

УДК 352.07:342.553 (045)

СИСТЕМА АКТІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THE SYSTEM OF ACTS OF THE PRESIDENT OF UKRAINE ON LOCAL GOVERNMENT

Горашенков О.М.,
здобувач

*Інституту законодавства Верховної Ради України,
заслужений юрист України*

Стаття присвячена дослідженню системи правових актів Президента України з питань місцевого самоврядування. Проаналізовано формальні ознаки нормативно-правового акта Глави держави. На підставі аналізу систематизовано види правових актів Президента України у сфері гарантування та забезпечення подальшого розвитку локальної демократії в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції. Наголошується, що доручення Глави держави слугують основою для прийняття іншими державними органами та органами місцевого самоврядування підзаконних нормативно-правових актів на виконання відповідних завдань і рекомендацій.

Ключові слова: Глава держави, правові акти, місцеве самоврядування, Президент України, законодавство.

Статья посвящена исследованию системы правовых актов Президента Украины по вопросам местного самоуправления. Проанализированы формальные признаки нормативно-правового акта Главы государства. На основании проведенного анализа систематизированы виды правовых актов Президента Украины в сфере гарантирования и обеспечения дальнейшего развития локальной демократии в современных условиях европейской межгосударственной интеграции. Отмечается, что поручение Главы государства служат основой для принятия другими государственными органами и органами местного самоуправления подзаконных нормативно-правовых актов во исполнение соответствующих задач и рекомендаций.

Ключевые слова: Глава государства, правовые акты, местное самоуправление, Президент Украины, законодательство.

The article investigates the system of legal acts of the President of Ukraine on local government. Analyzed the formal features of a regulatory act of the President. Based on the analysis systematized types of legal acts of the President of Ukraine in the field of safeguarding and ensuring the further development of local democracy in the context of European integration interstate. It is noted that the President's instructions are the basis for the adoption of other state bodies and local authorities subordinate legal acts pursuant to the relevant goals and recommendations.

Key words: head of state, legal acts, local government, the President of Ukraine, legislation.

Актуальність теми. Президент України здійснює свої функції та виконує завдання у сфері забезпечення й подальшого розвитку місцевого самоврядування у визначених законодавством правових формах із виданням відповідних юридичних актів підзаконного та розпорядчого характеру, а тому для розуміння практичних аспектів діяльності Глави держави в досліджуваній сфері суспільних відносин

досить важливим науково-практичним завданням убачається розглянути сутність і особливості тих правових джерел, які видаються Президентом задля реалізації своєї компетенції.

Варто відзначити, що зазначена проблема досить ретельно розглядається у вітчизняній конституційно-правовій і муніципально-правовій літературі. Зокрема, можна відзначити праці М.О. Баймура-

това, О.В. Батанова, Д.М. Белова, В.І. Борденюка, Ю.О. Волошина, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, П.М. Любченка, М.П. Орзіха, Х.В. Приходько й інших дослідників.

Водночас ще не вироблено цілісної сучасної доктрини розробки та правової регламентації внутрішньої регіональної й муніципальної державної політики Глави держави щодо розвитку місцевого самоврядування як на концептуальному, так і на практично-прикладному рівнях. Зокрема, удосконалення потребують форми та методи правотворчої діяльності Президента України в муніципальній сфері в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції України, що об'єктивує розуміння Глави держави саме як гаранта, який забезпечує невід'ємне право територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення, оскільки сучасна об'єднана Європа з погляду ставлення до інститутів локальної демократії є сукупністю самоврядних громад, що здійснюють на місцях муніципальну владу як окремих від державної різновид публічної влади.

Мета статті – дослідити найважливіші особливості системи актів Президента України у сфері місцевого самоврядування в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Як відзначають дослідники-конституціоналісти, акти Глави держави належать до групи підзаконних юридично-формалізованих джерел муніципального права [1].

Традиційно у вітчизняній науці конституційного права називають кілька характерних ознак правових актів Президента України.

По-перше, правові акти Глави Української держави мають на меті деталізацію положень Конституції та законів України. Вони мають нормативний характер і підтримуються можливістю застосування державного примусу. Виходячи з цієї ознаки, вони мусять відповідати вимогам обґрунтованості й суспільної необхідності прийняття тих чи інших нормативних положень, а також конституційності, тобто не суперечити чинним нормам Конституції України.

По-друге, нормативно-правові акти Президента України мають підзаконний характер, тобто повинні відповідати та спрямовуватися на виконання Конституції й законів України, а не підміняти собою закони як акти вищої юридичної сили та не встановлювати засади правового регулювання важливих суспільних відносин, виключно деталізуючи або уточнюючи порядок реалізації чинного законодавства в тій чи іншій сфері суспільних відносин, тим самим спрощуючи впровадження принципу верховенства права й суворого дотримання законності в суспільстві.

По-третє, Президент України приймає свої правові акти лише в межах повноважень, визначених у Конституції та законах України (формально-юридичний обсяг компетенції Президента України у сфері місцевого самоврядування було окреслено в попередньому підрозділі цього дослідження. – *авт.*).

По-четверте, правові акти Президента України приймаються у спосіб, передбачений Конституцією й законами України (водночас чіткі регламентні нор-

ми щодо процедури прийняття президентських нормативно-правових актів у чинному законодавстві, на відміну від регламентних вимог до Верховної Ради України, відсутні, а тому, на нашу думку, обраний Главою держави процедурний спосіб ухвалення актів має в загальному сенсі не суперечити Конституції та законам України. – *авт.*).

По-п'яте, правові акти Президента України повинні прийматися з дотриманням конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності. У більшості випадків Глава держави одноосібно визначає процедуру підготовки проектів своїх правових актів, за єдиним законодавчо встановленим винятком: якщо предмет регулювання правових актів Президента України стосується питань національної безпеки та оборони, то проект акта розглядається в Раді національної безпеки і оборони України [2, с. 128–130].

Отже, загалом можна відзначити, що за своєю телеологічною спрямованістю нормативно-правові акти Президента України дають змогу звільнити законодавство детального регулювання, яке набуває більшого значення на сучасному етапі державного та правового розвитку, а також забезпечує оперативне реагування нормативно-правової бази на зміну певних важливих обставин у суспільно-політичному й правовому житті Української держави.

Відповідно до положень ч. 2 ст. 106 Конституції України, Президент України видає акти у формі указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України. Укази й розпорядження Президента України мають підзаконний характер, тобто, іншими словами, видаються на основі Конституції та законів України і є нормативно-правовими актами. Крім них, можна виділити правові акти, що мають політичний характер: доручення Глави держави, програми, щорічні доповіді, звернення й заяви.

Водночас звернення до порівняльного муніципального права призводить до концептуальних висновків про те, що акти Глави держави посідають другорядне місце в системі джерел муніципального права. Як відзначає російський дослідник А.І. Черкасов, більшу частину підзаконних джерел муніципального права в зарубіжних країнах становлять акти місцевого самоврядування: статuti громад, регламенти органів місцевого самоврядування, типові правила забудови територій, плани соціально-економічного розвитку, рішення про ухвалення бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Одні з цих актів мають невизначений час дії (наприклад, статuti громад), а інші – чітко встановлений (наприклад, рішення про місцевий бюджет, яке приймається на один рік). Особливе значення мають акти місцевого самоврядування з бюджетних питань, оскільки в них відображається головна форма автономії самоврядування – фінансова. Класичним, найбільш розповсюдженим і значущим у системі локальних нормативно-правових актів, джерелом муніципального права в зарубіжних країнах є статuti громад, або так звані муніципальні хартії. Таким документам, ураховуючи значний інтерес до зару-

біжної практики муніципального статутного права в сучасній Україні, доцільно приділити більше уваги. Оцінюючи роль таких хартій, необхідно відзначити, що вони надають територіальним громадам можливість самостійно обирати структуру свого управління, забезпечуючи своєрідний «плюралізм форм місцевої демократії» [3, с. 44].

Розглянемо окремі види актів Глави держави з питань місцевого самоврядування більш детально, урахувавши особливості змісту, конструкції та предметної спрямованості кожного з них.

Укази Президента України. Указ – це правовий акт Глави держави, який видається з найважливіших питань, зарахованих до його компетенції. Укази можуть мати як нормативний, так і ненормативний (правозастосовний) характер. Нормативні укази стосуються невизначеного кола фізичних та юридичних осіб і мають довгострокову дію. Ненормативні укази мають індивідуальне значення [4].

Згідно з «Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 2006 р. [5], указами Президента України оформляються прийняті Президентом України на основі та на виконання Конституції й законів України рішення. Аналізуючи цей документ, можна виділити низку питань, завдяки яким здійснюється управлінська функція Президента на рівні й у сфері місцевого самоврядування шляхом видання указів, зокрема введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; нагородження державними нагородами; установа президентських відзнак і нагородження ними; створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їх ліквідація, реорганізація; призначення на посади та звільнення з посад Представника Президента України у Верховній Раді України, радників Президента України; надання доручень Кабінету Міністрів України; утворення Пред-

ставництва Президента України в Автономній Республіці Крим, призначення на посаду та звільнення з посади Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим; унесення змін до указів Президента України, визнання такими, що втратили чинність, указів Президента України, офіційне тлумачення актів Президента України. Указами Президента України оформляються також інші рішення, видані на основі та на виконання Конституції й законів України, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер) або належить до таких, що оформляються указами Президента України згідно з цим пунктом, а також рішення, прийняття яких у формі указу передбачено законами України та указами Президента України.

Доручення Президента України. Наприклад, це Доручення Президента України від 25 січня 2012 р. № 1-1/144 за результатами проведення Міжнародних муніципальних слухань «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях» (01 листопада 2011 р., м. Київ) [6]; Доручення Президента України від 27 вересня 2011 р. № 1-1/2241 за результатами VII Українського муніципального форуму (м. Іллічівськ, 30 червня – 02 липня 2011 р.).

Висновки. Отже, Президент України видає акти у формі указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України. Укази й розпорядження Президента України мають підзаконний характер: вони видаються на основі Конституції та законів України. Крім указів і розпоряджень, серед актів Президента можна виділити правові акти, такі як доручення Глави держави, програми, щорічні доповіді, звернення та заяви. Останні мають політичний характер, але слугують основою для прийняття іншими державними органами й органами місцевого самоврядування підзаконних нормативно-правових актів на виконання завдань і рекомендацій, визначених «м'якою» нормотворчістю Глави держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дутка М.Т. Формально-юридичні джерела муніципально-правових норм / М.Т. Дутка // Юридичний часопис. – 2011. – № 1(1). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.naiau.kiev.ua/chasopis/materials/14>.
2. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз) / за ред. М.В. Савчина, В.Л. Федоренка. – К., 2008. – 185 с.
3. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов ; под редакцией А.И. Коваленко. – М. : Новый Юрист, 1998. – 168 с.
4. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навчальний посібник] / В.В. Кравченко. – 3-тє вид., виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2004 – 512 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/konst/513-kravchenko.html>.
5. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006 // Офіційне представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/.
6. Доручення Президента України від 25 січня 2012 року № 1-1/144 за результатами проведення Міжнародних муніципальних слухань «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях» (01 листопада 2011 р., м. Київ) // Офіційний сайт Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/239>.