

6. Основи муніципального права України : навч. посібник / за ред. М.І. Корнієнка. – К. : Знання, 2000. – С. 53.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
9. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – С. 199.
10. Муніципальне право України : підручник / М. О. Баймуратов, М. І. Корнієнка та ін. ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 275–279.
11. Там само. – С. 331–332.
12. Основи муніципального права України : навч. посібник / за ред. М. І. Корнієнка. – К. : Знання, 2000. – С. 58.
13. Косинський В. Процесуальні особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування / В. Косинський // Право України. – 2000. – № 5. – С. 18.
14. Навчально-методичні матеріали дисципліни «Муніципальне право України» / уклад. В.М. Кампо. – К. : Акад. муніципального упр., 2003. – С. 55.
15. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : моногр. / О. В. Батанов ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 199–200.
16. Муніципальне право України : підручник / М.О.Баймуратов, М. І. Корнієнка та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 300.
17. Там само. – С. 289–290.
18. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : наук.-практ. коментар. – К., 1999. – С. 238.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2011 р.

М. Ваумуратов

AUTHORITY LOCAL SELF-GOVERNMENT AND FORM OF ITS REALIZATION IS ON LEGISLATION OF UKRAINE

In the article the questions of decision of authority local self-government and forms of its realization are examined on the legislation of Ukraine.

УДК 341.951+342.553

І. А. Галіахметов

ПРИНЦИПИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Стаття розглядає теоретичні та практичні аспекти визначення принципів муніципальної правотворчості, що обумовлюють ефективність розвитку законодавства і становлення системи муніципально-правових норм в Україні.

Ключові слова: *принципи муніципального правотворчості, самоврядування, територіальна громада.*

Постановка проблеми. Муніципальна правотворча діяльність уявляє собою процес постійного вдосконалення чинного права на тлі правових принципів. Вона повинна відповідати економічній та соціальній політиці в сфері розвитку територіальних громад, тобто «перекладати» на мову права потреби суспільного життя на місцях. Таким чином, правотворча діяльність повинна будуватися на системі

принципів, розроблених правовою політикою і розкривати основні засади регулювання в сфері правотворчості органів місцевого самоврядування. Актуальність дослідження пов'язана із невирішенням і проблемністю багатьох питань з правотворчості органів місцевого самоврядування. В статті акцентується увага на теоретико-правові і муніципально-правові аспекти закріплення принципів в сфері здійснення правотворчості органами місцевого самоврядування в Україні.

Ступінь наукової розробки теми. Важливе значення мають наукові праці, що присвячені як загальним питанням правотворчості, так і окремим питанням нормотворчої діяльності різних органів, зокрема і органів місцевого самоврядування – праці радянських державознавців О.В. Годунової, В.М. Горшенєва, Б.В. Дрейшева, К.І. Козлової, Б.М. Лазарева, Н.О. Міхальнової, Ю.О. Тихомирова, К.Ф. Шеремета; сучасних українських учених-юристів М.О. Баймуратова, П.Д. Біленчука, І.В. Дробуша, В.М. Кампа, В.С. Ковальського, І.П. Козінцева, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, М. П. Орзіх, В.Ф. Погорілка, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала; сучасних зарубіжних науковців К.С. Шугріної, Л.А. Андрєєвої, С. М. Лопатіної, Т.Я. Хабрієвої тощо.

У науковій літературі пропонуються різні варіанти співвідношення принципів правотворчості. По-перше, до них відносять демократизм, професіоналізм, законність, науковий характер [1], по-друге, сувору диференціацію правотворчих повноважень, планування [2] та по-третє, народний характер, науковість, зв'язок із правозастосовною практикою [3]. В своїй сукупності вони відображають ідеї, основні положення правотворчості, його задачі і цілі. Теж само можна говорити і про принципи муніципальної правотворчості, що мають разом із тим і свої особливості, та визначають *мету* написання зазначеної статті.

Виклад основного матеріалу. Вихідні принципи правотворчої діяльності, загальні перспективи, основні напрями та стратегія розвитку законодавства в концептуальному вигляді закріплені в Конституції України. Відповідно до Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5) [4]. В Основному Законі України встановлено, що місцеве самоврядування є правом 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 (ч. 1 ст. 140). Виходячи з цих конституційних положень у системному зв'язку з положеннями ст. 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 26.03.2002 року [5] визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах країни (п. 4, 5 мотивувальної частини Рішення від 26.03.2002 року №6-рп/2002 у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад).

Як відомо, гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, яка має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами ст.ст. 19, 140, 143, 144, 146 Конституції України. З аналізу вказаних конституційних положень випливає, що зазначені органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території,

зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такі ж положення закріплені у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [6], яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними.

Отже, конституційне законодавство передбачило форми та засоби реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування і зазначило, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ч. 1 ст. 144 Конституції України). На основі зазначеного положення Конституції України в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] визначено, що у формі рішень рада приймає нормативні та інші акти (ч. 1 ст. 59). До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію.

Закріплені у ст. 144 Конституції України і ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» норми про акти органів місцевого самоврядування, крім юридичної форми реалізації завдань і функцій, визначають порядок прийняття і перевірки рішень органів місцевого самоврядування. В Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами України до їх відання, і що рішення відповідної ради може бути внесене на повторний розгляд цієї ж ради (ст. 25, ч. 4 ст. 59). У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що рішення виконавчого комітету ради з питань, які належать до компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою, і що раді належить право скасовувати акти виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції або законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень (ч. 9 ст. 59, п. 15 ч. 1 ст. 26).

Отже, до числа закріплених Конституцією України принципів правотворчості повинні бути обов'язково віднесені принцип вищої юридичної сили і прямої дії Конституції України, а також принцип верховенства закону (ст. 8), що виступають в якості невід'ємної умови існування правової держави. Для реалізації принципу законності необхідно як дотримання встановленої процедури прийняття законів, так і забезпечення відповідності положень підзаконних нормативних актів законам як актам, що мають вищу юридичну силу.

Крім зазначених принципів, в Конституції України немало й інших прямих орієнтирів правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування (ст.ст. 22, 38, 39, 40, 41, 42, 46, 47, 49 тощо), які проголошують права і свободи людини та громадянина, а також визначають мету і зміст правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування зокрема.

Базовим для правотворчості органів місцевого самоврядування в умовах України є принцип унітаризму (ч. 2 ст. 2 Конституції України). Тобто зазначений принцип повинен забезпечити єдність правотворчого процесу в сфері реалізації делегованих органами місцевого самоврядування владних повноважень, що обумовлює «вертикальне» взаємовідношення державної влади і місцевого самоврядування.

Правотворчість повинна базуватися також на спеціальних, притаманних тільки для неї, принципах. До числа таких принципів слід, насамперед, віднести *наукове*

обґрунтування, передбачення (прогнозування) та плановість.

Із принципів, що не отримали конституційне закріплення, в першу чергу слід віднести *принцип наукового обґрунтування*. Так, Р.О. Халфіна підкреслює, що наукова обґрунтованість правотворчої діяльності має визначне значення для ефективного правотворчого рішення [8]. Результатом наукової системно-юридичної оцінки проекту нормативно-правового акта має бути повна схема його змістовних зв'язків із чинними нормативно-правовими актами, перелік виявлених суперечностей та неузгодженостей, а також конкретні пропозиції щодо змін і доповнень, які необхідно внести до проекту або чинних нормативно-правових актів для усунення недоліків. Завданнями наукової експертизи (правової, лінгвістичної, екологічної, фінансової тощо) проекту нормативно-правового акта органу місцевого самоврядування є створення передумов для опрацювання і прийняття якісних норм, що забезпечують авторитет зазначених органів. На нашу думку, здійснення наукової експертизи відбувається у складі певної стадії правотворчого процесу, супроводжує постійно його та не утворює самостійної стадії.

Даний принцип дозволить широке вивчення той сфери місцевих соціальних і економічних відносин в середині територіальної громади і в міжгромадській спільноті, яку передбачається унормувати відповідним актом органу місцевого самоврядування, практику застосування чинних в цій сфері нормативно-правових та інших актів, врахувати фактори (статистику, наприклад), що формують правотворче рішення, залучення загальнонаціональних та регіональних наукових установ і окремих вчених до розробки та обговорення проектів муніципальних рішень.

Правотворчість і правотворчий процес співвідносяться, як ціле і частина. Процес є змістом правотворчості, охоплює всю діяльність уповноваженого органу з створення, зміни або скасування правових норм [9]. Таким чином, якщо правотворчість тих чи інших органів уявляє собою особливий вид їх правової діяльності, засновану на науковому пізнанні об'єктивних соціальних потреб і інтересів суспільства [10], то правотворчий процес даних органів – це технологія створення нормативних актів та доведення їх приписів до адресатів.

Прогнозування і планування нормотворчої діяльності це не тільки зміст принципів планування і передбачення, але й стадія першого етапу правотворчої діяльності. Без спираючись на зазначені принципи можлива хаотичність у формуванні нормативно-правової системи місцевого рівня певної територіальної громади.

Вчені одноставно визнають прогнозування і планування правотворчої діяльності як необхідне і позитивне явище. Зазвичай прогнозування передують плануванню, що представляє собою особливу форму пізнання майбутнього стану держави і права [11]. Ще в радянській юридичній літературі зазначалось, що планування уявляє собою відображення і закріплення правової політики. Без планування неможливо створення і вдосконалення законодавства в якості складної і внутрішньо узгодженої системи актів [12].

Таким чином, належне прогнозування і планування правотворчості органів місцевого самоврядування здатне надати системний характер розробці прийняття нормативних актів, сприяти досягненню стратегічних цілей і рішень тактичних задач правотворчості у сфері місцевого самоврядування.

В правотворчій діяльності застосовуються ще декілька принципів муніципального правотворчості як комплексність, системність, співвідношення державно-владних і публічно-корпоративних засад, принцип розмежування повноважень, концентрування, професіоналізму, гласності, принцип використання правового досвіду, об'єктивності [13]. У різних працях наводять неоднаковий перелік принципів, але в цілому в систему базових включають раніш зазначені, як принцип демократизму, законності, наукового обґрунтування, принцип своєчасного здійснення правотворчості [14]. Сюди можна

додати принципи договірної права, що застосовуються в системі укладання адміністративних договорів органами місцевого самоврядування [15].

Принципи муніципальної нормотворчості пропонується поділяти на ті, що є екстраполяцією загальних принципів правотворчості (верховенство права, демократизм тощо, гуманізм), і спеціальні, що властиві саме муніципальній нормотворчості (субсидіарність, поєднання місцевих та державних інтересів, повнота нормотворчих повноважень з питань місцевого значення) [16].

Висновки. Всі розглянуті вище зазначені принципи взаємопов'язані і взаємообумовлені. Тільки застосовані разом вони дають належний ефект, що забезпечує прийняття за цілеспрямованості, легітимності, обґрунтування нових та вдосконалення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Відхилення від них веде до похідних і помилкових рішень, зайвих затрат праці, часу, компетенції правотворців, знижує ефективність правового регулювання та нівелює принцип справедливості. Наостаннє хотілося б зауважити про потребу закріплення принципів правотворчості, що не відображені в нормах Конституції України, в національному законодавстві.

Список використаної літератури

1. Див.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2000. – С. 413–415; Лопатина С. Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект / С. Н. Лопатина // Изв. вузов. Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 41–51; Котелевская И. В. Правовые акты : учеб.-практ. пособие / И.В. Котелевская, Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1999. – С. 72.
2. Комаров С.А. Общая теория государства и права : учебник / С А Комаров. – М. : Юрайт, 1997. – С. 238–240.
3. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В.К. Бабаева. – М. : Юрист, 1999. – С. 321–324.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26.03.2002 р. №6-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 767.
6. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Научные основы советского правотворчества : моногр. / авт. кол.: О. А. Гаврилов, Н. П. Колдаева, А. С. Пиголкин [и др.] ; отв. ред. Р. О. Халфина ; АН СССР, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1981. – С. 37.
9. Чухвичев Д.В. Законодательная техника : учеб. пособие / Д. В. Чухвичев. – М. : ЮНИТИ : Закон и право, 2006. – С. 71.
10. Теория государства и права : учебник / под ред. Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М. : Юрист, 2007. – С. 415.
11. Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование / О. А. Гаврилов. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1993. – С. 8.
12. Научные основы советского правотворчества : моногр. / авт. кол.: О. А. Гаврилов, Н. П. Колдаева, А. С. Пиголкин [и др.] ; отв. ред. Р. О. Халфина ; АН СССР, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1981. – С. 216.

13. Шкуратова Т. П. Муниципальное правотворчество: вопросы теории и правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституционное право; муниципальное право / Т. П. Шкуратова; Челябин. гос. ун-т. – Челябинск, 2011. – С. 18.
14. Правотворчество в СССР / А.В.Мицкевич, А.С.Пиголкин, С.А.Пяткина и др. ; под ред. А.В. Мицкевича. – М. : Юрид. лит., 1974. – С 83–93; Научные основы советского правотворчества / О.А. Гаврилов, Н.П. Колдаева, А.С. Пиголкин [и др.]. – М.,1981. – С. 45–47.
15. Галіахметов І.А. Договір як умова адміністративно-правового регулювання цивільного обороту / І.А. Галіахметов // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 4 (184). – С. 111–115.
16. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституційне право / В. Р. Барський ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2006. – 18 с. Стаття надійшла до редакції 06.10.2011 р.

I. Galiakhmetov

PRINCIPLES OF MUNICIPAL PRAVOTVORCHESTI

The article considers theoretical and practical aspects of a definition of principles of the municipal lawmaking that cause efficiency of a development of the legislation and becoming of the municipal law system in Ukraine.

УДК 342.1.

В. Б. Дубовик

ПРОГРАМНІ ФОРМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано актуальні аспекти програмування правоохоронної діяльності в територіальних громадах України. Визначено фактори, що впливають на правоохоронне муніципальне програмування, досліджено особливості завдань та механізмів такого програмування.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, місцеве самоврядування, муніципальна програма, правоохоронна програма.

Постановка проблеми. Дослідження актуальних аспектів програмного регулювання відносин у сфері муніципальної правоохоронної діяльності в Україні є актуальним, бо носить об'єктивний характер, що детермінований потребами стабільного розвитку та функціонування територіальних громад та підтримкою правопорядку на рівні їх існування в сфері місцевого самоврядування. Актуальність досліджень програмних форм правового забезпечення муніципальної правоохоронної діяльності обумовлена також великою кількістю програмних актів, що схвалюються з правоохоронних питань органами місцевого самоврядування в Україні.

Ступінь наукової розробки теми. Слід зазначити, що питання правового програмного забезпечення правоохоронної діяльності на локальному рівні досліджувалися у працях Б.В. Бабіна, М.О. Баймуратова, В.О. Кроленко, К.В. Удовенко та Е.В. Третяка, але питання залучення у ці процеси муніципальних структур залишилися при цьому майже поза увагою.

Метою статті є здійснення відповідних досліджень шляхом здійснення систематичного аналізу окремих програмних правоохоронних муніципальних актів, визначення їх впливу на правоохоронні відносини на локальному рівні, окреслення