

УДК 352.075

Кіцул Ю. С., к.ю.н., доцент кафедри
адміністративного права та адміністративного
процесу ФПФПКЗ та МГБ ЛьвівДУВС

Класифікація та суть принципів правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій

В науковій статті викладено дослідження класифікації, суті та призначення принципів правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. Визначено, що 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. Дотримання принципів правотворчості дозволить досягнути оптимального результату в правотворчій діяльності місцевих державних адміністрацій.

Ключові слова: принципи правотворчості, правотворча діяльність, місцеві державні адміністрації, класифікація принципів правотворчості.

В научной статье изложены исследования классификации, сути и назначения принципов правотворческой деятельности местных государственных администраций. Определено, что правотворческая деятельность местных государственных администраций основывается на принципах, обусловленных прежде статусом последних, как местных органов исполнительной власти. Принципы правотворчества - это основные начала осуществления правотворческой деятельности. Соблюдение принципов правотворчества позволит достичь оптимального результата в правотворческой деятельности местных государственных администраций.

Ключевые слова: принципы правотворчества, правотворческая деятельность, местные государственные администрации, классификация принципов правотворчества.

In scientific research article presents the classification, nature and purpose of the principles of legislative activities of local administrations. Determined that the law-making activities of local administrations is based on principles, primarily due to recent status as local authorities. Principles of law-making - are the main principles exercise legislative activities. Compliance with the principles of lawmaking will achieve optimum results in law-making activities of local administrations.

Keywords: principles of law-making, law-making activities, local administrations, classification principles of law-making.

Постановка проблеми. Сутність і призначення правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій повинно полягати в тому, щоб обрати саме такий варіант регулювання або юридичної регламентації, котрий би повною мірою 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 акта. Місцеві державні адміністрації повинні здійснювати свою правотворчу діяльність на підставі вивчення потреб відповідного регіону та визначення тенденцій його розвитку. Підставою для прийняття правового акта управління є суспільно значуща проблема, невирішене питання, що має значення для адміністративно-територіальної одиниці та держави в цілому.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Значний внесок у дослідження проблем правотворчості зробили провідні українські вчені-юристи: В.С. Ковальський, І.П. Кінцев, В.Р. Барський, А.О. Рибалкін, Ю.С. Шемшученко, О.В. Скрипнюк, І.О. Кресіна, В.Ф. Погорілко, М.І. Ставнійчук та багато інших. Проте

слід зауважити, що принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій у нових економічних, політичних та правових реаліях в юридичній літературі ще не знайшли свого належного відбиття або досліджувалися лише фрагментарно.

Метою даної статті є дослідження проблем класифікації та суті принципів діяльності місцевих державних адміністрацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. 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.

Виділяють дві групи принципів правотворчості: загальні та спеціальні [2, с. 59]. Серед загальних принципів можна виділити наступні.

Принцип закріплення і забезпечення прав і свобод громадян (ст.38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [4, с. 67]. Людина, її життя, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Цей принцип у правотворчій діяльності місцевих державних адміністрацій повинен проявлятися 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 найважливіших правових механізмів реалізації та захисту прав і свобод людини. Шляхом прийняття відповідних адміністративно-правових актів держадміністрації можуть встановлювати умови реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Принцип верховенства права, закріплений у ст.8 Конституції України та ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», передбачає відповідність правових актів міськдержадміністрацій праву як мірі загальної і рівної для всіх свободи і справедливості [3, с. 68].

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 одноставного 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

адміністрації спиралась на загальні демократичні засади, оскільки лише на цій основі можна забезпечити необхідний рівень стабільності і добробуту на відповідній території [3, с. 69]. 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 інтереси населення певної території.

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 [6]. Аналіз зарубіжної практики дозволяє виділити таку особливість даного принципу як процедуру публічного обговорення проектів нормативних актів місцевих органів виконавчої влади.

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 [4].

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.

Принцип наукової обґрунтованості полягає в обов'язковості прийняття правотворчих актів місцевими державними адміністраціями на основі аналізу економічної ідеологічної, екологічної, фінансової та інших точок зору [3, с. 70]. 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.

Принцип системності передбачає логічність, несуперечливість, взаємопов'язаність, узгодженість та цілісність всіх елементів системи правових актів, дозволяє забезпечити єдиний правовий простір [3, с. 70]. 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].

Принцип використання правового досвіду передбачає необхідність вивчення правозастосовної практики, що допомагає удосконалювати якість правових актів місцевих державних адміністрацій, підвищувати їх ефективність [3, с. 70]. Аналіз правозастосовної практики дозволяє перевірити життєздатність тих чи інших положень правових актів.

Досліджуючи спеціальні принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, слід зазначити, що до них можна віднести наступне:

Поєднання динамізму та стабільності означає створення стабільного нормативно-правового акта 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 внутрішньоузгодженої, строго ієрархічної системи правових актів.

Принцип професіоналізму означає, що у правотворчому процесі повинні брати 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 головним завданням голови

держадміністрації є 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 урахуванням загальнодержавних інтересів, місцевих потреб, так і в поєднанні місцевих та 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, надаючи можливість належним чином оцінити подальший розвиток правотворчого процесу, розробити механізм його удосконалення.

Принцип фінансової і матеріальної забезпеченості правотворчого акта 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, інакше їх положення залишаються тільки на папері.

Принцип інформаційно-правового забезпечення правотворчих рішень полягає в необхідності збору інформації про стан правового забезпечення у даній сфері суспільних відносин, перелічуються нерегульовані 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.

Принцип урахування соціальної, історичної або іншої специфіки регіону [3, с. 71]. 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 релігійний 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.

Висновок. 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 у 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 / О.Ф. Скакун. — Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — 522 с.
2. Теория государства и права: учебник. — М.: М-НОРМА, 2000. — 468 с.
3. Глущенко Ю.М. Принципы правотворческой деятельности местных государственных администраций / Ю.М. Глущенко // Форум права. — 2008. — № 2. — С. 66–72.
4. Про затвердження Положення про управління у справах сім'ї, молоді та спорту облдержадміністрації: Розпорядження Волинської обласної державної адміністрації від 31 березня 2008 року № 115 // <http://www.voladm.gov.ua/npa/search.php>
5. Ковальський В.С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В.С. Ковальський, І.П. Козінцев. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 326 с.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1149 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1149. — № 20–21. — Ст. 190

УДК 354.89:361.7

Марченко О. В., здобувач кафедри адміністративного права і процесу НАВС

Поняття механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності в Україні

В даній науковій статті розкрито поняття «механізму адміністративно-правового регулювання», «механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності», а також виокремлено ознаки механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності. Розкрито зміст обов'язкових елементів механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності.

Ключові слова: механізму адміністративно-правового регулювання, механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності, благодійна діяльність, суб'єкти благодійної діяльності.

В данной научной статье раскрыто понятие « механизма административно - правового регулирования», « механизма административно-правового регулирования благотворительной деятельности», а также выделены признаки механизма административно - правового регулирования благотворительной деятельности. Раскрыто содержание обязательных элементов механизма административно - правового регулирования благотворительной деятельности.

Ключевые слова: механизма административно-правового регулирования, механизма административно-правового регулирования благотворительной деятельности, благотворительная деятельность, субъекты благотворительной деятельности.

In this scientific article the term “ mechanism administrative regulation “, “ mechanism of administrative and legal regulation of charities “ and singled out the signs of the mechanism of administrative and legal regulation of charities. The content of the mandatory elements of the mechanism of administrative and legal regulation of charities.

Keywords: mechanism of administrative and legal regulation, administrative and legal mechanism regulating charities and charitable activities , subjects charities.