

норм социалистического права.: Дис ...д-ра юрид. наук. Волгоград, 1983. 9. Гаращук В.М. Сутність, принципи та гарантії законності // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб.- Х., 2000. Вип. 42. 10. Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. 1999. № 5. 11. Гаращук В.М. Про взаємозв'язок права, законодавства й законності // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. Х., 2001. Вип. 48. 12. Муромцев Г.И. Юридическая техника (некоторые теоретические аспекты) // Правоведение. 2000. № 1. 13. Пугинский Б.И. О норме права // Вестник московского университета. 1999. № 5. 14. Тацій В.Я. Проблеми формування правової політики в Україні // Вісник Академії правових наук України. 1994. № 2. 15. Ткаченко В.Д. Функціональне призначення законності // Вісник Академії правових наук. 1996. № 6. 16. Кучма Л.Д. Податкова служба – одна з ключових систем державного управління: Виступ з нагоди Дня податкової служби України 30 жовтня 2000 р. // Урядовий кур'єр. 2000. № 2002. 17. Кучма Л.Д. Авторитет влади визначається насамперед авторитетом податківців (Із виступу з нагоди професійного свята податківців) // Крок. 2002. № 21. 18. Відомості Верховної Ради України. 19. Кушнарєва Т.Є. Податкові органи в системі суб'єктів податкових правовідносин. Дис ...канд. юрид. наук. Х., 2000. 20. Витрук Н.В. Субъекты закона и законности (Общая теория государства и права). Академический курс в 2 т. / Под ред. проф. М.Н. Марченко. М., Т. 2., 1998. 21. Шараев С. Ю. Законность и правопорядок в сфере налоговых отношений // Законодательство и экономика. 1998. №3. 22. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1991. 23. Гаращук В. М. Дисципліна в державному управлінні // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. Х., 2000. Вип. 43. 24. Васьков П.Т. Государственная дисциплина в СССР. М., 1960. 25. Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М., 1970. 26. Советское административное право: Методы и формы государственного управления / Под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева и др. М., 1977. 27. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999.

Надійшла до редколегії 13.06.03

М.Я. Петренко

ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ПРАВОПОРЯДКУ

Проблема форм діяльності органів публічної влади є однією з найбільш дискусійних у сучасному державознавстві, про що свідчить розмаїтість думок щодо питання про їх поняття і класифікацію. Значний внесок у розробку загальної проблеми функцій органів публічної влади внесли В.Б. Авер'янов, Г.В. Барабашев, А.А. Безуглов, О.Є. Кутафін, Б.М. Лазарєв, О.Ф. Фрицький, К.Ф. Шеремет та ін. Водночас проблема форм діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності й правопорядку, хоч і розроблялася деякими вченими (М.Ф. Селівон, О.М. Солоненко, І.К. Туркевич та ін.), однак і досі не отримала комплексного вирішення.

На наш погляд, прогресу у вирішенні цієї проблеми можна досягти шляхом застосування формально-юридичного та системно-структурного методів дослідження, на основі аналізу чинного законодавства та практики

діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності й правопорядку на підвідомчій території.

Найбільш обґрунтованою і конструктивною видається позиція тих учених, які, розглядаючи форми діяльності як особливий структурний елемент правового статусу органів публічної влади, розмежовують правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми їх діяльності в залежності від характеру породжуваних наслідків.

Правові форми являють собою однорідну діяльність, яка пов'язана з прийняттям правових актів і тягне за собою юридично значимі наслідки. У межах досліджуваної теми доцільно виділити чотири основних форми юридичної (правової) діяльності органів місцевого самоврядування: *установчу, правову, правозастосовчу, контрольно-наглядову*.

Установча форма діяльності спрямована на структурні перетворення в системі муніципального управління і суспільному організмі. Серед органів місцевого самоврядування така форма діяльності притаманна місцевим радам та їх виконавчим комітетам. В аспекті досліджуваної теми особливий інтерес становить створення тих муніципальних структур, які безпосередньо забезпечують законність і правопорядок, здійснюють юрисдикційну діяльність тощо.

Зокрема, сільські, селищні, міські ради за поданням відповідного місцевого голови приймають рішення про утворення виконавчого комітету, який згідно зі ст.219 КпАП України наділений повноваженнями щодо розгляду справ про деякі адміністративні правопорушення [1].

Відповідно до положень п.39 і 52 частини першої ст.26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад вирішуються питання про створення міліції, яка утримується за рахунок коштів місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби [2]. На сьогодні в Україні накопичено достатній досвід створення і функціонування місцевих підрозділів з охорони громадського порядку. Аналіз існуючої в цій сфері практики дає можливість виділити три основних моделі організації таких підрозділів: харківська, львівська і кам'янець-подільська. Передовий досвід тих міст, в яких вже кілька років успішно функціонують муніципальні підрозділи охорони громадського порядку, спонукають місцеве самоврядування й інших населених пунктів до запровадження власних правоохоронних структур.

Ч.1 ст.38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.. Згідно зі ст.215 КпАП адміністративні комісії утворюються відповідними органами місцевого самоврядування у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря, а також членів комісії. Порядок діяльності цих комісій встановлюється КпАП та іншими законодавчими актами України. Адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних у місті рад утворюються у разі надання

районний у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою.

Частина перша ст.214 КпАП визначає підвідомчість справ адміністративних комісій при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад негативним способом: вони вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених цим Кодексом до відання інших органів (посадових осіб). Підвідомчість справ адміністративним комісіям при виконавчих органах місцевих рад деталізована ст.218 КпАП України і є дуже широкою.

Установчі провадження, що здійснюються місцевими радами та їх виконками, завершуються прийняттям установчих правових актів, що називаються рішеннями.

Правотворча форма – це діяльність суб'єктів щодо створення правових норм, їх зміни і скасування. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» не міститься чіткої вказівки на те, які саме органи місцевого самоврядування можуть приймати нормативні правові акти. Зміст повноважень органів місцевого самоврядування, закріплених чинним законодавством України, дає підстави стверджувати, що нормотворчість притаманна як представницьким, так і виконавчим органам місцевого самоврядування. Однак у сфері забезпечення законності та правопорядку прийняття нормативних актів є прерогативою місцевих рад.

Нормотворча форма діяльності місцевих рад здійснюється шляхом прийняття ними рішень нормативного характеру, затвердження регламенту ради, статуту територіальної громади, положень про символіку територіальної громади, про постійні комісії ради, про відділи, управління та інші виконавчі органи ради, про Президію ради тощо.

Нормативні акти органів місцевого самоврядування є підзаконними актами, яким властиві ознаки, спільні для всієї системи підзаконних нормативних актів держави. Вони наділяються юридичною формою письмового акта – документа із суворо визначеними реквізитами, мають юридичну чинність, сферу застосування, регулятивний характер, характеризуються нормативністю, публікуються в офіційних виданнях місцевого значення. Локальний характер нормативних актів органів місцевого самоврядування проявляється в територіально обмеженій сфері їх дії: вони обов'язкові до виконання усіма розташованими на відповідній території підприємствами, організаціями, установами (незалежно від їх організаційно-правових форм), а також посадовими особами і громадянами.

Разом з тим вони посідають особливе місце в системі підзаконних нормативних актів. Специфіку кожного з них необхідно враховувати при їх підготовці, щоб уникнути підміни змісту, структури та юридичної чинності і тим самим не ускладнити їх розуміння і застосування громадянами і посадовими особами. Адже завдяки вміщеним у них правовим приписам виключається стихійність і анархічність, установлюється відповідний правовий порядок у суспільстві, передбачений вищим загальним правовим актом – Конституцією.

Нормотворча діяльність місцевих рад у сфері забезпечення законності й правопорядку досить чітко визначена чинним законодавством. Зокрема, п.44 частини першої ст.26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях. Відповідальність за порушення правил, встановлених сільськими, селищними, міськими радами, передбачена ст.ст.152, 159 і 182 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Відповідно до ч.12 ст.15 Закону «Про державне регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами» на місцеві ради покладено обов'язок визначення місць, в яких забороняється роздрібна торгівля алкогольними напоями або тютюновими виробами [3]. Ч.1 ст.6 Закону України «Про дорожній рух» покладає на місцеві ради встановлення порядку забезпечення охорони транспортних засобів на платних стоянках та в колективних гаражах [4].

На наш погляд, доцільно розширити коло нормотворчих повноважень місцевих рад. Зокрема, в умовах всесвітньої боротьби з алкоголізмом і курінням представницьким органам місцевого самоврядування слід надати право встановлювати перелік громадських місць, забороняється куріння і вживання спиртних напоїв (стадіони, дитячі майданчики, заклади культури, освіти, охорони здоров'я тощо). Водночас слід передбачити заходи адміністративної відповідальності за куріння і вживання спиртних напоїв у заборонених місцях.

Відповідно до ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» нормативні рішення ради приймаються на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради відкритим або таємним голосування. Таке рішення може бути зупинене головою ради, сільським, селищним, міським головою в 5-денний строк і внесено на повторний розгляд із обґрунтуванням зауважень. Рада в цьому випадку зобов'язана в 2-тижневий строк повторно розглянути рішення і в разі відхилення зауважень підтвердити попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради. Рішення набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів.

До правотворчої форми діяльності тісно примикає розробка і прийняття різного роду місцевих програм і планів. Ці документи є декларативно-нормативними актами, оскільки визначають такі цілі й завдання органів місцевого самоврядування на певний період, досягнення яких стає юридичним обов'язком зазначених органів. Вони відіграють роль певного нормативно-ціннісного орієнтиру в діяльності всіх муніципальних органів. Зокрема, органи місцевого самоврядування розробляють і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адмі-

ністративно-територіальних одиниць, місцеві програми профілактики і запобігання поширенню алкоголізму, наркоманії, токсикоманії та СНІДу серед населення тощо). У кожному з таких документів обов'язково зазначаються цілі й заходи, пов'язані із забезпеченням законності й правопорядку на відповідній території. Однак найсуттєвішими у досліджуваній сфері є, безумовно, програми профілактики злочинності.

Правозастосовча форма – це діяльність, за допомогою якої забезпечується безперервність процесу реалізації нормативно-правових приписів шляхом наділення одних учасників правовідносин суб'єктивними правами і покладення на інших відповідних юридичних обов'язків або шляхом розгляду (вирішення) питань про наслідки правових суперечок і правопорушень, а також і притягнення винних до юридичної відповідальності. Різновидами правозастосовчої діяльності є правонаділяюча та правоохоронна. У сфері забезпечення законності та правопорядку органами місцевого самоврядування застосовуються обидва різновиди правозастосування.

Правозастосовча форма реалізується через прийняття рішень ради індивідуального характеру, висновків і рекомендацій постійних комісій ради, рішень президій обласної, районної ради. В діяльності виконкомів правозастосовча форма здійснюється шляхом прийняття рішень з питань організації й поточної роботи, а також діяльності щодо виконання законодавства України та рішень місцевих рад.

Прикладом обох різновидів правозастосовчої діяльності органів місцевого самоврядування може слугувати реалізація ними ст.105 Цивільного кодексу України (далі – ЦК), який передбачає, що за позовом виконавчого комітету районної, міської, районної в місті ради самовільно збудований будинок або частина його можуть бути безоплатно вилучені судом і зараховані до фонду місцевої ради або за рішенням виконкому районної, міської, районної в місті ради знесені громадянином, який провадив самовільне будівництво, або за його рахунок [5]. Аналогічні правила передбачені ст.105-1 ЦК України. У випадку застосування цього правила має місце правоохоронна діяльність, спрямована на припинення протиправної діяльності самотравного забудовника.

Однак у випадку, коли проект самовільно збудованого будинку відповідає встановленим вимогам і може бути затверджений відповідними місцевими будівельними органами, коли він побудований з дотриманням будівельних норм та правил, а його розташування не суперечить затвердженому плану забудови населеного пункту, такий будинок може бути «узаконений». У цьому випадку використовується правоустановча форма діяльності: після попереднього опрацювання у профільних комісіях місцевої ради і погодження з відповідними виконавчими органами місцевої ради це питання виноситься на пленарне засідання місцевої ради і її рішенням самовільне будівництво «узаконюється». На практиці у переважній більшості випадків органи місцевого самоврядування йдуть саме другим шляхом: незважаючи на наявність порушення правил забудови, віддають перевагу правоустановчій формі.

Правоохоронна форма діяльності органів місцевого самоврядування найбільш яскраво простежується при розгляді виконавчими комітетами і створюваними ними адміністративними комісіями справ про адміністративні правопорушення.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, відповідний колегіальний орган місцевого самоврядування (виконком чи адміністративна комісія) виносить постанову у справі. При цьому постанова виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради у справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення, зміст якого визначено у ст.283 КпАП.

Рішення виконкому та постанова адміністративної комісії приймаються простою більшістю голосів членів відповідного колегіального органу, присутніх на засіданні, і підписується головою органу та секретарем цього органу.

У справі про адміністративне правопорушення виконком чи адміністративна комісія виносить одну з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст.24-1 КпАП; 3) про закриття справи.

Постанова про закриття справи виноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу попереднього слідства чи дізнання, а також при наявності обставин, передбачених ст.247 КпАП.

Згідно зі ст.285 КпАП постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Потерпілому копія постанови в той же строк вручається або висилається на його прохання.

Копія постанови вручається під розписку. В разі, якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

Доведення постанов виконкомів та адміністративних комісій про накладення адміністративного стягнення до відома громадськості чинним законодавством не передбачено.

Контрольна форма діяльності – це система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою виправити його відхилення від заданих параметрів.

Під особливим контролем органів місцевого самоврядування знаходиться стан громадського порядку й законності. Зокрема, контроль за виконанням Комплексної програми профілактики злочинності в м. Харкові на 2001–2005 рр. покладено на постійні комісії Харківської міської ради та секретаря Харківської міської ради. Провідну роль у здійсненні контролю у цій сфері відіграє постійна комісія Харківської міської ради з питань забезпечення громадського порядку, дотримання законності, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян.

На пленарних засіданнях Харківської міської ради регулярно заслуховуються звіти керівників правоохоронних органів, зокрема начальника Харківського міського управління УМВС України в Харківській області, про

хід виконання Комплексної програми профілактики злочинності. За результатами таких звітів приймаються відповідні рішення.

Важливий напрямок роботи органів місцевого самоврядування у досліджуваній сфері – боротьба з порушеннями Правил торгівлі на ринках. Наприклад, з метою захисту прав споживачів і попередження реалізації продукції, небезпечної для життя і здоров'я громадян, розпорядженням Харківського міського голови від 4 липня 2002 р. №313 утворена міська комісія з контролю за додержанням правил торгівлі харчовими продуктами, до складу якої увійшли представники УМВС України в Харківській області, МіськСЕС, міського підприємства ветеринарної медицини, ДПА в Харківській області і представники Управління споживчого ринку.

У 2003 р. у Харкові започатковано нову форму контролю на муніципальному рівні: щорічний огляд районів, що здійснюється на підставі розпорядження міського голови робочою групою у складі: міського голови, секретаря міської ради, першого заступника голови з питань діяльності виконавчих органів ради, заступників міського голови – начальників Головних управлінь, начальника Головного управління містобудування, архітектури та земельних відносин, а також начальника міського управління УМВС України в Харківській області та головного санітарного лікаря м. Харкова, начальника управління житлового господарства, начальника управління комунального господарства, голови відповідної районної в місті Харкові ради та його галузевих заступників. У запропонований маршрут, поряд житловими мікрорайонами, скверами, парками, закладами освіти та охорони здоров'я, обов'язково включаються об'єкти охорони правопорядку (нові чи після ремонту з благоустроєм території). Для проведення підсумків огляду районів голови районних у м. Харкові рад подають робочій групі показники роботи щодо підготовки району (у тому числі – кількість під'їздів, які знаходяться під охороною), а також перелік об'єктів огляду згідно з маршрутом показу. Оцінка об'єктів, які запропоновані робочій групі, виконуються окремо кожним членом групи за п'ятибальною системою в оціночному листі. Районам, які за сумою балів зайняли три призових місця в огляді, вручаються відповідні Почесні грамоти міськвиконкому. Про підсумки огляду районів приймається відповідне рішення міськвиконкому.

Практика діяльності місцевого самоврядування в Україні переконливо свідчить, що досягнення належних результатів у сфері щодо забезпечення законності й правопорядку можливе лише за умови комплексного використання всього передбаченого законодавством арсеналу правових форм діяльності, функціонування всіх елементів місцевого самоврядування на міцній науковій основі. Водночас є нагальна потреба у розробці та впровадженні нових, більш ефективних заходів місцевого самоврядування, особливо в межах правозастосовчої та контрольної форм діяльності.

Список літератури: 1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.84 №8073-X // Відомості Верховної Ради України. 1984. Додаток до №51. Ст.1122 (з наст.змінами і доп.). 2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. Ст.170. 3. Закон «Про державне регулювання виробництва і торгівлі спиртом етило-

вим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами» від 19.12.95 №481/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1995. №46. Ст.345. 4. Закон України «Про дорожній рух» від 10.11.94 №232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1993. №31. Ст.338. 5. Цивільний кодекс України від 18.07.63 (з наст.змінками і доп.). К., 2003.

Надійшла до редколегії 26.05.03

І.М. Пастушок

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ

Проблема забезпечення законності будь-якого виду державної діяльності має комплексний характер, де знаходять виявлення політичні, соціальні, правові аспекти, які у своїй сукупності, у вдалому поєднанні і спрямовуються на її забезпечення. Головна проблема при цьому полягає у створенні такого поєднання зазначених елементів, яке було б найбільш ефективним щодо виконання поставленого завдання. Незважаючи на те, що проблеми забезпечення законності, підтримання належного її рівня у державі були піддані глибокому науковому дослідженню, на сьогоднішній день, на жаль, не можна констатувати, що законність у нас «всеохоплююча» та «непорушна», що й обумовлює необхідність проведення подальших наукових розробок цього питання.

Проблемам законності в цілому, а також питанням її практичного забезпечення, зокрема, присвятили свої праці Алексєєв С.С., Бахрах Д.М., Боннер А.Т., Братусь С.Н, Вітрук М.В., Горшенєв В.М., Рабінович П.М., Ткаченко В.Д., Явич Л.С. та інші вчені. Аналіз зазначених наукових праць свідчить про розробку широкого діапазону проблемних моментів зазначеного питання, але при цьому й дозволяє говорити про недостатню розробленість питань забезпечення законності у діяльності податкової міліції України. Така наукова прогалина, на нашу думку, несе у собі виключно негативні наслідки, адже породжує зниження ефективності роботи зазначеного органу, призводить до нівелювання інтересів особи, викликає недовіру до органів податкової служби.

Виходячи з викладеного, можна винести на обговорення такі не вирішені питання: поняття та значення принципу законності у адміністративно-юрисдикційній діяльності податкової міліції; система юридичних гарантій законності адміністративно-юрисдикційної діяльності цієї служби; шляхи підвищення ефективності засобів забезпечення законності у зазначеній сфері.

Перш ніж перейти до висвітлення головного завдання даної статті, необхідно стисло зупинитися на сутності головної, щодо теми нашої розмови, категорії «законність».

Слід наголосити на тому, що більшість авторів визнають складний характер законності і визначають різні сторони її виявлення. Законність не можна зводити до якоїсь однієї характерної риси чи особливості. В ній найчастіше переплітаються політичні і державницькі, демократичні і пра-