

6. Гловюк І.В. Судова діяльність у досудових стадіях кримінального процесу: теорія і практика : монографія / І.В. Гловюк. – Одеса Фенікс, 2010. – 232 с.

7. Капинус Н.И. Процессуальные гарантии прав личности при применении мер пресечения в уголовном процессе: монография. – М.: Издательский дом "Буквовед", 2007. – 416 с. (Серия "Право").

УДК 342.03 – ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
Ю.В. Делія СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У статті піддано дослідженню теоретичні й практичні питання правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано конституційно-правові аспекти правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Розкрито різні аспекти муніципального правотворчого процесу, а також сучасну практику застосування конституційних норм. Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення законодавства в зазначеній сфері.

Ключові слова: *правотворча діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, суб'єкти місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, муніципальний правотворчий процес.*

В статье исследуются теоретические и практические вопросы правотворческой деятельности субъектов местного самоуправления в Украине. Анализируются конституционно-правовые аспекты правотворческой деятельности субъектов местного самоуправления в Украине. Раскрываются разные аспекты муниципального правотворческого процесса, а также современная практика применения конституционных норм. Сформулированы рекомендации относительно совершенствования законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: *правотворческая деятельность субъектов местного самоуправления, субъекты местного самоуправления, нормативно-правовые акты, муниципальный правотворческий процесс.*

In article theoretical and practical questions legal creativity activity of subjects of local government in Ukraine are investigated, constitutionally-legal aspects legal creativity activity of subjects of local government in Ukraine Are analyzed. Different aspects municipal legal creativity process, and also modern practice of their application of the constitutional norms reveal. Recommendations concerning legislation perfection in the specified to sphere are formulated.

Key words: *legal creativity activity of subjects of local government, subjects of local government, regulatory legal acts, municipal legal creativity process.*

Проблема свободи особи є однією з основних у розвитку суспільства на сучасному етапі. Визнання та забезпечення прав людини і громадянина є пріоритетом нашої держави. У своєму щорічному зверненні до

українського народу "Не люди для реформ, а реформи для людей" Президент України В. Ф. Янукович серед основних принципів вітчизняної системи права виділив такі: зрозумілість норм права, закріплених у нормативно-правових актах, для громадян; стабільність і наступність законодавчої діяльності; однаковість для застосування; відповідність законодавства сучасним світовим стандартам прав і свобод людини; відповідність нормативно-правовим актів загальним принципам права, закріпленим у Конституції України, передусім свободи, у тому числі – свободи слова, справедливості, рівності [1, с. 6].

У спеціальній літературі питання правотворчої діяльності 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. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал, Ю.О. Тихомиров, К.Ф. Шеремет та інші автори. Зверталися до проблеми й 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 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 в контексті досліджуваної тематики;
- розробити відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в зазначеній сфері.

Правотворча діяльність суб'єктів місцевого самоврядування є похідною від інституту місцевого самоврядування. Сучасне місцеве самоврядування є результатом багатолітнього досвіду організації публічної влади, відносин влади з людиною. Діяльність влади спрямована на задоволення потреб людини, її функціонування в інтересах територіальної громади та членів територіальної громади. Ефективну публічну владу на місцях може бути забезпечено лише за активної участі членів територіальної громади у формуванні цієї влади, відповідальності влади перед людиною та її максимальної наближеності до людини.

Законодавець у Конституції України дав нормативно-правове визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади – "жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" (ст. 140).

Вважаємо за доцільне звернути увагу й на такі факти. По-перше, місьцеве самоврядування визнано Конституцією (ст. 7), "що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади" [1, с. 37]. А по-друге, саме самоврядування здійснюється на двох рівнях: природному, тобто жителями села, кількох сіл, селища та міста (саме цим природним поселенням надано відповідне право), і державному – обласними та районними радами (ст. 140 Конституції), бо саме область і район є державними утвореннями.

Для правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування й авторитету місцевого самоврядування як влади необхідно забезпечити йому гідну правову базу з боку як державних інституцій, так і органів місцевого самоврядування. Слід зазначити, що останнім часом обсяг конституційних джерел права в галузі місцевого самоврядування змінився кількісно і якісно. Активний законотворчий процес на рівні Верховної Ради України свідчить про широкі перспективи місцевого самоврядування в Україні. Наділяючи Український народ на місцях вагомими повноваженнями, вищий законодавчий орган очікує від суб'єктів місцевого самоврядування (територіальної громади, сільської, селищної, міської ради, її виконавчих комітетів, сільського, селищного, міського голови та ін.) активної локальної нормотворчості, яка б свідчила про їх дієвість і життєздатність.

Враховуючи те, що законодавство про місьцеве самоврядування є уніфікованим для всієї держави, а статутні можливості територіальних громад зростають за рахунок збільшення обсягів законодавчого регулювання з боку Верховної Ради (відповідно до положення законодавства України про те, що статути громад не повинні суперечити законам), на перший план виходять проблеми технологій використання потенціалу, закладеного в уже наявних нормативних актах про місьцеве самоврядування та накопичення досвіду роботи як рад, так і їх виконавчих органів у цій сфері [2, с. 9].

Значну кількість відносин у системі місцевого самоврядування регульовано локальними правовими актами: рішеннями місцевих референдумів, статутами територіальних громад, регламентами, рішеннями рад, їх органів та посадових осіб. Це найбільший масив підзаконного регулювання праввідносин у системі місцевого самоврядування.

Слід також зазначити, що останнім часом в Україні досить помітним став вплив локальних нормативно-правових актів на регулювання праввідносин на рівні територіальної громади. Жодна з галузей права за такий короткий період не набула такого розвитку, як муніципальне право [3, с. 15]. Загалом це позитивний чинник розвитку локальної демократії, що, своєю чергою, сприяє становленню муніципальних нормотворчих відносин.

На думку В.Р. Барського, муніципальні нормотворчі відносини відрізняються від інших за призначенням, змістом, характером. Вони вини-

кають з приводу спеціальних об'єктів і здійснюються певним колом повноважних суб'єктів [4, с. 39].

У юридичній літературі діяльність правотворчих органів місцевого самоврядування з розроблення проєктів локальних нормативно-правових документів, ухвалення та оголошення ухвалених рішень, внесення до них змін та скасування останніх визначено як законодавчий муніципальний процес. Правові норми, які встановлюють порядок такої діяльності, є важливим інститутом конституційного права – інститутом муніципального правотворчого процесу.

Термін "процес" походить від латинського *processus* – просування, що означає порядок розгляду та прийняття рішення у справі. Для муніципального правотворчого процесу це означає проходження локального нормативно-правового документа від моменту волевиявлення первинного суб'єкта місцевого самоврядування щодо ухвалення того чи іншого нормативно-правового документа до його оприлюднення. Згідно зі ст. 57 Конституції України, закон та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом. Тобто акти, які ухвалюються у сфері місцевого самоврядування, мають бути оприлюднені та доведені до відома членів територіальної громади.

Якщо ж локальні нормативно-правові акти не доведено до відома зацікавлених суб'єктів місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом, то вони вважаються нечинними (ч. 2 ст. 57).

Муніципальний правотворчий процес є однією з форм правотворчої діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, який здійснюється встановленими суб'єктами такої діяльності.

З формального погляду муніципальний правотворчий процес є складною системою організаційних дій (процедур), результатом якої має стати створення локального нормативно-правового документа.

Слід погодитися з думкою В.Р. Барського, який пропонує розмежовувати поняття "муніципальний правотворчий процес" і "нормотворче провадження у представницьких органах місцевого самоврядування". На його переконання, поняття "муніципальний нормотворчий процес" охоплює всі матеріально-технічні дії, спрямовані на створення нормативно-правового акта місцевої ради: від пізнання й оцінки правових потреб його прийняття аж до набуття чинності. Зрештою, поняття "нормотворче провадження у представницькому органі місцевого самоврядування" стосується в переважній більшості ради та її структурних підрозділів [4].

Водночас у розробках концептуального характеру, присвячених розгляду цього питання, виділяють такі стадії законодавчого процесу: законодавча ініціатива (внесення проєкту локального нормативно-правового акта); розгляд проєкту локального нормативно-правового акта у відповід-

них органах (комісіях); ухвалення нормативно-правового акта; оголошення (оприлюднення) нормативно-правового акта.

Процедура законодавчого процесу суб'єктів місцевого самоврядування в більшості країн світу регулюється нормами конституції, профільних законів та регламентами. В зазначених нормативно-правових актах містяться й принципи такого процесу. До загальних принципів законодавчого процесу слід віднести те, що: він складається зі стадій, послідовність і обов'язковість яких встановлено законами та підзаконними нормативно-правовими актами; здійснюється спеціальними суб'єктами; його результатом є нормативно-правовий акт, обов'язковий для виконання на відповідній території.

Конституція 1996 року до суб'єктів нормотворчості, крім Верховної Ради України, українського народу, віднесла й місцеве самоврядування. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено суб'єкти локальної нормотворчості. Система локальної нормотворчості складається з територіальної громади; сільської, селищної, міської ради; сільського, селищного, міського голови; виконавчих органів сільської, селищної, міської ради; районних та обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органів самоорганізації населення (ст. 5).

До переліку правотворчих органів профільний закон відносить районні у містах ради та їх виконавчі органи. Районні у містах ради утворюють виконавчі органи та обирають голову ради. Як свідчить практика українського місцевого самоврядування, досить часто трапляються випадки відмови міських рад від утворення районних у місті рад.

Вважаємо, що віднесення розгляду питання про утворення в місті рад до компетенції міських рад слід розцінювати як юридичну колізію, оскільки, згідно з п. 29 ст. 85 чинної Конституції, "утворення і ліквідація районів" – це компетенція Верховної Ради України. За таких умов райони в місті без представницького органу місцевого самоврядування є зайвим декларативним утворенням. Участь у муніципальному правотворчому процесі його суб'єктів базується на правах та обов'язках останніх.

Наприклад, ст. 38 Конституції підтверджує право громадян на участь в управлінні державними справами, вільно обиратися й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування у всеукраїнському та місцевих референдумах. А ст.ст. 8, 9, 13, 14 профільного закону розширюють правове поле для забезпечення цієї участі такими організаційними формами, як проведення загальних зборів громадян, внесення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, створення органів самоорганізації населення, які з набранням чинності Законом України "Про органи самоорганізації населення" від 11.07.2001 року набули статусу представницьких органів, створюваних жителями, які на законних підставах живуть на території села, селища, міста або їх частини (п. 1 ст. 2).

Є також інші суб'єкти муніципального правотворчого процесу, участь яких у правотворчій діяльності залежить від їх вільного свідомого вибору.

Так, члени територіальної громади, приймаючи рішення стосовно участі або відмови від участі в місцевому референдумі (це спосіб ухвалення громадянами шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного й міського значення), базуються на праві, закріпленому в конституційних нормах та нормах законів, статутів. Зазвичай брати участь у місцевому референдумі управлені члени територіальної громади, які мають активне виборче право.

Характерною особливістю актів місцевих референдумів є те, що профільним законом передбачено низку питань організаційно-правової діяльності, розв'язання яких має відбуватися тільки шляхом проведення місцевих референдумів. До таких належать рішення про: добровільне об'єднання територіальних громад; вихід зі складу сільської громади; дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

Отже, акт волевиявлення, ухвалений місцевим референдумом, є формою управління суспільними відносинами на території певної громади – сільської, селищної або міської. Одна з головних вимог до нього – не виходити за межі закону, насамперед Конституції, не порушувати ієрархії джерел права. На вершині цієї ієрархії – Конституція та закони, видані на її основі.

Якщо під час місцевого референдуму були витримані всі встановлені вимоги, то рішення, отримані в ході референдуму, є прийнятими всією територіальною громадою шляхом прямого та вільного волевиявлення. Такі рішення не потребують додаткової процедури ухвалення, вони є остаточними. Їх юридична сила вважається вищою за силу нормативно-правових актів, прийнятих на сесії ради. На нашу думку, в статуті територіальної громади слід закріпити, що рішення місцевого референдуму є прямим волевиявленням територіальної громади.

Конституцією, профільним законом та іншими законодавчими актами для здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування забезпечується поєднання прямої та представницької демократії. Інститути місцевої демократії (пряма та представницька) забезпечують тісний зв'язок населення, територіальної громади з органами і посадовими особами місцевого самоврядування і гарантують розв'язання всіх питань місцевого значення в інтересах територіальної громади [5, с. 23].

Здійснення самоврядування шляхом безпосередньої участі та через представницькі органи дає підстави вдатися до різних організаційних форм його реалізації. В.В. Кравченко та М.В. Пітчик вважають, що сукупність різних організаційних форм здійснення самоврядування територіальною громадою утворює систему місцевого самоврядування [5, с. 22].

Ця думка, на наш погляд, не є безперечною. Адже систему місцевого самоврядування законодавчо закріплено ст. 5 профільного закону України. Керуючись нею, можна дійти висновку, що цю систему формують не організаційні форми, а суб'єкти права на здійснення місцевого самоврядування: територіальна громада, сільська, селищна, міська ради, сільський, селищний, міський голова і т.ін.

Згідно з п. 1 ст. 6 профільного закону про місцеве самоврядування, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Такий її внутрішній статус у системі місцевого самоврядування пояснюється певними обставинами [6].

Отже, громадяни України своє право на участь у місцевому самоврядуванні здійснюють через територіальні громади. Форми цієї участі різні: місцевий референдум; участь у виборах депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів; участь у проведенні загальних зборів (конференцій) громадян за місцем проживання; індивідуальні та колективні звернення (петиції) до органів і посадових осіб місцевого самоврядування; громадські слухання; місцеві ініціативи; участь у роботі місцевого самоврядування та робота на виборних посадах в органах місцевого самоврядування; участь у публічних обговореннях місцевих програм соціально-економічного розвитку в засобах масової інформації; громадські обговорення проєктів підзаконних актів місцевого самоврядування; участь у роботі пленарних засідань рад та засідань їх виконавчих комітетів (з правом дорадчого голосу); участь у роботі комісій із проведення місцевих виборів та місцевих референдумів.

Усі ці форми діяльності населення з метою реалізації його права на участь у місцевому самоврядуванні передбачено Конституцією України, профільним законом про місцеве самоврядування в Україні, іншими нормативно-правовими актами, а окремі з них – статутами територіальних громад.

Таким чином, суб'єктами муніципального правотворчого процесу є суб'єкти права законодавчої ініціативи, а також члени територіальної громади, їх об'єднання, особи, наділені спеціальною правосуб'єктністю (депутати), державні органи, громадські організації, політичні партії, наукові установи, які в той чи інший спосіб беруть участь у створенні локального нормативно-правового акта.

Слід погодитися з думкою російського вченого Р.Ф. Васильєва, який пропонує розділити суб'єктів правотворчої діяльності на дві групи:

- а) суб'єкти, які в обов'язковому порядку беруть участь у правотворчій діяльності;
- б) суб'єкти, які беруть участь у правотворчому процесі в силу специфіки конкретного законодавчого акта [7, с. 74].

До першої групи слід віднести тих суб'єктів правотворчості, чия участь зумовлена їхньою компетенцією. Вони завжди беруть участь у

правотворчому процесі, оскільки це пов'язано з їх обов'язком та роллю в діяльності місцевого самоврядування в Україні. До таких органів слід віднести: Верховну Раду України, Президента України, місцеві ради та їх голів, а також інші органи, безпосередньо пов'язані з правотворчим процесом від законодавчої ініціативи до опублікування нормативно-правового акта.

Другу групу становлять суб'єкти створення локального нормативно-правового акта, пов'язані зі специфікою муніципального правотворчого процесу. Наприклад, проведення громадських слухань передбачає участь у роботі політичних партій, громадськості.

Зрештою всі суб'єкти правотворчого процесу беруть у ньому участь у силу своїх повноважень (прав та обов'язків), закріплених Конституцією і законами, статутами територіальних громад та іншими локальними нормативно-правовими документами. По-друге, здійснюють у межах правотворчого процесу дії, завжди взаємопов'язані, взаємообумовлені виконанням своїх повноважень. По-третє, діють у межах установлених процедур та форм діяльності. По-четверте, їх завданням (метою) є створення локального нормативно-правового документа.

Безперечно, ці особливості вповні відповідають законодавчому процесу. Важливу роль у цьому процесі відіграє держава. Це пов'язано з виконанням державою соціальної функції регулятора суспільних відносин. Таке регулювання здійснюється за допомогою норм права.

На нашу думку, державні функції в муніципальному правотворчому процесі повинні стосуватися якості ухвалених локальних нормативно-правових актів, їх змісту. Необхідно залучати до такої діяльності широкі верстви населення, політичні сили з метою максимального забезпечення інтересів територіальної громади та контрольних повноважень щодо діяльності муніципальних правотворчих органів, а також якості прийнятих ними рішень.

Таким чином, муніципальний правотворчий процес – це необхідна гарантія належного нормативно-правового регулювання місцевих відносин, які, своєю чергою, постають невід'ємною умовою ухвалення оптимальних правових актів органами місцевого самоврядування. Муніципальний правотворчий процес має велике значення для забезпечення правового регулювання на території територіальної громади та відповідає економічним і соціальним умовам розвитку відповідної території. Стан муніципальної нормотворчої діяльності, його повнота, своєчасність і якість прийнятих локальних нормативно-правових документів безпосередньо пов'язані з організацією муніципального правового процесу.

### **Використана література:**

1. Янукович В.Ф. Не люди для реформ, а реформи для людей. Послання Президента України до українського народу / В.Ф. Янукович // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 101 (4252). – 5 червня. – С. 4–6.



2. Джарти В.Г. Реформування системи органів місцевого самоврядування (на прикладі міста Макіївки) / В.Г. Джарти, М.Й. Пікуляк. – Донецьк: Лебідь, 2003. – 388 с.
3. Делія Ю.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / Ю.В. Делія. – Донецьк, 2004. – 280 с.
4. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування: дис. .... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. / В.Р. Барський. – Одеса, 2006. – 221 с.
5. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) / В.В. Кравченко, М.Я. Піпчик – К., 2001. – С. 22.
6. Див. докладніше: Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування / О.В. Батанов. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.; Кравченко В.В. Актуальні питання становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. монографія / В.О. Антонечко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов [та ін.]. – К., 2007. – 864 с.
7. Законательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / [отв. ред. докт. юрид. наук., проф. Р.Ф. Васильев]. – М.: Юриспруденция, 2000. – 320 с.

УДК 340.12

В.С. Бігун

■ **ФІЛОСОФІЯ ПРАВОСУДДЯ:  
БАЛАНСУЮЧИЙ СМИСЛ ПРАВОСУДДЯ<sup>1</sup>**

Філософія правосуддя розкривається як ідея правосуддя, зокрема судове здійснення ідеї права, яка конкретизується у смислах правосуддя. У даній статті розглядається балансуючий смисл правосуддя як аспект філософського осмислення правосуддя.

Ключові слова: *філософія правосуддя, судочинство, правосуддя.*

Философия правосудия раскрывается как идея правосудия, в частности судебное осуществление идеи права, которое конкретизируется в смыслах

---

<sup>1</sup> У № 4 за 2010 рік Вісника Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка опубліковано початок статті, яку присвячено основам балансуючого смислу правосуддя як складової філософії правосуддя. Через обмеженість обсягу статті вдалося розкрити лише окремі питання, зокрема загальні положення філософії правосуддя, тому що статтю можна розглядати як її продовження або як окрему, що розкриває положення балансуючого смислу правосуддя. В попередній статті, зокрема, розглянуто такі питання, як актуальність наукового дослідження філософських проблем правосуддя, стан дослідження проблематики правосуддя в юридичній науці, правосуддя як феномен права в його розвитку, філософія правосуддя та правосуддя як судове здійснення ідеї права, герменевтика правосуддя (окремі аспекти), правосуддя як сфера поєднання різних підходів до праворозуміння.