

КОНСТИТУЦІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА АКТИВ НОРМОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THE CONSTITUTIONAL CHARACTERISTIC OF NORMATIVE ACTS OF BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Веждел А.В.,

*магістрант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Вороніна О.О.

*магістрант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена дослідженню сутності нормотворчості органів місцевого самоврядування. Розглянуто значення актів нормотворчості органів місцевого самоврядування та порядок їх застосування. Автором визначені наукові теорії та положення з даного питання.

Ключові слова: нормотворчість, акт, місцеве самоврядування, особа, влада, держава, закон, нормативно-правовий акт, процедура.

Статья посвящена исследованию сущности нормотворчества органов местного самоуправления. Рассмотрены значение актов нормотворчества органов местного самоуправления и порядок их применения. Автором определены научные теории и положения по данному вопросу.

Ключевые слова: нормотворчество, акт, местное самоуправление, лицо, власть, государство, закон, нормативно-правовой акт, процедура.

The article investigates nature rulemaking local governments. The role rulemaking acts of local authorities and procedure of their application. The author defines scientific theories and provisions on subject.

Key words: rule-making, act local government, person, power, government, law, legal act, procedure.

Актуальність теми. Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування має свої особливості. Процес підготовки та прийняття правового акта здійснюють шляхом виконання послідовних дій. Вони тісно взаємопов'язані між собою, є організаційно відокремленим комплексом процедурних дій, що утворюють самостійну стадію нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування.

Мета дослідження даної статті полягає у з'ясуванні конституційно-правових ознак та функцій актів нормотворчості органів місцевого самоврядування.

Дослідженням сутності, специфіки та ознак актів нормотворчості органів місцевого самоврядування займалися: С. Алексєєв, О. Скакун, О. Зайчук, В. Тацій, О. Чернецька, М. Гіряк, О. Скрипнюк, М. Петришина, Ю. Битяк, І. Шумляева, В. Погорілко та ряд інших учених.

Виклад основного матеріалу. Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється шляхом системоутворюючих стадій: підготовки, обговорення, прийняття і опублікування новоствореного правового акта. Результатом нормотворчого процесу є поповнення правової системи новим елементом права, тобто новим актом, адже акти місцевого самоврядування поряд із Конституцією і законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України, актами органів виконавчої влади виступають важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування. Вони утворюють самостійну підсистему підзаконних нормативних актів в Україні, а її самостійність обумовлена тим, що органи місцевого самоврядування згідно зі ст. 5 Конституції України не входять до системи органів державної влади. Завершення однієї стадії означеного процесу є свідченням нової якості створюваного акта, що дає об'єктивні підстави переходу до нового етапу вказаного процесу, наприклад, від підготовки проекту до прийняття його за основу.

Порядок прийняття актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування регламентований ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема частина перша закону встановлює, що рада в

межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Тобто, результатом нормотворчої діяльності місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування є нормативні акти.

Нормативні акти місцевого самоврядування включають обов'язкові для населення певної території так звані корпоративні регулятивні норми, тому що вони приймаються територіальною громадою або її органами і стосуються питань життєдіяльності мешканців адміністративно-територіальної одиниці. Вони є обов'язковими для жителів відповідної територіальної громади і обмежуються певною територією. Такі локальні норми вирішують питання, не врегульовані чинним законодавством про місцеве самоврядування, таким чином усуваючи існуючі прогалини, а також впорядковують нормативну базу, спрощуючи її застосування. У межах юридичної ієрархії такі правові акти можуть містити додаткові правові приписи, які не повинні суперечити законам та іншим підзаконним актам права. Як вважають деякі науковці, такі норми нині проходять стадію свого становлення, є модифікованими та пристосованими до правової сфери певними загальносоціальними явищами, що перебувають у діалектичній взаємодії [1, с. 4].

Делегування повноважень органам місцевого самоврядування, як це прямо передбачено Конституцією, повинне супроводжуватися передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів. Це надзвичайно важлива умова, що гарантує, по-перше, саме здійснення повноважень, а, по-друге, продовження виконання місцевим самоврядуванням властивих йому головних функцій. Невиконання такої умови має бути підставою для відмови відповідних органів місцевого самоврядування від виконання відповідних державних повноважень або для виконання органами місцевого самоврядування переданих повноважень тільки в межах наданих ресурсів [2, с. 10]. Вважаємо, що при передачі матеріальних і фінансових засобів для здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень важливо враховувати їх домірність переданим повноваженням і їх достатність

для реалізації даних повноважень. Від достатності переданих органам місцевого самоврядування зазначених засобів для здійснення окремих державних повноважень залежатимуть межі реалізації даних повноважень відповідними органами, а також відповідальність органів місцевого самоврядування за їх здійснення. Доречно на підставі законодавства про делегування і законів про бюджет, що закріплюють обсяг фінансових засобів на здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, укладати договори між уповноваженими органами державної влади й органами місцевого самоврядування про порядок і терміни фінансування органів місцевого самоврядування при здійсненні ними окремих державних повноважень, про відповідальність за несвоєчасну передачу і нецільове використання відповідних фінансових засобів.

Як правило, органи державної влади передають органам місцевого самоврядування повноваження, реалізація яких має безпосереднє відношення до інтересів місцевого населення. Предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін, передбачивши чіткий перелік державно-владних повноважень, які взагалі не можуть делегуватися від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, наприклад: забезпечення національної безпеки, охорона державної таємниці тощо (так звані державні прерогативи). Також слід зазначити, що не допускається делегування органам місцевого самоврядування державних повноважень, якщо вони віднесені до питань адміністративно-територіального устрою; якщо делегування повноважень призведе до порушення прав і свобод людини і громадянина, верховенства Конституції і законів України, територіальної цілісності України. Передбачити, що будь-яке питання, що не потрапляє в окреслений простір, може бути передане у компетенцію муніципальних органів [3, с. 8].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є ряд статей, в яких прямо зазначається, що те чи інше питання має регулюватися не тільки законом, а й статутом територіальної громади. Передусім це стосується порядку формування та організації діяльності сільських, селищних, міських рад (частина 4 статті 10), проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання (частина 3 статті 8), внесення місцевої ініціативи на розгляд ради (частина друга статті 9), організації громадських слухань (частина п'ята статті 13) тощо.

Предметом статуту територіальної громади можуть бути також і ті питання, які відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть вирішуватися самостійно територіальними громадами або радами, а саме: організація місцевого самоврядування на рівні районів у містах; здійснення функцій виконавчого органу сільської ради сільським головою одноособово; наділення органів самоорганізації населення частиною повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради, а також необхідними матеріально-технічними та іншими ресурсами, необхідними для здійснення цих повноважень; передача іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення тощо. Кожна територіальна громада має й інші особливості, які можуть стати предметом її статуту. Ці особливості обумовлені, передусім, кількісними та якісними характеристиками складу цієї громади, характером територіальної та матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування відповідного рівня, а також іншими чинниками [4, с. 128].

У науковій літературі до основних особливостей актів нормотворчості місцевого самоврядування зараховують: поєднання форм представницької та безпосередньої демократії; особливий суб'єктний склад органів і службових осіб, які видають акти; видання актів із питань реалізації самоврядних та делегованих повноважень; поєднання індивідуального і колективного розпорядництва; специфічні критерії правомірності актів; особливості форми і порядку видання актів [5, с. 4]. Також локальна нормотворча діяльність має певні процесуальні особливості та специфіку залежно від виду акта місцевого самоврядування [6, с. 8]. Крім того, правові акти місцевого самоврядування виникають у процесі організації і діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, регулюють усі сфери управлінської діяльності місцевого самоврядування.

Якість рішень та програм, прийнятих органами місцевого самоврядування, великою мірою залежить від професійного рівня проектних комісій; тому не випадково така робота покладається саме на спеціальні органи – комісії.

Слід також зауважити, що на сучасному етапі вченими досить активно обговорюється питання щодо процедурних аспектів нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування саме на стадії формування проекту майбутнього рішення місцевої ради. Так, М. Петришиною та В. Погорілком ґрунтовно досліджені проблеми розробки проектів рішень місцевих рад: теоретичні та прикладні аспекти [4, с. 128; 7, с. 49]. Детально охарактеризована специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, а саме розроблення проекту рішення органу місцевого самоврядування І. Шумлявою, що зазначає: «Розроблення проекту програми чи правового акта є доволі об'ємним етапом нормотворчого процесу. Етап розробки проекту правового акта зумовлює його поділ на підетапи: проектно-підготовчий, проектно-текстовий, проектно-узгоджувальний. Виокремлення названих підетапів більшою мірою стосується проектів правових актів, оскільки при розробці проектів програм вони не завжди чітко простежуються, проте дотримання такого порядку дій сприятиме підвищенню культури нормотворчого процесу, здійснюваного органами місцевого самоврядування [5, с. 4]. Б. Ольховський та Є. Ольховський зазначають: «...Правотворчість починається тоді, коли прийняте державне рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта» [6, с. 6].

Аналіз нормотворчої діяльності місцевого самоврядування свідчить про те, що найбільш численну групу муніципальних актів складають саме нормативні акти, які, як відмічає В. Погорілко, є правовою формою реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції [7, с. 49].

Важливим аспектом є і той факт, що провідна роль представницьких органів у системі місцевого самоврядування забезпечується тим, що депутати місцевих рад обираються безпосередньо територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Поряд із цим представницькі органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти місцевого значення, які в свою чергу складають правову основу діяльності інших органів місцевого самоврядування [1, с. 7].

Висновки. Отже, становлення і розвиток нормотворчості в органах місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з виникненням та еволюцією цього політико-правового інституту, розробкою теоретичних концепцій місцевого самоуправління, формуванням законодавства, що врегульовує діяльність органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ :

1. Чернецька О. Нормативні акти представницьких органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання муніципальних відносин / О. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 6. – С. 4–8.
2. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в правовому полі України: аналіз ситуації / М. Гірняк // Людина і політика. – 2012. – № 2. – С. 10–15.
3. Скрипнюк О. Теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі / О. Скрипнюк // Юридична Україна. – 2014. – № 4. – С. 8–10.
4. Петришина М. Нормотворчі повноваження органів місцевого самоврядування / М. Петришина // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць / голов. ред. д. ю. н., проф. Ю. Битяк. – Х.: Право; НДІ держ. будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2013. – Вип. 15. – С. 128–135.
5. Шумляєва І. Нормотворчість суб'єктів місцевого самоврядування як форма управлінської діяльності / І. Шумляєва // Юридична Україна. – 2013. – № 5. – С. 4–8.
6. Ольховський Б. Дещо про нормотворчість у сучасних умовах / Б. Ольховський, Є. Ольховський // Віче. – 2011. – № 10. – С. 6–14.
7. Погорілко В. Стратегія і тактика законотворення / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 2013. – № 4. – С. 49–57.