

РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ АКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПРАВОВИХ АКТІВ УКРАЇНИ

В. Кравчук

Кафедра теорії, історії держави і права та конституційного права

Волинський державний університет імені Лесі Українки,

вул. Винниченка, 30, 43000 Луцьк, Україна

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування”, - зазначено у Конституції України (ст.7).

З прийняттям 21 травня 1997 року Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі: Закон про місцеве самоврядування) визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади його організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. [1, 3].

Дослідження проблем організації та діяльності органів місцевого самоврядування є досить актуальним в юридичній науці. Не випадково цьому питанню присвячено ряд праць видатних вчених-юристів, серед яких Авер'янов В., Андресюк Б., Біленчук П., Бориславський Л., Кампо В. та ін. При цьому важливе місце займає питання видання правових актів як форми діяльності органів місцевого самоврядування. Адже лише через прийняття правових актів, через їх втілення в життя можна вважати діяльність органів місцевого самоврядування повноцінною та ефективною.

В Законі про місцеве самоврядування відсутнє визначення поняття актів місцевого самоврядування. В юридичній літературі немає чіткого та однозначного підходу до поняття акту управління. Існуючі в літературі визначення стосуються в основному актів органів і посадових осіб державного управління.

Так, Васильєв Р.Ф. та Новоселов В.И. під правовими актами державного управління розуміють вольові владні дії державних органів, які здійснюються на підставі і на виконання законів в процесі виконання функцій державного управління і спрямовані на встановлення (зміну, скасування) правових норм чи на виникнення (зміну, припинення) конкретних правовідносин. [2, 17; 3, 13].

На думку Бутка І.П. та Шемчушенка Ю.С. правовими актами державного управління є засновані на законі державно-владні розпорядження органів державного управління, спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері управлінської діяльності.[4, 127].

Василенкова П.Т. вважає, що акт державного управління – це підзаконне офіційне рішення, яке прийняте органом управління в односторонньо-владному порядку і з

дотриманням встановленої процедури з того чи іншого питання, віднесеного до його компетенції, яке викладене в передбаченій законом формі і породжує певні юридичні наслідки [5, 158].

Узагальнюючи ці та інші висловлювання можна зробити висновок, що актом управління є засноване на законі юридично-владне волевиявлення органу державної влади у встановленій законом формі, яке спрямоване на встановлення, зміну чи припинення конкретних правовідносин з метою реалізації завдань та функцій управлінської діяльності.

В свою чергу *акти місцевого самоврядування* – це прийняті відповідно до вимог Конституції та законів України (вимог законності) рішення та розпорядження його органів та посадових осіб, які спрямовані на виникнення (зміну, припинення) конкретних правовідносин.

При характеристиці актів органів місцевого самоврядування передусім потрібно визначити їх юридичну природу, тобто встановити чи вони є актами нормативними чи індивідуальними, актами застосування права. Особливим видом актів **Нормативними** називаються такі акти, якими встановлюються, змінюються чи відміняються правові норми, тобто загальнообов'язкові правила поведінки, які розраховані на багаторазове застосування. А приписи індивідуально-конкретного характеру, які тягнуть виникнення зміну чи припинення у конкретних осіб відповідних прав і обов'язків, прийнято називати **індивідуальними правовими актами**. [6, 84]. Індивідуальні правові акти можуть також набувати форму актів застосування права. В юридичній літературі видання цих актів пов'язується з управлінською діяльністю державних органів, тобто підкреслюється, що вони носять державно-владний характер. [7, 179]. Проте, на нашу думку, акти органів місцевого самоврядування також можна вважати актами застосування права, оскільки ці органи є органами публічної влади, видаються в ряді випадків на виконання делегованих державою повноважень, є обов'язковими (за умови їх відповідності закону) для жителів населеного пункту чи території.

Конституцією України передбачено, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ч1.ст.144). Це положення є важливою гарантією прав місцевого самоврядування і конкретизується в Законі про місцеве самоврядування.

Відповідно до ст. 59 Закону про місцеве самоврядування місцеві ради та їх виконавчі органи видають правові акти у формі рішень або розпоряджень сільських, селищних, міських голів, голів обласних і районних рад. Особливим видом актів місцевого самоврядування є рішення місцевих референдумів, обов'язкові для органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

На всі акти органів влади, управління і самоврядування поширюються загальні вимоги законності, основними з яких є: прийняття актів в межах своєї компетенції; дотримання

установленого процесу підготовки, прийняття актів і набрання чинності; законність їх форм та змісту. Принцип законності є конституційним. Він закріплений в Конституції України (ч.2ст.19), відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Акти органів місцевого самоврядування повністю реалізують своє призначення коли діють, тобто, коли викликають ті юридичні наслідки, заради яких вони видаються. Для того, щоб акти викликали певні юридичні наслідки, вони повинні відповідати вимогам, які ставляться до їх юридичного змісту та порядку прийняття. Так, з позиції юридичного змісту актів органів місцевого самоврядування можна виділити наступні вимоги: 1) акт не повинен суперечити Конституції та законам України; 2) акт повинен враховувати вимоги правових актів вищестоящих органів місцевого самоврядування (акти виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) повинні відповідати актам цих рад); 3) в акті повинні бути чітко викладені його цілі та завдання; 4) акт не повинен обмежувати чи порушувати компетенцію нижчестоящих органів; 5) акт не повинен обмежувати чи порушувати встановлені діючим законодавством права і свободи громадян. Недотримання вказаних вимог дає підстави для визнання їх недійсними, що призводить до втрати ними законної сили.

Місцеві ради всіх рівнів в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень. На думку Основіна В.С. рішення місцевих рад – це акти, які являються виразом волі представницького органу місцевої влади [8, 20].

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради у межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради. Визначити поняття рішення виконавчого комітету означає вказати на суттєві ознаки, які відрізняють його від інших актів, тобто розкрити його зміст та форму.

Рішення виконавчого комітету – це підзаконний акт, що приймається у встановленому законом колегіальному порядку з метою практичного здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності шляхом встановлення загальних правил поведінки або конкретних розпоряджень.[4, 129].

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

Для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до відома ради в її складі діють постійні комісії, що обираються з числа депутатів. За результатами вивчення і

розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Що стосується юридичної природи актів постійних комісій, то в більшості випадків вони носять індивідуальний характер, тобто в них пропонується здійснення конкретних заходів і їхня дія поширюється на конкретних адресатів. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані, але не носять безумовно обов'язкового характеру дл адресатів Про результати розгляду і вжиті заходи має бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

В сучасних умовах, коли набули широкого поширення прояви правового нігілізму не лише серед громадян, але й органів влади, велике значення має забезпечення механізму контролю за відповідністю закону актів органів місцевого самоврядування.

Аналіз практики прокурорського нагляду дозволяє дійти висновку, що найпоширенішими порушеннями закону при виданні цих актів є такі:

- порушення компетенції самоврядними органами у вигляді вирішення ними питань, які відносяться до відання інших органів місцевого самоврядування (привласнення компетенції рад виконкомами рад, компетенції виконкомів – сільськими, селищними і міськими головами і таке інше);
- покладення за рішеннями рад та їх виконкомів на громадян і юридичних осіб обов'язків, які не передбачені законами, зокрема, у частині сплати різних додаткових сум у місцеві бюджети;
- незаконне накладення на громадян і посадових осіб адміністративних стягнень; встановлення адміністративної відповідальності за порушення, за які така і відповідальність вже встановлена в законі;
- порушення порядку створення адміністративних і спостережних комісій;
- порушення законодавства про порядок реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності тощо.

Лише у 1999 році на вимогу органів прокуратури було переглянуто близько 300 незаконних актів самоврядних органів.

До цього часу не до кінця реалізовано положення Конституції України, відповідно до якої рішення органів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності їх Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду (ч.2 ст.144), не визначено органи, які мають право це робити (до 1995 року таким правом користувались місцеві державні адміністрації). Практично не використовується передбачена законом можливість дострокового припинення повноважень самоврядних органів у зв'язку з виданням ними актів, що суперечать закону.

Вирішення цих та інших проблем сприяло б зміцненню законності у системі місцевого самоврядування.

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997.
2. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. – М.: Издательство Московского университета, 1970.
3. Новоселов В.И. Законность актов органов управления. – М.: Юридическая литература, 1968.
4. Бутко І.П., Шемшученко Ю.С. Місцеві ради і забезпечення законності. – К.: Наукова думка, 1973.
5. Советское административное право: учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юридическая литература, 1990.
6. Алексеев С.С. Государство и право. – М.: Юридическая литература, 1994.
7. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник / Під ред. В.В. Копейчикова.– К.: Юрінком Інтер, 1998.
8. Основин В.С. и др. Местные советы и законность. – М.: Юридическая литература, 1970.