

ступления означает, что, наряду с конкретным потерпевшим, пострадавшим признается общество. Поэтому отказ потерпевшего от обвинения не влечет автоматически прекращения производства по делу или вынесение оправдательного приговора. Но отказ потерпевшего, как участника конфликта с обвиняемым / подсудимым дать показания по обстоятельствам, проясняющим суть, причины, обстоятельства конфликта может лишить суд возможности сделать объективную оценку произошедшего события. (Например, имело ли место умышленное убийство, или убийство в состоянии сильного душевного волнения, или даже необходимой обороны.) Поэтому потерпевшему должно быть разъяснено, если иным путем вина подсудимого / подсудимого не может быть доказана, следовательно имеет право выносить постановление о прекращении производства по делу, а судья – оправдательный приговор.

Размеры статьи не позволяют даже поставить все вопросы, вытекающие из предложения внести коррективы в понимание роли потерпевшего в уголовном процессе. Выражаем надежду, что в ходе обсуждения многие из них найдут решение.

Стаття надійшла до редколегії 19.03.2010 р.

УДК 342.553:352

Ю.В. Делія

ЗАСАДИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті піддано дослідженню теоретичні й практичні питання правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні, а саме засади (принципи), на яких ґрунтується така діяльність. Розкриваються принципи правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, а також практика їх застосування в сучасних умовах. Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення законодавства у зазначеній сфері.

Ключові слова: засади (принципи) правотворчої діяльності, суб'єкти місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, муніципальний правотворчий процес.

В статье исследуются теоретические и практические вопросы правотворческой деятельности субъектов местного самоуправления в Украине, а именно принципы, на которых базируется такая деятельность. Раскрываются принципы правотворческой деятельности субъектов местного самоуправления, а также практика их применения в современных условиях. Сформулированы рекомендации относительно совершенствования законодательства в указанной сфере.

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

In article theoretical and practical questions legislation activity of subjects of local government in Ukraine are investigated, namely principles on which such activity is based. Principles legislation activity of subjects of local government, and also practice of their application in modern conditions reveal. Recommendations concerning legislation perfection in noted sphere are formulated.

Key words: principles of legislation activity, subjects of local government, regulatory legal acts, municipal legislative process.

Аналізована нами проблема є важливою, невід'ємною складовою конституційного права України - провідної галузі права. Норми цієї галузі беруть початок із конституційного ладу України й визначають порядок формування та провідні напрямки діяльності та компетенції органів державної влади й місцевого самоврядування. З прийняттям Конституції України в 1996 році виникла ситуація, коли нові права, обов'язки та принципи, які містив Основний Закон, потребували глибокого наукового аналізу, аби містив Основний Закон, потребували глибокого наукового аналізу, аби закріплені в ньому норми більш повно втілювались у повсякденне життя.

Не претендуючи на безапеляційність твердження, автор усе ж вважає, що проблема місцевого самоврядування є найменш вивченою у вітчизняному правознавстві. Пояснюється це тим, що саме поняття "міське самоврядування" є практично новим на сучасному етапі становлення конституційного аналізу в Україні, й тим, що впродовж останніх років щонайменше чотири рази повністю змінювалося законодавство в галузі місцевого самоврядування або зазнавали істотних змін та доповнень документи, які становили основоположну правову базу місцевого самоврядування. На нашу думку, варто зазначити, що навіть у колах провідних науковців немає одностайності в оцінці типу моделі місцевого самоврядування в Україні. Одні вважають її державницькою, другі громадською, треті дуалістичною, тобто такою, яка поєднує риси вище названих двох моделей.

Тому видається важливим уже на самому початку визначитися з тим, які основні засади слугують базисом місцевого самоврядування в Україні та правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, яким є законодавче регулювання їх на сучасному етапі державного будівництва.

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. Пітшик, 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. Звертали 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 засад 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 у контексті досліджуваної тематики;
- розробити відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в зазначеній сфері.

Аналіз статей та розділів Основного Закону України, якими регламентовано діяльність місцевого самоврядування в Україні, свідчить, що розробники Конституції, а зрештою і депутати Верховної Ради України поклали в її основу вимоги, сформульовані в таких основоположних міжнародних правових документах як Всесвітня декларація місцевого самоврядування та Європейська хартія про місцеве самоврядування.

Однією з головних засад, на якій будується місцеве самоврядування в будь-якій країні, є Всесвітня декларація місцевого самоврядування, що гарантує його законодавче забезпечення, тобто визнання місцевого самоврядування Конституцією, або основним законом про урядові структури країни. Цьому основоположному принципу відповідає ст. 7 Конституції України, в якій зазначено: "В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування".

Згідно зі ст. 92 Конституції України, засади місцевого самоврядування в нашій державі визначаються виключно законами України.

Російським відповідником українського слова "засада" є "основание", "начало", "принцип". Тлумачний словник української мови також тлумачить слово "засада" як "основу", "підстави", "головне положення", "принцип", "правило поведінки".

Як бачимо, в обох випадках синонімом слова "засада" постає лексема "принцип". "Словарь русского языка" С.И. Ожегова поняття принципу трактує як "основне вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, науки і т.ін.". Короткий тлумачний словник української мови визначає принцип як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, політичного устрою [1].

Говорячи про основні засади місцевого самоврядування в Україні, не можемо не відзначити, що імпульсом стала прийнята в нашій державі Декларація про державний суверенітет, адже принципи побудови місцевого самоврядування та соціалістичної демократії за радянських часів

були такими: керівна і спрямовувальна роль робітничого класу та його партії; диктатура пролетаріату, що переростала з побудовою розвинутого соціалізму у владу всього народу, очолювану робітничим класом; зростаюча керівна роль марксистсько-ленінської партії в суспільстві та державі; міцне та незламне поєднання робітничого класу з іншими трудовими класами і верствами; домінування соціалістичної громадської власності на засоби виробництва, плановий розвиток економіки, підпорядкованість інтересам соціалізму та комунізму, підвищення рівня добробуту народу; зміцнення соціалістичної держави як основного інструменту суспільних перетворень, поєднання державних та громадських початків його організації та діяльності; розширення самостійності й підвищення ролі громадських організацій та трудових колективів; постійне розширення і поглиблення прав і свобод громадян, зміцнення економічних, політичних, юридичних та ідеологічних гарантій цих прав і свобод; домінування марксистсько-ленінізму в ідейно-духовному житті суспільства, рішуча боротьба з буржуазною ідеологією (особливо антикомуністичною), а також із опортунізмом і ревізіонізмом – як правим, так і "лівим"; соціалістичний інтернаціоналізм внутрішньої та зовнішньої політики держави [2, с. 43].

На зазначених вище принципах будувалося не тільки місцеве самоврядування, а й усі державні та суспільні інституції. В переважній своїй більшості це принципи-лозунги єдиної політичної сили в державі, які, своєю чергою, зазнавали незначних часових змін та були малоприматними для повсякденного реального життя. Говорити про народовладдя в широкому його сенсі не доводиться взагалі. Наступною особливістю принципів було їх декларативне закріплення та проголошення, чого не можна сказати про нинішні принципи місцевого самоврядування.

Зміст засад місцевого самоврядування дає підстави для висновку, що головне їх призначення – це створення політико-правової бази для утвердження та діяльності органів місцевого самоврядування, створення правотворчих можливостей для суб'єктів місцевого самоврядування, піднесення їх ролі в побудові правової держави. Адже, за оцінками міжнародних та вітчизняних експертів, потребуватиметься приблизно два десятиліття для завершення намічених політичної, конституційної, муніципальної реформ.

Отже, виходячи з цього, основними засадами місцевого самоврядування слід вважати його принципи, викладені в ст. 4 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні": народовладдя; законність; гласність (відкритість); колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правову, організаційну та матеріальну самостійність у межах повноважень; підзвітність і підконтрольність органів та посадових осіб їх територіальним громадам; державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист місцевого самоврядування.

Водночас зазначеними вище принципами місцевого самоврядування регламентовано як діяльність місцевого самоврядування взагалі, так і правотворчу діяльність суб'єктів місцевого самоврядування. Говорячи про принципи правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, слід зазначити, що основними принципами правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування необхідно вважати: народовладдя; демократизм; гуманізм; законність; професіоналізм; наукову обґрунтованість; постійне вдосконалення прийнятих локальних нормативно-правових актів.

Поняття "народовладдя" хоч і близьке, але жодним чином не тотожне поняттю "самоврядування", оскільки є лише одним із основних принципів самоврядування. Також близьким до принципу народовладдя є принцип демократизму, що покликаний побудувати в українському суспільстві демократичну державу.

Складний іменник "народовладдя" походить від двох основ простих іменників – "народ" і "влада". На підставі ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету та єдиним вигоком влади в Україні є народ. Він здійснює владу як безпосередньо так і через органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ст. 38 Конституції України передбачено такі форми здійснення безпосередньої участі громадян у розв'язанні державних справ: участь у всеукраїнських та місцевих референдумах; участь у виборах органів державної влади та місцевого самоврядування.

Участь громадян у проведенні місцевих референдумів є одним із шляхів їх безпосередньої участі у правотворчій діяльності. Адже на місцевий референдум виносяться питання, що стосуються найважливіших рішень, які потребують саме колективного розгляду і ухвали. Щоправда, коли на порядку денному постає питання щодо припинення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, тут уже слід вбачати участь населення безпосередньо в заходах державотворення. Державотворчий процес за участю всього населення характерний для проведення виборів рад та сільських, селищних і міських голів.

Обидві ці форми нормотворчості й державотворчості є найвищим та найбільш масовим правом народовладдя. Проведення виборів і референдумів є здійсненням громадянами їх природного права, реалізацією ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини, яка передбачає, що кожна людина має право на участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних працівників [3].

Принцип гуманізму базується на ст. 3 Конституції, де закріплено, що життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Також слід відзначити, що в деяких випадках навіть законопроекти, прийняті найвищим за-

конодавчим органом, потребують затвердження їх всеукраїнським референдумом і лише після цього набувають сили закону. Йдеться про внесення змін до першого, третього і шістнадцятого розділів Конституції України.

Важливою ознакою демократизму в підготовці та проведенні місцевих референдумів є передбачене чинним законодавством оголошення місцевого референдуму на вимогу громадян, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці й мають право на участь у референдумі (ст. 8 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми").

Широкий демократизм цієї форми волевиявлення громадян полягає в тому, що саме шляхом референдуму можуть розв'язуватися питання змінення або скасування рішень із питань, віднесених законодавством України до відання органів місцевого самоврядування відповідних територіальних громад. До цього слід додати, що населення під час проведення місцевих референдумів має змогу брати безпосередню участь у формуванні та затвердженні порядку денного референдуму. Одним із проявів демократизму місцевих референдумів є те, що ніхто інший, а саме місцевий референдум уповноважений Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" припинити повноваження відповідної ради та сільського, селищного, міського голови (ст. 6). Щоправда, зміни у зв'язку з набуттям нового статусу головою ради до вищезазначеного закону поки що не внесені. Саме така правова норма передбачається п. 3 ст. 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Однак, як зазначає колектив науковців, котрі активно досліджують проблематику місцевого самоврядування в Україні, пошуки отриманої системи прямого волевиявлення ще не вичерпані. На думку В. Борденюка, окремі положення Законів "Про місцеве самоврядування в Україні", та "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" можуть бути трактовані як такі, що обмежують певним чином з одного боку, права територіальних громад у розв'язанні питань, віднесених законом до відання органів державної влади (насамперед органів виконавчої влади).

Такий принцип має продовження в ст. 22 Конституції України, де зазначено, що в Україні не повинні прийматися закони, які відмінюють або погіршують наявні права й свободи людини і громадянина. Видання таких нормативно-правових актів можливе у випадку захисту конституційного ладу, моралі, прав та законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони держави та безпеки, в умовах військового чи надзвичайного стану.

Аналогічні норми існують і в інших Конституціях. Так, за ст. 55 Конституції Російської Федерації, не повинні видаватися закони, які би відміняли або погіршували існуючі права і свободи громадян [4, с. 12].

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

Слід указати, що Основний Закон України містить чимало положень, які мають чіткий предметний характер, вимагають прийняття нових конституційних законів. Так, нормами конституції передбачено регулювання функціонування місцевого самоврядування в місті Севастополі окремим законом, оскільки на день прийняття Конституції такого закону не існувало. Аналогічна ситуація склалася і з положенням ст. 141 Конституції: "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 законодавства. Законність набуває вираження і в тому, що норми міжнародного права є вищими за норми національного права; по-друге, норми прийняті радою, 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 та свобод людини, 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, реалізованим через її представницькі органи, оскільки діяльність останніх базується на принципах накопичення необхідної інформації не безпосередньо на місцях. Основні засади гласності отримали законодавче забезпечення у нормативно-правових актах про місцеве самоврядування, що свідчить про обов'язковість забезпечення гласності.

Зокрема, п. 4 ст. 9 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачене 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. Зазначені норми є деталізацією ст. 57 Конституції України. Закони та інші нормативно-правові акти, якими визначені права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом. У разі недоведення їх до відома громадян вони є не чинними.

З цих законодавчих повноважень можна висновувати, що гласність у діяльності місцевого самоврядування слугує: інструментом залучення населення до розв'язання всіх питань, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування; інструментом об'єктивного інформування громадян про те, над чим працюють представницькі органи та їх виконавчо-розпорядчі органи; інструментом колективного обговорення тих проблем, які виникають у ході нормотворчого процесу; інструментом отримання зворотної інформації за схемою: територіальна громада – рада – виконавчий комітет.

Однак поглиблений аналіз проблеми дозволяє зазначити, що законодавець передбачив не всі аспекти, які стосуються гласності; підведення під неї більш демократичної бази. Зокрема, практично не визначені шляхи забезпечення гласності, обмін інформацією між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Загалом законодавець передбачення відповідного рівня гласності, вважаємо, недостатньо зосереджене на висвітлені проблемних питань щодо соціально-економічного розвитку території. Варто, зокрема, віднаходити шляхи, форми і методи оприлюднення проблем, які виникають у народногосподарському комплексі, передусім на підприємствах комунальної власності, у соціальному комплексі. Адже гласність передбачає не лише інформування про досягнення, масові заходи, видані нормативно-правові акти, а й має забезпечити процеси життєдіяльності територіальної громади, а в остаточному підсумку стати інструментом подолання пасивності певної категорії громадян, сприяти залученню їх до активних державотворчих процесів.

Принцип наукової обґрунтованості (наукової доцільності) закладає елементи наукової діяльності, а саме планування, чіткого усвідомлення учасниками правотворчої діяльності необхідності прийняття того чи іншого локального акта, а також практики його застосування та корисності для членів територіальної громади.

Важливим принципом є принцип постійного вдосконалення актів, які приймають суб'єкти правотворчої діяльності в межах інституту місцевого самоврядування. В побудові локального нормативно-правового акта слід застосовувати прийоми та методи, які зумовлюють використання пізнавально-логічних, нормативно-структурного, документально-технічного формування правового матеріалу і підготовки тексту правового акта, що в загальному вигляді вдосконалювали форми права.

Принцип професіоналізму правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування надає можливість здійснення правотворчої діяльності в плані залучення фахівців у галузі права до розроблення локальних нормативно-правових актів, дозволяючи виступати експертами та співдоповідачами на сесії рад із розроблених актів, а також виступати експертами іншим фахівцям.

Безперечно, не слід забувати й про інші важливі принципи правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування – ідеться про колективність. Цей принцип зумовлений власне природою зазначеного інституту. До того ж, законодавець, насамперед, надав право територіальним громадам розв'язувати питання місцевого значення самостійно. За змістом ст. 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", самостійність посідає чільне місце в роботі органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Таким чином, принципами правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування слід вважати основні ідеї, основоположні принципи, які відбивають важливі моменти муніципального правотворчого процесу, закономірність його існування та вдосконалення інституту, а також засади, на яких ґрунтуються прийняті в управлінській діяльності рішення.

Комплекс зазначених принципів ґрунтується на історичних, економічних, соціальних, духовних традиціях суспільства. Не територіальна громада співвідноситься з принципами, а принципи відповідають природі та економічним можливостям держави. Саме вони дають державним інституціям можливість подальшого розвитку. Державні установи нині не в змозі обійтися без органів місцевого самоврядування. Історія свідчить про важливу роль органів місцевого самоврядування в розбудові правового, демократичного, соціального суспільства.

Використана література:

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов; Под гл. ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 17-е изд. – М.: Рус. яз., 1985. – 797 с.
2. Сиренко В.Ф. Социалистическое самоуправление народа / В.Ф. Сиренко. – К.: Научная мысль, 1988. – 157 с.
3. Загальна Декларація прав людини: Прийнята Генеральною Асамблеєю ООН від 10 грудня 1948 року // Юридичний вісник України: Інформаційно-правовий банк. – 2005. – № 48. – С. 4.
4. Любимов Н.А. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: [конспект лекций] / Н.А. Любимов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2009. – 160 с.

Стаття надійшла до редколегії 21.05.2010 р.