

УДК 352 (094.5)

Забезпечення законності правових актів органів місцевого самоврядування в контексті державотворення в Україні

Кравчук В.М.

*Волинський інститут МАУП імені В. Липинського
вул. Шевченка, 12, 43025, м. Луцьк*

Кравчук М.А.

*Кафедра теорії, історії держави і права та конституційного права
Волинський державний університет імені Лесі Українки,
вул. Винниченка, 30, 43000 Луцьк*

Однією із загально визнаних ознак сучасної демократичної держави є наявність повноцінного місцевого самоврядування. Саме тому стаття 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування зазначає, що принципи місцевого самоврядування повинні бути визнані в законодавстві країни і, по можливості, в її Конституції [4, 92]. З самого початку процесу відновлення державної незалежності України було взято курс на створення демократичного суспільства, забезпечення прав і свобод людини, утвердження суверенітету і самоврядування українського народу [3]. Прийнята 28 червня 1996 року нова Конституція України визначила Україну суверенною, демократичною, соціальною та правовою державою і на найвищому нормативно-правовому рівні зазначила, що в ній визначається і гарантується місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування є історично зумовленим явищем. Ще за часів формулювання відповідної ідеології ряд авторів вбачав його витoki у передісторії політичного буття людства. На їх думку, врядування на рівні общин, було своєрідною передумовою виникнення держави в цілому і місцевого самоврядування зокрема. Вони стверджували, що як общинна організація передувала державній організації суспільного життя, так і врядування на рівні общини було попередником державного владарювання. І в цьому вони мали рацію. Проте сучасне місцеве самоврядування має іншу природу. Воно нерозривно пов'язане з державою, і його зародки виникають на певному етапі суспільного і державного розвитку. До того ж воно має матеріальну базу у вигляді виокремленої і організованої певним чином частини державної території.

Місцеве самоврядування в сучасному розумінні його змісту і сутності, як відомо, склалося у світовій практиці в кін. XVIII – на поч. XIX ст., коли абсолютні монархії були трансформовані у демократичні конституційні держави. Саме боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була одним з головних мотивів суспільних рухів цього історичного періоду, а ідеї місцевого самоврядування – протиставлялись феодальній державі, становому патріархально-общинному і корпоративно-цеховому самоврядуванню [7, 375]. На початку утвердження конституційної держави ідеї місцевого самоврядування стають в один ряд з такими важливими суспільно-політичними явищами та інститутами, як права та свободи людини. Суверенітет народу, парламентаризм, розподіл влади, згодом перетворюються на невід'ємний елемент європейського конституціоналізму та посідають своє місце в національних конституційно-правових доктринах.

З прийняттям 21 травня 1997 року Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади його

організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [6, 3].

Однією з найбільш важливих форм діяльності органів місцевого самоврядування є видання правових актів. Відповідно до ст. 59 Закону “Про 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 встановленого 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.

Сучасна юридична наука неоднозначно трактує саме поняття “законність”. Передусім, це точне і неухильне дотримання вимог закону всіма суб’єктами суспільних відносин. Законність – це і певний режим суспільно-політичного життя, характерний для демократичного суспільства. Під законністю розуміють також чітко визначений принцип функціонування владних структур та їх посадових осіб. Проявом законності можна вважати поведінку особи в певних рамках, які виключають її посягання на права і свободи інших осіб, інтереси держави і суспільства.

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.

Оскільки органи місцевого самоврядування не відносяться до органів державного управління, пропонуємо наступне визначення актів місцевого самоврядування: **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. **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** [1, 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 [5, 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.

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 виконавчорозпорядчої діяльності шляхом встановлення загальних правил поведінки або конкретних розпоряджень [2, 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 для адресатів. Про результати розгляду і вжиті заходи має бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Органами та посадовими особами місцевого самоврядування видаються місцеві підзаконні нормативно-правові акти, які базуються на основі і на виконання законів, деталізують їх суть і доводять до конкретного виконавця. До того ж їх дія обмежена конкретним простором і часом, вони в більшості випадків регулюють вузькі сфери організації місцевого життя. Закон особливо акцентує увагу на тому, що акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади,

об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Таким чином, нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування в значній мірі визначає демократичний напрямок формування системи правотворчості громадянського суспільства і держави.

З викладеного випливає, що право місцевого самоврядування можна визначити як нормативне утворення, інститут права, сукупність правових актів, що врегульовують суспільні відносини, котрі виникають у процесі вирішення територіальною громадою безпосередньо або через виборні та інші органи повноважень.

1. Алексеев С.С. Государство и право. – М.: Юридическая литература, 1994.
2. Бутко І.П., Шемшученко Ю.С. Місцеві ради і забезпечення законності. – К.: Наукова думка, 1973.
3. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. - № 31. – Ст. 429.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. - № 1-2.
5. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник / Під ред. В.В. Копейчикова.– К.: Юрінком Інтер, 1998.
6. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997.
7. Конституція незалежної держави: Навчальний посібник / За ред. В.Ф. Погорілка, Ю.С. Шемшученка, В.О. Євдокимова. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. – 428 с.
8. Основин В.С. и др. Местные советы и законность. – М.: Юридическая литература, 1970.