

УДК 342

Ю.М. ГЛУЩЕНКО, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького

ПРИНЦИПИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Ключові слова: правотворча діяльність, місцеві державні адміністрації

Правовою формою діяльності місцевих державних адміністрацій є видання нормативно-правових актів, під час видання яких держадміністрації повинні орієнтуватися не тільки на забезпечення інтересів держави, але й на обов'язковість дотримання прав і свобод громадян на відповідній території. Правотворчість є найважливішим засобом управління суспільством і безпосередньо пов'язана з типом держави, її формою, механізмом і функціями. Незважаючи на відмінність в розумінні правотворчості, - це завжди діяльність уповноважених органів по розробці, переробці та виданню нормативних актів. Правотворчість – один із основних елементів механізму правового регулювання суспільних відносин.

Сутність і призначення правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій полягає в тому, щоб обрати саме такий варіант регулювання або юридичної регламентації, котрий би в повній мірі забезпечував права, свободи та інтереси як усіх громадян України, так і жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, сприяв розвитку суспільства. При цьому необхідно враховувати тенденції розвитку регіону, всі об'єктивні та суб'єктивні умови для прийняття та застосування правового акту. Місцеві державні адміністрації здійснюють свою правотворчу діяльність на підставі вивчення потреб відповідного регіону та визначення тенденцій його розвитку. Підставою для прийняття правового акту управління є суспільно значуща проблема, невирішене питання, що має значення для адміністративно-

територіальної одиниці та держави в цілому.

Правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій відбувається доволі інтенсивно, інколи невпорядковано, чим створює недоліки і суттєві помилки спочатку в правотворчій, а потім і в правозастосовній діяльності держадміністрацій. Ефективне здійснення правотворчості потребує більш досконалого механізму і порядку прийняття нормативно-правових актів на місцевому рівні, і залежить від основних засад такої діяльності.

Правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій ґрунтується на принципах, зумовлених, насамперед, статусом останніх, як місцевих органів виконавчої влади. Принципи правотворчості - це основні начала здійснення правотворчої діяльності [1, с.304]. Дотримання принципів правотворчості дозволить досягнути оптимального результату в правотворчій діяльності місцевих державних адміністрацій.

Значний внесок у дослідження проблем правотворчості зробили провідні українські і зарубіжні вчені-юристи: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Р.Ф. Васильєв, І.П. Голосніченка, Б.В. Дрейшев, В.С. Нерсєсянц, Н.М. Марченко, А.С. Піголкін, І.Н. Сенякін, О.Ф. Скакун та багато інших. Проте слід зауважити, що принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій у нових економічних, політичних та правових реаліях сучасності в юридичній літературі ще не знайшли свого належного відбиття або досліджувалися лише фрагментарно. Тож метою статті є дослідження основоположних засад та провідних ідей, які відображають сутність та характерні риси правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, а завданням – розкрити зміст та значення принципів правотворчості для їх якісного та ефективного використання у правотворчій діяльності місцевих державних адміністрацій.

Виділяють дві групи принципів правотворчості: загальні та спеціальні [2, с.319-320]. Серед загальних принципів можна виділити наступні:

Принцип закріплення і забезпечення прав

і свобод громадян (ст.38 Закону України “Про Місцеві державні адміністрації”). Людина, її життя, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Цей принцип у правотворчій діяльності місцевих державних адміністрацій проявляється у нормативному закріпленні особливого статусу людини серед інших соціальних цінностей. Даний принцип є гарантом демократичності правотворчого процесу у відносинах між місцевими державними адміністраціями і жителями відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прийняття правових актів управління є одним з найбільш важливих правових механізмів реалізації та захисту прав і свобод людини. Шляхом прийняття відповідних правових актів держадміністрації можуть встановлювати умови реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Принцип верховенства права, закріплений у ст.8 Конституції України [3] та ст.3 Закону України “Про Місцеві державні адміністрації” [4] і передбачає відповідність правових актів міськдержадміністрацій праву як мірі загальної і рівної для всіх свободи і справедливості.

Принцип верховенства права виникає та існує за умови, що саме право існує паралельно з державою, діяльність якої пов’язується цим правом. Більш того, воно стабілізує діяльність держави та її органів. При цьому суттєвими є права людини, яка за ст.3 Конституції стає найвищою соціальною і правовою цінністю. У разі панування прав людини у ієрархії прав та правової системи, свою реалізацію знаходить принцип верховенства права [5, с.15].

Принцип законності закріплений у ст.19 Конституції України та ст.3 Закону України “Про Місцеві державні адміністрації”. Відповідно до цього принципу органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зміст принципу законності

потребує одноманітного розуміння, точного та непохитного застосування, виконання й дотримання законів та інших нормативно-правових актів місцевими державними адміністраціями при прийнятті правових актів управління. Тобто, всі нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій повинні відповідати Конституції України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, з дотриманням ієрархії нормативних актів та компетенції.

Принцип демократизму потребує, щоб правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій спиралась на загальні демократичні засади, оскільки лише на цій основі можна забезпечити необхідний рівень стабільності і добробуту на відповідній території. Зміст демократизму як принципу правотворчості розкривається у тому, що повинні вивчатися та максимально враховуватися загальні соціальні інтереси суспільства, розповсюджуватися практика публічного обговорення проектів розпоряджень, закріплення правотворчої ініціативи тощо. Тобто, цей принцип повинен унеможливити ситуацію, при якій інтереси певної групи суб’єктів мали би пріоритет над інтересами всього населення регіону. Місцева державна адміністрація в процесі підготовки, прийняття і реалізації нормативно-правових актів забезпечує відображення інтересів населення певної території.

Окрім того, демократизм має важливе значення і як принцип юридичної діяльності держадміністрацій, надаючи можливість громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, органам місцевого самоврядування брати участь у прийнятті рішення, внесенню до нього змін, сприяти його досягненню з урахуванням інтересів жителів відповідної території, шляхом компромісу, а не примусу.

Принцип гласності означає обов’язковість інформування суспільства місцевими держадміністраціями про свою правотворчу діяльність. Нормативно-правові акти місцевих

державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію [4].

Принцип гласності є проявом принципу демократизму і дозволяє населенню встановити контроль над правотворчим процесом, а при необхідності вчасно коректувати його. Так Проект розпорядження, який зачіпає інтереси населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений на публічне обговорення на будь-якому етапі його підготовки шляхом опублікування проекту розпорядження у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення іншими засобами [6].

Принцип відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність знаходить своє відображення в ст.3 та 49 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" і полягає в тому, що у випадку завдання матеріальної шкоди, незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, наказами керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевих державних адміністрацій при здійсненні ними своїх повноважень, вона відшкодовується за рахунок держави. Держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевої державної адміністрації, яка заподіяла шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством [4].

Принцип наукової обґрунтованості полягає у обов'язковості прийняття правотворчих актів місцевими державними адміністраціями на основі аналізу економічної, ідеологічної, екологічної, фінансової та інших точок зору. Даний принцип передбачає також відповідність кожного нового розпорядження Конституції України, Законам України, міжнародним договорам України, підзаконним

нормативним актам Президента України та вищих органів виконавчої влади. Наукова обґрунтованість кожного акта місцевих органів виконавчої влади – необхідна умова його ефективності. Наукове забезпечення правотворчої роботи повинно здійснюватись на всіх стадіях підготовки проектів розпоряджень.

Для забезпечення наукового рівня правотворчого процесу необхідна спільна участь фахівців різних галузей права у підготовці текстів розпоряджень, у проведенні наукових експертиз, наданні наукових консультацій при дослідженні загальних і окремих питань правотворчості.

Правотворчий процес потребує науково-обґрунтованої системи управління, яка б передбачала: планування правотворчого процесу, структурне регулювання правотворчим процесом, здійснення контролю за результатами правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. Створення наукової системи управління правотворчим процесом дозволяє покращити правотворчий процес місцевих державних адміністрацій відразу в декількох напрямках. Таким чином використовується комплексний підхід для підвищення рівня правотворчості на місцевому рівні.

Принцип системності передбачає логічність, несуперечливість, взаємопов'язаність, узгодженість та цілісність всіх елементів системи правових актів, дозволяє забезпечити єдиний правовий простір. Правотворчі акти місцевих державних адміністрацій базуються на загально-правових, міжгалузевих принципах права, Конституції України, Законах України, актах Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, мають системостворюючий зв'язок (ієрархічний, галузевий, функціональний тощо) як між собою, так і з іншими нормативно-правовими актами, котрі регулюють якісно-однорідні суспільні відносини на відповідній території.

Принцип дотримання правотворчої техніки має дуже велике значення для підвищення

якості та ефективності правотворчого процесу. Його зміст визначає система засобів, правил і прийомів підготовки компетентними органами юридичних актів. Можна стверджувати, що поняття “правотворча техніка” є спорідненим поняттю “юридична техніка”. Воно містить у собі методики роботи над текстами усіх нормативно-правових актів, прийоми найдосконалішого викладу думки нормотворця у статтях (пунктах) юридичних актів, вибір доцільної структури кожного з них, термінологію та мову, способи оформлення змін, повного або часткового скасування, об’єднання нормативно-правових актів тощо. Правотворча техніка, зокрема, забезпечує юридичну досконалість нормативних документів [5, с.33].

Додержання вимог правотворчої чи юридичної техніки (як двох основних термінологічних понять), які є системними, заснованими на практиці правотворчості і теоретично обґрунтованих принципів і правил (приймів) підготовки проектів нормативно-правових актів місцевими державними адміністраціями, - обов’язкова передумова високої якості правових актів міськдержадміністрацій, їх повноти та узгодженості. Недооцінка зазначених вимог тягне за собою недоліки і суттєві помилки спочатку в правотворчій, а потім і в правозастосовній діяльності місцевих державних адміністрацій. Точне і неухильне додержання вимог щодо нормопроєкування в їх сукупності може характеризувати проект нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації як досконалий з технічної точки зору і свідчити про належну юридичну культуру з його підготовки і оформлення.

Принцип використання правового досвіду передбачає необхідність вивчення правозастосовної практики, що допомагає удосконалити якість правових актів місцевих державних адміністрацій, підвищувати їх ефективність. Аналіз правозастосовної практики дозволяє перевірити життєздатність тих чи інших положень правових актів.

До спеціальних принципів правотворчої

діяльності місцевих державних адміністрацій можна віднести:

Поєднання динамізму та стабільності означає створення стабільного нормативно-правового акту та одночасно можливість внесення до нього змін та доповнень. Правотворчий акт місцевої державної адміністрації повинен відображати динаміку суспільних відносин та тенденції розвитку території.

Принцип оперативності означає своєчасність правотворчої діяльності місцевих держадміністрацій. Правотворчість обумовлена розвитком суспільних відносин, необхідністю регулювання одних суспільних відносин, зміни, доповнень та скасування інших. Якщо розпорядження, що готується, тягне за собою зміни або доповнення до інших розпоряджень, то ці зміни або доповнення включаються до проекту розпорядження, що готується, або подаються окремим актом одночасно з проектом. За наявності розбіжностей щодо проекту розпорядження керівник органу, який вносить проект, повинен забезпечити їх обговорення із заінтересованими органами та організаціями з метою пошуку взаємоприйняттого рішення.

У разі потреби зазначається, які розпорядження мають бути визнані такими, що втратили чинність, а до яких повинні бути внесені зміни у зв’язку з прийняттям розробленого проекту розпорядження, а також пропозиції щодо розроблення нормативно-правових актів, необхідних для реалізації проекту розпорядження, що вноситься.

Принцип планування та прогнозування дозволяє уникнути хаотичності при здійсненні правотворчої діяльності місцевими державними адміністраціями, досягти несуперечливої та внутрішньо узгодженої, строго ієрархічної системи правових актів.

Планування правотворчості означає, перш за все, з’ясування того кола суспільних відносин, котрі необхідно врегулювати на даному етапі розвитку регіону. Плани роботи місцевої державної адміністрації повинні передбачати перелік актуальних питань,

пов'язаних з реалізацією заходів соціально-економічного розвитку території або окремих її адміністративно-територіальних одиниць, функціонуванням галузей господарського комплексу та розв'язанням проблем соціальної сфери, поліпшенням діяльності місцевих органів виконавчої влади, їх взаємодією з органами місцевого самоврядування, що потребують розгляду на засіданнях колегії, нарадах у голови місцевої державної адміністрації та його заступників і вжиття додаткових заходів для їх вирішення.

В процесі прогнозування здійснюється збір та узагальнення інформації, за допомогою якої визначаються перспективи розвитку місцевої правової системи, оцінюються можливі об'єкти правового регулювання. Важливе значення має також прогнозування ефективності дії проекту розпорядження, дозволяє враховувати наслідки його прийняття.

Принцип професіоналізму означає, у правотворчому процесі повинні приймати участь висококваліфіковані спеціалісти відповідних галузей науки, наукових установ, юристи, які мають відповідні знання та навички створення проектів правових актів. Саме такі спеціалісти апарату місцевих державних адміністрацій повинні розробляти проекти розпоряджень та забезпечувати їх інформаційний супровід, а головне завдання голови держадміністрації визначення ідей та цілей проекту, основного змісту та принципів, вибір оптимального варіанту розпорядження серед підготовлених і його прийняття.

Принцип поєднання державних і місцевих інтересів знайшов своє закріплення в ст.3 Закону України "Про місцеві державні адміністрації". Місцеві державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади загальної компетенції, їх правотворча діяльність розповсюджується на економічне, соціально-культурне та адміністративно-політичне життя регіону. Суспільні правовідносини, які виникають у зазначених сферах потребують правового регулювання з врахуванням загальнодержавних інтересів, місцевих потреб,

так і в поєднанні місцевих та державних вимог. В деяких регіонах України місцеві умови дуже різноманітні та індивідуальні (соціальні потреби населення, розвиток промисловості тощо), інколи навіть унікальні, що всі ці вимоги та потреби не можуть бути враховані при централізованому управлінні. Крім того господарський розвиток регіонів не однаковий, в деяких областях, містах або районах виникає необхідність прийняття окремого нормативно-правового акту, тоді як в інших – такої необхідності може й не бути. Тому "Типові положення...", "Типові інструкції...", "Типовий регламент..." тощо, які видаються центральними органами виконавчої влади, потребують певної адаптації до місцевих потреб, звісно, з урахуванням державних вимог.

Принцип ефективності та послідовності правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій обумовлює ефективність діяльності самої держадміністрації як місцевого органу виконавчої влади, так і дієвість нормативно-правових актів останньої. Цей принцип проявляється насамперед у кількості, характері та дієвості прийнятих розпоряджень.

Дотримання принципу послідовності правотворчої діяльності дозволяє місцевим держадміністраціям розвивати та удосконалювати процес розробки та видання правових актів управління з урахуванням наявного досвіду у відповідній сфері або галузі, надає можливість належним чином оцінити подальший розвиток правотворчого процесу, розробити механізм його удосконалення.

Принцип фінансової і матеріальної забезпеченості правотворчого акту є необхідною гарантією реальності актів місцевих державних адміністрацій. Ефективність дії правових актів місцевих держадміністрацій залежить від їх фінансової забезпеченості, наявності економічних гарантій впровадження даних актів у життя, в іншому випадку їх положення залишаються тільки на папері.

Проекти розпоряджень з питань соціально-економічного розвитку відповідної тери-

торії у разі необхідності попередньо обговорюються на засіданнях колегії місцевої державної адміністрації. Фінансово-економічне обґрунтування проекту розпорядження подається у разі, коли його реалізація потребує матеріальних та інших витрат. Наводиться розрахунок необхідних асигнувань на реалізацію розпорядження із зазначенням конкретних витрат і джерел їх покриття.

Принцип інформаційно-правового забезпечення правотворчих рішень полягає в необхідності збору інформації про стан правового забезпечення у даній сфері суспільних відносин, перелічуються неврегульовані питання і пропонується механізм їх вирішення. При складанні проекту розпорядження необхідно проводити аналіз чинного законодавства, правозастосовної практики, узагальнити існуючі на регіональному рівні проблеми, звернути увагу на досвід вирішення подібних проблем в інших областях або районах.

Обґрунтованість прийняття будь-якого правотворчого акту місцевими державними адміністраціями і ефективність його дії залежить від максимально повного об'єму інформації по даній проблемі саме на підготовчій стадії правотворчого процесу. Нестабільність правових актів управління, а також їх незначний вплив на суспільні відносини обумовлюється також неповнотою та недостовірністю інформації, яка використовується для прийняття певного акту.

Принцип врахування соціальної, історичної або іншої специфіки регіону. Даний принцип правотворчої діяльності обумовлюється врахуванням цілої низки факторів: економіко-територіальний – кліматичні умови, переважання різних галузей господарства в залежності від географічного розташування регіону (промисловість, сільське господарство, видобування корисних копалин, лісове господарство та інше); демографічний – різна чисельність населення регіону, приріст або зменшення чисельності населення, співвідношення міського та сільського населення, працездатного і непрацездатного населення і т.п.; національно-культурний та релі-

гійний фактор – історія населення регіону, різні культурні цінності, переважання певної релігії, національні звичаї, традиції, правова культура, правосвідомість населення регіону; соціально-політичний фактор – різноманітна діяльність суб'єктів правотворчої ініціативи, лобізм, правові сподівання населення тощо.

Чим глибше та різносторонньо буде вивчено зовнішнє середовище, відображені соціальні потреби цієї середовища тим ефективніше буде правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій, її реальність, тоді така діяльність буде не дублювати загальнодержавні правові акти, а намагатися враховувати особливості життя відповідного регіону.

Таким чином, можна зробити висновок, що додержання принципів правотворчої діяльності при підготовці проектів нормативно-правових актів місцевими державними адміністраціями є обов'язковою передумовою високої якості правових актів міськдержадміністрацій, їх повноти та узгодженості. Недооцінка та неврахування загальних та спеціальних принципів тягне за собою недоліки і суттєві упущення в правотворчій діяльності місцевих державних адміністрацій. Точне і неухильне додержання принципів щодо підготовки та видання правових актів управління в їх сукупності може характеризувати проект нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації як досконалий і свідчити про належну ефективну роботу з його підготовки і оформлення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. –704 с.
2. Теория государства и права: Учебник. – М.: М-НОРМА, 2000. –595 с.
3. Конституція України // ВВР України. – 1996. -№ 30. -Ст.141.
4. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р. // ВВР України. –1999. -№ 20-21. –Ст.190.

5. Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. -К.: Юрінком Інтер, 2005. -192 с.
6. Постанова Кабінету Міністрів “Про за- | твердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації” від 11.12.1999 р., № 2263 // Офіційний вісник України. –1999. –№ 50. –Ст.2456.

Глуценко Ю.М. Принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій // Форум права. -2008. -№ 2. –С.66-72 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08hjnmda.pdf>

Розкривається зміст та значення принципів правотворчості для їх якісного та ефективного використання у правотворчій діяльності місцевих державних адміністрацій. Зазначається, що така діяльність полягає в тому, щоб обрати саме той вид регулювання, котрий би в повній мірі забезпечував права, свободи та інтереси населення регіону, врахувавши всі об’єктивні та суб’єктивні умови для прийняття та застосування правового акту.

Глуценко Ю.Н. Принципы правотворческой деятельности местных государственных администраций

Раскрывается содержание и значение принципов правотворчества для их качественно и эффективного использования в правотворческой деятельности местных государственных администраций. Отмечается, что такая деятельность заключается в том, чтобы избрать именно тот вид регулирования, который бы в полной мере обеспечивал права, свободы и интересы населения региона, учитывая все объективные и субъективные условия для принятия и применения правового акта.

Hlyuchenko J.N. Principles of lawmaking activity of local state administrations

The maintenance and value of principles of lawmaking opens up for their high-quality and effective use in lawmaking activity of local state administrations. It is marked, that such activity consists in selecting that kind of regulation which to the full would provide rights, freedom and interests of the population of region, in consideration all objective and subjective conditions for acceptance and applications of the legal act.