

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

КОВАЛЕНКО Володимир Вікторович - здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права навчально-наукового інституту права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 352.07(477)

В статті вьяснена суцність категорії «правове регулювання» и исследован его механізм, на основани чого определено понятіе «правового регулювання діяльності юридической служби органів місцевого самоуправлення», а также осуществлена классификация нормативно-правовых актов, которые определяют основы деятельности последней.

Ключові слова: правові засади, юридична служба, органи місцевого самоврядування.

Ефективність діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування визначається наявністю відповідного правового регулювання. Правове регулювання виступає важливою умовою створення стабільного правового порядку, а також виступає невід'ємною складовою управлінського процесу.

У сучасних дослідженнях з адміністративного права проблема визначення правового регулювання діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування розкрита вкрай недостатньо.

В основному науковому аналізі були піддані роботи вчених, які досліджували теоретичні основи місцевого самоврядування в загальнотеоретичному аспекті, а саме: С. С. Алексеєва, Г. В. Барабашева, І. П. Бутка, М. М. Добкіна, М. І. Корнієнка, Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Фрицького та ін. Переважна більшість цих праць є сучасними поглядами на інститут місцевого самоврядування. Теоретичному розробленню сутності правового регулювання присвя-

тили свої роботи відомі українські вчені: О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко, а також російські науковці М. І. Байтін, Д. М. Бахрах, В. М. Горшеньов, Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов, Ю. О. Тихомиров та ін.

Разом із тим, можна констатувати, що в науці питання діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування висвітлювалися лише переважно з позицій конституційно-правового регулювання, чого недостатньо для нормального наукового забезпечення їх функціонування.

Оскільки діяльність юридичної служби органів місцевого самоврядування України здійснюється в межах і за допомогою відповідного правового регулювання, пропонуємо з'ясувати сутність цієї категорії та визначити механізм його реалізації.

Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» – «правило» та означає упорядкування, приведення чогось у відповідність до чогось [1, с. 154].

На думку С. С. Алексеєва, праве регулювання – це здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних розпоряджень і ін.) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [2, с. 145]. М. С. Кельман вважає, що праве регулювання це – форма владного юридичного впливу на суспільні відносини, що

здійснюється державою за допомогою всіх правових засобів з метою їх упорядкування, закріплення і забезпечення [3, с. 370]. С. Л. Лисенков під правовим регулюванням розуміє дію права на суспільні відносини за допомогою використання певних юридичних засобів [4, с. 290]. На думку Л. М. Шестопаолової, правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, через систему яких і забезпечується розвиток цих відносин у межах і напрямках, визначених нормами права [5, с. 152].

Таким чином, під правовим регулюванням розуміють сукупність різноманітних форм та засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюється в інтересах усього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкувати поведінку окремих суб'єктів установленому в суспільстві правопорядку [6, с. 19].

Відзначимо, що правове регулювання здійснюється за допомогою певного кола правових засобів. У теорії права під правовими засобами розуміють інституційні явища правової дійсності, що втілюють регулятивну силу права. У загальному виді правові засоби – це правові інститути, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей, основною з яких є упорядкування суспільних відносин. Як правові засоби виступають норми права, правозастосовчі акти, юридичні факти, договори, суб'єктивні права, юридичні обов'язки.

Але право не тільки регулює суспільні відносини, воно ще й впливає на них не тільки за допомогою норм права, а й інших правових явищ – правосвідомості, правової культури, правових принципів, правотворчості. У цьому значенні, окрім функції регулювання, право, ще справляє інформаційний вплив (право як різновид нормативної інформації), ціннісно-орієнтувальний тощо [7, с. 103].

Таким чином, правовому регулюванню, на відміну від загального духовного ідеологічного впливу права, властиво те, що воно завжди здійснюється за допомогою особливого, властивого тільки праву механізму,

покликаного юридично гарантувати досягнення цілей, які ставив законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми. В цьому, власне, і полягає соціальний сенс існування права як нормативного інституційного утворення [2, с. 145-146].

Сфери і межі правового регулювання вказують на ту область соціального простору, на яку розповсюджується нормативно-організуюча дія права. Правильне визначення сфери і меж правового регулювання сприяє ефективному використанню юридичного інструментарію поза сферами, де діють інші соціальні регулятори [8, с. 10]. При встановленні сфери правового регулювання слід виходити не стільки з класифікації суспільних відносин (економічні, політичні та ін.), скільки з матерії самого права як нормативного регулятора, цілеспрямованість якого – свобода і порядок у суспільстві [9, с. 279].

Правове регулювання це – дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, через систему яких і забезпечується розвиток цих відносин у рамках і напрямках, визначених нормами права. Сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться у нормах права, називається механізмом правового регулювання суспільних відносин. Механізм правового регулювання це комплексне явище, складовими елементами якого є: по-перше, норми права є основою механізму правового регулювання. Адже, саме з юридичних норм, їх змісту починається правовий вплив на соціальні відносини. Якість правового регулювання залежить від того, наскільки норми права вірно враховують закономірності суспільних відносин, що регулюються, наскільки високий рівень загальної і правової культури законодавчого корпусу. Безпосереднім чинником виникнення правових норм є правотворча діяльність держави, що полягає у прийнятті, зміні або відміні певних правових норм; по-друге, правові відносини, тобто суспільні відносини, які відбуваються у межах, визначених нормами права. Норма права, регламентуючи суспільні відносини, надає їм юридичної фор-

ми, його учасники стають суб'єктами права, які взаємопов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками. Відтак, правові відносини можна собі уявити як форму, в якій визначена в правовій нормі модель поведінки суб'єктів набуває свого реального буття. Водночас реалізація правових приписів, здійснення прав і обов'язків, що виходять з норми права, може відбуватися і поза рамками правових відносин. Така ситуація виникає, наприклад, при додержанні суб'єктом приписів права, що містять у собі певні заборони [10, с. 220-221]; по-третє, акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків у механізмі правового регулювання. Акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків – це фактична поведінка суб'єктів правовідносин, пов'язана зі здійсненням (реалізацією) своїх прав і обов'язків. Можливі два результати реагування на правове регулювання: 1) активний – вчинення дій, що дозволяються (наприклад, брати участь у виборах органів влади); 2) пасивний – утримування від заборонених дій (наприклад, не завдавати шкоди довкіллю); по-четверте, акти застосування норм права у механізмі правового регулювання. У процесі правового регулювання можлива (але не обов'язкова) стадія застосування норм права, яка полягає у виданні державно-владного акта – акта застосування норм права, який забезпечує виникнення, зміну або припинення правових відносин. Якщо суб'єкти права не в змозі самі реалізувати суб'єктивні права і юридичні обов'язки, держава в особі компетентних органів здійснює застосування норм права (наприклад, стягнення податків, призначення пенсій, здійснення правосуддя).

Таким чином, механізм правового регулювання – це система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок.

Отже, з'ясувавши сутність категорії «правове регулювання» та дослідивши його механізм, пропонуємо визначити поняття правового регулювання діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, правове регулювання діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування – це форма владного юридичного впливу на діяльність юридичної служби органів місцевого самоврядування, що здійснюється вищими органами державної влади за допомогою системи відповідних правових засобів (юридичних норм, індивідуальних розпоряджень тощо) з метою упорядкування цієї діяльності та забезпечення її розвитку у межах і напрямках, що визначені нормами права.

Юридична служба органів місцевого самоврядування здійснює свою діяльність самостійно в межах чинного законодавства України, керуючись відповідними нормативно-правовими актами. Вважається, що здійснення аналізу правових засад діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування неможливе без з'ясування відповідної системи нормативно-правових актів, що регулюють їхню діяльність.

Слід відзначити, що характерною рисою нормативних актів є їх ієрархічна побудова. Так, нормативно-правові акти, що регулюють діяльність юридичної служби органів місцевого самоврядування на наш погляд, доцільно класифікувати шляхом визначення трьох основних напрямів такого регулювання.

Перший напрям, створюють нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування (Конституція України; Закони України; міжнародно-правові акти; Укази і Розпорядження Президента України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади). Другий напрям утворюють нормативно-правові акти, що регламентують діяльність юридичної служби органів місцевого самоврядування (більшість яких є підзаконними). Третій напрям складають нормативно-правові акти, що регламентують діяльність юридичної служби органів місцевого самоврядування за відповідними напрямами (у сфері містобудування, архітектури та земельних відносин; у сфері забезпечення депутатської діяльності, представницьких функцій місцевих рад та адміністрацій районів; у сфері економічних, бюджетних та майнових відносин; у сфері

державної реєстрації суб'єктів господарювання; у сфері забезпечення виконання судових рішень; у сфері гуманітарних та соціальних питань).

Таким чином, використовуючи вищезазначену класифікацію, пропонуємо докладніше розглянути найосновніші нормативно-правові акти, які визначають правові засади діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що за останні десятиліття обсяг правового регулювання у сфері місцевого самоврядування значно змінився як кількісно, так і якісно.

Що стосується кількісних змін, то тут маєтись на увазі той вже помітний масив правових актів, які прийняті в Україні після липня 1990 року – часу проголошення Декларації про державний суверенітет України [11], а під якісними – ті зміни, які сталися в змісті нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, насамперед його конституційне визнання як самостійного юридично-правового інституту, гарантії його функціонування, найперше в Конституції України, значне розширення повноважень місцевих рад та інші зміни.

Отже, прийняття Верховною Радою України у 1996 році Конституції України, у 1997 році – Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], у 1998 році – Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [13], у 1999 році – Закону України «Про місцеві державні адміністрації», який, розмежував повноваження двох видів публічної влади на місцевому рівні – державної виконавчої і місцевого самоврядування, Закону «Про органи самоорганізації населення» [14], дає достатньо підстав говорити про зміни як кількісні, так і якісні в правовому регулюванні органів місцевого самоврядування в Україні.

Особливу вагу мають правові норми, які містяться в Конституції України: визнання і гарантування місцевого самоврядування, права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та

місцевого самоврядування, користуватися рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38). В силу їх прямої дії вони забезпечують шляхи розвитку і пошуки нових форм правового регулювання місцевого самоврядування в Україні, удосконалення галузі національного права в цілому.

Важливим джерелом слід вважати Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12]. У ньому знайшли розвиток конституційні норми про місцеве самоврядування і його інститути, співвідношення держави і місцевого самоврядування і т. ін. Названий закон є профільним оскільки, згідно ч. 4 ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], зазначено, що Положенням про юридичну службу органу місцевого самоврядування затверджується відповідною радою.

Джерелами права у сфері діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування є також закони України, міжнародно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Значна частина правовідносин у сфері місцевого самоврядування регулюється підзаконними нормативно-правовими актами органів державної виконавчої влади.

Є й інші види джерел права у сфері місцевого самоврядування. Це, зокрема, нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішення Конституційного Суду України, рішення апеляційних та господарських судів.

Звичайно, що охопити і проаналізувати усі нормативно-правові акти, які регламентують діяльність юридичної служби органів місцевого самоврядування в межах наукової статті не представляється можливим. Ми зупинилися лише на окремих і найбільш важливіших правових актах. Разом з тим, підсумовуючи вищевикладений аналіз відзначимо, що суспільні відносини, які виникають у сфері діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування, регулюються як законодавчими, так й іншими нормативно-правовими актами. Крім того, необхідно відзначити, що кожне завдання та функція, що покладається на юридичну службу органів місцевого самоврядування

АНОТАЦІЯ

У статті з'ясовано сутність категорії «правове регулювання» та досліджено його механізм, на підставі чого визначено поняття «правового регулювання діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування», а також здійснено класифікацію нормативно-правових актів, які визначають засади діяльності останньої.

SUMMARY

In the article essence of category is found out «legal adjusting» and his mechanism is investigational what a concept «legal adjusting of activity of legal service of organs of local self-government» is certain on the basis of, and also classification is carried out normatively of legal acts that determine principles of activity last.

підкріплюються відповідним нормативно-правовим актом, який забезпечує їх правову регламентацію та визначає порядок і умови реалізації.

Література

1. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [О. Л. Копиленко, О. В. Зайчук, А. А. Заєць, В. С. Журавський та ін.]; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.
2. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во БЕК, 1994. – 224 с.
3. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права : підруч. / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.
4. Теорія держави і права : підруч. / [С. Л. Лисенков, А. М. Колодій, О. Д. Тихомиров, В. С. Ковальський]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.
5. Шестопалова Л. М. Теорія держави і права : навч. посіб. / Л. М. Шестопалова. – К. : Прецедент, 2006. – 197 с.
6. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 342 с.
7. Волинка К. Г. Теорія держави і пра-

ва : навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.

8. Погребной И. М. Теория права : учеб. пособ. / И. М. Погребной. – [3-е изд., испр. и доп.]. – Х. : Основа, 2003. – 128 с.

9. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч. [вид-ня 2-е, перероб. і доп.] / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с.

10. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.]; за заг. ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1997. – 320 с.

11. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

13. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 16.02.1999 № 431-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 15. – Ст. 85.

14. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>