



Отже, виходячи з того, що ІМ - це сукупність всіх трьох юридичних норм, ми можемо визначити, що в самому загальному розумінні це - юридичний зв'язок депутата та населення, який організаційно виражається у формі наказів, звітів, відкликів.

Прагнення критиків ІМ відійти від наукової суперечки, від наукової полеміки, сховатися від дослідження даного явища за гучними, але малозмістовними фразами типу "ІМ - архаїчне явище" неспроможне.

Візьмемо, наприклад, відносини, що пов'язані з наказами, тобто ІМ в початковому розумінні цього терміну. Мова йде про мандат (доручення), що пов'язує діяльність представника народу конкретними вказівками меж повноваження, того, що він мусить виконати, на що погодитись і т. п. При визначенні ІМ ми свідомо не використовуємо поняття "виборці", тому що воно є повністю прийнятним 2 та 3 групам відносин ІМ (тобто звіти, та відклики), і є абсолютно неприйнятним до 1 групи (тобто наказам). Поняття "накази виборців", що є настільки звичним для нас, не зовсім вірне. В даному випадку суб'єктом висунення уповноважених депутата доручень є певна спільнота громадян, яку умовно можна назвати "висуваючі". І ця спільнота не співпадає зі спільнотою громадян, яку умовно можна назвати "виборцями". Згідно із ще донині діючим радянським законодавством "висуваючі" - це група громадян, партії, профспілки, трудові колективи, громадські організації. Під "виборцями" розуміється сукупність громадян, які мають право голосу. А зрозумівши це, звернемося до класичного західного досвіду, взявши для спрощення пропорційну виборчу систему. Отже, що ми отримувемо?

Партія має програму і передвиборчу платформу. Вибори провадяться виключно по партійних платформах та платформах блоків. Кожен кандидат - партієць - дотримується положень платформи - інакше і він може бути виключений із списків.

Наявність партійних фракцій в органах представницької влади всіх рівнів з жорсткішою внутрішньою дисципліною. Тут неважко відмітити наявність ознак, характерних для першої групи відносин ІМ, тобто відносин пов'язаних з наказами висуваючих. Не менш явно виявляються ознаки другої групи відносин ІМ (так званих відносин, що пов'язані зі звітністю).

Отже, дві групи відносин ІМ із трьох наявні в країнах Заходу. Можливі певні заперечення опонентів у багатьох статтях західноєвропейських конституцій про заборону там імперативних мандатів. На це слід відповісти, що, по-перше, вчені взагалі недоречно вводять до наукового обігу категорії реальної конституції, по-друге, навіть у такій державі, як Німеччина, а саме, в одній з палат - Бундесраті, що формується не виборцями, а урядами земель федерації, депутати зобов'язані проводити в житті інструкції своїх урядів, що свідчить про юридичну і фактичну наявність ІМ. Можна зробити висновок, що, незважаючи на будь-які конституційні положення, ІМ існує як політологічна категорія і як реальне соціально-політичне явище.

Але чи таким вже небезспірним є теоретичне обґрунтування необхідності заборони ІМ? Синтез теорії народного суверенітету Руссо та поглядів Монтеск'є про нездатність народу до безпосереднього здійснення влади привів до створення домінуючої нині т.зв. теорії народного представництва, виходячи з якої депутат ототожнюється з представником усієї нації, а не будь-якого виборчого округу, тому він не може бути відкликаний, а лише обмежений наказом. Але, якщо депутат є представником всієї нації, а не певного виборчого округу, то досить логічним і послідовним було б зробити єдиний загальнодержавний виборчий округ (як, скажімо, в Ізраїлі) та з чистою совістю дозволити право відгуку в тому ж таки загальнодержавному масштабі. Але це чомусь ніде не виконується.

Ще під час становлення абсолютних монархій в європейській політико-правовій думці на зміну класичному античному поняттю про демократію як форму державного устрою приходять поняття про демократичні ідеї або начала, на яких може бути побудована будь-яка державна форма. Тому яка завгодно республіканська форма правління, що не сповнена демократичним змістом, фактично може бути авторитарною.

А чи є демократичним ІМ?

Безумовно так, якщо надати йому повноваження і зобов'язати його звітувати населенню округу.

Безумовно ні, якщо ці функції будуть узурповані групою партійних функціонерів. А що дає нам ІМ? Про це в 20-х роках минулого сторіччя дещо іронічно, але досить глибоко писав професор Г.Гуревич: "Якщо орган вже вибраний та сконструювався, будь-яка участь народу в державному житті скінчилася... Єдина допомога, яку виборець може і повинен надати своєму депутатові в його праці творення народної волі з нічого - це не заважати, і чим глибше їх відчуження та чим більша між ними відстань, тим, судячи з усього, краще для інтересів народу."

Література

1. Верник О.І., Куфтирєв П.В., Машков А.Д. та ін. *Межі державної влади*. - К.: УЦДК, 2001.
2. Сурилов А.В. *Теория государства и права*. - К.-Одесса, 1989.

І. Литвиненко,

старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького інституту регіонального управління та права

ПРАВОВІ АКТИ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФОРМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Юридичною формою реалізації завдань та функцій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є акти, шляхом видання яких орган місцевого самоврядування (посадова особа) вирішує те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає в процесі його діяльності в межах реалізації своїх повноважень. Під актами місцевого самоврядування розуміють прийняті відповідно до вимог законності рішення та розпорядження, інші акти його органів та посадових осіб, які встановлюють, змінюють або скасовують норми права, персонально-конкретні приписи, рекомендації з метою вирішення питань місцевого значення [1].

Особливого значення при цьому набуває забезпечення прав та свобод людини і громадянина, яке може відбуватися як в межах загального правового регулювання (нормотворення), так і в межах індивідуального правового регулювання (правозастосування) [2]. Необхідність правозастосовчої діяльності органів місцевого самоврядування обумовлена тим, що громадяни не завжди можуть самостійно реалізувати деякі свої права в межах загального правового регулювання (наприклад, самостійно нарахувати собі пенсію, реалізувати право на освіту тощо), тому запроваджуються відповідні юридичні засоби (процедури) реалізації таких прав і свобод, які впроваджуються органами місцевого самоврядування шляхом прийняття відповідних актів індивідуального характеру та шляхом їх реалізації.

Про існування двох правових форм діяльності місцевого самоврядування - правотворчості і правозастосування свідчить досить велика кількість відповідних досліджень в теорії права [3]. Відповідно, до першої форми відноситься діяльність, що



вносить зміни в діючу систему норм права і породжує нові форми права, а до другої - діяльність по застосуванню діючих норм права, що породжує, змінює чи припиняє конкретні правовідносини [4].

Вказаний поділ має суттєве значення для досліджуваної нами проблеми забезпечення прав громадян органами місцевого самоврядування, оскільки поєднання загальних нормативних приписів з діяльністю суб'єктів реалізації повноважень складає стадію реалізації права в загальнотеоретичному значенні, що називається індивідуалізацією правових норм [5]. Її призначення полягає в тому, щоб встановити, констатувати індивідуальні суб'єктивні права і юридичні обов'язки персонально визначених суб'єктів у відповідності з нормами права.

Щодо конкретної характеристики нормативних та ненормативних (індивідуальних) актів, то під нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування слід розуміти офіційний акт правотворчості, який містить норми права. 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 випадках регулюють вузьку сферу 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 (Ст.73 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") [6].

Першочергове місце серед нормативних актів органів місцевого самоврядування займає Статут територіальної громади, який приймається представницьким органом, та визначає конкретні форми та порядок здійснення місцевого самоврядування відповідною територіальною громадою, порядок створення органів самоорганізації населення, інші питання, наприклад, Статут територіальної громади м. Хмельницького [7].

Важливо відмітити, що рішення та розпорядження органів та посадових осіб місцевого самоврядування можуть носити як нормативний, так і ненормативний (індивідуальний) характер. До ненормативних правових актів зокрема Р.Ф.Васильєв відносить: 1) акти застосування права, які мають індивідуальний характер; 2) акти, які мають керівні, директивні приписи і видання яких не вносить зміни в систему діючих правових норм і не викликає виникнення, зміни (припинення) конкретних правовідносин. Їх юридична функція, службова роль по відношенню до правових норм полягає в тому, що всі вони спрямовані на організацію виконання і забезпечення дотримання правових норм, їх реалізацію [8]. Особливо це стосується розпоряджень сільських, селищних, міських голів, голів районної у місті, районної обласної рад, які, як правило, не мають нормативного змісту, оскільки в силу своєї природи, призначення, характеру виконуваних завдань і функцій ці посадові особи здійснюють не стільки нормотворчість, скільки організаційно-виконавчу та контрольну діяльність.

Закон не вказує на такий вид правових актів, як накази керівників відділів, управлінь виконавчих комітетів ради, оскільки вони, як правило, носять організаційний характер і регулюють питання внутрішньої організації роботи цих органів. Питання природи і суті цих актів досліджувались в науці і не втратили своєї актуальності [9]. Видання цих актів може мати наслідки і для громадян, зокрема, якщо ними встановлюються графіки прийому громадян, порядок отримання певних довідок тощо. Особливого значення набувають ці акти, якщо вони встановлюють індивідуальні приписи для конкретних громадян.

Потреба у виданні правозастосовчих актів може виникнути в тих випадках, коли реалізація тих або інших прав неможлива без їх прийняття, зокрема, у випадках коли: 1) суб'єктивні права і юридичні обов'язки не випливають безпосередньо з закону чи підзаконних актів компетентних органів і не можуть виникнути у конкретних осіб (юридичних та фізичних) із односторонніх дій або укладених договорів; 2) необхідно відновити порушене право; 3) потрібно усунути перешкоди до реалізації прав і обов'язків.

Враховуючи ці та інші особливості, що обумовлюють видання органами місцевого самоврядування вказаних ненормативних (індивідуальних) актів, тобто рішень, розпоряджень та наказів, їх цілком можна віднести до групи актів застосування права. Такі акти, виступають, по-перше, в якості посередньої ланки між правовою нормою та її здійсненням в правах і обов'язках конкретних суб'єктів (фізичних або юридичних) осіб, по-друге, відіграють роль юридичних фактів – погоджують, змінюють або припиняють конкретні відносини в системі місцевого самоврядування. Відповідно не можна погодитись з думкою, що застосування норм права – це владна діяльність компетентних державних органів по реалізації правових норм відносно конкретних життєвих ситуацій та індивідуально-визначених осіб. Цілком обґрунтованим може бути твердження, що застосування норм права – це владна діяльність як державних органів, так і органів місцевого самоврядування. Відповідно, і акти застосування норм права – це офіційний правовий документ, який містить індивідуальний владний припис компетентного державного органу чи органу місцевого самоврядування, який вноситься в результаті розгляду конкретної юридичної справи, причому видання таких актів здійснюється, як правило, більшістю органів місцевого самоврядування.

Література

1. Воронов М.П. Види і особливості актів місцевого самоврядування // *Правова держава. Міжвідомчий збірник наукових праць.* – К.: Наукова думка, 1992. – Випуск 2-3. – С.69-75.
2. Див: Розбудова місцевих рад в Україні. Матеріали до навчальної програми. Упоряд. А.Ткачук. – К.: USAID 1998. – С.30-31. Воронов И.П. Правовые акты местных Советов народных депутатов и их органов. – К., 1988. – 42с.; Воронов Н. Нормотворческая деятельность местных Советов депутатов и трудящихся. Автореф.канд.юрид.наук. – Харьков, 1970. – С.10.
3. Шекачихин П.Г. Механизм реализации компетенции в системе местных Советов народных депутатов: понятие, структура // *Вопросы теории Советского государственного (конституционного) права.* – Свердловск, 1986. – С.126-138; Любенко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації. Автореф. дисер. канд.юрид.наук. – Харків, 1998. – С.13; Грицак І.А. Форми реалізації повноважень місцевих рад // *Правова держава. Міжнародний збірник наукових праць.* – К.: Наукова думка, 1992. – Випуск 2-3. – С.57-63.
4. Горшенов В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972. – С.123.
5. Теорія держави і права. За заг.ред. В.В.Копейчикова. – К.: Юрінформ, 1995. – С.130.
6. Відомості Верховної Ради України. – 1997. - №24. – Ст.170.
7. Статут територіальної громади м.Хмельницького. – Хмельницький, 1997.
8. Васильев Р.Ф. Правовые акты местных Советов. – М., 1975. – С.105.
9. Богуцкий В.В. Правовые акты отделов и управлений исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов: Автореф... канд.юрид.наук. – Харьков, 1983. – 14 с.