

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ ЯК СУЧАСНА НАУКА

УДК 342.25

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

THE CONCEPT AND TYPES OF MUNICIPAL-LEGAL ACTS

Галус О.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного,

адміністративного та фінансового права

Хмельницького університету управління та права

Конституціоналізм як сучасна наука

Статтю присвячено визначенню поняття та видів муніципально-правових актів. На основі аналізу наукових і нормативно-правових джерел пропонується вживати термін «муніципально-правовий акт» на означення правових актів місцевого самоврядування. Дається визначення поняття муніципально-правового акта як рішення нормативно-правового або індивідуально-правового характеру, ухваленого безпосередньо членами територіальної громади або уповноваженими органами чи посадовими особами місцевого самоврядування з метою вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Запропоновано муніципально-правові акти залежно від суб'єктів їх ухвалення поділяти на правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування та муніципально-правові акти безпосереднього народовладдя.

Ключові слова: муніципально-правовий акт, правовий акт органів і посадових осіб місцевого самоврядування, муніципально-правовий акт безпосереднього народовладдя.

Із проведенням в Україні реформи системи місцевого самоврядування, створенням об'єднаних територіальних громад нарізла нагальна потреба внесення змін до законодавства, що регулює правотворчість місцевих рад. Дискусійним сьогодні є питання ухвалення статутів об'єднаних територіальних громад, їхньої юридичної сили порівняно зі статутами тих територіальних громад, які ввійшли в склад об'єднаної. Доволі проблематичним виглядає також питання

співвідношення розпоряджень голови районної державної адміністрації та наказів керівників місцевих органів державної виконавчої влади із правовими актами виконкомів місцевих рад об'єднаних територіальних громад, межі яких збігаються з межами відповідного району тощо. Внесення змін до законодавства про місцеве самоврядування, визначення на законодавчому рівні ієрархії нормативно-правових актів України повинно опиратися на міцне наукове підґрунтя. Тому осо-

бливої актуальності набуває дослідження юридичної природи муніципально-правових актів.

У науці конституційного й адміністративного права широко досліджується проблематика місцевої правотворчості. Питання правової природи актів органів місцевого самоврядування на сучасному етапі досліджують у своїх працях І.І. Бодрова, Т.О. Калиновська, О.В. Кудрякова, А.О. Кузнєцов, Я.І. Ленгер, К.І. Наумова, М.О. Петришина, С.Г. Серьогіна, К.Є. Солянник, В.О. Хоменко та інші. Однак немає однастайності в думках учених щодо понятійного апарату, який застосовується на означення правових актів місцевого самоврядування. У працях, присвячених муніципально-правовим актам, зустрічаються терміни «акт місцевого самоврядування», «акт органу і посадової особи місцевого самоврядування», «нормативно-правовий акт представницьких органів місцевого самоврядування», «акти суб'єктів місцевого самоврядування». Немає єдності в думках вчених і щодо розрізнення цих понять. Автори також по-різному здійснюють їх класифікацію. Недостатньо дослідженими залишаються і муніципально-правові акти безпосереднього народовладдя. Досліджуючи муніципально-правові акти або акти місцевого самоврядування, автори основну увагу приділяють вивченню актів органів місцевого самоврядування, залишаючи поза увагою акти, ухвалені під час здійснення форм безпосереднього народовладдя на місцевому рівні.

Метою статті є визначення поняття та видів муніципально-правових актів.

Термін «муніципально-правовий акт» не дістав широкого вжитку в науці конституційного та муніци-

пального права. Так, С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова у своїх методичних рекомендаціях до навчальної дисципліни «Муніципальне право» вживають термін «муніципально-правові акти», однак не дають його визначення, лише перелічують види [1]. Я.І. Ленгер, досліджуючи принципи розв'язання правових колізій, вживає термін «муніципально-правовий акт», однак не дає його визначення [2, с. 52].

Можна погодитися з думкою К.І. Наумової, яка стверджує, що поняття актів місцевого самоврядування є родовим, оскільки охоплює як правотворчі (нормативні) акти місцевого самоврядування, так і правозастосовні (ненормативні) акти [3, с. 63]. Однак термін «акти місцевого самоврядування» не зовсім відображає правову природу вказаних актів. Більш доречно вживати термін «правовий акт місцевого самоврядування».

Схоже і більш повне визначення запропонувала О.В. Кудрякова, яка правовий акт місцевого самоврядування визначає як засноване на законі одностороннє юридично владне рішення, прийняте шляхом прямого волевиявлення громадян або органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, яке встановлює, змінює чи скасовує муніципально-правові норми або є підставою виникнення, зміни чи припинення муніципальних правовідносин із метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування [4, с. 26]. Однак автор правові акти місцевого самоврядування розуміє лише як нормативно-правові акти, лишаючи поза увагою індивідуально-правові акти місцевого самоврядування.

Досить широко в науці конституційного та муніципального права розглянуто питання саме нормативно-правових актів місцевого

самоврядування. Заслуговує на увагу запропоноване М.О. Петришиною визначення муніципального нормативно-правового акту як офіційного юридичного документа постійного або тимчасового характеру, прийнятого територіальною громадою, органом чи посадовою особою місцевого самоврядування в межах їхніх власних чи делегованих повноважень, у визначених Конституцією, законами України, статутом територіальної громади, регламентом місцевої ради порядку і формі, спрямованого на встановлення, зміну, доповнення (перегляд) або скасування розрахованих на багаторазове застосування правових приписів, які мають обов'язкову юридичну силу на відповідній території [5, с. 67].

В.Р. Барський у своєму дисертаційному дослідженні визначає нормативно-правовий акт місцевого самоврядування як офіційний документ, ухвалений безпосередньо територіальною громадою або представницьким органом місцевого самоврядування в межах предмета відання місцевого самоврядування, у визначеній процедурно-процесуальній формі, який спрямований на встановлення, зміну, доповнення або скасування правових норм як загальнообов'язкових, розрахованих на багаторазове застосування приписів [6, с. 115].

Слушною здається думка Т.О. Калиновської, яка тлумачить широко термін «нормативно-правові акти місцевого самоврядування», розглядаючи його як родовий, оскільки він охоплює нормативні акти, що ухвалюються безпосередньо жителями – членами територіальних громад: акти місцевих референдумів, рішення зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань тощо та нормативні акти органів і

посадових осіб місцевого самоврядування, що ухвалюються на підставі ст. 144 Конституції України [7, с. 40].

Термін «муніципально-правовий акт» не вживається в законодавстві України. Хоча практика його закріплення в законодавчих актах закордонних країн існує. Так, ст. 2 федерального Закону Російської Федерації від 6 жовтня 2003 р. № 131 «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» визначає муніципальний правовий акт як рішення, ухвалене безпосередньо населенням муніципального утворення з питань місцевого значення, або рішення, ухвалене органом місцевого самоврядування і (або) посадовою особою місцевого самоврядування з питань місцевого значення, з питань здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування федеральними законами і законами суб'єктів Російської Федерації, а також з інших питань, віднесених статутом муніципального утворення, відповідно до федеральних законів, до повноважень органів місцевого самоврядування та (або) посадових осіб місцевого самоврядування, документально оформлені, обов'язкові для виконання на території муніципального утворення, які встановлюють або змінюють загальнообов'язкові правила або мають індивідуальний характер [8]. Здається слушним розуміння муніципально-правових актів як не лише нормативно-правових, але й індивідуально-правових актів. Також заслуговує на увагу віднесення до муніципально-правових актів рішень щодо здійснення делегованих повноважень.

В Україні була спроба дати законодавче визначення поняття «нормативні акти місцевого самоврядування» у проекті Закону України

«Про нормативні правові акти в Україні» від 11 грудня 1997 р. як «рішення, постанови, накази та інші акти органів місцевого самоврядування та їх керівників, що приймаються на основі і на виконання Конституції та інших законів України в межах їхньої компетенції для реалізації права громадян та їх об'єднань у межах закону управляти громадськими справами» [9]. 2000 р. закон ухвалений, однак президент України застосував своє право вето, яке не було подолано Верховною Радою України.

У підсумку можна визначити муніципально-правовий акт як рішення нормативно-правового або індивідуально-правового характеру, ухвалене безпосередньо членами територіальної громади або уповноваженими органами чи посадовими особами місцевого самоврядування з метою вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Досліджуючи поняття муніципально-правового акту, варто розглянути і питання співвідношення між муніципально-правовими та локально-правовими актами. Так, Т.О. Калиновська вживає термін «локальний нормативно-правовий акт», характеризуючи статут територіальної громади, «процесуальний локальний нормативно-правовий акт», визначаючи поняття регламенту місцевої ради [7, с. 120], «локальний акт», відносячи до них разом із регламентами місцевих рад статuti територіальних громад та інші акти територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також вказує на існування системного блоку локальних актів муніципального права [7, с. 114].

На нашу думку, вживання терміна «локальний акт» є недоцільним

стосовно правових актів місцевого самоврядування або муніципально-правових актів. Варто погодитися з І.С. Кириленком, який стверджує, що локальні акти являють собою документальну форму вираження, ухвалюються уповноваженими суб'єктами управління організацій, тобто націлені на вирішення внутрішньоорганізаційних питань діяльності відповідної організації [10, с. 34].

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальні громади сіл, селищ, міст вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

З вищезазначеного випливає, що муніципально-правові акти за суб'єктами ухвалення поділяються на правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування та муніципально-правові акти безпосереднього народовладдя.

За характером приписів правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування варто поділяти на нормативно-правові й індивідуально-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Цікавою є запропонована В.О. Хоменком класифікація залежно від юридичних властивостей на нормативні акти й адміністративні акти [11, с. 78]. Зустрічаються класифікації правових актів органів і посадових осіб і за іншими критеріями (залежно від характеру норм, за юридичною силою, за часом дії, за сферою правового регулювання тощо – О. Г.).

До правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування належать правові акти місцевих рад, правові акти виконавчого комітету місцевої ради, правові акти сільського, селищного, міського голови, правові акти голови обласної, районної та районної в місті ради, акти органів самоорганізації населення, муніципально-правові договори тощо.

Особливим видом правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування є муніципально-правовий договір. Наприклад, відповідно до ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. регулює порядок укладення договорів про співробітництво територіальних громад.

Питання муніципально-правових актів безпосереднього народовладдя в науці конституційного та муніципального права є малодослідженим. Заслуговує на увагу монографічне дослідження актів прямого народовладдя О.Г. Мурашина. Автор визначає акти прямого народовладдя як юридичні акти, які ґрунтуються на безпосередній участі населення у вирішенні питань державного і суспільного життя, на прямому волевиявленні під час вироблення, ухвалення владних настанов, а також участі в їх реалізації та здійсненні контролю [12, с. 31–32]. Місцевий акт прямого народовладдя О.Г. Мурашин пропонує визначати як ухвалене безпосередньо населенням відповідно до вимог законності рішення, яке установлює, змінює або скасовує норми права, пер-

сонально-конкретні приписи, рекомендації з метою виконання місцевих завдань державного, господарського і соціально-культурного будівництва [12, с. 107]. Основним місцевим актом прямого народовладдя згаданий автор визначає рішення [12, с. 107].

Слушною здається пропозиція О.В. Скрипнюка щодо законодавчого визначення рішення місцевого референдуму нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, обов'язковим до виконання на відповідній території та закріплення за ним вищої юридичної сили щодо актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [13, с. 42].

Отже, до муніципально-правових актів безпосереднього народовладдя можна віднести рішення місцевих референдумів, рішення загальних зборів громадян за місцем проживання, рішення про самооподаткування тощо. Сьогодні в законодавстві України існує прогалина щодо законодавчого регулювання цих видів муніципально-правових актів.

Зокрема, у п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України визначено, що виключно законами України визначається організація і порядок проведення виборів і референдумів. З ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» 6 листопада 2012 р. Верховною Радою України втратив чинність Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Відтоді правове регулювання порядку проведення місцевих референдумів в Україні відсутнє.

Неврегульованим досі лишається і питання проведення загальних зборів громадян за місцем проживання. Згідно з ч. 3 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок проведення

загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади. Однак сьогодні такий закон відсутній. Що ж стосується статутного регулювання порядку проведення загальних зборів, то із здійсненням в Україні процесу об'єднання територіальних громад неврегульованим лишається питання ухвалення статутів об'єднаних територіальних громад і чинності статутів тих територіальних громад, що увійшли до складу об'єднаної.

У підсумку потрібно зазначити, що муніципально-правовими актами є рішення нормативно-правового або індивідуально-правового характеру, ухвалені безпосередньо членами територіальної громади або уповноваженими органами чи посадовими особами місцевого самоврядування

з метою вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Вся система муніципально-правових актів потребує врегулювання в межах закону про нормативно-правові акти та закріплення їхнього місця в ієрархії нормативно-правових актів.

Муніципально-правові акти залежно від суб'єктів їх ухвалення доцільно поділяти на правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування та муніципально-правові акти безпосереднього народовладдя. Сьогодні існує нагальна потреба законодавчого врегулювання муніципально-правових актів безпосереднього народовладдя та їх подальших ґрунтовних наукових досліджень, зокрема, рішень про відкликання з посади за народною ініціативою, місцевих виборів тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Методичні рекомендації та завдання до індивідуальної роботи студентів з навчальної дисципліни «Муніципальне право» (освітньо-кваліфікаційний рівень «Магістр», напрям підготовки 8.03040101 «Правознавство») / уклад. : С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова. – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. – 27 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1152/1/Pr_0112.pdf.
2. Ленгер Я.І. Ієрархічний та змістовний принцип вирішення правових колізій у муніципально-правових актах / Я.І. Ленгер // Науковий вісник Хесонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – Т. 1. – 2017. – Випуск 2. – С. 52–54.
3. Наумова К.І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування : поняття та види / К.І. Наумова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – Випуск 26. – С. 63–66.
4. Кудрякова О.В. Правовые акты местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» / О.В. Кудрякова ; Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. – М., 2000. – 190 с.
5. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М.О. Петришина ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 20 с.
6. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В.Р. Барський ; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2006. – 221 с.
7. Калиновська Т.О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніци-

пальне право» / Т.О. Калиновська ; Національна академія внутрішніх справ України. – Київ, 2011. – 250 с.

8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/11883b93cda33f91123c3a8971bd67426ee98d60/

9. Проект Закону України «Про нормативні правові акти в Україні» від 11 грудня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12.

10. Кириленко І.С. Локальний нормативний акт як результат локальної нормотворчості : теоретико-правовий аспект / І.С. Кириленко // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. – С. 33–37.

11. Хоменко В.О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.О. Хоменко. – К., 2016. – 220 с.

12. Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі / О.Г. Мурашин. – К. : Знання, 1999. – 182 с.

13. Скрипнюк О.В. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя / О.В. Скрипнюк // Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. – № 1(80). – С. 37–44.

Статья посвящена определению понятия и видов муниципально-правовых актов. На основе анализа научных и нормативно-правовых источников предлагается использовать термин «муниципально-правовой акт» для определения правовых актов местного самоуправления. Дается определение понятия муниципально-правового акта в качестве решения нормативно-правового или индивидуально-правового характера, принятого непосредственно членами территориальной общины, уполномоченными органами или должностными лицами местного самоуправления с целью решения вопросов местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Предложено муниципально-правовые акты, в зависимости от субъектов их принятия, разделять на правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления и муниципально-правовые акты непосредственного народовластия.

Ключевые слова: муниципально-правовой акт, правовой акт органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципально-правовой акт непосредственного народовластия.

The article is devoted to the definition of the concept and types of municipal-legal acts. On the basis of the analysis of scientific and regulatory sources, it is suggested to use the term “municipal-legal act” for defining the legal acts of local self-government. The definition of the concept of a municipal law acts as a decision of a regulatory or individual legal nature adopted directly by members of a territorial community or by authorized bodies or officials of local self-government in order to resolve issues of local importance within the Constitution and laws of Ukraine. It is proposed municipal laws, depending on the subjects of their adoption, to divide into legal acts of bodies and officials of local self-government and municipal-legal acts of direct democracy.

Key words: municipal-legal act, legal act of bodies and officials of local self-government, municipal-legal act of direct democracy.