

15. База данных по запретам клонирования в разных странах [Электронный ресурс]. – Global Lawyers and Physicians / Режим доступа : <http://web.archive.org/web/20061014093243/>.

16. Комиссия по правам человека ООН. Права человека и биоэтика. Дополнительный рабочий документ (E/CN.4/Sud.2/2003/36.10.08.2003).

17. Annas G. J., Andrews L. B., and Isasi R. M. Protecting the Endangered Human: Toward an International Treaty Prohibiting Cloning and Inheritable Alterations // American Journal of Law and Medicine. – 2002. – Vol. 28. – № 2. – and 3. – P. 151–178.

18. Омарова У. А. К вопросу о правовом регулировании клонирования генома человека / У. А. Омарова, Д. К. Рашидханов // Научный вестник ДГУ. – 2003. – Вып. 5. – С. 115–121.

19. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості ВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

20. Про заборону репродуктивного клонування : Закон України від 14.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 5. – Ст. 111.

21. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині : Закон України від 16.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 377.

22. Курзова В. В. Проблеми клонування людини у контексті забезпечення біобезпеки: адміністративно-правовий аспект / В. В. Курзова // Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення : матеріали Міжнародної науково-практичної конф., м. Запоріжжя, 31.03.2011р. – ЗМГО «Істина», 2011. – Ч. 4. – С. 40–43.

23. Пашковська Т. Трансплантологія: спасіння чи заробіток? / Т. Пашковська // Юридичний Вісник України. – 2008. – № 33(685). – С. 6.

24. Порядок проведення клінічних випробувань тканинних і клітинних трансплантатів та експертизи матеріалів клінічних випробувань : Наказ МОЗ України №630 від 10.10.2007р. // Офіційний Вісник України. – 09.11.2007. – № 82. – С. 61. – Ст. 3058.

25. Кримінальний Кодекс України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

И. ЛАГУС,
заведующая отделом Главного научно-экспертного управления
Аппарата Верховной Рады Украины,
соискатель Института законодательства Верховной Рады Украины

SUMMARY

The article is concerned with the ways of improving the legal instruments for social relations regulations in the context of solving problem of differentiation between the fields of legal regulation. On the basis of analysis of existing theoretical views and effective legislation provisions of Ukraine there was concluded that due to principle of unity and separation of powers, necessity to develop democratic foundations of the society and ensuring the rule of law it is essential to consider restriction of a score of the state competent regulation authority as well as the using the narrow interpretation of the term «legislation» expedient and positive measure. It is summarized that at the local management level, where the principle of democratic decentralization of power should be applying, there is an essentiality for clear delimitation of power between local executive authorities and local self-governments.

Key words: legal instruments for social relations regulations, legislation, executive authorities, local self-governments.

* * *

Статья посвящена вопросам совершенствования механизма правового регулирования общественных отношений в контексте решения проблемы разграничения сфер правового регулирования. На основе анализа существующих теоретических взглядов и положений действующего законодательства Украины сделан вывод, что в условиях применения принципа единства и разделения государственной власти, необходимости развития демократических основ общественной жизни, утверждения принципа верховенства права и закона необходимо считать целесообразным и позитивным ограничение круга правоустанавливающих субъектов в системе органов государственной власти, применение узкой трактовки термина «законодательство». Резюмируется, что на местном управленческом уровне, где действует принцип демократической децентрализации власти, существует необходимость четкого разграничения компетенции местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, законодательство, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.

Введение. Украина, согласно ст. 1 Конституции Украины, является суверенным и независимым, демократическим, социальным, правовым государством [1]. Потребности общественного развития на базе указанных принципов требуют постоянного переосмысления и совершенствования механизма правового регулирования, способов и методов управления государством и обществом. В законодательстве Украины эти вопросы постепенно находят свое разрешение, однако имеется и много пробелов и недостатков, устранение которых связано с необходимостью всестороннего теоретического осмысления определенных проблем. К одной из таких проблем относится законодательное обеспечение эффективного функционирования органов местного самоуправления, роль и место которых в государственном механизме вызывает неоднозначные мнения.

Цель этой статьи – рассмотрение вопроса совершенствования законодательного регулирования деятельности органов местного самоуправле-

ния, как элемента демократии, в контексте решения проблемы разграничения сфер правового регулирования путем централизации и децентрализации нор-



мативно-правового регулирования общественных отношений.

Методы и использованные материалы. В данном исследовании использованы общенаучный и специально-научные методы, позволяющие прийти к выводу о целесообразности применения централизации и децентрализации нормативно-правового регулирования общественных отношений зависит от уровня и задач государственного управления, необходимости четкого разграничения компетенции местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Изложение основного материала исследования. В контексте применения принципа единства и разделения государственной власти разграничение сфер правового регулирования, осуществляемого органами государства, имеет ключевое значение. Профессор В. В. Лазарев отмечал, что «государство в соответствии с познанными им законами общественного развития, закономерностями стихийного правоогенеза определяет потребность в юридической регламентации тех или иных отношений (деятельности), определяет наиболее рациональную юридическую форму (закон, акт исполнительной власти и т. п.) и устанавливает общие нормы, придавая им авторитетом государственной власти формально-юридический, общий характер» [2, с. 87].

В этой связи особого внимания требует трактовка термина «законодательство». На современном этапе развития нашего государства все чаще предпочтение отдается его узкой трактовке, которая включает в этот термин только законодательные акты и не относит к составным элементам законодательства все нормативно-правовые акты государства. Показательной в этом смысле является точка зрения Е. П. Евграфовой, которая считает, что широкое понимание термина «законодательство» не согласовывается с понятием правового государства, и отмечает, что такое понимание указанного термина состоит в размывании авторитета законов в системе правовых актов государства, что недопустимо для правовой системы и противоречит конституционному принципу приоритетности закона в правовом регулировании общественных отношений [3, с. 15].

Следует отметить, что широкое по-

нимание термина «законодательство» берет свое начало из фактического состояния советской системы права, обусловленного ее особенностями, связанными с началом формирования указанной системы, когда собственно законов было принято мало, а большая часть общественных отношений регулировалась правовыми актами так называемых органов государственного управления, то есть подзаконными актами. В отличие от советского периода высший представительский орган современной Украины имеет статус парламента (ст. 75 Конституции Украины), члены которого (народные депутаты Украины) осуществляют свои полномочия на постоянной основе (ч. 1 ст. 78 Конституции Украины). Поэтому при эффективной организации деятельности отечественный парламент имеет реальную возможность принимать законодательные акты в необходимом для развития общества объеме, не перекладывая существенную часть правотворческой деятельности на исполнительную власть. Тем более, что согласно п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституции Украины права и свободы человека и гражданина, гарантии этих прав и свобод, основные обязанности гражданина определяются исключительно законами Украины [1].

Исходя из содержания п. 1 ч. 1 ст. 116 Конституции Украины главной задачей Кабинета Министров Украины является исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины [1]. Можно утверждать, что главная социальная роль всей системы органов исполнительной власти Украины состоит в организации жизни общества на основе законов, принятых законодательной властью, то есть в обеспечении правореализации, а не в создании новых правовых норм. Таким образом, если в процессе исполнения законов возникает необходимость нормативного регулирования определенных общественных отношений, то устанавливаемые органами исполнительной власти правила должны иметь преимущественно организационный, процедурный характер. Устанавливать же нормы материального права (устанавливающие первичные права и обязанности субъектов общественных отношений) органы исполнительной власти должны, на наш взгляд, только в случае специального уполномочия их на это законодательной властью.

Такие взгляды разделяют многие авторы. Например, Ю. О. Фрицкий считает, что деление государственной власти в Украине на ветви значительно ограничило нормотворчество исполнительной власти и главным средством в ее деятельности стало распорядительство, обеспечивающее осуществление практических мероприятий относительно воплощения в жизнь законов и других правовых актов Верховной Рады и Президента Украины [4, с. 271]. Исходя из этого он считает правильным лишение аппарата управления статуса фактического законодателя, ориентирования субъектов исполнительной власти не на правоустановление, а на правоприменение [4, с. 292].

Идея централизации нормативного регулирования государством общественных отношений, те есть ограничения круга правоустанавливающих субъектов в системе органов государственной власти, отстаивалась некоторыми советскими авторами, а также предлагается в настоящее время многими отечественными и зарубежными учеными. В Украине это в значительной степени связано с проблемами внедрения в общественные отношения принципа верховенства права и закона. Известно, что попытки «подкорректировать» требования закона в нормативно-правовых актах органов исполнительной власти, органов местного самоуправления достаточно распространенное явление в отечественной правовой жизни. Практика издания нормативно-правовых актов в системе органов исполнительной власти изобилует многочисленными примерами нарушения принципа верховенства права и закона и ведет к подмене этого принципа субъективизмом отдельных должностных лиц. Очень часто в таких актах закрепляются узковедомственные интересы (возмутительные примеры далеких от норм закона и несправедливых правил, установленных организациями типа «водоснабжения» также имеются), что очень негативно влияет на состояние законности в общественных отношениях, затрудняет реализацию гражданами своих законных прав. Поэтому в настоящее время уделяется внимание не только разграничению сфер законодательного и правоприменительного регулирования. Все больше не поддерживается практиковавшееся ранее увлечение так



называемым «ведомственным нормотворчеством» или «ведомственным законодательством», нарушение принципа законности в котором, в данный момент жизни общества очень слабо контролируется и редко исправляется.

В этом вопросе обращает на себя внимание подход, примененный в Законе Украины «О центральных органах исполнительной власти». В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 7 указанного Закона к основным заданиям министерства как органа, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в одной или нескольких сферах, среди прочего, принадлежит обеспечение нормативно-правового регулирования, а в ст. 15 закреплен ряд положений, касающихся актов министерств, имеющих нормативно-правовой характер [5]. Одновременно относительно содержания актов других центральных органов исполнительной власти имеются некоторые ограничения. В частности, исходя из смысла ст. 23 того же Закона приказы других центральных органов исполнительной власти могут быть только организационно-распорядительного характера [5]. И хотя издание правовых актов организационно-распорядительного характера, по сути, не исключает возможности размещения в их тексте положений общего характера с признаками нормативности, анализ приведенных норм закона позволяет сделать вывод, что украинский законодатель все-таки имел целью сокращение ведомственного нормотворчества.

Вместе с тем, если тенденцию централизации нормативного регулирования на центральном уровне, особенно касающуюся регламентации нормотворческой деятельности высшего (Кабинета Министров Украины) и центральных органов исполнительной власти в Украине, в целом можно считать прогрессивной, то на местном управленческом уровне потребности современного общественного развития обуславливают иные подходы – применение принципа демократической децентрализации власти и гарантирование деятельности органов местного самоуправления.

В законодательстве Украины к ведению местного самоуправления отнесено решение существенной части общественных дел. Анализ сути возложенных законом на органы местного

самоуправления многочисленных полномочий относительно регулирования на местах различных сфер общественной жизни позволяет прийти к выводу, что они могут реализовываться путем принятия (издания) органами местного самоуправления на свое усмотрение нормативно-правовых актов, как наиболее универсальной формы организации общественной жизни. Как справедливо считает Рабинович П.М. властные полномочия государственного органа состоят в возможности устанавливать формально обязательные правила поведения общего или индивидуального характера (юридические предписания) и добиваться, обеспечивать их исполнение [6, с. 59]. Это касается и органов местного самоуправления, основное функциональное назначение которых состоит в исполнении на местах тех же задач и функций, которые исполняют органы исполнительной власти. Участие органов местного самоуправления в осуществлении правотворческой функции государства путем принятия нормативных актов является характерной чертой правового статуса указанных субъектов, подтверждающей их государственно-правовую природу [7, с. 492].

Однако оригинальность органов местного самоуправления, как субъектов социального управления, вызывает неоднозначные взгляды и дискуссии относительно природы власти этих органов и соответственно пределов их нормотворчества. Представляется, что в концептуальном отношении правильно рассматривать местное самоуправление как форму децентрализации государственного управления, которое есть проявлением реализации прежде всего исполнительной власти [7, с. 532].

В то же время целесообразно уточнить, что в основу Европейской хартии местного самоуправления, положения которой ратифицированы Законом Украины № 452/97 – ВР от 15.07.97 р. [8] (далее по тексту – Хартия) и ныне есть частью национального законодательства Украины, положен подход к местному самоуправлению как важному элементу в процессе развития демократии, эффективного управления и децентрализации власти. Из этого вытекает необходимость демократического формирования органов местного самоуправления, которые должны иметь широкую автономию

относительно своих функций, путей и средств осуществления этих функций, а также ресурсы, необходимые для их исполнения (Преамбула Хартии). То есть речь идет о реализации принципа демократической децентрализации власти и обеспечении участия граждан в управлении публичными делами. Тем самым целью Хартии является предоставление органам местного самоуправления возможностей для эффективного участия в процессе принятия решений относительно всех вопросов местного значения.

В этом контексте заслуживает внимания точка зрения Т. С. Смирновой, которая отметила, что «в теории права децентрализация государственной власти характеризуется передачей прав принятия решений по вопросам местного значения органам, не пребывающим в иерархическом подчинении центральным органам исполнительной власти, а, как правило, избираются заинтересованными в решении этих вопросов гражданами (территориальными сообществами)» [9, с. 11-12]. Этот подход согласуется с положениями ч. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления [8], где предусмотрено, что местное самоуправление означает право и способность местных властей, в пределах закона, осуществлять регулирование и управление существенной частью общественных дел, под их собственную ответственность и в интересах местного населения. При этом местные власти, в пределах закона, имеют полное право действовать по собственной инициативе относительно любого вопроса, не изъятых из сферы их компетенции и решение которого не поручено никакому другому органу (ч. 2 ст. 4 Хартии) [8].

Необходимо отметить, что этот подход, фактически, реализован в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине», который содержит ряд положений, прямо предусматривающих право органов местного самоуправления принимать определенные виды нормативно-правовых актов: о порядке внесения местной инициативы (ч. 2 ст. 9); уставы территориальных сообществ сел, поселков, городов (ч. 1 ст. 19); определять содержание, описание и порядок использования символики территориальных сообществ сел, поселков, городов (ч. 3 ст. 22), утверждать программы социально-экономического и культур-



ного развития соответствующих административно-территориальных единиц, целевых программ по другим вопросам местного самоуправления (п. 22 ч. 1 ст. 26); утверждать местный бюджет (п. 23 ч. 1 ст. 26); устанавливать в соответствии с законодательством правила по вопросам благоустройства территории населенного пункта, обеспечения в нем чистоты и порядка, торговли на рынках, соблюдения тишины в общественных местах, за нарушение которых предусматривается административная ответственность (п. 44 ч. 1 ст. 26); принятие в пределах, определенных законом, решений по вопросам борьбы со стихийным бедствием, эпидемиями, эпизоотиями, за нарушение которых предусмотрено административную ответственность (п. 45 ч. 1 ст. 26) и многие другие [10].

Вместе с тем характерной особенностью закрепленных в положениях законодательства Украины полномочий органов местного самоуправления является то, что они тесно вмонтированы в деятельность местных органов исполнительной власти. При этом значительную часть полномочий исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов составляют так называемые «делегированные» полномочия органов исполнительной власти. Однако в пределах делегированных полномочий органы местного самоуправления действуют не автономно, а под контролем соответствующих государственных органов, поскольку делегирование не есть формой их полной передачи (деволюции) тому, кому они делегируются. Эти полномочия остаются полномочиями соответствующих государственных органов [11, с. 65]. В связи с этим обеспечение правовой автономности принимаемых органами местного самоуправления нормативно-правовых актов выглядит трудной задачей. Кроме того, не совсем понятны философия и механизм контроля за содержанием таких актов, поскольку исходя из ст. 142 Конституции Украины акты органов местного самоуправления могут быть отменены только в связи с их незаконностью и только в судебном порядке [1]. Аналогичное правило содержится и в ч. 2 ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которому любой административный надзор за деятельностью местных властей, как правило, имеет целью только обеспечение

соблюдения закона и конституционных принципов [8]. То есть целью административного надзора за актами органов местного самоуправления может быть только оценка их правомерности, хотя понятно, что законные, но не эффективные нормативно-правовые акты органов местного самоуправления могут существенно усложнять взаимодействие этих органов с местными органами исполнительной власти.

Кроме того, децентрализация нормативно-правового регулирования общественных отношений на местном уровне, в той форме, в которой она реализована в законодательстве Украины, создает проблему дублирования полномочий местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Очевидно, ее решение возможно только путем четкого исполнения п. 4 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, где устанавливается, что полномочия, которыми наделяются местные власти, как правило, должны быть полными и исключительными.

В этом контексте важной задачей относительно совершенствования законодательства является исправление проблемы достаточно схематичного и нечеткого разграничения полномочий органов, функционирующих на местном уровне в сфере исполнительной власти. Для этого необходимо дальнейшее изучение нового концептуального подхода к объему и характеру компетенции органов местного самоуправления, в основу которого желательно положить не количество властных полномочий, финансирование которых, как известно, вызывает существенные трудности, а вопросы, решение которых обеспечит консолидированное взаимодействие органов местного самоуправления с различными социальными группами в интересах и государства, и местного населения.

Выводы. Решение государством, в лице его органов, задач по соблюдению и охране прав граждан требует дифференцированного подхода к осуществлению правотворческой функции на различных уровнях государственного механизма. Наряду с потребностями некоторого ограничения деятельности центральных органов государственной власти в вопросах правотворчества, на местном уровне в вопросах правоприменения основной задачей является децентрали-

зация принятия властных решений в пользу органов местного самоуправления. Это, в свою очередь, требует четкого законодательного размежевания полномочий местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, включая реформирование подходов к сути и характеру полномочий органов местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 01.10.2010. – № 72/1. – Ст. 2598.
2. Общая теория государства и права // Под редакцией д. ю. н., проф. В. В. Лазарева, издание третье переработанное. – Москва : Юрист, 2003. – 517 с.
3. Євграфова Є. П. Система національного законодавства в контексті права (лібертарно-легістський підхід) : монографія. – К. : КНТ, 2007. – 184 с.
4. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування : монографія. – Д. : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2006.
5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 року № 3166-VI // Голос України. – 09.04.2011. – № 65.
6. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Видання 5-те, зі змінами. – К. : Атіка. – 2001. – 176 с.
7. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. – К. : Парламентське видво, 2007. – 576 с.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. // Офіційний вісник України. – 04.06.2013. – Ст. 1418.
9. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. – К. : Вид-дім «КМ Академія», 2001. – 262 с.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 25.06.1997. – № 24. – Ст. 170.
11. Корнієнко М. І. : навч. посібник // Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи. – К. : Алерта, 2005. – С. 65