

Правове регулювання нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування

Кравчук Володимир Миколайович,
старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного і фінансового права
Волинського державного університету ім. Лесі Українки
вул. Винниченка, 30, 43000 Луцьк, Україна

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування”, – зазначено в статті 7 Конституції України.

З прийняттям 21 травня 1997 року Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі: Закон про місцеве самоврядування) визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади його організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Акти місцевого самоврядування посідають важливе місце у загальній системі актів і являють собою головний засіб реалізації функцій і компетенції органів місцевого самоврядування.

В Законі про місцеве самоврядування відсутнє визначення поняття актів місцевого самоврядування. В юридичній літературі теж немає чіткого та однозначного підходу до поняття акту місцевого самоврядування. Акти місцевого самоврядування недостатньо досліджені правознавцями, які більше уваги приділяли вивченню актів місцевих рад та їх виконавчих комітетів [1; 2; 3; 4; 5]. До недавнього часу було відсутнє навіть загальне чітке визначення поняття як місцевого самоврядування, так і його актів, не повно охарактеризовані їх види і особливості [6].

Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування відіграють важливу роль у механізмові правового регулювання, оскільки вони є способом вираження правових норм. Вони виступають головним правовим

засобом здійснення місцевим самоврядуванням владних повноважень на підвідомчій території [7, с. 239]. Їм належить значне сумарне місце у правовій системі сучасної демократичної держави.

Правові акти місцевого самоврядування приймаються (видаються) в результаті певного комплексу правовідносин, що переважно регулюються нормами Закону про місцеве самоврядування та правовими актами місцевого самоврядування.

В загальних рисах акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування – це нормативні та інші документи, що приймаються відповідними органами і посадовими особами у порядку, передбаченому Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” [8, с. 83].

На думку М. Воронова правові акти місцевого самоврядування – це прийняті в установленому порядку підзаконні владні рішення суб’єктів місцевого самоврядування, що містять норми права, індивідуально-конкретні приписи (рекомендації), за допомогою яких самостійно вирішуються безпосередньо або через органи самоврядування усі питання місцевого життя [9, с. 19].

Цілком слушною є думка А. Пономаренка, який стверджує, що правові акти місцевого самоврядування – це ухвалені у визначеному порядку офіційні документи уповноважених суб’єктів самоврядування у визначеному законом вигляді, що містять норми права, індивідуально-конкретні приписи, рекомендації, за допомогою яких самостійно і в межах повноважень суб’єктів вирішуються ними усі питання місцевого життя [10, с. 45]. Ми поділяємо дану точку зору.

Правові акти, які приймаються на місцевому рівні, є джерелом муніципального права, однак ці ж правові акти залежно від сфер діяльності можуть бути і джерелом конституційного права та його основних інститутів, і джерелом адміністративного права, і джерелом цивільного права, і фінансового, і сімейного, і житлового і т.п. Будучи джерелом права, правові акти місцевого самоврядування та його органів входять в єдину правову систему, яка

складається з комплексу правових актів, законів та актів підзаконного характеру.

Частиною першою статті 144 Конституції України передбачено, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Це положення виступає важливою гарантією прав місцевого самоврядування і конкретизується в Законі про місцеве самоврядування.

Згідно з Законом про місцеве самоврядування, місцева рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень (п. 1 ст. 59). З цієї законодавчої формули можна зробити висновок, що рішення представницького органу місцевого самоврядування можуть мати як нормативно-правовий, так і індивідуально-визначений (піднормативний) характер, і що місцева рада самостійно визначає, для реалізації яких повноважень необхідне використання актів нормативно-правового характеру, а для яких — ні. Здається, що позиція законодавця із цього питання полягає в тому, що він повинний бути більш детально урегульований правовими актами місцевого самоврядування — статутами територіальних громад і регламентами представницьких органів місцевого самоврядування.

Актам органів місцевого самоврядування властиві особливості, які дозволяють їх виділити із загальної системи актів. Ці особливості зумовлені положенням територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень і тією роллю, яку вона відіграє у вирішенні державних та місцевих завдань.

До таких особливостей слід віднести: 1) поєднання форм безпосередньої та опосередкованої демократії; 2) особливий суб'єктний склад органів і посадових осіб, які видають акти; 3) видання актів як з питань реалізації самоврядних, так і делегованих державою повноважень; 4) колегіальний порядок прийняття рішень; 5) особливості процедури прийняття актів; 6) специфіка контролю за законністю актів і їх перегляду.

Нормативно-правовий акт місцевого самоврядування є юридичним результатом нормотворчої діяльності, спонукальною обставиною якої виступає

об'єктивна потреба у правовому оформленні відповідних суспільних відносин. Він приймається з метою врегулювання суспільних відносин, які входять до предмета відання місцевого самоврядування.

З огляду на соціальне призначення нормативно-правових актів місцевого самоврядування їх прийняття здійснюється в строго визначеній процедурно-процесуальній формі.

Узагальнюючи наведенні ознаки, нормативно-правовий акт місцевого самоврядування можна визначити як офіційний документ, прийнятий безпосередньо територіальною громадою або представницьким органом місцевого самоврядування в межах предмета відання місцевого самоврядування, у визначеній процедурно-процесуальній формі, який спрямовано на встановлення, зміну, доповнення або скасування правових норм як загальнообов'язкових, розрахованих на багаторазове застосування приписів. Правові акти місцевого самоврядування, які не відповідають зазначеним ознакам, належать до індивідуальних.

Визначивши ознаки нормативно-правових актів, можна зробити висновок, що ті повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, реалізація яких пов'язана з покладанням обов'язків на конкретно не визначене коло фізичних та юридичних осіб, у розумінні здійснення ними яких-небудь дій, стримування від здійснення дій чи не перешкоджання здійсненню стосовно них дій, вимагають прийняття нормативно-правового акта.

Важливе значення в системі актів місцевого самоврядування займають акти виконавчих органів місцевого самоврядування.

Відповідно до закону про місцеве самоврядування виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради у межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

Таким чином, вважаємо, що акти виконавчих органів місцевого самоврядування – це рішення, які ухвалюються на засіданні виконавчого комітету більшістю загального складу виконавчого комітету і підписується відповідним головою.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Слід підкреслити, що розпорядження сільського, селищного, міського голови (так само як і рішення виконавчих комітетів), які відносяться до компетенції рад не мають юридичної сили поки не будуть затвержені відповідними радами.

Таким чином, дослідження нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з загальнотеоретичної точки зору як джерел права, проблеми, які виявляються в процесі цього дослідження, дозволяють погодитись з тим, що найбільш оптимальним вирішенням проблеми правових актів в Україні було б рішення про прийняття Закону “Про нормативно-правові акти в Україні”, в якому слід передбачити комплексний підхід до підготовки, прийняття та обнародування законів України і приведення у відповідність до них нормативно-правових актів. Проект цього закону вже довгий час знаходиться в Верховній Раді України. Лишається сподіватися що наші законотворці врешті решт спроможуться розглянути даний проект і докладуть максимум зусиль для того щоб він був прийнятий.

При розгляді ознак правових актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з врахуванням їх вольової сутності і правової спрямованості можна зробити висновок про те, що вимоги, яким вони повинні відповідати, являють собою систему.

Загальними вимогами, яким повинні відповідати правові акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (це в повній мірі стосується і актів місцевих органів виконавчої влади) є наступні:

- конституційність правових актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- законність правових актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- додержання порядку видання актів;
- обґрунтованість правових актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- додержання компетенції (меж повноважень) даних органів та їх посадових осіб при прийнятті (виданні) правового акта;
- загальнообов'язковість правових приписів, що містяться в правових актах органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, але при умові, якщо такі приписи відповідають вимогам закону.

В кінцевому підсумку невиконання зазначених вимог до правових актів робить їх юридично дефектними і є підставою для їх перегляду.

Список використаних джерел:

1. Онохина В.В. Правовые акты местных советов народных депутатов. – Иркутск, 1982. – 83 с.
2. Пахомов И.Н. Правовые акты исполкомов местных советов. – Львов, 1958. – 91 с.
3. Ралдугин Н.В. Решение местных советов и их исполкомов. – М.: Юрид. лит., 1979. – 56 с.
4. Рудоквас А.С. Нормотворческая деятельность исполкомов местных советов. – К.: Наукова думка, 1986. – 98 с.
5. Шабанов М.Р. Акты сельских и поселковых советов. – М.: Юрид. лит., 1971. – 96 с.
6. Воронов М.П. Види і особливості актів місцевого самоврядування. // Правова держава. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1992. – Вип. 2-3. – С. 69-75.
7. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юристь, 1997. – 428 с.
8. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: “Укр. Енцикл.”, 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с.

9. Воронов М.П. Місцеве самоврядування України та його акти: навчальний посібник. – К.: НМК ВО, 1992. – 56 с.

10. Пономаренко А.О. Види правових актів місцевого і регіонального самоврядування // Законодательство Украины: состояние, проблемы, перспективы: краткие тезисы докладов и научных сообщений межрегиональной конференции молодых ученых и соискателей. Харьков, 1994. – С. 44-47.