

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

НАУМОВА КСЕНІЯ ІГОРІВНА

УДК 352.075.1 (477)

**ПРАВОВІ АКТИ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ
ДЖЕРЕЛ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ**

12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»

Юридичні науки

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор **Серьогіна Світлана Григорівна**, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, директор інституту, член-кореспондент НАПрН України.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор **Колодій Анатолій Миколайович**, Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, директор навчально-наукового інституту "Юридичний інститут ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", член-кореспондент НАПрН України;

кандидат юридичних наук, доцент **Воронов Марк Миколайович**, Харківський національний університет імені В.Н.Каразіна, завідувач кафедри конституційного і муніципального права.

Захист відбудеться 11 грудня 2017 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті України імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету України імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-а).

Автореферат розіслано 07 листопада 2017 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. У теперішній час Україна переживає складний етап демократичної модернізації політичної системи, що стосується й сфери місцевого самоврядування. Конституційне визнання місцевого самоврядування самостійною підсистемою публічної влади, що орієнтована на вирішення питань місцевого значення силами та в інтересах територіальних громад, передбачає, проміж іншого, правову форму прийняття відповідних владних рішень. Переважну частину муніципальних актів становлять акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що приймаються в межах їх власних та делегованих повноважень. Активне використання названими суб'єктами нормотворчих повноважень призводить до суттєвих змін у системі джерел муніципального права та й у національній системі позитивного права в цілому.

Проте, як у законодавстві, так і в практиці муніципального управління, досі зберігається чимало проблем, пов'язаних із визначенням юридичної природи, видового розмаїття, порядку розробки, прийняття та реалізації актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, ролі й місця названих актів у загальній системі джерел муніципального права тощо. Значною мірою це зумовлено недостатністю доктринальної бази у даній сфері.

У вітчизняній юридичній науці проблеми джерел права належать до числа найкраще досліджених. Наукову базу в даній сфері було закладено ще представниками радянської теорії права С.С. Алексєєвим, М.І. Байтіним, С.Л. Зівсом, С.Ф. Кечекьяном, О.Е. Лейстом, І.С. Самощенком, О.Ф. Шебановим та ін., а в пострадянській юридичній літературі розвинено С.В. Бошно, О.Н. Василенком, М.П. Вороновим, Т.Н. Данченком, С.А. Дробишеським, В.В. Копейчиковим, В.О. Лучіним, М.М. Марченком, Г.В. Мальцевим, Г.І. Муромцевим, А.І. Рябко, О.В. Петришиним, М.В. Цвіком та ін. Поняття, система і форми місцевого самоврядування, статус окремих його суб'єктів ставали предметом дослідження багатьох вітчизняних вчених, серед яких В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, І.І. Бодрова, В.І. Борденюк, О.М. Бориславська, М.М. Воронов, І.П. Голосніченко, В.А. Григор'єв, В.П. Грובה, В.М. Кампо, А.М. Колодій, В.І. Кравченко, В.В. Кравченко, Є.Б. Кубко, Н.Р. Нижник, П.М. Любченко, Н.М. Оніщенко, М.В. Пітцик, О.В. Прієшкіна, В.О. Серьогін, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, О.Н. Ярмиш та ін.

Проте, тільки останнім часом у вітчизняній науковій літературі з'явилися праці, присвячені науковому аналізу нормотворчості в системі місцевого самоврядування. У даному контексті слід пригадати, передусім, дослідження В.Р. Барського «Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування» (м. Одеса, 2006 р.) та М.О. Петришиної «Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування» (м. Харків, 2010 р.). Натомість монографічні дослідження актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування як джерел муніципального права у вітчизняній юридичній науці відсутні. Водночас, практика

муніципального управління в Україні свідчить, що процес розробки і прийняття правових актів органами і посадовими особами місцевого самоврядування стикається з численними труднощами, зумовленими як відсутністю належного фаху й досвіду у депутатів місцевих рад та муніципальних службовців, так і вадами та прогалинами чинного законодавства.

Означені обставини викликають потребу в поглибленому дослідженні юридичної природи, видового розмаїття, ознак і юридичної сили актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, їх місця й ролі в системі джерел муніципального права та у системі законодавства України. Вельми актуальним в аспекті подальшого реформування системи місцевого самоврядування в Україні є з'ясування зарубіжного досвіду законодавчого регулювання порядку муніципального нормотворення та видів муніципальних правових актів, встановлення відповідних тенденцій в законодавстві та правозастосовній практиці.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах державної комплексної програми наукової діяльності № 0111U000966 «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні». Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, протокол № 8 від 18 березня 2011 р.

Мета й завдання дослідження. Мета роботи полягає у з'ясуванні юридичної природи, сутнісних ознак та видового розмаїття актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також визначенні їх місця і ролі в системі джерел муніципального права в Україні.

Для досягнення вказаної мети в дисертації поставлено такі *задачі*:

- розкрити поняття і види джерел муніципального права за різних правових систем;
- визначити поняття і види актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування як джерел муніципального права;
- надати загальну характеристику правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в зарубіжних країнах;
- з'ясувати особливості системи джерел муніципального права України, розкрити місце і роль актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування у цій системі;
- охарактеризувати сучасний стан правового регулювання нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні;
- встановити особливості окремих видів нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні;
- сформулювати й обґрунтувати науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства України про правові акти органів і посадових осіб місцевого

самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з формуванням системи джерел муніципального права в Україні.

Предмет дослідження – правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування у системі джерел муніципального права в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження складає філософський діалектико-матеріалістичний підхід, що передбачає розгляд місцевого самоврядування як об'єктивної соціальної реальності, що сформувалася і постійно еволюціонує під впливом внутрішніх і зовнішніх протиріч разом із розвитком людської цивілізації. В роботі використано також філософський арсенал юридичної герменевтики, онтології та аксіології.

Робота проведена із застосуванням широкого спектру загальнотеоретичних і спеціально-наукових методів пізнання. Зокрема, історико-правовий метод використовувався для з'ясування особливостей становлення і розвитку джерел муніципального права (підрозділ 1.1), системно-структурний метод дозволив розглянути внутрішню будову джерельної бази муніципального права (підрозділи 1.2, 1.3), структурно-функціональний метод дав змогу дослідити роль і місце окремих видів нормативних актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування у системі джерел муніципального права і загальній системі національного законодавства (підрозділи 1.3, 2.2). Метод класифікації використовувався для осмислення множини актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, дозволив здійснити їх групування за юридично значущими ознаками (підрозділ 1.2). Формально-юридичний метод використовувався для формулювання авторських дефініцій понять (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2). Компаративістський метод застосовувався для порівняння законодавчого регулювання актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування різних країн світу (підрозділ 1.4). Методи теоретико-правового прогнозування і моделювання були використані для висунення та обґрунтування пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства про місцеве самоврядування (підрозділи 2.1, 2.3, висновки).

Нормативною базою дослідження є конституційне та муніципальне законодавство України і зарубіжних країн (Великобританії, Естонії, Канади, Республіки Білорусь, Російської Федерації, США, Франції, Хорватії, Японії та ін.), а також міжнародно-правові акти, в яких містяться муніципально-правові стандарти. Емпіричною базою дослідження стали матеріали нормотворчої практики органів місцевого самоврядування в Україні, а також судова практика за темою дослідження.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є першим комплексним дослідженням у вітчизняній юридичній науці, в якому системно розкрито природу правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, визначено їх місце в системі

джерел муніципального права і в національній системі права в цілому. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

уперше:

- надано авторське визначення правового акта органу чи посадової особи місцевого самоврядування як офіційного письмового документа, що є зовнішньою юридичною формою закріплення змістовних елементів правової системи (норм права або індивідуальних приписів), прийнятий відповідним суб'єктом місцевого самоврядування в межах його компетенції з питань місцевого значення або з питань здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування відповідно до законів держави, обов'язковий до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці місцевого самоврядування і забезпечений заходами державного примусу;

- надано авторське визначення нормативно-правового акта органу чи посадової особи місцевого самоврядування, під яким пропонується розуміти оприлюднений у встановленому порядку офіційний письмовий документ, що є складовою загальної системи джерел права і зовнішньою юридичною формою закріплення норм права, прийнятий відповідним суб'єктом місцевого самоврядування в межах його компетенції з дотриманням встановленої процедури, обов'язковий до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці місцевого самоврядування і забезпечений заходами державного примусу;

- встановлено, що самостійність місцевого самоврядування, у т.ч. з питань нормотворчості, зумовлює суттєві зміни в національній системі джерел права; акти місцевого самоврядування перетворюються на окрему підсистему підзаконних актів, що мають відповідати Конституції та законам України, але не перебувають у відносинах підпорядкування з підзаконними актами органів державної влади;

- доведено, що колізії між підзаконними актами органів державної влади і актами місцевого самоврядування не повинні розглядатися як ієрархічні, за умови визнання самостійності місцевого самоврядування їх вирішення має здійснюватися виключно за правилами подолання змістовних колізій, тобто через розмежування компетенції тих органів, між актами яких виникла суперечність;

удосконалено:

- загальнотеоретичні підходи до розуміння джерел (форм) права; обґрунтовано, що в умовах визнання самостійності місцевого самоврядування і влади автономних утворень джерела права слід пов'язувати з правотворчою діяльністю всіх підсистем публічної влади, а не тільки її державної складової;

- характеристику джерел муніципального права як єдиної ієрархічної системи, яку

складають не тільки нормативно-правові акти, але й нормативно-правові договори, правові звичаї і, частково, судові прецеденти (рішення Європейського суду з прав людини);

- наукові підходи до розкриття змісту нормотворчого процесу; він тлумачиться як прояв принципу неабсолютної процедурної справедливості: його вимоги спрямовані на те, щоб максимально сприяти закріпленню об'єктивно сформованого справедливого правила поведінки, але повністю гарантувати такий результат він не може;

набули подальшого розвитку:

- ідея про об'єктивно зумовлений характер ієрархічності системи джерел права і того місця, яке в цій системі займають акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування; обгрунтовано, що системність джерел права полягає у системності норм, які вони містять, а системність правових норм, у свою чергу, зумовлена системністю суспільних відносин, що ними регулюються (у т.ч. й на місцевому рівні);

- класифікація нормативно-правових актів місцевого самоврядування за широким коло критеріїв, що має як теоретичне, так і практичне значення;

- наукові підходи щодо шляхів удосконалення вітчизняного законодавства про правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування шляхом запозичення зарубіжного досвіду;

- пропозиції щодо удосконалення системи джерел муніципального права України та її нормативного закріплення, у т.ч. обгрунтовано необхідність: а) завершення конституційної реформи в частині децентралізації, в межах якої має бути не тільки оптимізовано інституційно-функціональну організацію місцевого самоврядування, але й запроваджено термін «акти місцевого самоврядування» як узагальнюючий для всіх правових актів, що приймаються суб'єктами місцевого самоврядування; б) внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: у ст.19 передбачити обов'язкове прийняття статутів територіальними громадами на місцевому референдумі; назву ст. 59 викласти в редакції «Акти місцевого самоврядування», а в її змісті закріпити поділ цих актів на нормативні та індивідуальні з вказівкою їх назв і юридичної сили; в) завершення розгляду і прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», який також регулюватиме суспільні відносини, пов'язані з розробленням нормативно-правових актів місцевого самоврядування, їх прийняттям, набранням ними чинності, державною реєстрацією та обліком, визначатиме систему, види, ієрархію цих актів та встановлюватиме єдині вимоги до нормопроєктувальної техніки для всіх суб'єктів муніципального нормотворення; г) прийняття місцевими радами Положення про правові акти місцевого самоврядування; д) вирішення організаційно-правових питань щодо офіційного оприлюднення нормативних актів місцевого самоврядування в офіційних друкованих засобах та на веб-сайтах органів місцевого самоврядування; ж) створення на регіональному рівні Реєстрів правових актів місцевого самоврядування.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані: у науково-дослідних цілях – як основа для подальшого дослідження джерел муніципального права та нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування; у правотворчій діяльності – у процесі вдосконалення муніципального законодавства України; у навчальному процесі – при підготовці навчальних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Державне право зарубіжних країн», «Муніципальне право»; у правовиховній діяльності – для підвищення правової культури громадян України, їх поінформованості з питань муніципального управління.

Апробація матеріалів дисертації. Результати дисертації обговорювались та були схвалені на засіданнях кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Ключові положення роботи були представлені автором на науково-практичних конференціях, «круглих столах», серед яких: Міжнародна наукова конференція молодих учених, аспірантів і студентів «Цінності сучасного конституціоналізму, V Тодиківські читання» (28–29 вересня 2012 р., м. Харків); III Всеукраїнська науково-практична конференція «Актуальні проблеми правознавства» (10 лютого 2013 р., Харків); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країнах» (26–27 грудня 2014 р., м. Запоріжжя); Всеукраїнська науково-практична конференція «Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у ХХІ столітті» (6–7 лютого 2015 р., м. Одеса); Міжнародна науково-практична конференція «Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (6–7 лютого 2015 р., м. Дніпропетровськ).

Структура та обсяг дисертації зумовлена метою і завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та двох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 255 сторінок, з них основний текст -191 сторінка. Список використаних джерел містить 355 найменувань, які викладено на 37 сторінках; додатки розміщено на 27 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначено зв'язок з науковими програмами, планами, темами, охарактеризовано мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, наведено відомості про апробацію та впровадження, а також щодо кількості публікацій, структури та обсягу роботи.

Розділ 1. «Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування як джерела муніципального права: загальнотеоретичний та порівняльно-правовий аспекти» присвячено загальній характеристиці й дослідженню змісту поняття «джерела права», з особливим акцентом на

його розумінні в системі муніципального права в Україні; аналізу доктринальних підходів до окресленого питання, з'ясуванню місця актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в цій системі, їх класифікації, аналізу позитивного зарубіжного досвіду країн Європи та Америки.

У підрозділі 1.1 «*Поняття і система джерел муніципального права в Україні*» досліджено історичні витоки, сутність, значення та підходи до розуміння терміну «джерело права», розкривається питання системи джерел муніципального права, які на муніципальному рівні регулюють самостійну і досить значну сферу суспільних відносин, що відбуваються на засадах публічно-правового і приватно-правового характеру.

Система джерел муніципального права України автором визначається як цілісна сукупність форм зовнішнього закріплення муніципально-правових норм, що перебувають між собою у відносинах змістовної та функціональної взаємозалежності та співвідпорядкування.

До головних джерел муніципального права віднесено наступні: нормативно-правові акти, судові прецеденти, нормативні договори (у т.ч. міжнародні), муніципально-правові звичаї, судову практику, правову доктрину.

Порівняння значення і ролі джерел муніципального дає змогу виділити первинні (обов'язкові) джерела муніципального права України, до них належать: нормативно-правові акти, судові прецеденти, правові звичаї, міжнародні нормативні договори, та вторинні (субсидіарні): судова практика і правова доктрина.

У підрозділі 1.2 «*Поняття і види актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування*» акцентується увага на те, що правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування є первинними джерелами муніципального права і відіграють найбільш значущу роль у регулюванні відносин на муніципальному рівні. Проаналізовано особливі ознаки цих актів, які втілені у авторському визначенні правового акта органу і посадової особи місцевого самоврядування.

Надається класифікація актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування за різними критеріями. за змістом і призначенням (муніципальні нормативні і муніципальні правозастосовні та інтерпретаційні акти), за юридичною силою (виконавські і рекомендаційні), за територією дії (загальні і локальні), за порядком набуття чинності (що потребують офіційного оприлюднення, і такі, що не потребують такого), за суб'єктами нормотворчості (прийняті відповідною радою, виконавчим органом місцевої ради, посадовою особою тощо), за формою (статути, регламенти, рішення, розпорядження, положення, інструкції та ін.), за часом дії (постійні і тимчасові), за сферою дії (загальної і обмеженої дії), за колом осіб (загальної дії, спеціальної дії та акти виняткової дії), природою повноважень (акти щодо здійснення власних повноважень і акти, що спрямовані на реалізацію делегованих повноважень).

Встановлено, що суб'єкти місцевого самоврядування мають право приймати нормативні,

правозастосовні та інтерпретаційні правові акти. Проте джерелом муніципального права є тільки нормативно-правові акти, адже тільки вони встановлюють, змінюють чи скасовують норми права. Переважну більшість таких актів приймають органи і посадові особи місцевого самоврядування. Приділено увагу також вивченню сутності, ролі і значення інтерпретаційних актів місцевого самоврядування.

Зазначено, що власна нормотворча діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування об'єктивно обумовлює своєрідність системи актів місцевого самоврядування у кожній адміністративно-територіальній одиниці

У підрозділі 1.3 «Загальна характеристика правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в зарубіжних країнах» звертається увага, на накопичення в зарубіжних країнах значного досвіду регламентації системи правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, який може бути корисним для України.

Зокрема, заслуговує на увагу досвід Великобританії та Франції, де місцеві ради мають право надавати представницьким органам вищого рівня рекомендації з широкого кола питань соціально-економічного розвитку. Зі Сполучених Штатів варто запозичити практику попереднього проведення громадського обговорення проектів муніципальних правових актів. Досвід США свідчить про доцільність поширення вимоги обов'язкової реєстрації на всі нормативні акти, що приймаються суб'єктами місцевого самоврядування. Канада й Естонія є зразком використання Інтернету в оприлюдненні нормативних актів місцевого самоврядування. Республіка Білорусь і Хорватія надають приклад використання народної ініціативи на місцевому рівні. Муніципальна практика країн СНД (зокрема Республіки Білорусь, Киргизької Республіки) переконливо свідчить про доцільність більш детальної законодавчої регламентації питань про систему, порядок прийняття, зміни, скасування та реєстрації муніципальних правових актів.

Автор звертає увагу на необхідність використання Україною позитивного світового, передусім європейського, досвіду організації нормотворчості органів місцевого самоврядування шляхом проведення, в окремих випадках, рецепції правових норм з інших систем й проєціювання на суспільні відносини муніципально-правових інститутів, що склалися в інших державах тощо. При реформуванні місцевих органів влади України слід враховувати, що коло повноважень органів місцевого самоврядування в сфері нормотворчості, повинно мати чіткі риси та межі, а також достатні противаги з боку органів державної влади. Розподіл нормотворчої компетенції між органами місцевого самоврядування та органами державної влади повинен бути чітким і визначеним, незважаючи на нестійкість співвідношення їх повноважень в умовах конституційного реформування. Нормотворча діяльність місцевих органів самоврядування і її результати повинні перебувати під постійним контролем з боку органів конституційної юстиції і піддаватися систематичному контролю з боку судової гілки влади.

Розділ 2. «Нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування як джерела муніципального права в Україні» присвячений аналізу місця і ролі правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні, особливостям правового регулювання муніципального нормотворчого процесу, визначенню основних напрямків удосконалення правового регулювання системи муніципальних актів.

У підрозділі 2.1 «Місце правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні» з'ясовується їх походження, аналізуються загальні та особливі риси, наводиться класифікація.

Визнання і гарантування місцевого самоврядування як одного з проявів влади народу, яка є єдиною і неподільною, дозволяє зробити висновок, що всі акти, які приймаються в державі як безпосередньо народом, так і його представниками на загальнодержавному або місцевому рівнях, утворюють єдину систему джерел права. Таким чином, це дозволяє включити нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування до загальної системи джерел муніципального права. Тому норми, які формулюються органами місцевого самоврядування, у встановлених межах, володіють властивостями загальнообов'язковості й гарантованості.

Визначено, що конституційне розмежування державної влади та місцевого самоврядування вказує на об'єктивне існування двох форм здійснення публічної влади в Україні – державної та самоврядної (муніципальної), для яких властиві як спільні, так і специфічні ознаки, суб'єктно-об'єктні та функціональні характеристики, дослідження яких розкриває їх зміст та сутність. Вони мають бути враховані при визначенні місця джерел муніципального права в загальній системі джерел права.

За своєю юридичною природою нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування є підзаконними нормативно-правовими актами. Тому їм притаманні як усі характерні загальні риси останніх (підзаконний і офіційний характер, письмова документальна форма, обов'язковість їх виконання тощо), так і специфічні ознаки (мета прийняття; обмеження сфери дії; ієрархічність; особлива процедура прийняття та скасування), що дозволяють цим актам займати своє особливе місце в системі підзаконних нормативних актів держави, проте не обумовлює їх підпорядкованість вертикалі актів органів виконавчої влади.

Акти місцевого самоврядування (муніципальні акти) утворюють самостійну підсистему підзаконних нормативних актів в Україні, входять до системи національного законодавства і займають у ній місце, що визначається її вертикальною й горизонтальною будовою, особливостями унітарного устрою української держави, автономністю місцевого самоврядування в диверсифікованій системі публічної влади, принципами децентралізації правового регулювання, змістом предмету правового регулювання та їх юридичною силою.

Нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування видаються в межах особливого кола публічних справ, що виступають предметною сферою здійснення муніципальної влади й отримали назву «питань місцевого значення». Вони мають місцеве значення і створюють первинний рівень нормативно-правового регулювання у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

У підрозділі 2.2 «Правове регулювання нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні» визначаються основні ознаки, які притаманні стадіям (етапам) нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування. При цьому значну увагу присвячено вивченню як позитивних тенденцій, так і негативних процесів, що мають місце у вітчизняній муніципальній нормотворчості, які необхідно враховувати з метою удосконалення останньої.

Нормотворчий процес є сукупністю цілеспрямованих, послідовних, технологічно пов'язаних між собою, здійснюваних у нормативно встановлені строки, документально зафіксованих організаційних дій та етапів щодо створення, зміни й скасування нормативних приписів муніципально-владними суб'єктами.

У межах нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування виділяються наступні стадії: 1) підготовка проекту нормативно-правового акта; 2) внесення проекту нормативно-правового акта до нормотворчого суб'єкта місцевого самоврядування; 3) проходження проекту нормативно-правового акта у відповідному суб'єкті місцевого самоврядування, який наділений нормотворчими повноваженнями; 4) підписання нормативно-правового акта уповноваженим суб'єктом; 5) офіційне оприлюднення нормативно-правового акта. До цього переліку можуть включатися додаткові стадії, якщо має місце прийняття регуляторного акту.

У підрозділі 2.3 «Види та особливості нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні» наведено результати всебічного дослідження нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, з'ясовано їх походження, виявлено загальні й особливі риси, розглянуто класифікацію.

До нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні віднесено: статут територіальної громади; рішення місцевої ради, що мають нормативно-правовий характер; розпорядження сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради, що мають нормативно-правовий характер; рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, що мають нормативно-правовий характер; акти керівників виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, що мають нормативно-правовий характер.

Значну увагу приділено статуту територіальної громади як основному документу муніципального рівня, що закладає засади формування локальної муніципально-правової

політики, виступаючи важливим орієнтиром для діяльності населення, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій та закріплює найважливіші права і пріоритети органів місцевого самоврядування, пов'язані з їх статусом, містить відповіді на принципові питання щодо забезпечення участі громадян у правотворчій та правореалізаційній діяльності на території громади. Надані критерії відповідності, сутнісні ознаки, функції, особливості статутних норм, порядок розробки, прийняття та внесення змін до статуту територіальної громади.

Встановлено, що нормативно-правові акти уповноважені приймати як представницькі, так і виконавчі органи місцевого самоврядування. Прийняття нормативних актів з найбільш важливих питань місцевого значення є прерогативою представницьких органів місцевого самоврядування, проте акти виконавчих органів місцевого самоврядування мають самостійне значення, оскільки приймаються в межах власної компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування і обов'язкові до виконання на відповідній території, як і акти представницьких органів. При цьому, аналіз властивостей цих актів дає можливість зробити висновок про пріоритет нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування перед нормативними актами їх виконавчих органів.

Нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування не потребують затвердження з боку органів державної влади і не можуть бути ними скасовані. Водночас вони можуть бути визнані незаконними в судовому порядку з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України. Такий порядок є важливою гарантією самостійності місцевого самоврядування і демократизму всієї системи публічної влади в Україні.

Підрозділ 2.4 «Основні напрями вдосконалення правового регулювання системи нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні» присвячений аналізу як позитивних тенденцій, так і негативних процесів, які мають місце в сфері муніципальної нормотворчості в Україні, практичним рекомендаціям по удосконаленню останньої.

На думку автора, ефективність місцевого самоврядування можлива тільки за наявності наукового та методологічного забезпечення процесів муніципальної нормотворчості, гармонізації інтересів держави з інтересами відповідних територіальних громад. У цьому аспекті необхідними є: децентралізація системи місцевого управління, розмежування предметів відання і повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування, реформування регіонального рівня місцевої влади, проведення муніципальної реформи та кардинального оновлення муніципального законодавства.

Сформульовано низку рекомендацій щодо подальшого покращення нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування загалом, а також нормотворчого процесу зокрема.

Вони стосуються посилення правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, подальшої інституціоналізації муніципальної нормотворчості і вдосконалення окремих її аспектів.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні юридичної природи, сутнісних ознак та видового розмаїття актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також визначенні їх місця і ролі в системі джерел муніципального права в Україні на сучасному етапі та визначенні перспектив їх подальшого розвитку в межах конституційного процесу децентралізації публічної влади. Головні науково-теоретичні, методологічні та практичні результати дослідження викладені у наступних висновках:

1. Система джерел муніципального права України – це внутрішньо узгоджена сукупність офіційних форм зовнішнього закріплення правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо місцевого самоврядування і приймаються Українським народом, територіальними громадами або органами та посадовими особами публічної влади, наділеними нормотворчими повноваженнями.

2. Системність джерел права полягає у системності норм, які вони містять, а системність правових норм, у свою чергу, зумовлена системністю суспільних відносин, що ними регулюються (у т.ч. й на місцевому рівні). Система джерел права є єдиною, що обґрунтовується через звернення до принципу первинності і єдності влади народу; будь-який правовий акт, спрямований на регулювання суспільних відносин, має сприйматися як безпосередній або опосередкований прояв волевиявлення народу, а отже – як елемент єдиної системи джерел права.

3. В умовах визнання самостійності місцевого самоврядування і влади автономних утворень, жорстка «прив'язка» джерел права до правотворчої діяльності держави виглядає певним анахронізмом. А відтак, джерела права слід пов'язувати з правотворчою діяльністю як державної влади, так інших підсистем публічної влади.

4. Доктринальне визнання і конституційне закріплення самостійності місцевого самоврядування, у т.ч. і в сфері нормотворчості, зумовлює формування в системі нормативно-правових актів України окремої підсистеми нормативно-правових актів місцевого самоврядування з постійним збільшенням їх частки у загальній системі національного законодавства.

5. Суб'єкти місцевого самоврядування мають право приймати нормативні, правозастосовчі та інтерпретаційні правові акти. Проте джерелом права в Україні є тільки нормативно-правові акти, які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права.

6. Через складність питань місцевого значення, необхідність оперативного вирішення

питань місцевого значення, а останнім часом, – і через відсутність законодавства про місцеві референдуми, – найбільш поширеним видом нормативно-правових актів місцевого самоврядування за суб'єктами нормотворчості є акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

7. Загалом, нормативно-правові акти місцевого самоврядування характеризуються такими ознаками: 1) встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на певній території правила поведінки; 2) приймаються суб'єктами муніципальної нормотворчості в межах їхньої компетенції; 3) мають підзаконний характер; 4) стосуються питань місцевого значення або делегованих повноважень органів місцевого самоврядування; 5) розробляються і приймаються з дотриманням особливої нормотворчої процедури; 6) ухвалюються у формі, визначеній Конституцією і законами для кожного виду нормативно-правового акта; 7) являють собою офіційний письмовий документ, що має відповідати низці вимог, серед яких: а) наявність структури і певних реквізитів; б) опрацювання з урахуванням правил нормотворчої техніки; в) оприлюднення.

8. Класифікація нормативно-правових актів місцевого самоврядування має як теоретичне, так і практичне значення. Особливо, при визначенні компетенції суб'єктів щодо їх прийняття, території, осіб, часу дії, сфери реалізації, подоланні колізій тощо.

9. Усі муніципальні нормативно-правові акти є підзаконними актами, що означає їх перебування в ієрархічних зв'язках підпорядкування з Конституцією та законами України. Ієрархічний характер має й внутрішня будова самої підсистеми нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Однак наявність власної предметної й територіальної підвідомчості, що не дублюється з підвідомчістю органів державної влади, надає підстави стверджувати про відсутність ієрархічних зв'язків між підзаконними нормативними актами органів державної влади і нормативними актами місцевого самоврядування. І тільки в разі виконання делегованих повноважень нормотворчого характеру органи і посадові особи місцевого самоврядування повинні узгоджувати їх зміст із нормативними актами центральних і місцевих органів виконавчої влади, до предметної підвідомчості яких первісно належать відповідні повноваження.

10. Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування за основними стадіями співпадає з нормотворчим процесом представницьких державних органів. У випадку прийняття регуляторного акта можуть бути додаткові стадії нормотворчого процесу. Нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень, які на даний час, державній реєстрації не підлягають, з метою їх упорядкування і систематизації доцільно включати до Реєстрів нормативних актів місцевого самоврядування, необхідність введення яких обґрунтовано в дисертації.

11. До системи нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні входять:

статут територіальної громади; рішення місцевого референдуму нормативно-правового характеру; рішення місцевої ради нормативно-правового характеру; розпорядження сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради нормативно-правового характеру; рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради нормативно-правового характеру; акти керівників виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради нормативно-правового характеру. При цьому, провідне місце в системі нормативних актів місцевого самоврядування в Україні посідають статuti територіальних громад.

12. Правове регулювання системи нормативних актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні потребує удосконалення в наступних напрямках: завершення конституційної реформи, прийняття і зміни низки законодавчих і підзаконних актів, що стосуються сфери муніципальної нормотворчості, вирішення організаційно-правових питань щодо видання, оприлюднення та систематизації цих актів як із використанням вітчизняних наукових розробок, так і зарубіжного досвіду у сфері їх регламентації.

У додатку до дисертації наведено проект Положення про правові акти місцевого самоврядування.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Наумова К. І. Джерела муніципального права та їх співвідношення з джерелами конституційного права. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2012. Спецвип. С. 86–90.
2. Наумова К. І. Джерела муніципального права: поняття і система. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 26. т. 1. С. 63–66.
3. Наумова К. І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29. т. 1. С. 88–91
4. Наумова К. І. Природа актів місцевого самоврядування: правові позиції вищих судових інстанцій. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Вип. 5. т. 1. С. 121–126.
5. Наумова К. Місце правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування у системі законодавства України. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2015. № 1. С. 39–43.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Наумова К. І. Джерела муніципального права та їх співвідношення з джерелами

конституційного права. *Цінності сучасного конституціоналізму. V Тодиківські читання* : зб. тез наук. доп. і повідомл. міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (28–29 верес. 2012 р.). Харків : Права людини, 2012. С. 21–23.

2. Наумова К. І. Договір як джерело муніципального права. *Актуальні проблеми правознавства* : зб. тез доп. III всеукр. наук.-практ. конф. (10 лют. 2013 р.). Харків : Мадрид, 2013. С. 42–44.

3. Наумова К. І. Судова практика та міжнародно-правові угоди як результати правостановлення в муніципальному праві. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країнах* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 26–27 груд. 2014 р. Запоріжжя. 2014. С. 29–31.

4. Наумова К. І. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі законодавства України. *Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті* : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., м. Одеса, 6–7 лют. 2015 р. Одеса, 2015. С. 40–44.

5. Наумова К. І. Правові позиції вищих судових інстанцій України щодо актів місцевого самоврядування. *Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 6–7 лют. 2015 р. Дніпропетровськ, 2015. С. 9–12.

АНОТАЦІЯ

Наумова К.І. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017.

У роботі проведено аналіз джерел муніципального права та надано їх класифікацію, системно розкрито природу та сутнісні ознаки правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, порядок прийняття та реалізації останніх і визначено їх місце в системі джерел муніципального права України. Сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Так, надано авторські визначення правового акта органу чи посадової особи місцевого самоврядування та нормативного правового акта органу чи посадової особи місцевого самоврядування:

Автором встановлено, що нормативні правові акти місцевого самоврядування за своєю природою є підзаконними і складають окрему підсистему в національній системі джерел права, проте не перебувають у відносинах підпорядкування з підзаконними актами органів державної влади.

Надано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання системи нормативних

актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, нормотворчого процесу і процесу реалізації правових норм у правозастосовній практиці на різних рівнях місцевого самоврядування, розроблено проект Положення про правові акти місцевого самоврядування.

Ключові слова: джерела муніципального права, муніципальні правові акти, муніципальні нормативно-правові акти, система нормативно-правових актів місцевого самоврядування, органи і посадові особи місцевого самоврядування, нормотворча діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

АННОТАЦИЯ

Наумова К.И. Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления в системе источников муниципального права в Украине. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2017.

В работе проведен анализ источников муниципального права и представлена их классификация, системно раскрыты природа и существенные признаки правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок принятия и реализации последних и определено их место в системе источников муниципального права Украины. Сформулирован ряд новых научных положений и выводов, предложенных лично соискателем. Так, даны авторские определения правового акта органа и должностного лица местного самоуправления и нормативного правового акта органа и должностного лица местного самоуправления.

Автором установлено, что нормативные правовые акты местного самоуправления по своей природе являются подзаконными и составляют отдельную подсистему в национальной системе источников права, однако не находятся в отношениях подчинения с подзаконными актами органов государственной власти.

Внесены предложения по усовершенствованию правового регулирования системы нормативных актов органов и должностных лиц местного самоуправления в Украине, нормотворческого процесса и процесса реализации правовых норм в правоприменительной практике на различных уровнях местного самоуправления, разработан проект Положения о правовых актах местного самоуправления.

Ключевые слова: источники муниципального права, муниципальные правовые акты, муниципальные нормативно-правовые акты, система нормативно-правовых актов местного самоуправления.

самоуправления, органы и должностные лица местного самоуправления, нормотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления.

ABSTRACT

K. Naumova - Regulatory legal acts of the local authorities and officials in the system of the municipal law resources in Ukraine. – Qualifying academic paper – manuscript copyright.

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Legal Sciences in specialty 12.00.02 «Konstitutional Law; municipal Law». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of education and science of Ukraine, Kharkiv, 2017.

This thesis is the first complex research in the national legal science, which analyses the doctrinal approaches to the determination of the notions of the municipal law and their classification. Consistently provides an insight into the nature and essence of the regulatory legal acts of the agencies and officials of the local self-government, analyses their typological diversity, legal forces, development order, making and realization, and also determines their place in the system of the Ukrainian municipal law resources and in the national legal system in general, determines the perspectives of their further development within the constitutional process of the public government decentralization.

As a result of the research, a set of scholarly provisions and conclusions were formulated suggested by the degree-seeking fellow. Thus, the authorial definitions were provided of the legal act of the local self-governmental agencies or officials and regulatory legal act of the local self- governmental agencies or officials for the first time in domestic science.

Legal act of the local self-governmental agencies or officials is the official written document which is an external legal form of recording the substantial elements of the legal system (legal norm or individual regulatory guides), passed by the corresponding local government subject within its competence in the issues of local significance or in the issues of exercising the separate national authorities, transferred to the local governmental agencies according to the national laws, mandatory on the territory of the correspondent administrative and territorial unit of the local self-government and provided with the national enforcement methods.

Regulatory legal act of the local governmental agencies or officials is an official written document published as applicable which is a component of the general system of the law resources and external legal form of recording the legal norms passed by the corresponding local self-government subject within its competence complying with the approved procedure, mandatory within the corresponding administrative and territorial unit of local self-government and provided with the national enforcement method.

The work gives a rather broad classification of the regulatory legal acts by local self-government authorities and officials, which has both theoretical and practical value. This is especially evident in

determining the competence of subjects in relation to their adoption, territory, persons, time of action, scope of implementation, overcoming conflicts, etc.

The article argues that there is no hierarchical link between subordinate regular acts of public authorities and regular acts of local self-government because of the existence of its own subject and territorial jurisdiction, which is not duplicated with the subordination of state authorities. Collisions between the statutory instruments of the national power agencies and the local governmental acts shall not be considered from the hierarchical point of view, on condition of the acknowledgement of independence of the local government such collisions shall be settled only through the rules of overcoming the conceptual collisions, i.e. through the differentiation between the competences of the agencies between the acts of which such collision appeared.

The thesis describes the current state of legal regulation of the lawmaking process in local self-government authorities in Ukraine.

The author formulates and provides scientific and practical recommendations for the improvement of the current legislation of Ukraine in the sphere of publication of regulatory legal acts of authorities and officials of local self-government. The draft Provision was elaborated on the legal acts of the local self-government.

Key words: municipal law resources; municipal legal acts; municipal regulatory legal acts; the system of the regulatory legal acts of the local self-governmental agencies and officials; the authorities and officials of the local self-government; lawmaking process at the local self-governmental authorities and officials.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент
І.І. Бодрова

Підписано до друку 23.10.2017 р. Формат 60x90/16.
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.
Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9
Тираж 100 прим. Зам. № 4200.

Друкарня Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77