

денції і перспективи // *Право України*. – 2006. – №11. – С. 94-98. 17. Проект закону «Про нормативні правові акти» // *Вісн. Акад. прав. наук України*. – 1995. – №4. – С. 141-163. 18. *Риндюк В.І.* Законодавча техніка: поняття, форми, види, реалізація в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.01. – К.: ІДП НАН України, 2008. – 20 с. 19. *Рогач О.Я.* Поняття теоретичних основ та форм систематизації законодавства // *Держава і право: Юрид. і політ. науки: 35. наук. пр.* – Вип. 9. – К.: ІДП НАН України, 2001. – С. 18-25. 20. *Рождественский А.* Основы общей теории права: Курс лекций. – Изд. В.С. Спиридонов. – М.: Типо-литограф. Т-ва И.Н. Кушнерев и К<sup>о</sup>, 1912. – 157 с. 21. *Суходрев В.Н.* О некоторых вопросах теории и практики систематизации советского законодательства // *Сов. гос-во и право*. – 1960. – № 8. – С. 91-96. 22. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. / Под ред. *С.Н. Братуся и И.С. Самощенко*. – М.: Госюриздат, 1962. – 576 с. 23. *Трубецкой Е.Н.* Лекции по энциклопедии права. – М.: Тип. А.И. Мамонтова, 1917. – 227 с. 24. *Федоров І.О.* Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: Монографія. – Запоріжжя: ТОВ «ВПО «Запоріжжя», 2006. – 144 с. 25. *Шебанов А.Ф.* Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // *Сов. гос-во и право*. – 1960. – № 7. – С. 140-142. 26. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права: Учебник. – Вип. 2. – М.: Изд. бр. Башмаковых, 1911. – 512 с. 27. *Юридична енциклопедія: В 6-ти т.* – Т. 3 / Голова редкол.: *Ю.С. Шемшученко* – К.: Укр. енцикл., 2001. 792 с. 28. [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

*Надійшла до редакції 30.09.2008 р.*

УДК 342

**М.О. Петришина, аспірантка**

*Національна юридична академія України,  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти є однією з найважливіших гарантій їх діяльності й формою реалізації принципу правової автономії місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти – основна юридична форма реалізації завдань і функцій цих органів та їх посадо-

вих осіб. Шляхом видання акта орган місцевого самоврядування вирішує те чи інше питання, що виникає в процесі його діяльності в інтересах територіальних громад.

Змісту, значенню, формам і юридичній природі нормативних актів місцевих рад правознавцями радянських часів приділяло-

ся достатньо уваги. Це пояснювалося тим, що ці акти, як і інші управлінські рішення, були ключовими питаннями, які вимагали активних і поглиблених досліджень.

Інтерес до дослідження нормативних актів органів місцевого самоврядування значно посилювався в останні роки у зв'язку з проголошенням незалежності України, прийняттям Конституції, а згодом і низки законів, що так чи інакше стосувалися сфери місцевого самоврядування, зокрема, докорінно змінили статус цих органів, у тому числі й перелік їх функцій, повноважень тощо.

Окремі аспекти даної проблематики висвітлювалися в роботах О.В. Батанова, М.С. Бондаря, М.П. Воронова, В.М. Горшеньова, Р.С. Павловського, М.В. Цвіка [Див.: 1; 3; 4; 6; 8; 13] та інших науковців. Однак потребують подальшого дослідження й вирішення питання, пов'язані з відсутністю закону, який містив би дефініцію й основні характеристики нормативно-правового акта, а також законодавчо визначеної ієрархії нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, що досить часто призводить до конфліктів при їх виконанні та до появи деяких інших проблем.

Завдання даної статті полягає в з'ясуванні природи й сутності нормативно-правових актів,

що видаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування в основному шляхом дослідження й виявлення їх юридичних властивостей.

Правові норми створюються територіальними публічними колективами. Рішення колективу, прийняте шляхом референдуму, акти держави, територіальної автономії, місцевого самоврядування можуть бути нормативними або ненормативними. Територіальні публічні колективи створюють правові норми з використанням «своєї влади» в межах власних повноважень [12, с. 42], які мають особливий характер. З одного боку, є внутрішні норми, що встановлюються кожним колективом (його органами) для себе й діють, як правило, на території останнього. Наприклад, Верховна Рада України прийняла Конституцію, норми якої поширюються на територію всієї держави. Органи місцевого самоврядування затверджують статuti, що діють лише на підвладній їм території. З другого – такі акти мають загальний характер, тобто поширюються на всіх осіб, на установи, організації, що знаходяться на території даного колективу. Однак їх дія обмежується обсягом повноважень відповідних органів. Отже, ці норми можуть мати територіально-універсальний і одночасно предметно обмежений (за сферами відання) ха-

рактер [14, с. 127-128].

Правила, які встановлюються такими колективами, характеризуються низкою спільних рис, серед яких:

(1) правові норми, що на відміну від неправових регулюють найважливіші для територіального публічного колективу суспільні відносини;

(2) порядок, способи закріплення й форма їх вираження суттєво відрізняються від процедур, у результаті яких створюються інші норми – норми моралі, звичаї тощо;

(3) специфічними є засоби забезпечення цих актів (використовуються юридичні засоби, в тому числі суд);

(4) з метою покарання порушників норм і попередження порушень застосовуються особливі форми впливу, які є переважно примусовими [5, с. 339].

Норми права приймаються на кожному з рівнів територіальних публічних колективів для впорядкування тих сфер суспільних відносин, у яких такі норми є найбільш необхідними й ефективними з урахуванням предметів відання. Предмети відання тих чи інших колективів визначаються їх основоположними документами, а нижчих – актами вищих. Для врегулювання найважливіших суспільних відносин у країні оперують нормами держави, які можуть створюватися безпосеред-

ньо населенням шляхом референдуму, а також уповноваженими на те органами останньої. Нормативна регламентація в муніципальному територіальному публічному колективі характеризується низкою особливостей, пов'язаних зі специфікою організації органів влади на місцевому рівні.

Територіальну основу місцевого самоврядування в Україні становить адміністративно-територіальний устрій держави: області, райони, міста, райони в містах, селища й села. Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус і є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Відповідно до Конституції України в Автономній Республіці Крим діє система територіальної автономії в особі її Верховної Ради й Ради міністрів. Питання місцевого самоврядування належать до виключної компетенції України, але її законами Автономній Республіці можуть бути делеговані певні повноваження в цій сфері.

В адміністративно-територіальних одиницях України система органів місцевого самоврядування створюється на 2-х рівнях. Перший становлять сільські, селищні, міські, а також районні в місті ради (в разі їх створення), які представляють територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах. Другий рівень – обласні

й районні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, оскільки законодавство не визнає існування обласних і районних громад [9, с. 6, 8-10].

Відповідно до положень Конституції вирішення питань місцевого значення здійснюється територіальними громадами, їх органами й посадовими особами у формах і способом, визначених нею. Це можуть бути дії, рішення, які оформлюються у виді актів уповноважених на те органів або їх посадових осіб. Шляхом видання актів реалізується компетенція відповідного суб'єкта.

В.В. Кравченко і М.В. Пітцик під актами місцевого самоврядування розуміють владний припис його уповноваженого суб'єкта, який відповідно до закону регулює відносини у сфері останнього шляхом закріплення, зміни чи скасування правових норм. Реалізація права приймати акти в даному випадку є засобом саморегуляції територіальної громади, системи місцевого самоврядування [7, с. 129].

Аналізуючи юридичні властивості досліджуваних актів, М.С. Бондар, у свою чергу, також наголошує на їх публічно-владній природі. Вони хоча й недержавні, однак виходять від муніципальної влади. З урахуванням того, що муніципальна влада реалізується за допомогою системи місце-

вого самоврядування, є проявом влади народу, а також однією із засад конституційного ладу, в цих актах відчувається не лише «влада авторитету» місцевого самоврядування, а й авторитет, сила влади муніципальної як особливої публічної, що перебуває в межах єдиної системи народовладдя [3, с. 168].

З метою впорядкування значної кількості актів, виявлення їх загальних і конкретних ознак, особливостей, місця й ролі в регулюванні суспільних відносин запропонуємо їх класифікацію. 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 та особливостями відносин, що підлягають регламентуванню.

За видами акти місцевого самоврядування поділяються на рішення, накази, розпорядження, висновки й рекомендації. Відповідно до положень Конституції й Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення приймають територіальні громади на місцевому референдумі, загальні збори громадян, ради, виконавчі комітети рад – сільської, селищної, міської, районної в місті в разі її створення. Голова сільської, селищної, міської, районної, обласної, районної в місті ради

видає розпорядження. Постійні комісії рад готують висновки й рекомендації, за результатами громадських слухань вносяться пропозиції.

Згідно зі ст. 144 Конституції органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Дане положення деталізується в зазначеному вище Законі, в ст. 59 якого зазначається право не тільки органів місцевого самоврядування, а й їх посадових осіб видавати правові акти [9, с.70].

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

У загальній теорії права під нормативно-правовим актом розуміють офіційний письмовий документ, який: (а) приймається уповноваженим суб'єктом; (б) спрямований на регулювання суспільних відносин шляхом встановлення прав та обов'язків для невизначеного кола осіб; (в) розра-

хований на багаторазове застосування [15, с. 717]. Ці ознаки властиві й нормативним актам органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Вони видаються останніми з метою виконання покладених на них завдань відповідно до визначеної законодавством компетенції. Серед таких актів найпоширенішими є положення, інструкції й правила. Наприклад, п. 5 ст. 28 Регламенту Харківської міської ради визначає такі основні види нормативно-правових актів:

а) положення, що встановлює структуру та функції певного органу або форми й умови здійснення певної діяльності;

б) порядок, який встановлює процедуру застосування акта законодавства чи власного акта або визначає форми й умови здійснення діяльності;

в) інструкцію, яка встановлює процедуру застосування акта законодавства чи власного акта або функції, права й обов'язки окремих підрозділів і посадових осіб міської ради;

г) правила, які містять узгоджене поєднання правил поведінки службовців, громадян, установ та організацій у певній сфері [Див.: 10].

Досліджуючи специфіку нормативних актів органів місцевого самоврядування, О.Ф. Скакун зазначає, що це – акт-документ, який видається цими органами в

межах їх компетенції. Він містить норми права, обов'язкові для населення самоврядних територій, а також організацій та установ, які діють у межах цих територій. Цей правовий акт становить собою: а) письмовий документ, який має особливу форму вираження інформації, що міститься в ньому; б) офіційний правовий документ, що приймається в межах повноважень певного органу в порядку, встановленому законом і регламентом останнього. Його ознаки: (а) має цільову орієнтацію – в концентрованому виді відображає місцеві інтереси; (б) регулює суспільні відносини за допомогою правових норм і приписів; (в) забезпечується силою державного примусу [11, с. 96].

Центральне місце в системі нормативних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування займають статuti територіальних громад сіл, селищ, міст. У них можуть бути деталізовані конституційні й законодавчі приписи з питань: а) вибору форм сповіщення громад про роботу органів самоврядування; б) участі членів громади в їх діяльності; в) організації роботи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; г) створення різноманітних комісій; д) структури виконавчих органів і розподілу повноважень між ними та ін.

М.О. Баймуратов стверджує, що надання такого права органам

місцевого самоврядування є свідченням довіри держави до локальної демократії, що завдяки такій локальній нормотворчості з'явилась реальна можливість найбільш повного врахування інтересів територіальних громад [2, с. 99].

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 даний правовий документ має низку специфічних рис: (1) наявність особливого суб'єкта (територіальної громади), який встановлює статут або від імені якого він приймається; (2) його установчий характер; (3) повне і всеохоплююче правове регулювання; (4) вища юридична сила щодо інших локальних актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; (5) відповідна основа для подальшої локальної нормотворчості; (6) особливий порядок прийняття статуту, внесення до нього змін і доповнень; (7) він є одним з правових засобів, що забезпечують реалізацію самостійності місцевого самоврядування [1, с. 39].

Таким чином, можемо підсумувати, що *нормативно-правові*

акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування – це прийняті в установленому порядку підзаконні владні рішення уповноважених на те органів і посадових осіб, що містять норми права, за допомогою яких самостійно вирішуються питання місцевого значення.

Кількість таких актів за останні роки значно зросла, що свідчить про підвищення ролі місцевого самоврядування в суспільно-політичному житті України. Разом із тим зростає й число не-

вирішених проблем у сфері нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадовців.

Подальші дослідження в зазначеній царині потребують: а) розкриття сутності правової форми роботи органів місцевого самоврядування; б) виявлення специфічних рис технології нормотворчого процесу в цих органах; в) з'ясування причин недостатньої ефективності нормотворчої діяльності й висунення пропозицій з її вдосконалення.

*Список літератури:* 1. Батанов О.В. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади // Юрид. журн. – 2004. – № 3. – С. 38-40. 2. Баймуратов М.А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юрид. вестн. – 1996. – №1. – С. 99-102. 3. Бондар Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. – 592 с. 4. Воронов М.П. Місцеве самоврядування України та його акти: Навч. посіб. – К.: НМК ВО, 1992. – 185 с. 5. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с. 6. Горшенев В.М. Нетипичные нормативные предписания в праве // Сов. гос-во и право. – 1978. – № 3. – С.113-118. 7. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – 425 с. 8. Павловский Р.С. Конституционные основы деятельности местных Советов народных депутатов. – Харьков: Вища шк., 1979. – 176 с. 9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р., № 280/97 – ВР // Відом. Верхов. Ради України. – № 24. – 1997. – Ст. 170. 10. Регламент Харківської міської ради: Затв. рішенням міськ. ради 31.05.2006 р., № 17/06 /<http://city.kharkov.ua>. 11. Скакун О.Ф. Нормативно-правовий акт органу (посадової особи) місцевого самоврядування України: загальнотеоретичні аспекти // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 трав. 2004 р. / За ред. Ю. П. Битяка. – Х.: Ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування АПН України, 2004. – С. 96-99. 12. Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с. 13. Цейк М.В. Про систему юридичних актів // Вісн. акад. прав. наук України. – 2002. – № 31. – С. 13-16. 14. Чиркин В.Е. Публичная власть. – М.: Юристъ, 2005. – 175 с. 15. Юридична енциклопедія: В 6-ти т. – Т. 4 / Голова редкол. Ю.С. Шемшученко. – К.: Укр. енцикл., 1998. – 720 с.

Надійшла до редакції 22.09.2008 р.