

Принципи законності в діяльності місцевого самоврядування

The principle of legality in the activities of local government

Олена Донченко

Ключові слова:

місцеве самоврядування, законність, принципи, децентралізація.

Key words:

local government, legality, principles, decentralization.

Постановка проблеми. Функціонування в державі ефективного місцевого самоврядування – показник рівня демократії та одна з визначальних умов побудови правової держави та громадянського суспільства. Адже саме через місцеве самоврядування реалізовується ідея здійснення влади народом без посередньо, вирішуються важливі питання взаємодії держави, територіальної громади, особи¹.

На сучасному етапі розвитку України як демократичної правової держави важливу роль відіграє запровадження реформи з децентралізації влади, яка полягає в утвердженні демократичного управління, передачі владних повноважень територіальним органам, забезпеченні широкій участі громадян в управлінні справами держави та суспільства в цілому².

Це вказує на необхідність перегляду основ, на яких будується система місцевого самоврядування в Україні, і принципів, на яких ґрунтується його робота. Принципи місцевого самоврядування як основа його організації та функціонування встановлені Європейською хартією місцевого самоврядування та Конституцією України, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Передача повноважень адміністративно-політичного центру на місця має певні ризики і тому потребує особливої уваги щодо дотримання саме принципів законності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування досліджують багато вітчизняних вчених, наприклад С.В. Павленко, М.В. Бублій, В.В. Мамонова, І.М. Грищенко, М.В. Грищук.

Мета статті. Метою публікації є проведення теоретико-правового аналізу принципів законності в діяльності органів місцевого самоврядування України в контексті децентралізації влади та їх закріплення у вітчизняному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на досить поширене використання категорії «законності» в тексті законодавчих актів, у навчальній і науковій літературі єдине розуміння сутності цього явища так і не знайдено. Так, деякі автори вважають, що «законодавчого визначення поняття законності, як і поняття закону, не існує»³.

Інші під законністю розуміють «режим (стан) відповідності дій, поведінки, діяльності посадових осіб, громадян і юридичних осіб законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті неухильного додержання останніх усіма суб'єктами права»⁴.

¹ Донченко О.І. Діяльність органів самоорганізації населення: теоретико-правовий аналіз / О.І.Донченко // Науковий вісник ОНУ ім. І.І. Мечникова : зб. наук. пр. – 2015. – Т. 20. – Випуск 2 (27). – С. 23.

² Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності / Т.І. Гладка // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dyu.nauka.com.ua/?n=12&y=2015>.

³ Пономаренко Г.О. Способи підтримання законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави / Г.О. Пономаренко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки. – 2007. – Вип. 74–76. – С. 92.

⁴ Сучасна правова енциклопедія / [О.В. Зайчук та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, акад. Нац. акад. прав. наук України О.В. Зайчука ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К. : ЮрінкомІнтер, 2013. – С. 68.

Узагальнюючи погляди вчених на поняття законності, зазначимо, що в навчальній і науковій літературі законність характеризується як принцип діяльності, як метод керівництва суспільством, як режим (стан) суспільних відносин, що відповідає вимогам нормативно-правових актів.

У загальній теорії права під принципами законності розуміють систему керівних положень, що визначають природу законності, її місце в суспільстві, ставлення суспільства до нормативно-правових актів, сприяють дотриманню та виконанню правових приписів всіма суб'єктами права⁵.

У юридичній літературі обґрунтовується наявність різних принципів законності, що мають забезпечити ефективний, справедливий і гуманний режим суспільно-політичного життя, серед яких у діяльності місцевого самоврядування найважливішими є такі:

1. Принцип єдності та загальності законності полягає в забезпеченні єдності розуміння нормативно-правових актів усіма учасниками правовідносин, на кожній адміністративно-територіальній одиниці, встановлення рівних можливостей і відповідальності сторін за порушення закону, але враховуючи історичні, кліматичні, етнокультурні особливості певної адміністративно-територіальної одиниці.

Для підтвердження цієї вимоги доцільно звернутися до запропонованої І.М. Грищенко підгрупи принципів, які мають враховувати історичні, економічні, культурні та ментальні особливості саме тих територій, де вони будуть запроваджуватись рішеннями відповідних рад. Суть запропонованих принципів визначено як історично обумовлені ідеї та норми, які покладені в основу організації та діяльності кожної територіальної спільноти, які дають змогу узгоджено діяти усім елементам врядування та забезпечують реальне представництво інтересів громади. Введення запропонованих принципів у діяльність місцевих рад (шляхом внесення змін у чинні регламенти рад) дасть можливість забезпечити відкритість і прозорість роботи у ухваленні рішень ради, підвищить довіру людей до влади і, як результат, активізує громадян до участі в суспільних справах, забезпечить контроль за обов'язковістю виконання рішень органів місцевого самоврядування всіма суб'єктами господарювання на відповідній території⁶.

Особливого значення такі особливості (історичні, економічні, політичні та ментальні) набувають в сучасних умовах, коли неврегульованість статусу ряду адміністративно-територіальних одиниць викликає безліч дискусій політичного та міжнародного характеру.

2. Верховенство закону виявляється у вищій юридичній силі закону в порівнянні з іншими нормативно-правовими актами. Значення цього принципу виявляється в тому, що він забезпечує відповідність системи підзаконних та індивідуальних актів закону. Сучасна децентралізація влади сприймається як засіб надання регіонам деякої автономії та контролю над своїми власними справами, що передбачає здатність вирішувати місцеві справи стосовно освіти, культури та економічного розвитку шляхом проведення локальної нормотворчості, тобто ухвалення локальних нормативно-правових актів: актів місцевих рад, актів виконавчих комітетів місцевих рад, статутів територіальних громад тощо. Верховенство закону закріплює правило ухвалення підзаконних актів на основі, на виконання та у відповідності із законом, закріплює важливе значення Конституції як Основного закону держави, забезпечує чітку ієрархічну систему нормативно-правових актів, що покладається в основу їхнього підпорядкування та взаємодії, встановлює можливість скасування нормативного документа в разі його невідповідності чи суперечності закону.

Вимоги законності актів органів місцевого самоврядування пред'являються власне до форми, змісту та процедури їх видання. Крім того, це положення передбачає відповідність вітчизняного законодавства міжнародно-правовим стандартам. У Всесвітній декларації місцевого самоврядування визначено, що суспільні справи мають вирішуватися такими основними підрозділами місцевої влади, які є найближчими до громадян; місцеві органи повинні мати право діяти за власною ініціативою в окремо обумовлених межах; коло основних зобов'язань місцевих органів самоврядування має бути відображено в Конституції або статуті; надана місцевим органам самоврядування влада, як правило, має бути повною та виключною;

⁵ Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / [О.В. Зайчук та ін.] ; ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К. : ЮрінкомІнтер, 2008. – С. 93.

⁶ Грищенко І.М. Характеристика принципів діяльності органів місцевого самоврядування / І.М. Грищенко // Наукові праці ЧДУ імені Петра Могили : зб. наук. пр. Серія: Державне управління. – 2012. – Вип. 190. – Том 202. – С. 88. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2012/202-190-13.pdf>.

у випадках, коли центральні або регіональні структури передають повноваження місцевим органам самоврядування, останні можуть пристосувати виконання законів до місцевих умов⁷.

3. Взаємодія законності та доцільності полягає в можливості місцевого самоврядування приймати найбільш ефективні, доцільні рішення в межах правового поля, визначеного нормою права. У правовій державі, яка проголосила курс на децентралізацію, законність і доцільність взаємопов'язані. Мова йде про соціальну доцільність, тобто узгодження з метою закону, а відступ від наміченої законодавцем мети за мотивами вигоди, користі чи інших подібних міркувань є незаконним і недоцільним. У сучасних умовах ринкових відносин доцільним є, наприклад, забезпечення контролю органами місцевого самоврядування стану захисту прав споживачів.

У науковій статті В.В. Мамонової та А.В. Коваленко підкреслено, що чинна система органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів в Україні неспроможна стовідсотково здійснювати контроль щодо захисту прав споживачів на місцевому рівні, і для вирішення цієї проблеми необхідно вжити низку заходів, серед яких вдосконалення законодавства України, що регламентує контрольну діяльність органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів; внесення змін до нормативно-правових актів щодо зобов'язання створювати в органах місцевого самоврядування відділи із захисту прав споживачів⁸.

4. Невідворотність відповідальності як принцип законності полягає в тому, що за кожне помилкове рішення представник органу місцевого самоврядування має бути притягнутий до відповідальності. Статтею 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Децентралізація передбачає, що місцева влада ближча до людей і тому швидше буде притягнута до відповідальності за свої успіхи та невдачі щодо надання основних послуг, підтримки порядку, справедливого вирішення місцевих питань і суперечок. Вона прагне більш чуйно реагувати, коли ближча до народу⁹.

З іншого боку, слід звернути увагу і на відповідальність за посягання на представників органів місцевого самоврядування з приводу виконання ними своїх повноважень. Шляхом установлення кримінальної відповідальності за посягання на життя, здоров'я, власність таких представників з приводу виконання ними своїх функцій, кримінальне законодавство дозволяє органам місцевого самоврядування у законному порядку без будь-якого остраху виконувати свої конституційні обов'язки¹⁰.

Висновки. Отже, в умовах нинішньої політичної нестабільної ситуації в Україні, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії проголошений владою курс на децентралізацію без дотримання принципів законності з боку державних органів влади та місцевого самоврядування дуже легко може не «посилити» державу, а перетворити її на «дезорганізацію», і можемо отримати регіоналізацію держави, тобто посилення ролі місцевих регіональних еліт.

Тому вкрай важливим і актуальним є дослідження всіх положень принципів законності в діяльності органів місцевого самоврядування. Важливо не тільки додержуватися законів, а й створювати справедливі, правові закони. Як наслідок, суспільство отримує «міцний» і «досконалий» правопорядок, який знаходиться в прямій залежності від дотримання принципів законності.

Управлінська діяльність представників органів місцевого самоврядування вважається законною, якщо вона не виходить за межі наданих їм повноважень і здійснюється з дотриманням установленого законом порядку¹¹.

⁷ Павленко С.В. Забезпечення законності в системі місцевого самоврядування / С.В. Павленко // Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 3 (22). – С. 164–165.

⁸ Мамонова В.В. Сутність та значення діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів / В.В. Мамонова, А.В. Коваленко // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 4. – С. 177.

⁹ Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності / Т.І. Гладка // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dyu.nauka.com.ua/?n=12&y=2015>.

¹⁰ Донченко О.І. Авторитет органів місцевого самоврядування як об'єкт кримінально-правової охорони : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / О.І. Донченко ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – С. 2.

¹¹ Донченко О.І. Діяльність органів місцевого самоврядування як складова державного управління / О.І. Донченко // Правова держава : зб. наук. пр. – 2014. – № 18. – С. 31.

Анотація

Статтю присвячено здійсненню теоретико-правового аналізу принципів законності в діяльності органів місцевого самоврядування України. Розглянуті основні характеристики принципів законності в контексті децентралізації влади, а також їх закріплення у вітчизняному законодавстві.

Summary

The article is devoted to the implementation of the theoretical and legal analysis of legality in the activities of local government in Ukraine. The basic characteristics of the rule of law in the context of decentralization of power are examined and it is also consolidated in the national legislation.

Використана література:

1. Донченко О.І. Діяльність органів самоорганізації населення: теоретико-правовий аналіз / О.І.Донченко // Науковий вісник ОНУ ім. І.І. Мечникова : зб. наук. пр. – 2015. – Т. 20. – Випуск 2 (27). – С. 23–31.
2. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності / Т.І. Гладка // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?n=12&y=2015>.
3. Пономаренко Г.О. Способи підтримання законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави / Г.О. Пономаренко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки. – 2007. – Вип. 74–76. – С. 92–95.
4. Сучасна правова енциклопедія / [О.В. Зайчук та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, акад. Нац. акад. прав. наук України О.В. Зайчука ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К. : ЮрінкомІнтер, 2013. – 403 с.
5. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / [О.В. Зайчук та ін.] ; ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К. : ЮрінкомІнтер, 2008. – 688 с.
6. Грищенко І.М. Характеристика принципів діяльності органів місцевого самоврядування / І.М. Грищенко // Наукові праці ЧДУ імені Петра Могили : зб. наук. пр. Серія: Державне управління. – 2012. – Вип. 190. – Том 202. – С. 85–90. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/governmgmt/2012/202-190-13.pdf>.
7. Павленко С.В. Забезпечення законності в системі місцевого самоврядування / С.В. Павленко // Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 3 (22). – С. 163–170.
8. Мамонова В.В. Сутність та значення діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів / В.В. Мамонова, А.В. Коваленко // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 4. – С. 172–177.
9. Донченко О.І. Авторитет органів місцевого самоврядування як об'єкт кримінально-правової охорони : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / О.І. Донченко ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – 20 с.
10. Донченко О.І. Діяльність органів місцевого самоврядування як складова державного управління / О.І. Донченко // Правова держава : зб. наук. пр. – 2014. – № 18. – С. 27–32.

Олена Донченко,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри загальноправових дисциплін і міжнародного права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова