

## ПРИНЦИПИ НОРМОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

© Шаган О. В., 2014

Розглядається система принципів нормотворчості, тобто сукупність логіко-юридичних зв'язків між основоположними засадами, що визначають спрямованість нормотворчої діяльності. На основі системи принципів нормотворчості виділяється система принципів нормотворчості органів місцевого самоврядування та притаманні їй особливості. Детально аналізується кожен принцип зокрема. Визначається їх значення для локальної нормотворчості у забезпеченні прав, свобод та інтересів громадян.

Ключові слова: нормотворчість, локальна нормотворчість, органи місцевого самоврядування, принципи нормотворчості, система принципів, загальні принципи, спеціальні принципи тощо.

А. В. Шаган

## ПРИНЦИПЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассматривается система принципов нормотворчества – совокупности логико-юридических связей между основополагающими принципами, которые определяют направленность нормотворческой деятельности. На основе системы принципов нормотворчества выделяется система принципов нормотворчества органов местного самоуправления и присущие ей особенности. Подробно анализируется каждый принцип в частности. Определяется их значение для локального нормотворчества в обеспечение прав, свобод и интересов граждан.

Ключевые слова: нормотворчество, локальное нормотворчество, органы местного самоуправления, принципы нормотворчества, система принципов, общие принципы, специальные принципы и т.д.

A. V. Shahan

## RULEMAKING PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT

This article deals with the principles of the law-making system, set of logical and legal links between the fundamental principles that define the orientation of the rule-making. The principles system of rulemaking of city form of government and its specifics is defined on the system of rule-making. Every principle is analysed. The definition for their local rule-making powers, rights, freedoms and people's interests are determined.

Key words: rule-making, local rule-making, local governments, principles of law-making, system of principles, general principles, specific guidelines etc.

**Постановка проблеми.** В період трансформації українського суспільства, безперервного процесу оновлення усіх сфер життєдіяльності зростає значення локальної нормотворчості.

Зважаючи на те, що остання забезпечує оптимальне поєднання інтересів державної влади, місцевого самоврядування та окремих громадян, спрямована на задоволення соціальних благ територіальної громади, певною мірою ліквідує прогалини у правовому регулюванні, – постає необхідність дослідження її інститутів на досконалішій методологічній основі. Насамперед це стосується основних засад та вихідних положень, що визначають спрямованість нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.

**Мета дослідження** – сформулювати систему принципів нормотворчості органів місцевого самоврядування. Розкрити зміст принципів нормотворчості органів місцевого самоврядування, висвітлити їх системний характер та значення для локальної нормотворчості.

**Стан дослідження.** Принципи нормотворчості неодноразово ставали предметом дослідження у працях відомих науковців, зокрема: Ю. Глуценка, В. Плавича, О. Скакун, М. Фігель, О. Чаплук, Р. Яценка та ін. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування детально розглянуті у монографії В.С. Куйбіди. Принципи нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування розглядалися фрагментарно, здебільшого через призму загальних принципів місцевого самоврядування. Наукові праці з виділеної проблематики фактично відсутні, що є істотним недоліком.

**Виклад основних положень.** Відправним етапом дослідження принципів нормотворчості органів місцевого самоврядування є система принципів нормотворчості. У правовій науці у ній виділяють:

- загальні принципи (верховенства права, гуманізму, демократизму, законності, гласності, відповідальності), що відображають специфіку нормотворчої діяльності;
- спеціальні (динамізму та стабільності, оперативності, планування та прогнозування, системності та ієрархічності, застосування прийомів та засобів юридичної техніки, професіоналізму, наукової обґрунтованості міжнародного пріоритету, національних інтересів), що деталізують і уточнюють загальні.

Реалізація цих принципів та їх неухильне дотримання підвищує результативність нормотворчої діяльності, якість нормативно-правових актів у державі.

Поряд з цим у нормотворчості органів місцевого самоврядування система принципів нормотворчості має свої особливості, пов'язані з об'єктивними та суб'єктивними умовами її здійснення (історичний розвиток територіальної одиниці, особливі соціально-економічні потреби, етнічне походження частини населення тощо).

**Загальні принципи.** *Принцип верховенства права* закріплений у ст. 8 Конституції України [1] та ст. 4 закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [7]. Визначає спрямованість нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування. Передбачає відповідність актів органів місцевого самоврядування праву як мірі загальної і рівної для усіх свободи та справедливості. Стабілізує діяльність органів місцевого самоврядування та територіальної громади.

*Принцип гуманізму.* Відображений у змісті ст. 3 Конституції України [1] та ст. 4 закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [7]. У нормотворчій діяльності органів місцевого самоврядування проявляється в нормативному закріпленні та забезпеченні прав і свобод індивіда. Підзаконні норми актів органів місцевого самоврядування спрямовані на максимальне задоволення матеріальних та духовних потреб жителів територіальної громади, вони конкретизують та уточнюють механізм реалізації їхніх прав і свобод.

У забезпеченні необхідного рівня стабільності та добробуту на відповідній території органи місцевого самоврядування спираються на загальні засади демократії. Сутність *принципу демократизму* розкривається у процесі прийняття нормативно-правових актів органів місцевого

самоврядування з урахуванням волі більшої частини населення та водночас інтересів різних соціальних груп. У зв'язку з цим повинна розповсюджуватись практика публічного обговорення проектів нормативно-правових актів. Відповідно до зауважень та пропозицій, що висуваються в результаті обговорення, нормотворчий орган зобов'язується вносити до проекту зміни та доповнення. Максимально цей принцип проявляється на місцевому референдумі, однак із прийняттям закону “Про всеукраїнський референдум” (28 листопада 2012 р.) та втратою чинності закону “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” у цьому правовому полі утворилася прогалина. Місцевий референдум залишився без механізму реалізації [4, с. 4].

*Принцип законності* закріплений у ст. 19 Конституції України та ст. 4 закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Відповідно до нього, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, що передбачені у Конституції та законах України [1]. Варто зазначити, що органи публічної влади, зокрема й місцева влада, замість диспозитивного принципу “дозволено те, що не заборонено законом”, мають керуватись у своїй діяльності принципом “дозволено лише те, що прямо передбачено законом” [2, с. 248]. Зокрема, під час підготовки нормативно-правового акта органи місцевого самоврядування повинні переконатися, що це питання зараховано до їх компетенції та вирішити його потрібно чітко у тих межах, які встановлені приписами Конституції та законів України.

*Принцип гласності* відображається у ст. 57 Конституції України. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є не чинними [1].

Гласність передбачає прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, їх підконтрольність, необхідність звітувати перед громадою. Гласність є важливим інструментом, що “захищає” демократичні відносини, створюючи перешкоди для узурпації або закритості влади [2, с. 248].

У нормотворчості органів місцевого самоврядування забезпечується висвітлення нормотворчого процесу та його результатів у місцевих засобах масової інформації (друкованих виданнях, радіо, телебаченні), участь жителів територіальної громади в обговоренні проектів нормотворчих рішень, процедури опитування для виявлення та врахування думки громадськості з правових питань, відкритий доступ до засідань міських, сільських (районних у місті) рад тощо.

*Принцип відповідальності.* Закріплений у ст. 74–76 закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та полягає у тому, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальними громадами [6]. Цей принцип стимулює органи місцевого самоврядування до виконання своїх завдань з “відчуттям” відповідальності, професіоналізму і з врахуванням усіх об'єктивних потреб територіальної громади. Оскільки у разі порушення Конституції, законів України, обмеження прав та свобод громадян, неспроможності забезпечення наданих їм законом повноважень територіальна громада у будь-який час може припинити повноваження відповідних органів. Передусім рішенням місцевого референдуму.

Уточнюючи загальні принципи, своє відображення у нормотворчості органів місцевого самоврядування знаходять спеціальні принципи.

*Принцип динамізму та стабільності.* Спрямовує нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування на створення стабільного нормативно-правового акта, з можливістю внесення до нього змін і доповнень з урахуванням тенденцій розвитку територіальної одиниці.

*Принцип оперативності.* Полягає у спроможності органів місцевого самоврядування своєчасно реагувати на суспільні зміни, створювати необхідні норми права, вносити до них зміни чи відмінити недієві та малоефективні.

*Принцип планування та прогнозування.* Дає змогу окреслити коло суспільних відносин, що потребують першочергового вирішення, а також спланувати перелік актуальних питань, пов'язаних з розвитком територіальної одиниці.

*Принцип системності та ієрархічності* полягає у внутрішній узгодженості елементів нормативно-правового акта та зовнішній узгодженості нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування з усією чинною системою права, щоб посісти в ній своє особливе місце (підзаконних актів) та здійснювати відповідну регулятивно-правову функцію.

*Принцип застосування прийомів та засобів юридичної техніки.* Зміст цього принципу визначає система засобів, правил, прийомів підготовки нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування для уникнення недоліків, притаманних нормативно-правовим актам (неповнота, неточність, неясність, наявність помилок, прогалин, колізій, суперечностей тощо). Зокрема, з метою усунення вказаних недоліків доцільно було б розробити схеми-шаблони, методичні рекомендації, роз'яснення для органів місцевого самоврядування, що містили б уніфіковані зразки основних нормативно-правових актів. Наприклад: “Збірник модельних правових актів органів місцевого самоврядування”.

Принцип застосування прийомів і правил юридичної техніки не може повністю реалізуватись без *принципу професіоналізму*, що прямо пов'язаний із якістю нормотворчості. Цей принцип ставить вимоги до суб'єктів нормотворчої діяльності, якими мають виступати кваліфіковані спеціалісти. До участі у роботі над нормативно-правовими актами повинні залучатись насамперед кваліфіковані юристи, а разом з ними і фахівці з інших галузей знань. Суб'єкт нормотворчості має знати, як будуть сприймати ту чи іншу норму різні верстви населення [8]. Однак доволі часто депутати місцевих рад, не маючи навичок моделювання нормативно-правових актів, “творять” їх на власний розсуд, що призводить до численних порушень прав і свобод жителів територіальної громади [9, с. 23]. Основною причиною вважаємо відсутність у законодавстві України чітких вимог до особи кандидата у депутати, зокрема про наявність у нього вищої освіти. Так, у ч. 1. ст. 9 закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” зазначається, що депутатом, сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу, відповідно до ст. 70 Конституції України [3]. Однак ст. 70 Конституції України декларує те, що право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцять років [1].

*Принцип наукової обґрунтованості.* Зміст цього принципу полягає в обов'язковому зборі та аналізі економічної, правової та іншої інформації органами місцевого самоврядування про об'єкти правового регулювання, залучення до розроблення нормативно-правових актів діячів науки, практичних працівників як експертів, консультантів, впровадження наукових розробок в нормотворчий процес, використання правозастосовчої практики.

*Принцип міжнародного пріоритету.* Передбачає забезпечення механізму реалізації міжнародно-правових норм у нормотворчості загалом і відповідно у нормотворчості органів місцевого самоврядування.

*Принцип національних інтересів.* У нормотворчості органів місцевого самоврядування відображається у врахуванні економічних, соціальних, культурних, політичних потреб частини народу (нації), що проживає на відповідній частині території. Суспільні відносини, що виникають на таких територіях, повинні бути враховані і адаптовані до місцевих потреб з урахуванням державних інтересів.

**Висновки.** Викладені положення дають змогу зробити такі висновки:

- швидке та якісне вирішення “питань місцевого значення” залежить насамперед від організації процесу нормотворчості, в основу якої покладені основні засади такої діяльності;
- систему принципів нормотворчості утворюють: загальні принципи (верховенства права, гуманізму, демократизму, законності, гласності, відповідальності) та спеціальні принципи (формально-спеціальні: динамізму та стабільності, оперативності, планування та прогнозування, системності і ієрархічності, застосування прийомів та засобів юридичної техніки, професіоналізму; змістовно-спеціальні: наукової обґрунтованості міжнародного пріоритету, національних інтересів тощо;

- нормотворчість органів місцевого самоврядування спирається на систему принципів, що має певні особливості, у процесі чого забезпечується оптимальне поєднання інтересів державної влади, місцевого самоврядування та окремих громадян;
- вищезокриті принципи нормотворчості органів місцевого самоврядування взаємопов'язані, можуть працювати лише у тісній взаємодії для досягнення максимального результату.

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Пирожкова Ю. В. Основні принципи реалізації нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний правовий аналіз / Ю. В. Пирожкова: Вісник Запорізького національного університету. – 2000. – № 1. – С. 245–251. 3. “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 5. – ст. 491. 4. “Про всеукраїнський референдум”: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 44–45. – Ст. 634. 5. “Про всеукраїнський та місцевий референдуми”: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. – 443. 6. “Про місцеве самоврядування”: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 7. “Про службу в органах місцевого самоврядування”: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175. 8. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. О. Рибалкін. – Запоріжжя, 2005. – 164 с. 9. Фігель М. В. Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації / М. В. Фігель // Наукові записки. – К.: Вид. Дім “Киево-Могилян. акад.”, – 2006. – Т. 53: Юридичні науки. – С. 21–24.