

ДУПАЙ Я.М.

аспірантка відділу теорії держави і права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, м. Київ

АКТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ - НЕВІД'ЄМНА ЧАСТИНА СИСТЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УКРАЇНИ

Місцеве самоврядування є одним із визначальних елементів демократичного устрою країни. Місцева влада, як відомо, являється різновидом публічної влади, діє в межах територіальної громади, реалізується від імені останньої органами місцевого самоврядування і заснована на нормах права. Вона одночасно поєднує в собі громадські і державні аспекти, хоча за способом формування і особливістю функціонування істотно відрізняється від державної влади. В системі органів місцевого самоврядування відсутня чітка ієрархія, вони автономні і не підпорядковуються один одному, а у вирішенні питань місцевого значення керуються безпосередньо особливостями розвитку власної території. Поряд з цим, муніципальна влада має і певні ознаки державної влади, що проявляється в її інституційному характері, універсальності, загальності тощо.

Органи місцевого самоврядування як представницькі органи не становлять безпосередньої ланки в системі державної влади, а їх акти – рішення - приймаються без втручання держави на підставі принципів місцевого самоврядування. Однак ці акти не мають позадержавного джерела, а є частиною загальної системи нормативних актів держави, оскільки, по-перше, місцеве самоврядування – результат децентралізованого управління в державі, здійснюваного на місцях в інтересах населення; по-друге самоврядування має специфічний апарат, який своїми рішеннями проводить державну політику; по-третє, статус цього апарату визначається законодавчими актами держави; по-четверте, органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими повноваженнями органів виконавчої влади, брати участь у здійсненні державних функцій тощо. Проте відносити ці акти до нормативних актів, що виходять від держави, а не від громадянського суспільства, було б неправильно з наступних причин: саме громада як територіальна спільнота є основним суб'єктом прийняття рішень на своїй території, ці самостійні рішення являються обов'язковими до виконання всіма, на кого вони поширюють свою дію, акти забезпечуються

різними формами контролю з боку населення, не підлягають затвердженню державними органами (проте можуть бути скасовані у випадку невідповідності Конституції України та іншим актам законодавства), не діють від імені держави тощо [1, с.74].

Сучасна правова доктрина розглядає акти органів місцевого самоврядування як невід'ємну частину взаємопов'язаної та узгодженої системи правових актів держави. Поєднуючи в собі підвалини інституту громадянського суспільства і державної влади, своїми рішеннями органи місцевого самоврядування відображають баланс державних і місцевих інтересів. Акти органів місцевого самоврядування, приєднуючись до нормативних актів державних органів, утворюють особливий, позбавлений безпосереднього втручання держави, нормативний масив правотворчої діяльності, важливим напрямком якого є рішення щодо діяльності органів самоорганізації.

Правові акти органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання, оскільки являються способом вираження правових норм. Вони виступають головним правовим засобом здійснення місцевим самоврядуванням владних повноважень на підвідомчій території [2, с. 239]. За їх допомогою забезпечується вирішення поточних питань місцевого життя, регулюються відносини у сфері місцевого самоврядування, конкретизуються положення законів та інших нормативних актів. Вони дають змогу краще враховувати особливості місцевих умов в процесі реалізації їх приписів.

У радянській науковій літературі при визначенні нормативних актів органів місцевого самоврядування базисом визначалась одна їх особливість – нормативність, тому нормативні рішення місцевих рад визначались як акти, що містять норми права, чи акти, котрі встановлюють, змінюють або відмінюють правові норми [3, с.86].

Поряд з цим, ряд сучасних українських науковців висвітлюють дещо інші думки з даного приводу. Так, Л. Богачова визначає нормативні акти органів місцевого самоврядування (посадових осіб) як письмові офіційні документи, прийняті правомочними суб'єктами (місцевими радами, головами рад), які мають обов'язкову силу, виражають владні веління і спрямовані на регулювання суспільних відносин [4, с.54]. Тоді як Ю. Делія пропонує під такими актами розуміти підзаконні акти, видані органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції, які за змістом відповідають чинному законодавству або прийняті на виконання законів [5, с.119]. О. Скакун в свою чергу, розглядає нормативний акт органів місцевого самоврядування як акт-документ (постанова, рішення), що видається у межах компетенції органу місцевого самоврядування та містить норми права, обов'язкові для мешканців відповідної території, а також установ та організацій, які здійснюють діяльність на даній території [6, с.293]. Водночас В. Барський вважає, що нормативно-правовий акт місцевого самоврядування є офіційним документом, прийнятим безпосередньо територіальною громадою або представницьким органом місцевого самоврядування в межах предмета відання місцевого самоврядування, у визначеній процедурно-процесуальній формі, який спрямований на встановлення, зміну, доповнення або скасування правових норм як загальнообов'язкових, розрахованих на багаторазове застосування приписів [7, с.115].

Аналізуючи зазначені позиції, можна зробити висновок, що більшість вітчизняних вчених поділяють думку про те, що нормативно-правовий акт місцевого самоврядування перш за все є офіційним документом, приймається уповноваженим суб'єктом місцевого самоврядування з питань місцевого значення, а також за своїм змістом відповідає Конституції та законам України і покликаний врегульовувати суспільні відносини громади. Як бачимо, всі наведені підходи до визначення нормативно-правових актів місцевого самоврядування підтверджують, що вказане поняття є складною юридичною категорією.

На нашу думку, нормативно-правовий акт місцевого самоврядування – це офіційний документ, викладений у письмовій формі, прийнятий у межах Конституції та законодавства України територіальною громадою, органом місцевого самоврядування або його посадовими особами з питань місцевого значення чи здійснення делегованих повноважень органів державної влади, що містить норми права. Про нормативність акта місцевого самоврядування свідчить наявність у ньому приписів, які встановлюють, змінюють чи скасовують правові норми. Вважаємо, таке визначення є досить привабливим з огляду на його точність та лаконічність.

За своєю юридичною природою це підзаконні нормативно-правові акти. У юридичній енциклопедії підзаконний нормативно-правовий акт визначається як правовий акт, який має меншу юридичну силу, ніж закон, приймається на підставі закону, відповідно до закону та на його виконання [8, с. 357].

Головною ж властивістю підзаконних нормативно-правових актів, як відомо, є їх підзаконний характер, який виражається в тому, що такі нормативно-правові акти приймаються на основі закону та відповідно до нього. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає завдання, повноваження органів місцевого самоврядування, організацію та форми їх діяльності, а також коло суб'єктів нормотворчості. Останні можуть видавати тільки ті види підзаконних нормативно-правових актів, що визначені Конституцією України і законами України, та лише в межах своєї компетенції з дотриманням встановлених у законі процедур. На підзаконну природу нормативних актів місцевого самоврядування вказують не лише положення Конституції України, а й численні застереження положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» на зразок «відповідно до закону», «відповідно до чинного законодавства», «у випадках, передбачених законом» тощо [9, с.169].

Таким чином, за своєю юридичною природою нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування є однією із ланок всієї системи підзаконних нормативно-правових актів держави, проте

юридичною наукою наразі не вироблено єдиного та безумовного підходу до визначення такої правової категорії як нормативний акт органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що розробка єдиного загального визначення нормативних актів місцевого самоврядування сприятиме активізації місцевої нормотворчості, що безперечно підніме авторитет місцевої влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. Скакун О.Ф. Особливості нормативних актів органів місцевого самоврядування в їх співвідношенні з актами виконавчої влади України/ О.Ф. Скакун: мат. наук.-практ.конф. [Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування], (4-5 грудня 2001 р.) / За ред. М.І. Панова.- Харків: Нац.юрид.акад. України, 2002.- С.74-75.
2. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: учеб. пособие / Б.М. Свирский.- 2-е изд., перераб. и доп.- Х. : ЭСПАДА, 2004.- 304 с.
3. Васильев Р.Ф. Правовые акты местных советов / Р.Ф. Васильев.- М.: Изд-во Московского университета, 1975.- 150 с.
4. Богачова Л.Л. Акти органів місцевого самоврядування в системі нормативних правових актів України / Л.Л. Богачова: мат. наук.-практ.конф. [Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування], (4-5 грудня 2001 р.) / За ред. М.І. Панова.- Харків: Нац.юрид.акад. України, 2002.- С. 54-56.
5. Бесчастный В.М. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / В.М. Бесчастный, Ю.В. Деля, В.А. Устименко та ін.: Монографія.- Донецьк: Донецький юридичний інститут при Донецькому національному університеті, 2005.- 271 с.
6. Скакун О.Ф. Теория государства и права/ О.Ф. Скакун: Учебник.- Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000.- 704 с.
7. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис ... канд.юрид наук: 12.00.02/ Барський Вадим Рудольфович.- Одеса, 2006.- 221с.
8. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін..- К.: Укр.енцикл., 1998.- 736 с.
9. Калиновська Т. О. Поняття нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх юридична природа та ознаки / Т.О. Калиновська // Часопис Київського університету права. - 2009 . - № 4. - С. 168-174.