

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 340.1

ПРАВOTВOPЧA ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЯКІ ШЛЯХИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ

**Нечитайленко А.О.,
к.ю.н., доцент**

*Харківський національний педагогічний університет
імені Г.С. Сковороди*

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних проблем теорії держави і права та муніципального права щодо визначення сутності та особливостей нормативно-правових актів місцевих рад як джерел права України. Проаналізовані різні за формою види актів, пропонується внести зміни до чинного законодавства щодо удосконалення процесу правотворчості в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, джерела права, рішення місцевих рад, класифікація рішень місцевих рад.

Nechytaylenko A.A. / ПРАВOTВOPЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И НЕКОТОРЫЕ ПУТИ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ / Харьковский национальный педагогический университет имени Г. С. Сковороды, Украина

Статья посвящена освещению одной из актуальных проблем теории государства и права и муниципального права по определению сущности и особенностей нормативно-правовых актов местных советов как источников права Украины. Были охарактеризованы решения, распоряжения, уставы, положения, регламенты, правила, выявлена их сущность и особенности. Внесены предложения о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство с целью усовершенствования процесса правотворчества в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, источники права, решения местных советов, классификация решений местных советов.

Nechytaylenko A.A. / LAW-MAKING ACTIVITY OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND SOME WAYS OF ITS PERFECTION / Law faculty of Kharkiv national pedagogical university named after G. S. Skovoroda, Ukraine

The article is devoted to one of the current problems of theory of the state and law and municipal law on the decision of essence and features of normatively-legal acts of local councils as sources of law in Ukraine. It's specified, that they are published in different form of acts. On the basis of norms of current legislation of Ukraine and scientific publications the acts of organs of local self-government – local councils and their executive branches decisions, orders, positions, regulations, rules are described their essence and features are educed.

The attention is to paid to the fact that problems of acts of local self-government, in spite of its important theoretical and practical value, is not worked out enough yet by home legal science. It, in particular, touches the questions, related to the decision of circle of subjects of local law-making, hierarchy of such acts on legal force, article of adjusting, procedure of preparation, acceptance, abolition.

Out of attention of researchers in fact there is an important question, touching the order of development and claim of major act of local self-government – charter of territorial mass, that substantially restrains the process of his introduction in practice of local self-government. And therefore there are substantial lacks of these acts on their manner and matter. Some ways of decision of the educed problems are offered in the article. In particular, the suggestions about making alteration and additions in a current legislation have drought with the purpose of improvement of process of low-making in the organs of local self-government.

In particular, its specified on that it is necessary to pass an act of Ukraine «About normatively-legal acts», that in a complex would work out the problems of low-making process in local self-government, setting the types of corresponding normatively-legal acts, requirements to their structure and maintenance, order of preparation, acceptance, making alteration and additions, abolition, and also rules of legal technique, that is worked out by theoretic legal science, but normatively are not envisaged.

Key words: organs of local self-government, sources of low, decision of local councils, classification of decisions of local councils.

Права автономність місцевого самоврядування пов'язана як з необхідністю закріплення функцій і повноважень місцевого самоврядування законодавчим шляхом окремо від повноважень органів виконавчої влади, так і з правом територіальної громади та її органів і посадових осіб видавати власні нормативно-правові акти місцевого самоврядування. Реалізація цього права є своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади, всієї системи місцевого самоврядування. Стаття 144 Конституції України [1] визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Частина 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] також закріплює право місцевої ради приймати нормативні та інші правові акти у формі рішень.

Таким чином, акти місцевого самоврядування, які видаються на основі відповідних міжнародно-правових

документів, наприклад Європейської хартії місцевого самоврядування [3], Конституції та законів України, указів Президента України, утворюють окрему підсистему підзаконних нормативно-правових актів в Україні, самостійність якої обумовлена тим, що органи місцевого самоврядування, згідно зі ст. 5 Конституції України, не входять до системи органів державної влади.

Актами місцевого самоврядування встановлюються обов'язкові для населення, органів, установ та організацій в межах відповідної території норми права. Предметом цих актів можуть бути окремі питання статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організація їх діяльності, управління комунальною власністю, а також статус окремих об'єктів комунальної власності, місцеві податки і збори, участь громадян та їх об'єднань в реалізації повноважень місцевого самоврядування тощо. Суттєву роль акти місцевого самоврядування відіграють в ході

проведення адміністративно-територіальної реформи, здійснюючи оперативне регулювання відносин щодо організації управління в системі місцевого самоврядування.

Питання сутності та особливостей правових актів місцевого самоврядування висвітлюються в навчальній літературі з державного будівництва та місцевого самоврядування [4], стали предметом окремого дослідження їх системи та класифікації на окремі види науковцями-юристами [5; 6; 7].

Водночас проблематика актів місцевого самоврядування, незважаючи на її важливе теоретичне та практичне значення, ще недостатньо розроблена вітчизняною юридичною наукою. Це, зокрема, стосується питань, пов'язаних з визначенням кола суб'єктів місцевої правотворчості, класифікацією таких актів за юридичною силою, їх предметом, процедурою підготовки, прийняття, скасування тощо. Поза увагою дослідників фактично залишаються й питання юридичної сили, предмету, порядку розробки та прийняття найважливішого акта місцевого самоврядування – статуту територіальної громади, що суттєво стримує процес його запровадження в практику місцевого самоврядування, і лише окремі проблеми правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування стали предметом наукових досліджень [8].

В юридичній літературі наводиться багато змістовних характеристик правових актів. В більшості з них визначаються риси нормативно-правових актів, що відрізняють їх від актів застосування норм права (правозастосовних актів) та актів тлумачення правових норм. Теорією права сформульовані основні ознаки, які вказують на нормативний характер цих правових документів. Це неконкретність адресата, можливість неодноразового застосування та збереження чинності незалежно від його виконання. Достатньо наявності цих ознак, щоб вважати правовий акт нормативним.

Найбільш поширеним є таке визначення нормативно-правового акта: це – офіційний письмовий документ, прийнятий чи виданий уповноваженим на це суб'єктом правотворчості у визначеній законом формі та за встановленою законом процедурою, який спрямований на регулювання суспільних відносин шляхом встановлення загальнообов'язкових прав і обов'язків для неозначеного кола суб'єктів, та розрахований на тривале, багаторазове застосування. Не є нормативними правові акти, які містять тільки індивідуально-конкретні приписи, а також розраховані на одноразове використання.

Даючи характеристику нормативно-правовим актам місцевого самоврядування, можна визначити наступні їх ознаки.

По-перше, такий нормативно-правовий акт є письмовим документом певного роду, який має особливу форму подання інформації, що в ньому міститься. Ця форма передбачає: структурування тексту акта та його складання за правилами юридичної техніки; формулювання правил поведінки тривалого характеру; нормативну мову; використання специфічних юридичних понять та термінів; додержання обов'язкових реквізитів, притаманних кожному акту.

По-друге, цей акт має офіційний характер, оскільки видається в порядку, передбаченому Конституцією України (ст. 144), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, а також підзаконними актами, в тому числі положеннями, статутами та ін.

По-третє, видання нормативно-правових актів здійснюється лише в межах компетенції органу (посадової особи) місцевого самоврядування. Відповідність акта характеру та обсягу компетенції органу або відповідної посадової особи місцевого самоврядування є важливим критерієм його законності, змістовності, обґрунтованості та доцільності.

По-четверте, всі акти місцевого самоврядування мають цільову орієнтацію. В них у концентрованій формі

знаходять відображення соціальні інтереси територіальної громади.

По-п'яте, вони видаються для регулювання суспільних відносин місцевого значення. Це досягається за допомогою видання правових норм, які встановлюють відповідні права та обов'язки суб'єктів місцевого самоврядування.

По-шосте, нормативно-правовий акт є загальнообов'язковим. Це означає, що він визнається державою та її інститутами. Його зобов'язані виконувати фізичні та юридичні особи, яким його адресовано. Виконання приписів, що містять акти, може забезпечуватися в примусовому порядку, а їх невиконання в певних випадках тягне за собою юридичну відповідальність.

Більшість актів органів місцевого самоврядування видається у формі рішень. Рішення – це нормативно-правовий акт, який приймається сільськими, селищними, міськими, районними у містах (у разі їх створення) радами або їх виконавчими органами, районними й обласними радами.

Міський, селищний, сільський голова може видавати акти у формі розпоряджень в межах своїх повноважень. Слід відразу зауважити, що ця посадова особа не може видавати нормативно-правові акти, що впливає з аналізу ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Повноваження, які йому надані законом, стосуються головним чином виконання організаційно-розпорядчих функцій, що реалізуються через видання актів правозастосовного характеру.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», на жаль, не визначає права самостійних управлінь та відділів виконавчих органів місцевого самоврядування на видання нормативно-правових актів, хоча така практика реально існує. Керівники цих органів видають акти у формі наказів щодо встановлення правил поведінки службовців певного структурного підрозділу. В певній мірі з цим можна було б погодитися, якщо б відповідна місцева рада своїм рішенням офіційно наділила їх такими повноваженнями. У зв'язку з цим доречно у законодавчому порядку визначити право відділу (управління) як спеціально уповноваженого органу ради у межах своїх повноважень, на основі та на виконання актів законодавства, видавати накази.

Таким чином, рішення є основною юридичною формою реалізації завдань та функцій органів місцевого самоврядування. Шляхом їх видання орган місцевого самоврядування вирішує те чи інше питання, що виникає в процесі його діяльності, в інтересах громади. Рішення – це юридична основа для виникнення, зміни або припинення суспільних відносин в сфері здійснення місцевого самоврядування. Рішення видається з дотриманням правил (процедур), які передбачають порядок підготовки проекту, його обговорення, експертизи, затвердження тощо. Загальних правил, що встановлюють такий порядок, на жаль, на цей час не існує. Вони передбачаються локальними актами місцевого самоврядування – регламентами, положеннями, правилами, а, отже, не є уніфікованими, що аж ніяк не може забезпечити їх високу якість як з точки зору юридичної техніки, так і ефективності регулювання відповідних суспільних відносин.

Рішення ради приймаються на її пленарному засіданні після обговорення його більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, які передбачають, що сесія місцевої ради є правомочною, якщо в пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. Прийняття рішень ради здійснюється шляхом відкритого (у тому числі поіменного) або таємного голосування.

Рішення виконавчого комітету ради приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконкому і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті ради.

Особливими видами нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування є статuti, положення, регламенти, інструкції та правила. Вони становлять складову частину всієї сукупності правових актів місцевих рад та їх виконавчих органів.

Статут – це нормативно-правовий акт, який закріплює систему місцевого самоврядування на певній території, форми та порядок здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, функції і повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Статuti місцевих громад – це досить перспективна форма регулювання відносин в системі самоврядування. Можна з упевненістю стверджувати, що за статутним правом – майбутнє територіальних громад. З огляду на це, їх характеристика вже стала предметом окремого детального наукового дослідження [9].

В положеннях містяться правові норми, які визначають організацію та діяльність певних органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів взагалі або ж при виконанні ними окремих функцій. Можна виділити два типи положень: 1) положення як статусні нормативні акти, що визначають обов'язки та права відповідних органів або їх структурних складових; 2) положення як регламентні акти, що регулюють процедури здійснення певних дій для досягнення конкретного результату. У першому значенні положеннями, як правило, регулюється діяльність окремих структурних підрозділів виконавчих органів рад, бюджетних закладів, інших формувань, створених радами. У другому – відносини, що виникають під час здійснення певних управлінських дій, наприклад, присвоєння почесних звань, нагород, які встановлені органами місцевого самоврядування, проведення конкурсів, фестивалів та інших місцевих заходів тощо. Прикладами таких актів можуть бути: Примірне положення про порядок внесення та опрацювання проектів нормативно-правових актів та матеріалів, що містять нормотворчі пропозиції в міській, селищній, сільській раді; Положення про громадські слухання; Положення про орган самоорганізації населення.

Регламент – акт органу місцевого самоврядування, який складається із сукупності правил, що визначають порядок і процедуру діяльності цього органу та його структурних підрозділів. Регламенти – найбільш поширена форма регулювання процедур діяльності місцевих рад. В них, як ніяких інших актах, детально виписані стадії правотворчого процесу, тому його можна вважати процедурним актом. На жаль, регламенти не приймаються для регулювання діяльності виконавчих органів більшості місцевих рад. У зв'язку з цим процедури прийняття рішень ними по суті не врегульовані. Тому існує необхідність підготовки примірного регламенту виконавчого комітету міської, селищної, сільської ради, призначення якого полягає у наданні методичної допомоги органам місцевого самоврядування в організації діяльності їх виконавчих органів.

Інструкція – нормативно-правовий акт, який детально визначає зміст і методичні питання правового регулювання у певній сфері відносин в системі місцевого самоврядування. Частіше за все інструкціями визначаються питання діловодства та контролю, особистого прийому громадян, здійснення перевірок у підконтрольних органах та закладах, підготовки інформацій та звітів, бухгалтерського обліку, користування приміщеннями та обладнанням тощо.

Правила містять норми, що конкретизують правила загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних галузях, сферах, ситуаціях чи обставинах і вирішують процедурні питання. Найбільш поширеними в практиці діяльності органів місцевого самоврядування є правила внутрішнього службового розпорядку, локальні правила поведінки службовців певного органу місцевого самоврядування, правила підготовки та внесення нормотворчих пропозицій, правила оформлення проектів рішень тощо.

До нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування ставляться загальні вимоги, що є похідними від засад правотворчої діяльності. Вони повинні відповідати принципам пріоритетності прав та свобод людини і громадянина, верховенства права, законності, обґрунтованості, доцільності; мають прийматися уповноваженим на те суб'єктом, у визначеній законом формі та за встановленими процедурою і правилами нормотворчої техніки; не можуть суперечити актам вищої юридичної сили; повинні доводитися до відома населення в установленому законодавством порядку.

На жаль, правотворча діяльність органів місцевого самоврядування як одна з правових форм вирішення питань місцевого значення має суттєві недоліки, усунення яких, перш за все на законодавчому рівні, дозволить значно підвищити ефективність здійснення місцевого самоврядування. А тому науковцям-правникам і практичним працівникам місцевих рад та їх виконавчих органів, спираючись на практичний досвід прийняття актів місцевого самоврядування, слід запропонувати шляхи вирішення таких нагальних проблем правотворчості в місцевому самоврядуванні, якими можуть бути, наприклад, такі.

По-перше, оскільки правотворча діяльність завжди завершується прийняттям загальнообов'язкових нормативно-правових актів як офіційних документів, що містять у собі норми права, вони повинні відповідати низці вимог, які визначають порядок набрання ними чинності, їх межі розповсюдження на соціальні зв'язки, що регулюються, форму їх видання. Ці вимоги слід упорядкувати шляхом прийняття єдиного законодавчого акту – Закону «Про нормативно-правові акти». Проекти такого закону вже декілька років знаходяться у Верховній Раді України. Тому слід прискорити його прийняття та введення в дію.

По-друге, невизначеним залишається питання щодо правотворчих повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування. Цю невизначеність слід усунути шляхом внесення відповідних змін та доповнень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та врахування у проекті закону про нормативно-правові акти. До вирішення цього питання законодавчим шляхом слід врегулювати його через локальні акти правотворчості – вказані вище статuti громад, регламенти, положення тощо.

По-третє, правотворча діяльність органів місцевого самоврядування в сучасних умовах потребує все більш детальної процедурно-процесуальної регламентації, яка повинна здійснюватись через статuti, регламенти та положення. Можна підтримати висловлену в деяких публікаціях думку про необхідність розробки модельного статуту. Краще, якби його розробка відбувалася на державному рівні за участі органів місцевого самоврядування та їх асоціативних об'єднань. Така постановка питання повністю відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні. В ній прямо вказується на необхідність прискорення розробки та прийняття модельного статуту територіальної громади. До роботи над модельним статутом бажано залучити Асоціацію міст України та Асоціацію демократичного розвитку та місцевого самоврядування України, інші громадські об'єднання, які опікуються проблемами місцевого самоврядування. При цьому слід врахувати той досвід, що вже напрацьований громадами, які прийняли статuti. Їх представники мають також бути залученими до цієї роботи.

Слід також приділити увагу розробці інших окремих типових локальних нормативних актів, таких як: Положення про делегування повноважень (від громади та її органів самоврядування іншим суб'єктам; до громади та її органів самоврядування від інших суб'єктів); Положення про власність територіальної громади (комунальну власність); Положення про громадські слухання; Положення про місцеві ініціативи; Кодекс (стандарти) поведінки (етики) виборних осіб територіальної громади (місцевий голо-

ва, депутат місцевої ради); Положення про інформування територіальної громади і окремих громадян органами та посадовими особами місцевого самоврядування; Положення про контроль з боку громадськості за діяльністю органів місцевого самоврядування; Порядок підготовки та впровадження статуту територіальної громади та внесення в нього змін.

З метою підвищення якості правотворчої діяльності місцевих рад, надання їм методичної допомоги з цього питання науковцями-юристами та досвідченими працівниками органів місцевого самоврядування доцільно було б підготувати відповідні методичні рекомендації, в яких були б визначені основні критерії, що мають бути покладені в основу прийняття правових актів органами місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1–2(6–7). – С. 70–77.
4. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник ; за заг. ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
5. Воронов М. П. Місцеве самоврядування та його акти : Навч. посібник / М. П. Воронов. – К., 1992.
6. Воронов Н. П. Понятие и особенности правовых актов местных Советов народных депутатов / Н. П. Воронов // Проблемы законности. – 1993. – Вып. 28.
7. Мелашенко В. Ф. Правові акти місцевих рад депутатів трудящих : методична розробка лекції. / В. Ф. Мелашенко. – К., 1973. – 30 с.
8. Любченко П. Н. Вопросы правового регулирования компетенции местного самоуправления / П. Н. Любченко // Новая Конституция Украины і проблеми вдосконалення законодавства : Темат. зб. наук. праць / Відповід. ред. М. І. Панов. – Х. : Нац. юрид. академія України, 1997. – С. 24–29.
9. Любченко П. Н. Организационно-правовые вопросы разработки и принятия уставов территориальных громад / П. Н. Любченко // Проблемы законности : Респ. міжвідом. наук. зб. – Х., 1998. – Вип. 34. – С. 64–69.