

- развитие у личности духовности, принципов моральности и гуманистических ценностей;
- формирование у личности сознательного и ценностного восприятия права и правовых норм и следование им в повседневной жизни;
- накопление и передачу последующим поколениям позитивного отношения и уважение к праву и правовым нормам.

#### Литература

1. Повгородцев П. И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. — М., 1909.
2. Ильин И. А. О сущности правосознания // Собрание сочинений. — М., 1994. — Т. 4.
3. Шпак В. Ю., Максим В. В., Паршина А. А. Анализ аксиом политики, власти и правосознания (на основе работ И. А. Ильина) // Философия права. — 2000. — № 2.
4. Реале Д., Антисери Д. Пипше. Верность земному и переоценка ценностей // Реале Д., Антисери Д. Западная философия от истоков до наших дней. — С.Пб., 1997. — Т. 4: От романтизма до наших дней.
5. Франк С. Л. Этика пифагорейцев // Вехи. Из глубины. — М., 1991. — С. 173–177.

УДК 352.073.1(477)

*В. Р. Барський*

### МУНІЦИПАЛЬНА НОРМОТВОРЧІСТЬ ЯК ВИРАЗ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

На сучасному етапі розвитку України місцеве самоврядування являє важливий чинник формування громадянського суспільства. Місцеве самоврядування як одна з форм самоорганізації сучасного суспільства є інструментом гармонічного поєднання публічних та індивідуальних інтересів. Зростаючий вплив місцевого самоврядування на життєдіяльність суспільства вимагає всебічного дослідження як нових муніципально-правових інститутів, так і тих, що існували раніше і в сучасних умовах набули нового змісту. До них належить і муніципальна нормотворчість.

Для дослідження муніципальної нормотворчості першорядним є встановлення природи місцевого самоврядування, оскільки це дозволяє визначити його функціональне призначення та форми його реалізації.

Найбільш значну роль у встановленні природи місцевого самоврядування відіграють концептуальні підходи щодо визначення його місця в структурі публічної влади. Думки вчених відносно цього умовно можна поділити на три групи: до першої належать твердження про те, що місцеве самоврядування — це екстраполяція державної влади на місцевий рівень [1, 24; 2, 85]; до другої — що місцеве самоврядування — це сполучення державного та суспільного начал [3, 18]; до третьої — що місцеве самоврядування — це відносно самостійний від державної влади різновид публічної влади (публічно-самоврядна влада) [4, 84; 5, 61; 6, 375].

Уявляється, що останній підхід найбільш чітко віддзеркалює природу місцевого самоврядування, є підґрунтям для визначення місцевого самоврядування як влади, що здійснюється територіальною громадою на основі поєднання інститутів публічного управління (владних можливостей вирішувати питання місцевого значення) з різноманітними формами її самоорганізації та саморегуляції, та встановлення його юридичних ознак та властивостей. Особливості місцевого самоврядування виявляються у таких характеристиках.

Суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, що склалася шляхом природного розселення громадян України у населених пунктах України. Членами територіальної громади є фізичні особи, які об'єднані фактом проживання у певному населеному пункті. На відміну від інших суб'єктів муніципального права, які наділені правом приймати юридично значимі рішення виключно в межах своєї компетенції, територіальна громада має право приймати юридично значимі рішення з будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Специфічний предмет відання місцевого самоврядування визначений у п. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування через поняття «значна частина державних справ», у ст. 140 Конституції України і ст. 2 Закону про місцеве самоврядування через поняття «питання місцевого значення». Ці абстрактні поняття почасти конкретизуються у ст. 143 Конституції України і ряді статей Закону про місцеве самоврядування, практиці Конституційного Суду України.

Природно, що конституція сучасної держави не може містити вичерпний перелік питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, і тому конкретизація такого переліку в більшості держав — підписантів Європейської хартії місцевого самоврядування здійснюється в спеціальних законах (в Україні — в Законі про місцеве самоврядування). Наявність особливого предмета відання місцевого самоврядування дозволяє порушувати питання про наявність недержавного публічного інтересу у сфері місцевого самоврядування. Публічний інтерес на муніципальному рівні — це інтерес територіальної громади, задоволення якого служить умовою і гарантією її існування і розвитку.

Місцеве самоврядування здійснюється у визначених законодавством України про місцеве самоврядування муніципально-територіальних одиницях, з огляду на що владні повноваження місцевого самоврядування мають локально-територіальний характер. Територія місцевого самоврядування є межею формування територіальної громади, дії органів, створених територіальною громадою.

Місцеве самоврядування здійснюється за допомогою поєднання інститутів безпосередньої і представницької демократії. Специфіка сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування в Україні полягає в тому, що положення про право територіальних громад безпосередньо вирішувати питання місцевого значення не можна абсолютизувати. Прийняття оперативного і кваліфікованого рішення питання значною мірою залежить від числа і компетентності учасників його обговорення. І тому саме органи та посадові особи місцевого

самоврядування відіграють найбільш активну роль у сучасній публічно-самоврядній практиці.

Правова, організаційна і матеріально-фінансова відособленість місцевого самоврядування від державної влади — особливість, яку у муніципально-правовій науці найчастіше називають однією з перших, а іноді й обмежуються нею при характеристиці особливостей місцевого самоврядування.

Правова відособленість місцевого самоврядування виявляється в тому, що правові акти місцевого самоврядування, за деякими виключеннями, не підлягають реєстрації з боку держави і, будучи за юридичною силою підзаконними, становлять певну ієрархічну систему, що має відносну самостійність, стійкість та автономність функціонування.

Організаційна відособленість місцевого самоврядування виявляється в тому, що органи місцевого самоврядування не належать до системи органів держави і самостійно визначають свою внутрішню структуру і взаємодію з іншими елементами суспільства. Служба у цих органах є самостійним різновидом публічної служби.

Матеріально-фінансова відособленість місцевого самоврядування виявляється в тому, що значна частина фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій місцевого самоврядування, виділяється за рахунок місцевих бюджетів, а також у тому, що представницькі органи місцевого самоврядування самостійно встановлюють місцеві податки, збори та розміри їх ставок у визначених межах.

Досліджуючи правову, організаційну та матеріально-фінансову відособленість місцевого самоврядування від державної влади як особливість місцевого самоврядування, необхідно враховувати той факт, що місцеве самоврядування зовсім не протиставляється державній владі.

Узагальнюючи викладене вище, можна зробити такі висновки про юридичні ознаки й властивості місцевого самоврядування в Україні:

1) місцеве самоврядування структурується в системі публічної влади у формі публічно-самоврядної влади в процесі усвідомлення державою наявності інших, недержавних, інтересів — інтересів локального характеру, які не збігаються з державними, але і не є антагоністичними щодо них;

2) суб'єктом права місцевого самоврядування є територіальна громада, що складається з жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах певної території;

3) основною метою структурування місцевого самоврядування в системі публічної влади є найбільш ефективне вирішення питань місцевого значення;

4) органи місцевого самоврядування, які здійснюють публічно-самоврядну владу, не є складовою частиною державного механізму управління. Разом із тим місцеве самоврядування — це не «держава в державі». На місцеве самоврядування держава впливає багатьма способами (правовими, фінансовими та ін.);

5) місцеве самоврядування має ознаки, які властиві публічному управлінню: спеціальний апарат, який здійснює цю владу; безперервність у часі; здійснення влади на певній території стосовно всіх осіб, що знаходяться на ній; мож-

ливість використання засобів законодавчо інституційованого примусу; встановлення податків і зборів; самостійне формування бюджету.

У свою чергу, підсумовуючи юридичні ознаки й особливості місцевого самоврядування, його можна визначити як публічно-самоврядну владу, що представляє інтереси територіальної громади, органи якої не належать до системи органів державної влади, що володіє необхідними атрибутами влади і наділена законодавством України повноваженнями для вирішення питань місцевого значення.

Здійснення місцевого самоврядування тісно пов'язане з використанням різних правових засобів впливу. Влада повинна мати ефективні інструменти реалізації, зокрема можливість видавати акти — документи, в яких вона виражає свої веління. Не є виключенням у цьому плані місцеве самоврядування.

Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування відіграють важливу роль у механізмові правового регулювання, оскільки вони є способом вираження правових норм. Вони виступають головним правовим засобом здійснення місцевим самоврядуванням владних повноважень на підвідомчій території. Їм належить значне сумарне місце у правовій системі.

Правові акти місцевого самоврядування приймаються (видаються) в результаті певного комплексу правовідносин, по відношенню до якого уявляється за доцільне використовувати поняття «муніципальна нормотворчість». Це поняття чітко віддзеркалює суб'єктно-діяльнісні характеристики муніципальних нормотворчих правовідносин, що полягають у спрямованих на виявлення волі територіальної громади, формування у відповідності до неї владних імперативів, закріплення цих імперативів в актах прямої правотворчості або в нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування.

Муніципальні нормотворчі правовідносини відрізняються від інших правовідносин за призначенням, змістом, характером. Вони виникають з приводу спеціальних об'єктів і здійснюються певним колом повноважних суб'єктів.

Об'єктом муніципальних нормотворчих правовідносин є повноваження щодо підготовки і прийняття нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Суб'єктами муніципальних нормотворчих правовідносин, крім органів і посадових осіб місцевого самоврядування, можуть бути й інші суб'єкти права, наділені спеціальною правосуб'єктністю.

Зміст муніципальних нормотворчих правовідносин визначається їхньою цільовою функцією і полягає у наданні права чи покладанні обов'язку здійснити ту чи іншу матеріальну-технічну дію, спрямовану на створення нормативно-правового акта, за допомогою якого встановлюються, змінюються чи скасовуються правові норми.

Муніципальна нормотворчість є правовою діяльністю. Як правова діяльність, вона спрямована на досягнення визначених цілей, підкоряється певним принципам, характеризується певними юридичними властивостями, вимагає ретельної юридичної регламентації.

Цілі є спонукальною силою діяльності всякого суб'єкта, вони визначають методи, способи, засоби, етапи і темп її досягнення.

Цілі муніципальної нормотворчості можна поділити на конкретну й абстрактні. Конкретна мета — це мета, для досягнення якої точно відомі засоби, шляхи, етапи і способи її реалізації, а абстрактна мета — це мета, яка уявляється в цілому. Обидва види цілей муніципальної нормотворчості тісно пов'язані між собою: досягнення конкретної мети є певною сходинкою до досягнення абстрактної мети.

Конкретною метою муніципальної нормотворчості є встановлення правових норм. Ця мета обумовлена соціальним призначенням муніципальної нормотворчості. Інші прояви муніципальної нормотворчості (зміна або скасування правових норм) мають підлегле, допоміжне значення для створення внутрішньо погодженої системи правових норм.

Для визначення ефективності муніципальної нормотворчості констатації досягнення конкретної мети — створення правових норм — явно недостатньо, необхідне досягнення абстрактних цілей (проміжної і кінцевої).

Проміжна абстрактна мета муніципальної нормотворчості обумовлена загальним призначенням правових норм — врегулювання певних суспільних відносин. Кінцева абстрактна мета муніципальної нормотворчості обумовлена призначенням самого місцевого самоврядування в сучасному суспільстві — вирішення питань місцевого значення. Місцеве самоврядування відображає дві об'єктивні соціальні потреби: необхідність ефективного управління і розвиток демократії. Чим є складнішим суспільство, тим складніше керувати економічними та соціальними процесами з центру. Тому створення в демократичній державі ефективної системи місцевого самоврядування пов'язане із завданням децентралізації управління, передачі на місця питань, які там можуть вирішуватися найбільш успішно. Разом із тим місцеве самоврядування сприяє забезпеченню свободи особи, її самовираженню, розвитку в громадянах самостійності.

Принципи муніципальної нормотворчості можна поділити на загальні і спеціальні. Загальні принципи муніципальної нормотворчості є екстраполяцією загальних принципів правотворчості. До них належать: гуманізм, законність та інше. Спеціальні принципи муніципальної нормотворчості визначають суть цієї діяльності. До них належать: принцип субсидіарності; принцип об'єднання місцевих і державних інтересів; принцип повноти нормотворчих повноважень з питань місцевого значення. Окрему групу спеціальних принципів муніципальної нормотворчості становлять процедурно-процесуальні принципи.

До загальних юридичних властивостей муніципальної нормотворчості як різновиду правотворчості належить її соціальне призначення, що полягає у встановленні певних стандартів, вимог до поведінки учасників правовідносин.

Особливі юридичні ознаки муніципальної нормотворчості віддзеркалюють функціональне призначення місцевого самоврядування, формою реалізації якого вона є. За допомогою муніципальної нормотворчості одержує вираження воля суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної громади. Муніципальна нормотворчість здійснюється територіальною громадою безпосередньо чи че-

рез органи місцевого самоврядування. Предметом правового регулювання нормативно-правових актів, які створюються в рамках муніципальної нормотворчості, є переважно питання, віднесені до предмета відання місцевого самоврядування, тобто питання місцевого значення.

Муніципальні нормотворчі повноваження безпосередньо пов'язані з муніципально-територіальним устроєм, тому що публічно-самоврядна влада здійснюється на певній території. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування виступають правовим засобом здійснення владних повноважень на локалізованій території, через що їхня сфера дії обмежена відповідною територією адміністративно-територіальної одиниці і колом суб'єктів, що знаходяться на цій території.

Муніципальна нормотворчість здійснюється в правовому просторі, «окресленому» законодавством України. Муніципальні нормотворчі правовідносини підпадають під дію норм конституційного права. Особливості розглянутих відносин обумовлюють певну специфіку правових норм, які їх регулюють, останні вимагають спеціального аналізу з метою виявлення властивих їм ознак.

Незважаючи на зовні значний обсяг, законодавство України про місцеве самоврядування характеризується непогодженістю і численними прогалинами з цілого ряду питань публічно-самоврядної практики, у тому числі з питань організаційно-правового забезпечення та технології муніципальної нормотворчості.

Неповне і непослідовне правове регулювання муніципальної нормотворчості негативно позначається на її якості, істотно знижує її нормативно-правовий потенціал. Дослідження юридичних ознак муніципальної нормотворчості сприятиме удосконаленню її нормативної бази. У зв'язку з цим уявляється за необхідне внести до законодавства України ряд новел.

На першому етапі необхідно якнайшвидше прийняти закон про нормативно-правові акти, у структурі якого повинен бути підрозділ про нормативно-правові акти місцевого самоврядування. Надалі варто провести кодифікацію всього масиву законодавства про місцеве самоврядування у вигляді Муніципального кодексу, у структурі якого обов'язково повинен міститися підрозділ про нормативно-правові акти місцевого самоврядування.

### *Література*

1. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадського суспільства // *Право України*. — 2001. — № 12.
2. Чеботарев Г. Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации. — Тюмень, 1995.
3. Шугрица Е. С. Муниципальное право. — М.: Дело, 2000.
4. Баймуратов М. А. Публичная самоуправленческая (муниципальная) власть и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости // *Политика и право*. — 2004. — № 3.
5. Орвік М. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні // *Юридический вестник*. — 1997. — № 4.
6. Чиркин В. Е. Государствоведение. — М.: Юрист, 1999.