативно-правового регулювання місцевих відносин, які є невід'ємною умовою ухвалення оптимальних правових актів органами місцевого самоврядування. Правотворча діяльність суб'єктів місцевого самоврядування в Україні має суттєве значення для забезпечення правового регулювання життєдіяльності територіальної громади та відповідає економічним і соціальним умовам розвитку відповідної території.

1. *Батанов О.В.* Муніципальне право України: Підручник. – Х.: Одісей, 2008. – С. 28. 2. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права: Учебник. – Х., 2000. – С. 197. 3. *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Джерела конституційного права України // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 5. – С.14–25; *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Джерела конституційного права України (загальна теорія джерел конституційного права) // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 1. – С.46–60.