

УДК 342.03(477)

**Ю.В. ДЕЛІЯ**, канд. юрид. наук, доц., Донецький юридичний інститут МВС України

## ТОЛЕРАНТНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

*Ключові слова:* засади (принципи) правотворчої діяльності, муніципальна правотворчість, толерантність, суб'єкти місцевого самоврядування, нормативно-правові акти

Аналіз змісту окремих розділів та статей Основного Закону України, якими регламентовано діяльність місцевого самоврядування в Україні, свідчить, що розробники Конституції, а зрештою і депутати Верховної Ради України поклали до її основи вимоги, сформульовані в таких основоположних міжнародних правових документах, як Всесвітня декларація місцевого самоврядування та Європейська хартія про місцеве самоврядування. Не є виключенням і питання правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Правотворча політика місцевого самоврядування є однією з визначальних факторів розвитку як інституту місцевого самоврядування, так і суспільства в цілому. Правотворча політика має свої цілі, здійснення на підставі відповідних наукових досягнень: створення збалансованого науково обґрунтованого результату, що відповідає конкретним правовим основам української та міжнародної правової політики.

У спеціальній літературі питання юридичної природи засад правотворчості 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. То-

дика, О.Ф. Фрицький, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал, Ю.О. Тихомиров, К.Ф. Шеремет та інші автори. Зверталися до проблеми і зарубіжні вчені М.С. Бондар, М.А. Васильєв, С.В. Кабишев, С.Н. Лопатін, В.В. Таболін, В.І. Фадєєв, В.В. Черніков, К.С. Шугріна та ін. Однак дослідження цього питання не можна вважати завершеним.

Метою пропонованої увазі статті є аналіз юридичної природи конституційних засад правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Розкрити поняття принципу толерантності як муніципальної правотворчості, а також розроблення відповідних практичних рекомендацій.

Доволі логічним видається такий важливий принцип правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, як законність. Конституцією України визначено і гарантовано місцеве самоврядування, саме йому надається право самостійно розв'язувати проблеми місцевого рівня в межах Конституції та законів України.

Слід указати, що Основний Закон України містить чимало положень, які мають чіткий предметний характер і потребують ухвалення нових конституційних законів. Наприклад, нормами Конституції передбачено регулювання функціонування місцевого самоврядування в місті Севастополі окремим законом, оскільки на день прийняття Конституції такого закону не існувало (ч.2 ст.140 Основного Закону). Аналогічна ситуація склалася і з положенням ст.141 Конституції, у якій закріплено: «Статус голів, депутатів і виконавчих органів влади та їх повноваження, порядок утворення, реорганізація, ліквідація визначаються законом». Водночас цей принцип слід розуміти так, що діяльність суб'єктів правотворчої діяльності відбувається в межах чинного законодавства та на підставі чіткого дотримання норм відповідних галузей національного права. Крім того, слід брати до уваги і пріоритет норм міжнародного права перед державними. Законність набуває вираження і

в тому, що норми міжнародного права є вищими за норми національного права; по-друге, норми ухвалені Верховною Радою України, мають не виходити за межі чинного законодавства, таким чином набуваючи надконституційного значення; по-третє, локальні норми не можуть протиставлятися нормам Основного Закону і законам України; по-четверте, обов'язковим є дотримання загальних та спеціальних вимог законності, спрямованих на недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина, а також компетенції державних органів щодо предмета або об'єкта правового регулювання.

Діяльність органів місцевого самоврядування в Україні базується на принципах гласності, відкритості, забезпечення широкого ознайомлення населення з тим, над чим працюють представницькі органи. Гласність слугує інструментом прямого зв'язку представницьких органів із населенням громади, що реалізується через її представницькі органи, оскільки діяльність останніх базується на принципах накопичення необхідної інформації не безпосередньо на місцях. Основні засади гласності дістали легітимного оформлення у нормативно-правових актах про місцеве самоврядування, що свідчить про обов'язковість забезпечення гласності.

До принципів правотворчої політики, які закріплено в Конституції держави, слід віднести принципи вищої юридичної сили і прямої дії, а також принцип верховенства права, що своєю чергою є невід'ємною умовою існування правової держави. Згідно з цими принципами органи місцевого самоврядування, посадові особи, члени територіальної громади зобов'язані виконувати Конституцію України і чинні закони. Для їхньої реалізації необхідно як дотримання встановленої процедури ухвалення локальних нормативно-правових актів, так і забезпечення певних положень муніципальних правових актів, закону, а також вищих юридичних актів. Крім цього, в Конституції України є чимало новел, орієнто-

ваних на розвиток муніципальної правотворчої політики, а саме правова свобода є найвищою соціальною цінністю. Відповідно, дотримання і забезпечення прав людини і громадянина є важливою умовою правотворчої та правозастосовної діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Зокрема, п.4 ст.9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено оприлюднення місцевих ініціатив, п.9 ст.46 цього ж закону – доведення до депутатів і населення рішення про скликання сесії ради; п.7 ст.55 профільного закону – надання інформації про порядок денний пленарного засідання, а також доведення рішень ради до виконавців; п.14 ст.55 – обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки; п.11 ст.59 – доведення до населення актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Отже, наведені норми більш деталізують, розкривають зміст. Наприклад, ст.57 Конституції України: закони та інші нормативно-правові акти, якими визначено права і обов'язки громадян, необхідно довести до відома населення в порядку, встановленому законом. У разі не доведення їх до відома громадян вони не є чинними.

На підставі аналізу законодавчо закріплених повноважень можна висновувати, що гласність у діяльності місцевого самоврядування слугує важливим чинником залучення населення до розгляду проблем всіх питань, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, і водночас – дієвим інструментом об'єктивного інформування громадян про те, над чим працюють представницькі органи та їх виконавчо-розпорядчі органи, формою колективного обговорення тих проблем, які виникають у ході нормотворчого процесу, засобом отримання зворотної інформації за схемою: територіальна громада – рада – виконавчий комітет.

Поряд із цим, поглиблений аналіз проблеми дозволяє зазначити, що законодавцем було

передбачено не всі аспекти, які стосуються гласності, зокрема підведення під неї більш демократичної бази. На рівні загальнодержавних правових актів, практично не визначено шляхів забезпечення гласності, а саме системи обміну інформацією між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Тому є підстави вважати, що законодавче проголошення конкретного рівня гласності, недостатньо зосереджено на висвітленні проблемних питань щодо соціально-економічного розвитку території та ряду інших питань. Варто, зокрема, знайти шляхи, форми і методи оприлюднення проблем, які виникають у житті територіальної громади, передусім на підприємствах комунальної власності, у соціальному комплексі. Це логічно обумовлене тим, що гласність передбачає не лише інформування про досягнення, масові заходи, видані нормативно-правові акти, а й має забезпечити процеси життєдіяльності територіальної громади, щоб у кінцевому підсумку стати інструментом подолання пасивності певної категорії громадян, сприяти залученню їх до активних як муніципальних (локальних), так і державотворчих процесів.

У цілому, місцеве самоврядування виступає як один з найбільш важливих, наріжних принципів здійснення владних функцій суспільства. Одночасно з поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову, визначає систему управління сучасної правової держави. Однак історія не знає прикладів існування демократичної правової держави, котра не забезпечувала б реальне і ефективне функціонування системи місцевого самоврядування.

Становлення та розвиток в Україні місцевого самоврядування, правової держави і, відповідно, громадянського суспільства є неможливим без модернізації цінностей, зокрема моральних та правових. На жаль, кризові явища, що відбуваються сьогодні в українському суспільстві, наслідком яких є економічний хаос, безробіття, інфляція, соціальне розшарування, позначаються на право-

вому житті суспільства, призводять до знецінення права, нігілістичного ставлення до правових цінностей.

Органи місцевого самоврядування є не лише складовою або сферою соціального управління, але й сегментом суспільства, а працівники цих органів – члени сучасного українського суспільства. Нівелювання правових та моральних цінностей у суспільстві не могло не позначитися на моральному стані працівників органів місцевого самоврядування, тому сьогодні очевидним є те, що ситуація в системі зазначених цінностей навряд чи повною мірою відповідає завданням діяльності самоврядних інституцій в умовах становлення правової держави й громадянського суспільства. З огляду на ситуацію особливого значення набуває проблема реалізації правових цінностей працівників органів місцевого самоврядування у професійній діяльності.

Правові цінності – це засвоєні, пристосовані індивідом (під впливом особистого інтересу, ситуації тощо) соціально-групові уявлення. Ці уявлення засвоюються особою в процесі соціалізації і формують ціннісні орієнтації. Слід погодитися з В.Г. Ананьєвим, який стверджує, що система ціннісних орієнтацій – це спрямованість особи на ті чи інші цінності [1, с.301]. Одностайності в термінологічних зворотах «цінності права» та «цінності в праві», безперечно, немає. Дискусія доволі активно проводиться серед науковців (В.Г. Графський (принципи права – втілені правом повністю або частково), Н. Ненівський (принципи в праві – ті цінності, які правом інтегровані)) [2, с.33; 3, с.69]. Безперечно, право виступає певним консолідуючим феноменом, який поєднує політичні, економічні, етичні, моральні, світоглядні та інші елементи соціальної культури.

До таких цінностей відносять свободу, справедливість, рівність, толерантність, взаємодопомогу тощо, тобто цінності, сфера дії яких є пограничною, у якій перетинаються право і мораль. Зазначені принципи орієнту-

ють людську поведінку на досягнення певної мети, стандартів, зразків поведінки.

Наголошуючи на важливості кожної з них, зосередимо увагу на толерантності як на одній із правових цінностей. Адже, на нашу думку, категорія «толера́нтність» має важливе значення у житті територіальної громади, оскільки небайдужість та об'єктивне ставлення членів територіальної громади один до одного призведе до покращення мікроклімату в середині територіальної громади та дозволить розв'язати різноманітні правові, компетенційні спори тощо. У зв'язку із цим толера́нтність – уміння терпимо, з розумінням ставитися до людей інших національностей, до їх звичаїв, традицій, культури і способу життя – має бути властивою працівникам органів місцевого самоврядування. Науковцям слід більше уваги приділяти питанню толера́нтності в системі принципів правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування і місцевого самоврядування взагалі, обмінюватися роздумами та напрацюваннями.

Сучасний словник іншомовних слів дає таке визначення категорії «толера́нтність» (від *лат. tolerantia*) – терпимість до чужих поглядів, думок, традицій, іншої культури [4].

Толера́нтність як категорія має юридичне, медичне та соціологічне значення. Як зазначає М.В. Монастирська, проблема толера́нтності вперше виникла в західній цивілізації на релігійному рівні, а релігійна толера́нтність стала початком усіх інших свобод, досягнутих у вільному суспільстві [5, с.112].

Україна є поліетнічною, полікомфесійною та полікультурною державою. Під час виконання функціональних обов'язків працівникам органів місцевого самоврядування постійно доводиться зустрічатися і взаємодіяти з людьми з незвичними національними або етнічними звичаями, тому від працівників органів місцевого самоврядування сьогодні вимагається не лише професійна компетентність, але й розуміння національної і релігійної специфіки різних народностей.

Підвалинами професійної діяльності працівників органів місцевого самоврядування мають бути такі правові цінності, як свобода, справедливість, рівність, толера́нтність, яка полягає у неприпустимості будь-яких форм переваги, привілеїв для одних соціальних, етнічних чи інших груп і утиску інших. Працівник органів місцевого самоврядування під час виконання своїх професійних обов'язків не повинен демонструвати власні релігійні або політичні переконання чи вподобання.

Вивчаючи й аналізуючи правове закріплення вказаної категорії, слід сказати, що у ХХ ст. було ухвалено багато декларацій, хартиї, законів, у яких ідеї толера́нтності тісно переплітаються із засадами демократії, народовладдя і самоврядування. До таких слід віднести: Міжнародний пакт про громадські й політичні права; Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації; Конвенція про запобігання злочину геноциду й покарання за нього; Конвенція про права дитини; Конвенція 1951 р. про статус біженців і Протокол 1967 р., що стосується статусу біженців; Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації відносно жінок; Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання; Заключний акт наради з безпеки й співробітництва в Європі (Гельсінкі, 30.06–10.08.1976 р.); Декларація про ліквідацію всіх форм нетерпимості й дискримінації на основі релігії або переконань (ухвалено Генеральною Асамблеєю ООН 25.11.1981 р.); Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин; Декларація про засади щодо ліквідації міжнародного тероризму; Декларація й Програма дій, ухвалені на Всесвітній зустрічі на вищому рівні в інтересах соціального розвитку, що відбулася в Копенгагені; Декларація ЮНЕСКО про расу й расові забобони; Конвенція й Рекомендації ЮНЕСКО про бо-

ротьбу з дискримінацією у сфері освіти.

У 1995 р. на Генеральній конференції ЮНЕСКО було ухвалено «Декларацію принципів толерантності», основою якої стали вищезгадані міжнародні правові акти. У «Декларації принципів толерантності» толерантність визначається як цінність і соціальна норма громадського суспільства, що виявляється в праві всіх індивідів громадянського суспільства бути різними, у забезпеченні стійкої гармонії між різними соціальними групами, готовності до розуміння і співпраці з людьми, які мають різні погляди. У Декларації наголошується, що толерантність «це не лише моральний обов'язок, а й політична та правова потреба». Толерантність є не просто особистою якістю, а громадянським обов'язком, співзвучним пошані прав людини, що полягає в необхідності «сприяти утвердженню прав людини, плюралізму (у тому числі культурного плюралізму), демократії і правопорядку» [6, с.12]. Зазначені в «Декларації принципів толерантності» цінності є частиною підґрунтя місцевого самоврядування в Україні.

Основним документом, у якому відбито права і свободи як громадянина України, так і людини, яка не наділена подібним юридичним статусом, є чинна Конституція України. Наприклад, ст.24 Основного Закону визначає, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі етнічного та національного походження, майнового стану, місця мешкання, за мовними або іншими ознаками [7]. Подальшу регламентацію конституційних норм знаходимо в законодавстві у сфері місцевого самоврядування.

Для працівників органів місцевого самоврядування толерантність є необхіднішою та найважливішою цінною орієнтацією, що забезпечує багато в чому успішність професійної діяльності. Нормативно-ціннісні імперативи діяльності працівників органів місцевого

самоврядування закріплюються в Присязі голови територіальної громади.

Правовий статус працівників органів місцевого самоврядування визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб. Тому правовий статус визначає загальноправове становище будь якого суб'єкта шляхом надання йому сукупності прав і обов'язків. Правовий статус фіксується в чинному законодавстві та віддзеркалюється у законах, положеннях, статутах, інших нормативно-правових актах. Від повноти юридичної фіксації повноваження цих юридичних осіб залежить ефективність їхньої діяльності [8, с.44].

Цінності і ціннісні орієнтації задають спрямованість та вмотивованість конкретним діям і вчинкам працівників органів місцевого самоврядування. Зміна ціннісних орієнтацій змінює й мотивацію їх діяльності. Для цього професійну діяльність необхідно організувати так, щоб для тих, хто нею займається, чи життєвою необхідністю стало безперервне сприйняття правових цінностей, гуманних зразків правової поведінки.

Місьцеве самоврядування і толерантність це терпіння та вміння поважати, чути думку іншого члена територіальної громади. Адже непоодинокі випадки, коли члени територіальної громади виявляють розчарування з приводу обраної місцевої влади через відсутність сильної влади в межах адміністративно-територіальної одиниці.

Безсумнівно, роль громади у розгляді питання толерантності на рівні територіальної громади має велике значення. Наприклад, де сільський, селищний, міський голова розуміє питання ідеї духовності, культури, релігії, моральності в житті громади, особисто є прикладом, – там дійсно члени територіальної громади можуть реалізувати свої здібності в правотворчому процесі.

На думку російського дослідника М.Г. Фірюліна, толерантність – це мистецтво жити разом, а місьцеве самоврядування – це мистецтво керувати разом. Тому законодавство про

муніципальну службу має бути доопрацьоване. Тобто, особа яку обрали на відповідну посаду в органах місцевого самоврядування, повинна створювати умови (обставини) толерантності серед членів територіальної громади, а також нести відповідальність за її стан на певній території.

Отже, толерантність як цінність закріплена у багатьох основоположних міжнародних нормативно-правових актах та у національному законодавстві. Водночас лише юридичного закріплення толерантності як правової цінності недостатньо, інакше вона залишатиметься лише задекларованою. Толерантність як правову категорію (цінність) слід реалізувати у правовому житті суспільства, зокрема й у професійній діяльності працівників органів місцевого самоврядування. Однак конструктивний, добре налагоджений механізм реалізації толерантності як правової цінності в діяльності органів місцевого самоврядування ще не створено, і в цьому міститься один з витоків толерантності, що панує як у суспільстві, так і в органах місцевого самоврядування.

В умовах нестабільності соціально-економічного, політичного, етнокультурного життя сучасного українського суспільства формування толерантності, визнання правомірності культурності, релігійних, расових та інших відмінностей між індивідами, групами і соціальними спільнотами, терпиме становлення до проявів несхожості в зовнішньому вигляді, поведінці, ціннісних орієнтаціях, безумовно, є найважливішими умовами для стабільного розвитку суспільства. Правова держава, основою якої є толерантне суспільство, має гарантувати і забезпечити рівні права і можливості кожному громадянину.

Отже, слід доповнити перелік закріплених у ст.4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в Статутах територіальних громад принципів окремим положенням стосовно толерантності, що допоможе привести чинне законодавство до міжнародних стандартів та сприятиме покращенню

функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Усі розглянуті вище принципи взаємозв'язані та взаємообумовлені. Найбільший позитивний момент муніципальної правотворчості досягається завдяки комплексному використанню окреслених принципів, забезпечується прийняття доцільних, легітимних, обґрунтованих законів та локальних нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування. Відступ від них веде до поспішних рішень, юридичних помилок та колізій, додатковим витратам праці правотворців, часу, людської енергії, знижує ефективність правового регулювання.

Таким чином, питання правових засад (принципів) правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, що їх практична діяльність постійно перебуває у своєму діалектичному розвитку, а відповідно, така стала категорія – «принцип» (принципи), буде мати належне місце в теоретичних розвідках.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Ананьев В. Г. Человек как предмет познания / В. Г. Ананьев. – Л. : ЛГУ, 1969. – 339 с.
2. Графский В. Г. Политико-правовые ценности: история и современность / В. Г. Графский, Г. В. Дождев, Н. Н. Ефремова и др. – М. : Эдиториал УРСС, 2000. – 254 с.
3. Неновски Н. Право и ценности / Н. Неновски ; пер. с болг. – М. : Прогресс, 1987. – 245 с.
4. Сучасний словник іншомовних слів / уклад.: О. І. Скопенко, Т. В. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
5. Монастирська М. В. Толерантність як одна із правових цінностей у професійній діяльності працівників органів внутрішніх справ / М. В. Монастирська // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Запоріжжя, 23 квітня 2010 р.). – Запоріжжя : Юрид. ін-т ДДУВС, 2010. – Ч. 1. – 280 с.
6. Декларація принципів толерантності //

Віче. – 2002. – № 11.

7. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Великий енциклопедичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2007. – 992 с.

*Делія Ю. В. Толерантність як принцип муніципальної правотворчості в Україні / Ю. В. Делія // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 234–240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12djvrvu.pdf>*

Піддано дослідженню теоретичні й практичні питання засад правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні, а саме звернуто увагу на принцип толерантності. Розкрито поняття, ознаки принципу толерантності і принципів муніципальної правотворчості, а також практика їх застосування в сучасних умовах. Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення законодавства у сфері правотворчої діяльності суб'єктів локальної нормотворчості.

\*\*\*

*Делія Ю.В. Толерантность как принцип муниципального правотворчества в Украине*

Исследованы теоретические и практические вопросы правотворческой деятельности субъектов местного самоуправления в Украине, а именно обращено внимание на принцип толерантности. Раскрыты понятие, свойства принципа толерантности и других принципов муниципального правотворчества, а также практика их применения в современных условиях. Сформулированы рекомендации относительно совершенствования законодательства в сфере правотворческой деятельности субъектов локального нормотворчества.

\*\*\*

*Delia Y.V. Tolerance as a Principle of Municipal Law-Making in Ukraine*

The article investigates the theoretical and practical questions of law-making activity of local self-government in Ukraine, namely attention to the principle of tolerance. Properties of a principle of tolerance and other principles of municipal law-making, and also practice of their application in the modern requirements are uncovered concept. Recommendations for improving the legislation in this area of law-making activity of the local law-making are formulated.

Форум права