

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сучасний розвиток державності неможливо передбачити без спрямовуючого впливу органів влади на становлення суспільних відносин. Саме властивості правового регулювання надають можливість стимулювати діяльність владних інституцій з постійного моніторингу за станом існування й розвитку правовідносин, передбачати напрямки й перспективи еволюції інститутів суспільства й держави.

Місцеве самоврядування, як невід'ємна частина демократичної держави, також є об'єктом правового регламентування з боку державних установ. Установлюючи загальнообов'язкові правила поведінки, вона забезпечує єдині підходи щодо реалізації суспільних відносин, які мають місце в організації й діяльності такого виду самоврядування громадян. Ураховуючи властивості цього політико-правового інституту, держава прагне збалансувати правовий вплив, гарантувати самоорганізацію й саморегулювання місцевого населення по здійсненню ними особливого виду публічної влади. Розкриття системи правових актів, що становлять правову основу останньої, і є метою цієї статті, а визначення особливостей кожної ланки окреслюються завданнями роботи.

Питання формування правової основи діяльності органів місцевого самоврядування у вітчизняній науці порушуються в роботах таких вчених, як В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький [7], М.І. Корнієнко [4], В.О. Григор'єв [3], В.І. Борденюк [1], Ю.М. Тодика [6] та інші вчені.

Правові засади організації й діяльності виконавчих органів місцевих рад складають Конституція України, закони, підзаконні нормативно-правові акти, статут територіальної громади, акти органів і посадових осіб останньої. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" [2; 1997. – № 24. – Ст. 170] (далі – Закон) є базовим нормативно-правовим актом, який регулює засади організації й діяльності органів місцевого самоврядування. Хоча законодавство України не містить інституту конституційних законів, п. 1 прикінцевих і перехідних положень зазначеного акта визначає його як підґрунтя для розробки і прийняття інших законодавчих актів про місцеве самоврядування, про міста Київ і Севастополь.

Таке застереження є досить важливим для створення ефективної системи правових актів, що визначають правовий статус та основи організації роботи владних інституцій територіальної громади. Проте в практиці законодавчої діяльності мають місце випадки, коли законодавець порушує власне обмеження, про що свідчать, наприклад, окремі норми Законів "Про столицю України – місто-герой Київ" [2; 1999. – № 11. – Ст. 79] (щодо формування виконавчого органу і статусу міського голови), "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських селищних, міських голів" [2; 2004. – № 30-31. – Ст. 382] (право бути обраним, не будучи членом територіальної громади).

У той же час існуюче застереження перехідних положень стосується лише законопроектної роботи парламенту. У разі ж конкуренції норм чинного законодавства, як правило, пріоритет має спеціальна норма або норма, прийнята пізніше. Безумовно, використання зазначених правил є усталеною вітчизняною традицією правозастосовчої діяльності, але законодавець повинен точніше окреслити умови їх застосування, розкрити механізм співвідношення норми базового та інших законів.

Законодавство про місцеве самоврядування сьогодні потерпає через не тільки наявність у ньому значних прогалин, а й брак належної його систематизації [4, с. 77]. У Верховній Раді України час від часу з'являються нові проекти базових законів, які, на думку їх авторів, створюють найоптимальніші правові підвалини діяльності муніципальних інституцій. Крім того, науковцями і практиками все частіше наголошується на необхідності прийняття такого кодифікованого правового акта, як Муніципальний кодекс України.

Законодавець постійно повинен усвідомлювати, що інститут місцевого самоврядування є складником громадянського суспільства, його невід'ємною частиною [5, с. 114-169]. Правове регулювання функціонування його органів і посадових осіб має характеризуватися взаємовідносинами громадянського суспільства й держави, при цьому остання априорі визнається як правова й демократична. Державі належить умовно визначитися, які питання організації й діяльності органів самоврядування є для неї політичними, а які можна визначити як технологічні. Отже, перша група знаходить своє законодавче закріплення, а друга повинна залишатися суспільними відносинами організаційного характеру, що мають місце у здійсненні муніципальної влади. Перехід їх до групи правовідносин можливий за рішенням певної територіальної громади, що відповідатиме ідеї й завданням цього політико-правового інституту.

Згідно зі ст. 19 Закону з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган останнього на базі Конституції України й у межах Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. На відміну від інших рішень органів і посадових осіб цієї громади, цей акт підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України. До речі, станом на 2004 р. лише 37 % міст України прийняли такий локальний правовий акт [10, с. 4].

Законодавець не встановив обов'язку прийняття статуту територіальної громади, як і не окреслив його внутрішньої структури за змістом і формою. Зазвичай такий акт містить у собі загальні положення, похідні від норм Конституції України і законодавчих актів, що регулюють питання організації і здійснення муніципальної влади. Виключним предметом правової регламентації статуту є порядок проведення загальних зборів, організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи, оприлюднення рішення місцевої ради, прийнятого з питання, винесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи.

Найбільшу частину за кількістю актів, що стосуються правових засад діяльності владних структур громади, складають правові акти місцевої ради та її виконавчих органів. Таке правове забезпечення діяльності управлінських утворень може розглядатися як обов'язок, що прямо передбачений законодавством, або правом місцевої ради належним чином упорядкувати діяльність своїх структур. Рішення з процедурних питань визначають в основному порядок діяльності не тільки виконавчих органів і посадових осіб, а й структурних частин представницького органу, сільського, селищного, міського голови, керівників комунальних підприємств, установ та організацій. Більше того, чинним законодавством встановлена можливість визначати процедуру діяльності органів місцевого самоврядування та інших органів публічної влади у визначених видах діяльності. Так, за ч. 8 ст. 5 Закону "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" порядок взаємодії місцевих дозвільних

органів, адміністратора, суб'єкта господарювання й територіального органу уповноваженого органу в місті обласного значення затверджується міською радою на підставі типового положення за погодженням з територіальним органом уповноваженого органу [2; 2005. – № 48. – Ст. 483].

Локальні правові акти, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування можна поділити на 2 групи залежно від змісту правового регламентування. Першу становлять рішення місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, виконавчого комітету, які окреслюють процедуру розробки і прийняття рішень, планування діяльності, координації й субординації, інформаційного забезпечення тощо. До цієї групи належать також акти, що містять особливості провадження органів і посадових осіб у певній царині управлінської діяльності. Рішеннями ради та її виконавчого комітету затверджуються регламенти, інструкції, порядки, правила, окремі процедури вирішення питань тощо. Другу групу становлять акти, які комплексно визначають правовий статус окремого формування місцевої ради, наприклад, Положення про певні виконавчі органи [9, с. 17-23].

Одним з найефективніших актів, що регулює загальну діяльність по розробці й узгодженню рішень, координації й субординації всередині місцевої ради є регламент діяльності виконавчих органів. Законодавством не закріплено необхідності його прийняття, як, наприклад, для місцевої ради, але актуальність забезпечення ефективності діяльності виконавчого комітету, відділів та управлінь, відповідного голови зумовлюють його існування. За змістом цей нормативно-правовий акт регламентує організаційні форми й методи роботи, надаючи їм правового характеру. Усі ж органи й посадовці зобов'язані діяти в такому порядку, відхилення від процедури допускається лише за рішенням виконавчого комітету.

Крім зазначених, до актів, що упорядковують загальну діяльність усіх структур місцевої ради, можна віднести рішення органів місцевого самоврядування, що встановлюють спеціальний порядок провадження у здійсненні загальних функцій управління (планування, координація й субординація, контроль та облік, інформаційне забезпечення).

Значну частину локальних актів, що визначають діяльність органів та посадовців місцевого самоврядування є Правила і Порядки, що затверджуються рішеннями органів останнього і спрямовані на організацію роботи по здійсненню відповідної галузевої функції й повноважень його виконавчих органів. До таких актів можна віднести місцеві правила забудови, рішення, регулюючі порядок розміщення малих архітектурних форм, зовнішньої реклами, видачі дозволів на розміщення об'єктів громадського харчування, прийняття в експлуатацію об'єктів містобудування тощо.

Належному правовому закріпленню організаційних форм і методів роботи приділяється значна увага з боку державних інституцій. При цьому основу визначення організаційно-правових форм становить діяльність органів самоврядування з реалізації галузевих функцій управління. Регламентування внутрішньоорганізаційної роботи впливає лише на ефективність управлінської діяльності зазначених органів, у той час як реалізація галузевих функцій зачіпає права й обов'язки господарюючих суб'єктів і громадян.

Держава сприяє належній організації роботи самоврядних органів у відповідних сферах муніципальної діяльності, приймаючи обов'язкові правові акти: постанови Кабінету Міністрів України й рекомендаційні – накази керівників центральних органів виконавчої влади. Наприклад, у ст. 16 Закону України “Про рекламу” вказується, що розміщення зовнішньої реклами в населених пунктах провадиться на підставі дозволів, які надаються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, і в порядку, встановленому цими органами на підставі типових правил, затверджених Кабінетом Міністрів України [2; 1996. – № 39. – Ст. 181]. Керуючись постановою Кабміну “Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами” [8], виконавчий комітет Харківської міської ради приймає рішення від 20 жовтня 2004 р., № 977 “Про порядок розміщення зовнішньої реклами у місті Харкові”, яким урегулював суспільні відносини згідно із загальними підходами й місцевими особливостями.

Вищий і центральні органи виконавчої влади розробляють відповідні рішення, визначаючи їх як типові, або примірні, задля впровадження єдиної державної політики в певних галузях управлінської діяльності [1, с. 19]. У той же час у процесі створення й затвердження місцевих правил органами самоврядування виникають певні труднощі щодо розробки власної процедури функціонування. З одного боку, існування типових (примірних) правил діяльності – це підґрунтя для розробки власних процедур в конкретних територіальних громадах, а з другого – виникають запитання: наскільки органи місцевого самоврядування самостійні у винесенні власних рішень щодо врегулювання процедури в окремих сферах управління і який юридичний наслідок має відхилення самоврядного органу від норм типового положення (інструкції, договору, правил тощо).

Результатом правотворчості органів місцевого самоврядування може бути різний порядок здійснення повноважень, передбачених законодавством, окремими територіальним громадами. Аргументом цьому може служити необхідність забезпечення прийняття владних рішень, що відповідатимуть вимогам демократичності, ефективності, професійності, а також враховувати місцеві особливості. З огляду на це актуальним вбачається запровадження єдиних правових підходів для організаційних структур публічної влади, господарюючих суб'єктів і громадян стосовно реалізації ч. 1 ст. 19 Основного Закону про те, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Вирішення проблеми правового регулювання форм і методів діяльності органів територіальної громади з боку вищих органів виконавчої влади повинно бути закріплення можливості й необхідності, а також межі такої правової регламентації органами державної влади. Законодавець має чітко закріпити поділ понять “типовий” і “примірний” стосовно актів Кабінету Міністрів України. При цьому використання першого для розробки власних процедур має бути для правозастосовчих органів обов'язковою умовою.

Органи місцевого самоврядування, закріплюючи відповідні норми для регламентування відповідних суспільних відносин на території адміністративно-територіальної одиниці, встановлюють тільки конкретне коло суб'єктів, якщо інше не передбачено самою урядовою постановою. Вбачається, що відхід від окреслених строків, переліку необхідних документів, а також інших складників, що становлять предмет правового регулювання, є неприпустимим, адже втрачаються мета й завдання такої правової регламентації з боку Кабінету Міністрів України.

Урядове рішення повинно відповідати конкретним вимогам, які нададуть можливості нормального використання цієї постанови органами територіальних громад сіл, селищ і міст. Рішення ж Кабінету Міністрів України, які йменуватимуться “примірний”, а також центральних органів виконавчої влади можуть розглядатися й використовуватися лише як рекомендаційні, такі, що мають форму і зміст методологічного характеру. Актом, який повно й комплексно врегулював би ці питання, на нашу думку, міг би стати Закон України “Про нормативно-правові акти”.

Таким чином, проблема правових засад органів місцевого самоврядування щодо системи й особливостей взаємозв'язку актів, які її становлять, має важливе наукове і практичне значення. У подальшому об'єктом їх наукового опрацювання окреслюватиметься концептуальними питаннями правового регламентування з боку держави самоврядних інституцій, ефективності локальної нормотворчості, а також аналізом практики діяльності по створенню власних актів, що доповнюватимуть правову основу конкретної місцевої ради.

Список літератури: 1. *Борденюк В.* Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування // *Право України*. – 2004. – № 11. – С. 16-20. 2. *Відомості Верховної Ради України*. 3. *Григорьев В.А.* Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: Монография. – К.: Истина, 2005. – 424 с. 4. *Корнієнко М.І.* Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: Навч. посіб. – К.: Алерта, 2005. – 144 с. 5. *Любченко П.М.* Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. – Х.: Одіссей, 2006. – 352 с. 6. *Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: Монографія / За ред. Ю.М. Тодику і В.А. Шумілкина.* – Х.: Одіссей, 2004. – 392 с. 7. *Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького.* – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с. 8. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами: Пост. КМ України від 29.12.2003 р., № 2067 // *Офіц. вісн. України*. – 2003. – № 52. – Ст. 2817. 9. *Соляник К.Є.* Проблеми правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад // *Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій.* – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. – Вип. № 85. – С. 17-23. 10. *Стан прийняття статутів міст містами України // Аспекти самоврядування.* – 2004. – № 1. – С. 4.

Надійшла до редакції 05.11. 2007 р.