

РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.114

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

THE LEGAL NATURE OF DECISIONS OF LOCAL COUNCILS: GENERAL ANALYSIS

Басва Л.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права
Запорізького національного технічного університету*

Стаття присвячена теоретичним основам та організаційно-правовому забезпеченню нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. На сьогодні в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність його органів, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування. Без реформи місцевого самоврядування нині неможливо подолати кризові явища в соціально-економічному і політичному житті України.

Ключові слова: рішення місцевих рад, представницькі органи, нормотворчість, нормативні акти, місцеве самоврядування, місцева громади, Європейська хартія місцевого самоврядування.

Статья посвящена теоретическим основам и организационно-правовому обеспечению нормотворчества представительных органов местного самоуправления в Украине. На сегодняшний день в Украине заложены конституционные основы местного самоуправления, принят ряд базовых нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность его органов, ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления. Без реформы местного самоуправления в настоящее время невозможно преодолеть кризисные явления в социально-экономической и политической жизни Украины.

Ключевые слова: решения местных советов, представительные органы, нормотворчество, нормативные акты, местное самоуправление, местные общины, Европейская хартия местного самоуправления.

This article is devoted to theoretical foundations of organizational and legal support rule-making of local governments in Ukraine. Today in Ukraine laid the constitutional principles of local self-government adopted a number of basic regulatory legal acts regulating activities of its organs, ratified the European Charter of Local Self-Government. Without reform of local government is now impossible to overcome the crisis in socio-economic and political life of Ukraine.

Key words: decisions of local councils, representative bodies, rulemaking, regulations, Local Government, local community, European Charter of Local Self-Government.

Постановка проблеми. Розвиток місцевого самоврядування – необхідна передумова демократизації суспільного життя, децентралізації управління, наближення влади до її джерела – народу – та становлення громадянського суспільства. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність його органів, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування. Проте сьогодні всі визнають, що система місцевого самоврядування не задовольняє потреби українського суспільства. У більшості територіальних громад вона не забезпечує створення комфортного життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання їй доступних та якісних публічних послуг. Більше того, фахівці вважають, що без реформи місцевого самоврядування нині неможливо подолати кризові явища в соціально-економічному і політичному житті України.

Найважливішими серед інститутів управління суспільними процесами є органи публічної влади. Розвинене місцеве самоврядування є проявом демократії, яка передбачає активну участь громадськості у процесах державного управління та місцевого самоврядування. Саме через місцеве самоврядування може бути реалізована ідея здійснення влади безпосередньо народом, вирішені важливі питання взаємодії держави з конкретною людиною.

Визнання народу носієм суверенітету та єдиним джерелом державної влади, розвиток безпосередньої та представницької демократії актуалізує пошук правових форм, які виходять безпосередньо від населення.

Місцеве самоврядування кожної країни, як і організація та здійснення в країні державної влади, всебічно відображає традиції народу, його ментальність, рівень розвитку суспільства та умови його існування.

Але, на жаль, недосконалість вітчизняної законодавчої бази із цих питань є загальноновизнаним фактом, який негативно впливає на вирішення проблем

різних сфер суспільного життя. Досягти ж глибокого розуміння цих проблем можна тільки шляхом наукового пізнання теоретичних основ, організаційно-правового забезпечення та технології нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування. На цій підставі буде реальним свідоме вироблення заходів, які необхідні для впорядкування нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, її послідовного вдосконалення.

Метою статті є дослідження юридичної природи рішень місцевих рад, їх основних ознак та особливостей у сфері здійснення муніципальної нормотворчості.

Виклад основного матеріалу. Попри значну увагу вітчизняних правознавців до різних аспектів місцевого самоврядування, у вітчизняній науковій літературі досі бракує розгорнутих досліджень феномена так званої муніципальної нормотворчості. Уявлення про цей предмет зводяться, як звичайно, до окремих питань, які пов'язані з правовим статусом представницьких органів місцевого самоврядування.

Широко представлені у працях учених позиції щодо теоретичних і практичних проблем рішень органів місцевого самоврядування, серед яких слід виділити роботи М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, І.П. Бутка, Д.М. Горшкова, І.В. Дробуша, В.Б. Євдокимова, В.М. Кампа, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, М.П. Орзіха, М.В. Пітцик, О.О. Кутафіна, В.Ф. Погорілка, М.В. Постового, С.Г. Рябова, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та інших учених.

Деякі аспекти проблем сутності, прийняття та реалізації рішень місцевих рад стали об'єктом досліджень В.Р. Барського, Ю.В. Делія, Я.В. Журавель, О.Ю. Лялюк, Р.М. Макашова, В.С. Нерсисянца, В.П. Тимощука, О.О. Томкиної та інших авторів.

Сучасну демократичну правову державу неможливо уявити без ефективного функціонування органів державної влади та повноцінної системи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування як здійснення влади на місцях є невід'ємним елементом конституційного ладу України.

Здійснення місцевого самоврядування тісно пов'язане з використанням різних правових засобів впливу. Влада, на думку А.В. Земцова, повинна мати ефективні інструменти реалізації, зокрема можливість видавати акти – документи, в яких вона виражає свої веління [1, с. 40].

У цьому плані місцеве самоврядування не є винятком. Згідно з ч. 1 ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, що є обов'язковими до виконання на певній території.

Розглядаючи питання місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне звернутися до міжнародного досвіду. Зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов'язковими для держав – членів Ради Європи. Цей документ прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 року.

Ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування відбулася 15 липня 1997 року, коли Верховна Рада України прийняла Закон «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [2]. Таким чином, відповідно до ст. 9 Конституції України це означає, що Хартія стала частиною національного законодавства України, а всі її положення у повному обсязі мають обов'язкову юридичну силу.

У зв'язку з державотворчими та правотворчими процесами в Україні, зорієнтованими на практичну реалізацію положень Конституції щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави, визнання особи найвищою соціальною цінністю, реформування функціонального призначення державних органів, запровадження моделі партнерських взаємовідносин особи і органів держави, особливої актуальності набуває питання нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, адже, як свідчить світовий досвід, саме виборні органи – головні носії самоврядних повноважень, а представницька демократія є більш професійною, ніж безпосередня демократія, і відповідно до змісту ст. 5 Конституції України ради як виборні, а отже, і представницькі органи є органічним елементом системи влади на місцях і виступають однією з форм участі громади в управлінні суспільними та державними справами [3, с. 150].

Представницькі органи місцевого самоврядування – ради – є колегіальними органами загальної компетенції, які складаються з депутатів, обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади, виражають їх волю, приймають від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер, і які поєднують місцеві й загальнодержавні інтереси.

Тобто важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування є нормативні акти, прийняті в системі місцевого самоврядування. Акти місцевого самоврядування належать до числа найбільш поширених локальних джерел муніципального права. Це статuti територіальних громад, рішення, прийняті на місцевих референдумах, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, договори про розмежування предметів відання місцевих рад та органів місцевої державної виконавчої влади тощо [4, с. 29].

Нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання, оскільки вони є способом вираження правових норм. Вони виступають головним правовим засобом здійснення місцевим самоврядуванням владних повноважень на підвідомчій території, саме їм належить значне місце у правовій системі сучасної демократичної держави.

У публічно-самоврядній практиці України використовуються різні нормативні акти: рішення сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради; рішення президії Київської міської, обласної ради; висновки і рекомендації постійних комісій ради; рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради; розпорядження сіль-

ського, селищного, міського голови; розпорядження голови районної у місті, районної, обласної ради; накази керівників відділів, управлінь.

Отже, безперечно, виникла нагальна необхідність дослідити особливості нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема рішень місцевих рад, як джерел муніципального права.

Перш за все зазначимо, що відносини представництва у системі місцевого самоврядування в Україні втілюються насамперед через функціонування місцевих рад. Формування у виборчому законі назви представницьких органів місцевого самоврядування є найоптимальнішим [5].

Рада у межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми приймають і виконавчі комітети ради. Рішення ради приймають на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу ради (крім випадків, передбачених чинним законодавством). Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено інший строк.

Рішення виконавчого комітету приймають на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету й підписують сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради.

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

Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення.

Ради – представницькі органи місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, які визначені Конституцією України та законами України.

Представницькі органи місцевого самоврядування не входять до системи державних органів. Конституція і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають притаманні лише їм повноваження, відповідну матеріально-фінансову базу, необхідну для здійснення радами цих повноважень. Рішення представницьких органів місцевого самоврядування обов'язкові для виконання, як і акти органів державної влади. Ось чому не можна розглядати діяльність рад як абсолютно незалежну від функціонування державних органів. Окрім того, ради наділяються, відповідно до Закону, притаманною лише їм компетенцією; вони вправі самостійно її здійснювати, а також нести відповідальність за її реалізацію. Аналіз компетенції рад дає змогу зробити висновок про те, що саме на них покладается основний обсяг самоврядних повноважень.

Цей висновок підтверджується тим, що представницький орган місцевого самоврядування має право вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень місцевого самоврядування, крім тих питань, які є предметом виключного відання територіальної громади. Тобто рада як представницький орган територіальної громади може вирішувати будь-яке питання,

віднесене до повноважень органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. ст. 19, 140 Конституції України [6], ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Тому рішення місцевих рад повинні відповідати Конституції та законам України. Порушення цих вимог, які полягають у прийнятті місцевими радами рішення з перевищенням їх повноважень, із порушенням установленної процедури, є підставою для строкового припинення їх повноважень.

Закон чітко визначає коло суб'єктів локальної нормотворчості в системі місцевого самоврядування (територіальна громада, місцева рада, виконавчий комітет, сільський, селищний, міський голова); процедуру розроблення, прийняття, санкціонування, набрання чинності, внесення змін до цих актів.

Локальні правові норми оберігаються від їх можливих порушень як державою, так і територіальною громадою. У разі їх порушення як держава, так і територіальна громада можуть застосовувати заходи примусу.

Істотними ознаками правових актів місцевого самоврядування, що відображають їх правову природу, слід вважати їхні вольовий та публічно-владний характер, конституційність, законність, ефективність, компетентність, загальнообов'язковість та доцільність.

На підставі з'ясування основних ознак, властивих локальним нормативним актам, з'являється можливість визначити ознаки та особливості рішень місцевих рад, які в комплексі виокремлюють їх з-поміж інших джерел муніципального права: видання актів у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України; тільки письмова форма актів; директивно-обов'язковий характер рішень місцевих рад, який пояснюється тим, що, незважаючи на те, що ці акти є актами суб'єкта недержавної влади, вони водночас забезпечуються примусовою силою закону, що надає їм ознак публічної владності; представницький характер рішень, який полягає у тому, що вони приймаються місцевими радами від імені і в інтересах територіальних громад; рішення місцевих рад мають публічно-владний характер, оскільки вони приймаються суб'єктами правотворчості, що належать до публічних органів влади (органів місцевого самоврядування) і діють щодо всіх осіб, які знаходяться в межах територіальної громади; формальність рішень місцевих рад виявляється в тому, що рада у межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми приймають і виконавчі комітети ради; рішення ради приймають на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу ради (крім деяких випадків, передбачених чинним законодавством); рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено інший строк; рішення виконавчого комітету приймають на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету й підписують сільський, селищ-

ний, міський голови, голова районної у місті ради; акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування обов'язково доводяться до відома населення, що є свідченням реалізації принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування; різноманітність форм рішень місцевих рад. У юридичній літературі за формою підзвітності розрізняють акти, «прийняті на виконання закону», «прийняті у межах повноважень, що надані законодавством», «прийняті на підставі закону» [7, с. 123]. Місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні акти у формі рішень у вигляді ухвал, доручень, звернень, заяв, статутів тощо.

На підставі виокремлених ознак можна навести визначення рішення місцевих рад — це колегіальні локальні підзаконні акти, що приймаються радами як представницькими органами місцевого самоврядування, в порядку та відповідно до вимог і в межах повноважень, встановлених Конституцією і законами України, з метою вирішення питань місцевого значення, від імені та в інтересах відповідних територіальних громад.

Усі рішення місцевих рад насамперед є джерелами муніципального права — галузі, головним предметом регулювання якої є суспільні відносини, що виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення публічної влади територіальних громад, а також відносини, що виникають у процесі реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина у місцевому самоврядуванні. Але ці ж правові акти можуть бути і джерелами конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, сімейного, житлового, земельного права тощо. Характер окремих рішень місцевих рад у цілому або їх положень свідчить про багатопланове значення цих правових актів.

Рішення місцевих рад посідають провідне місце у системі джерел муніципального права щодо регулювання муніципально-правових відносин на території окремих адміністративно-територіальних одиниць.

У процесі здійснення своїх завдань, функцій і компетенцій місцеві ради приймають нормативні акти, визначені законом про місцеве самоврядування в Україні (рішення відповідної ради), з метою регулювання суспільних відносин, які забезпечуються організаційною, виховною, а в деяких випадках — і примусовою діяльністю.

Відповідно до Конституції України територіальні громади здійснюють місцеве самоврядування не тіль-

ки безпосередньо, а й через форми представницької демократії. Суб'єктами, що репрезентують територіальні громади та від їх імені і в їх інтересах приймають відповідні рішення, є сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, посадові особи місцевого самоврядування. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування спрямовані на встановлення загальних правил поведінки (норм права) або на виникнення, зміну, припинення конкретних правовідносин. До компетенції цих суб'єктів місцевого самоврядування належить прийняття рішень з таких питань місцевого життя, як встановлення загальнообов'язкових правил з предметів відання територіальних громад, місцевих податків та зборів, порядку управління й розпорядження комунальною власністю.

Перед місцевими радами стоїть нагальне завдання — запровадити правові механізми участі громадян у процесі вирішення питань місцевого значення. Відсутність таких документів сьогодні породжує численні конфлікти, призводить до неузгодженостей, які значною мірою перешкоджають налагодженню нормального життя громади і розвитку самоврядних процесів.

Тому, безперечно, подальший розвиток локальної нормотворчості територіальних громад як основних суб'єктів місцевого самоврядування сприятиме зміцненню правового статусу цих інститутів, удосконаленню механізму реалізації їх функцій, забезпечить ефективний розвиток та функціонування системи місцевого самоврядування.

Висновки. Таким чином, можемо зробити такі висновки: рішення місцевих рад — це колегіальні локальні підзаконні акти, що приймаються радами як представницькими органами місцевого самоврядування, в порядку та відповідно до вимог і в межах повноважень, встановлених Конституцією і законами України, з метою вирішення питань місцевого значення, від імені та в інтересах відповідних територіальних громад; усі рішення місцевих рад насамперед є джерелами муніципального права — галузі, головним предметом регулювання якої є суспільні відносини, що виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення публічної влади територіальних громад, а також відносини, що виникають у процесі реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина у місцевому самоврядуванні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земцов А.В. Политология : [учебник] / А.В. Земцов, Р.Т. Мухаев. — М. : Книга сервис, 2003. — 276 с.
2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97 // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249.
3. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я.В. Журавель. — К., 2007. — 227 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
5. Баєва Л.В. Сутність та класифікація статутів територіальних громад в Україні / Л.В. Баєва // Правова держава: Історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 30 травня 2008 року) : у 2 ч. — Запоріжжя, 2008. — Ч. 1. — С. 5–8.
6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К. : Преса України, 1997. — 80 с.
7. Мурашин О.Г. Юридична природа підзаконних актів прямого народовладдя / О.Г. Мурашин // Держава і право. — 2010. — Вип. 6. — С. 123–135.