

УДК 342

М. Петришина, кандидат юридичних наук, асистент кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості

Відповідно до положень Основного Закону вирішення питань місцевого значення здійснюється територіальними громадами, їх органами і посадовими особами у формах і способах, що визначені Конституцією та законами України. Це можуть бути дії, рішення, які оформлюються у вигляді актів уповноважених на те органів або посадових осіб. Шляхом видання актів, які встановлюють, змінюють, скасовують або вирішують те чи інше питання, реалізується компетенція відповідного суб'єкта.

В. В. Кравченко і М. В. Пітцик під актами місцевого самоврядування розуміють владний припис уповноваженого суб'єкта місцевого самоврядування, який відповідно до закону регулює відносини у сфері місцевого самоврядування шляхом встановлення, зміни чи скасування правових норм¹. Реалізація права приймати акти є наразі засобом саморегуляції територіальної громади, системи місцевого самоврядування.

О. Коваленко вважає, що «в загальному вигляді правовий акт місцевого самоврядування можна визначити як письмовий документ, що регулює муніципальні відносини, має офіційний характер і обов'язкову силу». На його думку, «правовий акт місцевого самоврядування як офіційний документ, що регулює муніципальні відносини, характеризується перш за все особливою формою вираження інформації, що міститься в ньому»².

Аналізуючи юридичні властивості актів місцевого самоврядування, М. С. Бондар, у свою чергу, також наголошує на публічно-владному

¹ Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 198 с.

² Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики / А. А. Коваленко. – К. : Довіра, 1997. – С. 131–132.

характері таких актів, які хоч і не є державними, однак виходять від муніципальної влади. Враховуюче те, що муніципальна влада, яка отримує свою реалізацію за допомогою системи місцевого самоврядування, є проявом влади народу, а також однією із засад конституційного ладу РФ (так само, як і в Україні), у цих актах присутня не лише «влада авторитету» місцевого самоврядування, а й авторитет, сила муніципальної влади як особливої публічної влади, що перебуває в межах єдиної системи народовладдя¹.

На наше переконання, у найзагальнішому вигляді, правовий акт місцевого самоврядування — це волевиявлення, здійснюване населенням відповідної території безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

З метою впорядкування великої кількості актів, виявлення їх загальних та конкретних ознак, особливостей, місця і ролі цих актів у регулюванні суспільних відносин необхідна їх класифікація. Нагадаємо, що під класифікацією (від лат. *classis* — розряд і *facere* — робити) розуміють групування досліджуваних об'єктів за сукупністю (за класами), що розрізняються переважно якісними ознаками, а кількісні відмінності, які спостерігаються при цьому, відображають, як правило, динаміку розвитку об'єктів чи їх ієрархічний порядок. Класифікувати акти місцевого самоврядування можна за: 1) видами; 2) суб'єктами прийняття; 3) підставами прийняття; 4) порядком прийняття; 5) дією в просторі й часі; 6) характером, змістом і особливостями відносин, що підлягають врегулюванню².

Муніципальні правові акти утворюють єдину систему правових актів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, що дозволяє упорядкувати їх розмаїття, виділити видові ознаки, визначити місце в загальній системі українського права. Спираючись на положення вітчизняного законодавства, зокрема, Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», до муніципальних актів можна віднести: статут територіальної громади, правові акти, прийняті шляхом місцевого референдуму (зборів громадян); нормативні та

¹ Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М. : Норма, 2008. – С. 70.

² Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / за ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілка. – Х. : ТОВ «Одісей», 2004. – С. 347.

інші правові акти представницького органу місцевого самоврядування; правові акти сільського, селищного, міського голови; правові акти виконавчих органів місцевого самоврядування, інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

З урахуванням тих чи інших підстав виділяють також такі види муніципальних актів:

1. Залежно від ролі в механізмі правового регулювання: 1) муніципальні акти, що містять норми права; 2) правозастосовні муніципальні акти; 3) муніципальні акти, що фіксують юридичні факти.

2. За суб'єктом прийняття: 1) акти, що приймаються населенням відповідної території; 2) акти органів місцевого самоврядування (представницького органу місцевого самоврядування, виконавчого органу місцевого самоврядування); 3) акти посадових осіб місцевого самоврядування.

3. Залежно від форми муніципального правового акта розрізняють: 1) статут; 2) рішення; 3) постанову; 4) розпорядження; 5) наказ; 6) регламент; 7) положення; 8) інструкцію; 9) правила; 10) план; 11) програму; 12) нормативний договір.

4. Ураховуючи характер нормотворчих повноважень: 1) правові акти, що приймаються з питань місцевого значення; 2) правові акти, що приймаються з метою реалізації делегованих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом¹.

За видами акти місцевого самоврядування поділяють на рішення, накази, розпорядження, висновки і рекомендації. Відповідно до положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення приймають територіальні громади на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, сесіях ради, засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (в разі її створення) ради. Сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної в місті ради видає розпорядження. Постійні комісії рад готують висновки та рекомендації, за результатами громадських слухань вносяться пропозиції.

Згідно зі ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення,

¹ Скрипкин Г. Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление» / Г. Ф. Скрипкин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010. – С. 13–14.

які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Таке положення деталізується у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст. 59 якого зазначається право не тільки органів, а й посадових осіб місцевого самоврядування видавати правові акти.

До актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування можна віднести статути територіальних громад, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, накази керівників управлінь і відділів сільських, селищних, міських рад тощо. Серед актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування провідне місце займають муніципальні нормативно-правові акти.

Поняття «нормативно-правові акти» охоплює широкий комплекс актів правотворчості, що приймаються в основному органами законодавчої і виконавчої влади. Вони мають назву «нормативно-правові» чи «нормативні», тому що їх основний зміст становлять правові норми. Цей термін, без визначення його змісту, використовує і Конституція України (ст. 8, ст. 117, п. 1 Перехідних положень)¹. У законах, залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних йдеться лише про закони; в інших, передусім кодифікованих, до поняття «законодавство» включаються закони та інші акти Верховної Ради України, а також акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

У загальній теорії права під нормативно-правовим актом розуміють офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим суб'єктом та спрямований на регулювання суспільних відносин шляхом встановлення прав і обов'язків для невизначеного кола осіб і розрахований на багаторазове застосування². Нормативно-правові акти: 1) ухвалюються чи санкціонуються уповноваженими органами, їх посадовими особами; 2) мають вигляд документа у письмовій формі; 3) змістовно вміщують норми права (нові, змінені чи скасовані), що стосуються широкого кола адресатів і розраховані на багаторазове застосування; 4) приймаються за допомогою чітко визначеної процедури;

¹ Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141; Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

² Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 4. – С. 477.

5) мають юридичну силу, що відображає співвідношення з іншими правовими актами, місце і роль у системі законодавства і правового регулювання; б) надають волі єдиного джерела і носія влади — українського народу — офіційного характеру.

Ці ознаки властиві і нормативним актам органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які видаються ними з метою виконання покладених на них завдань відповідно до встановленої законодавством компетенції. Серед таких актів найбільш поширеними є положення, інструкції, правила. Наприклад, п. 5 ст. 28 Регламенту Харківської міської ради визначає такі основні види актів нормативного характеру: а) положення як нормативно-правовий акт, який встановлює структуру та функції певного органу або визначає форми та умови здійснення певної діяльності; б) порядок як нормативно-правовий акт, який встановлює процедуру застосування актів законодавства чи власного акта або визначає форми та умови здійснення діяльності; в) інструкція як нормативно-правовий акт, який встановлює процедуру застосування акта законодавства чи власного акта, або функції, права та обов'язки окремих підрозділів, посадових осіб міської ради; г) правила як нормативно-правовий акт, який містить узгоджене поєднання правил поведінки службовців, громадян, установ та організацій у певній сфері¹.

Від нормативно-правових актів необхідно відрізнити інші юридичні документи, які не містять норм права і не вносять безпосередньо змін до законодавства. Наприклад, акти, в яких затверджуються певні положення, правила, статuti, чи акти, які складаються з декларацій, закликів². Практичне значення має розрізнення нормативно-правових актів і актів застосування норм права. Останні містять не правила загального характеру, а індивідуальні приписи (індивідуальні норми), адресовані певним суб'єктам і призначені для вирішення окремих або конкретних юридичних справ, засвідчення тих чи інших юридичних фактів. Індивідуальні правові акти — це акти державних органів, недержавних організацій, посадових осіб, які виражають рішення з конкретної юридичної справи (висновок чи рішення суду, наказ керів-

¹ Регламент Харківської міської ради [Електронний ресурс] : затв. рішенням міської ради 31.05.2006 р. № 17/06. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua>.

² Шаломенцева Е. Г. Муниципальное правотворчество в условиях реформы местного самоуправления : монография / Е. Г. Шаломенцева ; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ (РАГС), Владимирский фил. – Владимир : Собор, 2009. – С. 23.

ника підприємства або установи тощо). Індивідуальні акти — це акти застосування права, тому їх називають також правозастосовними. Вони мають, як правило, разове застосування, адресуються конкретним особам або організаціям і обов'язкові для виконання лише ними¹. Нормативні правові акти необхідно також відрізнити від інтерпретаційних актів, тобто актів роз'яснення (тлумачення) норм права. Від нормативних правових актів останні відрізняються тим, що не містять нових юридичних норм, а лише роз'яснюють існуючі².

Досліджуючи специфіку нормативних актів органів місцевого самоврядування, О. Ф. Скакун, зазначає, що це — акт-документ, що видається в межах компетенції органу місцевого самоврядування, який містить норми права, обов'язкові для населення самоврядних територій, а також для організацій та установ, які діють у межах цих територій. Це правовий акт громадянського суспільства з такими ознаками: письмовий документ, який має особливу форму виразу інформації, що міститься в ньому; офіційний правовий документ, що приймається в межах повноважень та в порядку, встановленому законом і регламентом цього органу; має цільову орієнтацію — у концентрованому вигляді відображає місцеві інтереси; регулює суспільні відносини за допомогою правових норм і приписів; забезпечується силою державного примусу³.

Нормативно-правові акти класифікуються за різними критеріями: 1) за суб'єктами ухвалення — акти органів державної влади, Українського народу, акти місцевих рад, громадських об'єднань, трудових колективів, спільні акти органів держави і громадських організацій;

¹ Бялкина Т. Местное самоуправление в системе российского правового государства / Т. Бялкина // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр.: Правотворчество и правоприменение: Взаимосвязь и проблемы повышения юридического качества / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. – Вып. 19. – С. 35–37; Шаломенцева Е. Г. Обеспечение законности муниципальных правовых актов. Юридическая техника в муниципальной правотворческой деятельности / Е. Г. Шаломенцева // Вест. Владим. юрид. ин-та. – 2009. – № 4(13). – С. 164.

² Васильев М. А. Правовое регулирование нормотворческой деятельности в муниципальных образованиях / М. А. Васильев. – Обнинск : Ин-т муницип. упр., 2002. – С. 11.

³ Скакун О. Ф. Нормативно-правовий акт органу (посадової особи) місцевого самоврядування України: загальнотеоретичні аспекти / О. Ф. Скакун // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали Міжнар. наук.-прак. конф., м. Харків, 25 трав. 2004 р. / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування АПрН України, 2004. – С. 96–97.

2) за юридичною силою — закони і підзаконні нормативно-правові акти; 3) за сферою дії — загальнообов'язкові, спеціальні, локальні; 4) за ступенем загальності правових норм — загальні і конкретизуючі; 5) за характером волевиявлення — акти встановлення, зміни та скасування норм права; 6) за галузями законодавства — цивільні, кримінальні, кримінально-процесуальні та ін.; 7) за часом дії — термін дії яких визначений (встановлений), і ті, що мають невизначений термін дії; 8) за функціональним призначенням — базові (тобто головні, базисні, в яких формулюються вертикальні зв'язки), функціональні (тобто такі, що чітко формулюють функції, діяльність, структуру повноважень, у яких формулюються горизонтальні правові зв'язки тощо)¹.

Центральне місце в системі нормативних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування посідають статuti територіальних громад сіл, селищ, міст. У цих актах можуть бути деталізовані конституційні і законодавчі положення з питань вибору форм сповіщення громад про роботу органів самоврядування, участі членів громади в їх діяльності, організації роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування, створення різноманітних комісій, структури виконавчих органів і розподілу повноважень між ними.

М. О. Баймуратов стверджує, що надання такого права органам місцевого самоврядування є свідченням довіри держави до локальної демократії і, що не менш важливо, завдяки такій локальній нормотворчості з'явилася реальна можливість найбільш повного врахування інтересів територіальних громад².

Статут територіальної громади — це нормативно-правовий акт, який відображає характерні риси взаємовідносин усередині територіальної спільноти, функціональна роль якого полягає у врегулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування на території громади в межах, визначених чинним законом держави. Функції сучасного статуту спрямовані на здійснення регуляторного та реформаторського впливу на різні сфери життя територіальної спільноти. Виділяють, зокрема, такі функції статуту: 1) легітимізації — визначення легітимності громади та її суб'єктів; 2) управлінську — визначення умов для

¹ Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / за ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілка. — Х. : ТОВ «Одіссей», 2004. — С. 345.

² Баймуратов М. А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов / М. А. Баймуратов // Юрид. вестн. — 1996. — №1. — С. 100.

ефективного управління; 3) регуляторну — встановлення загальних норм регулювання взаємовідносин між суб'єктами громади; 4) правотворчу — уточнення правового поля діяльності суб'єктів громади; 5) інноваційну — забезпечення динаміки розвитку міста відповідно до стратегічного плану, закріплення механізмів інноваційних процесів; 6) реформаторську — створення передумов для реформування життя громади; 7) правозахисну — визначаються права, свободи та обов'язки суб'єктів громади, гарантії, відповідальність та способи захисту; 8) етичну — визначення норм та правил взаємовідносин між суб'єктами громади¹.

О. В. Батанов відзначає, що статут є основним пріоритетним нормативно-правовим актом територіальної громади, а також своєрідною комунальною конституцією на території функціонування відповідної громади. Він пояснює це тим, що статут має низку особливостей: наявність особливого суб'єкта, який встановлює або від імені якого приймається статут територіальної громади; установчий характер; повний та всеохоплюючий характер правового регулювання; вища юридична сила щодо інших локальних актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування; основа для подальшої локальної нормотворчості; особливий порядок прийняття статуту, а також внесення до нього змін та доповнень; є одним із правових засобів, який забезпечує реалізацію самостійності місцевого самоврядування².

До цієї системи справедливо віднести й регламент відповідної місцевої ради, хоча в юридичній літературі існують різні думки щодо визначення правової характеристики регламенту. Одні вчені вважають, що регламент місцевого представницького органу не може бути віднесений до нормативно-правових актів, оскільки він видається на підставі юридичних фактів і юридичних норм, визначає права, обов'язки і міру юридичної відповідальності конкретних осіб, спрямований на регламентацію діяльності місцевого представницького органу і доводять, що він є правозастосовним правовим актом³. Інші обґрунтовують, що регламент представницького органу місцевого самоврядування є

¹ Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / О. Д. Лазор, А. О. Чемерис. – К. : Дакор, 2007. – С. 36.

² Батанов О. В. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади / О. В. Батанов // Юрид. журн. – 2004. – № 3. – С. 38.

³ Теория государства и права : учеб. пособие / Урал. гос. юрид. акад. ; [В. М. Корельский и др.] – Ч. 1. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1994. – С. 89.

нормативним правовим актом, обов'язковим для виконання на відповідній території¹.

Однак свідченням належності регламенту місцевої ради до групи муніципальних нормативно-правових актів є його юридичні ознаки, а саме: 1) регламент є результатом нормотворчої діяльності компетентного представницького органу місцевого самоврядування; 2) містить норми права, тобто правила поведінки загального характеру, які діють безперервно в часі відносно необмеженого кола осіб і випадків, що підлягають його дії; 3) має абстрактний обов'язковий для виконання характер, а не характер обов'язковості тільки для конкретної особи чи конкретної життєвої ситуації; 4) виражає метод абстрактно-правового, а не індивідуального, казуального регулювання².

Серед великої кількості питань, що стосуються організації нормотворчої діяльності і знаходять правове відображення у статутах муніципальних утворень і регламентах представницьких органів місцевого самоврядування, можна виділити такі: 1) структура органів місцевого самоврядування; 2) взаємовідносини представницького органу місцевого самоврядування з місцевою державною адміністрацією; 3) взаємовідносини представницького органу місцевого самоврядування з населенням; 4) внутрішня будова представницького органу; 5) режим роботи депутатів; 6) строки і порядок проведення засідань; 7) процедури проходження проектів актів місцевого самоврядування та деякі інші³.

Особливий характер мають нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, прийняті в межах делегованих державних повноважень. Оскільки діяльність із прийняття правових актів здійснюється в сфері тих предметів відання, які зберігаються за органами державної влади, вчені говорять про особливий характер цих актів. Так, В. А. Щепачев пише, що нормативний правовий акт, виданий у порядку делегування, за юридичною силою прирівнюється до актів

¹ Див.: Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – С. 129; Бондарь Н. С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. для вузов / под ред. Н. С. Бондаря. – М. : Юнити-Дана, 2003. – С. 39; Белоусова Е. В. Муниципальное право Российской Федерации : курс лекций / Е. В. Белоусова. – М. : Социум, 2008 – С. 33.

² Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – С. 164.

³ Васильев М. А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология / М. А. Васильев. – Обнинск : Ин-т муницип. упр., 2002. – С. 14.

органу, що передає (делегує) повноваження¹. С. Л. Зівс також наполягає на тому, що при делегуванні стирається принципова межа між актом того органу, який делегує, і самим актом делегованої нормотворчості². О. Є. Гавришев у зв'язку з цим підкреслює, що муніципальна нормотворчість, що здійснюється у сфері реалізації окремих державних повноважень, характеризується іншою природою порівняно з нормотворчістю з питань місцевого значення³.

Таким чином, *муніципальний нормативно-правовий акт* можна визначити як офіційний юридичний документ постійного або тимчасового характеру, прийнятий територіальною громадою, органом чи посадовою особою місцевого самоврядування в межах їх власних чи делегованих повноважень, у визначених Конституцією, законами України, статутом територіальної громади, регламентом місцевої ради порядку і формі, спрямований на встановлення, зміну, доповнення (перегляд) або скасування розрахованих на багаторазове застосування правових приписів, які мають обов'язкову юридичну силу на відповідній території. Інші види правових документів, що застосовуються у нормотворчій діяльності населення і органів місцевого самоврядування, належать до ненормативних правових актів і документів.

Система муніципальних правових актів є складним комплексним утворенням, яке за своїм обсягом і видовим складом не збігається із загальною системою джерел українського права. Ці дві системи між собою перетинаються. Точкою перетину є муніципальні нормативно-правові акти і акти, прийняті в межах делегованих повноважень, які поєднуються з такою формою права, як нормативні правові акти, а також нормативні договори. Правила поведінки, що містяться в нормативних правових актах місцевого самоврядування, хоча й не виходять від держави, однак мають публічно-владний характер, оскільки в них реалізується муніципальна влада. Остання є вираженням влади народу, однією із засад конституційного ладу України. Відтак у правових нормах актів місцевого самоврядування присутня не лише «влада авторитету» місцевого самоврядування, а й авторитет, сила муніципальної влади як особливої публічної влади, що перебуває в єдиній системі народовладдя.

¹ Щепачев В. А. Совершенствование правовой работы в представительном органе местного самоуправления / В. А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 21. – С. 30.

² Зивс С. Л. Источники права / С. Л. Зивс. – М. : Наука, 1981. – С. 64.

³ Гавришев А. Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации : автореф. ... канд. юрид. наук. / А. Е. Гавришев. – Ростов н/Д, 2004. – С. 14.

Петришина М. Акты органов и должностных лиц органов местного самоуправления: сущность и особенности

В статье рассматриваются вопросы, связанные с выделением сущностных и особенных признаков актов органов и должностных лиц местного самоуправления. Предлагается классификация актов органов местного самоуправления в зависимости от различных критериев. Приводятся отличия между правовыми и нормативно-правовыми актами, а также дается определение понятия «муниципальный нормативно-правовой акт».

Ключевые слова: акты органов и должностных лиц местного самоуправления, нормативно-правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальный нормативно-правовой акт.

Petryshyna M. Local self-government authority and officers acts: the essence and peculiarities

The article deals with questions related to revealing essential and special features of local self-government and officers acts. Classification of local self-government acts is proposed. Distinctive features of normative legal and legal acts are conducted. The definition of the notion «municipal normative legal act» is given.

Keywords: local self-government authority and officers acts, normative legal acts of local self-government authority and officers, municipal normative legal act.