

РЕШОТА В. В.,

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права (Львівський національний університет імені Івана Франка)

УДК 342.924

АКТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті досліджено правову природу нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Визначено особливості, види та приналежність актів органів місцевого самоврядування до системи джерел адміністративного права. Обґрунтовано віднесення статуту територіальної громади до джерел адміністративного права України.

Ключові слова: джерело адміністративного права, нормативний акт, орган місцевого самоврядування, рішення, статут.

В статье исследована правовая природа нормативно-правовых актов органов местного самоуправления. Определены особенности, виды и принадлежность актов органов местного самоуправления в системе источников административного права. Обосновано отнесение устава территориальной общины к источникам административного права Украины.

Ключевые слова: источник административного права, нормативный акт, орган местного самоуправления, решение, устав.

The article examines the legal nature of the normative acts of local self-government bodies. Main features, types and nature of acts of local self-government bodies in the system of sources of administrative law are determined. It is grounded that the statute of territorial community should be regarded as a source of administrative law of Ukraine.

Key words: source of administrative law, normative act, local self-government body, decision, statute.

Вступ. У системі джерел адміністративного права важливе місце посідають місцеві акти органів публічної адміністрації. До них необхідно віднести нормативні акти місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, а також нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування. Водночас дослідженню правової природи актів органів місцевого самоврядування приділено недостатньо уваги в навчальній і науковій літературі з адміністративного права. Цьому питанню більше уваги приділяють фахівці в галузі конституційного права та теорії права. Серед таких дослідників варто назвати: В. Бевзенка, Т. Калиновську, Н. Камінську, А. Кузнецова, Л. Луць, Р. Мельника, К. Наумову, М. Петришину, О. Скакун, Ю. Шемшученка та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правової природи актів органів місцевого самоврядування в системі джерел адміністративного права.

Результати дослідження. Серед місцевих актів як джерел адміністративного права необхідно виокремити акти місцевого самоврядування. Такі акти можуть ухвалюватися



як безпосередньо територіальною громадою, так і опосередковано, через представницькі органи та посадові особи. Водночас такі акти становлять важливий складник системи джерел адміністративного права на місцевому рівні. Як зазначає М. Петришина, «система муніципальних актів є складним утворенням, яке за обсягом і видовим складом не збігається із загальною системою джерел українського права. Ці дві системи між собою перетинаються». Водночас точкою перетину називаються муніципальні нормативно-правові акти й акти, ухвалені в межах делегованих повноважень, нормативні договори [1, с. 75]. Вважаємо таку думку певною мірою дискусійною, адже хоч «муніципальні акти» і мають дещо іншу природу і свої властивості й особливості, проте їх не варто розглядати як окрему систему джерел права. Здається, що вони, як і інші загальнообов'язкові акти органів публічної влади, належать до системи джерел українського права, ухвалюються на основі актів, що мають вищу юридичну силу, з метою врегулювання відносин місцевого характеру. І хоча система органів місцевого самоврядування відокремлена від системи органів виконавчої влади, проте акти їх органів і посадових осіб врегульовують суспільні відносини на місцевому рівні, характеризуються відповідною юридичною силою і є обов'язковими для виконання всіма визначеними суб'єктами правовідносин, а це також характеризує їх як невід'ємний складник джерел адміністративного права України.

А. Кузнецов вважає, що актом органів і посадових осіб місцевого самоврядування треба вважати дії зі встановлення, скасування, конкретизації або зміни сфери дії правової норми, якою регулюються муніципальні відносини, і які ухвалюються уповноваженим органом або посадовою особою місцевого самоврядування, документально оформлені та є обов'язковими для виконання в межах відповідної території [2, с. 10]. Вважаємо таку позицію дещо дискусійною, адже дії уповноважених суб'єктів щодо ухвалення, зміни та скасування правових норм чи приписів у теорії права визначаються як правотворчіть [3, с. 185] або нормотворчіть [4, с. 342]. Натомість результатами такої діяльності є вже безпосередньо правові акти органів місцевого самоврядування. Водночас не всі такі акти містять норми права і є загальнообов'язковими, а отже, не всі можуть визнаватися джерелами адміністративного права. Тому необхідно розглянути основні ознаки та види актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

У науковій літературі пропонуються такі ознаки правових актів місцевого самоврядування: вольовий, публічно-владний характер, конституційність і законність, ефективність, компетентність, загальнообов'язковість, доцільність, соціальність і гуманність. Водночас стверджується, що в разі невідповідності акта вищевказаним ознакам його не варто розглядати як джерело права через його дефектність (неефективність, недоцільність негуманність тощо) [5, с. 326]. Такі «дефектні» акти за ступенем і характером допущених помилок поділяють на нікчемні та заперечені. Саме нікчемними є акти, що не призводять до юридичних наслідків і є недійсними з моменту їх ухвалення.

Існують різноманітні критерії класифікації актів місцевого самоврядування. За часом дії їх поділяють на: постійні та тимчасові; за сферою дії на: акти, які поширюються на всю територію повноважень органу місцевого самоврядування, і акти територіально обмеженої дії (на певний населений пункт чи його частину); залежно від реалізації владних повноважень такі акти поділяються на акти щодо реалізації власних і делегованих повноважень [6, с. 64–65]; за функціями: які здійснюють установчу і регулятивну функції [5, с. 328]; за способом ухвалення: ухвалені одноособово (наприклад, міським головою) й ухвалені колегіально (наприклад, на сесіях рад) [7, с. 222]. Регуляторні акти як різновиди нормативних актів, які або окремі положення яких спрямовані на правове регулювання господарських і адміністративних відносин між суб'єктами господарювання, також мають певні особливості щодо процедури їх ухвалення та виконання.

Згідно із ч. 1 ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, 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» [8]. Інші органи та посадові особи місцевого самоврядування або їх структурні підрозділи також можуть ухвалювати певні акти місцевого значення, проте вищевказана норма не відносить їх до загальнообов'язкових, тому джерелами права вони визнаватися не можуть.

Необхідно звернути увагу на те, що вищезазначена норма Закону встановлює пріоритет актів органів місцевого самоврядування над актами місцевих органів виконавчої влади. Крім того, у постанові Кабінету Міністрів України «Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів» від 23 травня 2009 р. № 531 зазначено, що «у разі коли проект розпорядження стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади, такий проект надсилається відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій» [9].

Акти місцевого самоврядування нормативного значення можуть ухвалюватися не лише представницькими органами та посадовими особами місцевого самоврядування, але й безпосередньо територіальними громадами шляхом референдуму. Варто зазначити, що на даний момент відсутній закон, який би врегульовував питання проведення місцевих референдумів, оскільки Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. втратив чинність, а нового закону щодо місцевих референдумів так і не ухвалено.

Особливе значення серед місцевих актів має статут територіальної громади, який, відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалюється представницьким органом місцевого самоврядування з метою «врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» [8]. Водночас Закон не врегульовує детально правову природу статуту як нормативного акта, його юридичну силу. Висловлюється думка, що статут може бути ухвалений трьома способами: безпосередньо населенням, представницьким органом місцевого самоврядування або ж комбінованим способом [5, с. 348]. Отже, статут територіальної громади має ухвалюватися не лише відповідними місцевими радами, але й безпосередньо територіальною громадою. Проте чинний Закон звужує коло суб'єктів ухвалення статуту – це сільська, селища, міська рада. Тому ухвалення статуту територіальною громадою безпосередньо шляхом референдуму зумовлює необхідність внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ухвалення спеціального закону щодо місцевих референдумів.

Оскільки статут територіальної громади затверджується рішенням місцевої ради, то й юридичну силу він має того акта, яким такий статут затверджується. Хоча, наприклад, у ст. 60 Статуту територіальної громади міста Львова, затвердженого ухвалою Львівської міської ради «Про затвердження Статуту територіальної громади міста Львова» від 28 березня 2002 р. № 1649, зазначено, що «статут має вищу юридичну силу щодо інших актів, що видаються в системі міського самоврядування» [10]. Через його установче значення статут відіграє роль «локальної конституції». Отже, установчий характер статуту, необхідність його державної реєстрації, важливість питань, які врегульовуються в статуті, зумовлюють необхідність визначення його особливого місця в системі місцевих джерел органів місцевого самоврядування. Водночас для уникнення юридичних колізій це питання бажано визначити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Значення статуту як джерела адміністративного права в будь-якому разі є досить значним, адже в ньому відображено питання територіального устрою, співпраці та взаємодії органів місцевого самоврядування й органів державної влади, порядок звернення до органів місцевого самоврядування, організація та порядок проведення громадських слухань та інші важливі питання. Статут територіальної громади, на відміну від інших актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, підлягає державній реєстрації, умови та порядок якої визначено Положенням про державну реєстрацію статутів територіальних громад, за-



твердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150. У судовій практиці трапляються випадки спорів між місцевими радами й органами, уповноваженими здійснювати державну реєстрацію відповідних статутів територіальної громади. Наприклад, в адміністративній справі за апеляційною скаргою Заворсклянської сільської ради Полтавського району Полтавської області на постанову Полтавського окружного адміністративного суду від 3 вересня 2015 р. по справі № 816/2801/15 за позовом Заворсклянської сільської ради Полтавського району Полтавської області до в. о. начальника Полтавського міського управління юстиції, Полтавського районного управління юстиції, про визнання протиправним і скасування наказу від 9 липня 2015 р. № 31/01 «Про відмову у реєстрації статуту територіальної сільської громади Заворсклянської сільської ради Полтавського району Полтавської області» було відмовлено в державній реєстрації статуту територіальної сільської громади. Водночас суд апеляційної інстанції відмовив у задоволенні апеляційної скарги сільської ради, адже з аналізу ч. 3 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та п. 2 Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150, випливає, що до реєстрації має подаватися статут територіальної громади села, селища, міста, а не статут територіальної «сільської громади», як мало місце в даному разі [11]. Отже, державна реєстрація статутів має на меті перевірку їхньої відповідності вимогам законодавства та визначеним процедурам ухвалення.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування можуть ухвалювати акти в різноманітних сферах суспільного життя, що виступатимуть джерелами адміністративного права відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: у сфері організаційно-правових засад створення та функціонування органів місцевого самоврядування (затвердження відповідних регламентів, утворення виконавчого комітету та визначення його чисельності, інших виконавчих органів ради, дострокове припинення повноважень міського, селищного, міського голови тощо); у сфері взаємовідносин з органами державної виконавчої влади (зокрема, скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, ухваленим у межах її повноважень, делегування повноважень); участь у добровільних об'єднаннях органів місцевого самоврядування; ухвалення рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади; реалізація положень відповідного Закону щодо співробітництва територіальних громад; ухвалення рішень із питань адміністративно-територіального устрою в межах Закону; ухвалення рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон; формування та припинення, передача повноважень і майна органам самоорганізації населення; затвердження порядку переміщення на штрафні майданчики транспортних засобів, припаркованих не в спеціально відведених місцях для паркування транспортних засобів; встановлення плати за доступ до об'єкта будівництва, транспорту, енергетики, кабельної каналізації електрозв'язку, будинкової розподільної мережі комунальної власності; управління комунальною власністю; повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у сфері будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту; у сфері регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення; у галузі оборонної роботи; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та щодо реалізації інших повноважень.

Найбільше значення серед всіх актів органів місцевого самоврядування мають акти місцевих рад, оскільки вони як представницькі органи місцевого самоврядування опосередковано виражають волю відповідних територіальних громад, які їх обрали. Саме на місцеві ради покладено вирішення найважливіших питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.



Місцеві ради в межах своїх повноважень ухвалюють нормативні акти у формі рішень. Рішеннями розв'язуються різноманітні завдання і вони мають як нормативний, так і індивідуальний характер. Більшість місцевих рад ухвалюють такі акти у формі рішень, наприклад, рішення Київської міської ради II сесії VIII скликання «Про деякі питання діяльності виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 11 жовтня 2016 р. № 544/1548.

Важливу групу рішень місцевих рад становлять регламенти відповідних рад. У регламентах встановлюються порядок діяльності, основні правила і процедури діяльності рад, порядок скликання, підготовки і проведення сесій ради, формування органів ради; процедура ухвалення рішень ради, порядок здійснення депутатської діяльності й інші процедури. З огляду на важливість питань, які врегульовуються регламентами, пропонується виділити їх окремо від інших рішень ради [6, с. 64]. Проте регламент не може мати вищу юридичну силу, ніж рішення, яким він затверджується. У разі оскарження він буде розглядатися за відповідними правилами, як і саме рішення ради. Зокрема, у Регламенті Львівської обласної ради, затвердженому рішенням обласної ради від 26 січня 2016 р. № 59, зазначено, що він має силу рішення.

Щодо форми актів, якими місцева рада може ухвалювати рішення, у навчальній літературі зазначаються такі їх різновиди:

- ухвали – рішення ради, ухвалені в межах її компетенції для досягнення певної цілі, що спричинює певні юридичні наслідки. Ці рішення є обов'язковими для виконання на території, підвідомчій раді;
- доручення – рішення ради, що стосуються органу чи посадової особи ради, і містять зобов'язання або повноваження одноразової дії;
- звернення – рішення ради, звернене до непідпорядкованих їй суб'єктів із закликом до певних дій або ініціатив;
- заяви – рішення ради, що містять позиції ради з певних питань;
- процедурні рішення – рішення, ухвалені радою із процедурних питань (про перерву в засіданні, проведення додаткової реєстрації, перерахунок голосів) [12].

Водночас ідентичний перелік форм рішення місцевої ради зазначається в ст. 59 Регламенту Львівської міської ради, затвердженому ухвалою цієї ради від 17 березня 2016 р. № 260. Варто зауважити, що ухвалення нормативних актів у формі ухвал характерне саме для Львівської міської ради, наприклад, ухвала Львівської міської ради «Про Положення щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення» від 29 вересня 2011 р. № 764, ухвала Львівської міської ради «Про затвердження Положення про виконавчий комітет Львівської міської ради» від 9 лютого 2017 р. № 1478. Натомість інші місцеві ради, з актами яких ми ознайомилися, із цих питань ухвалюють рішення, оскільки це передбачено в ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначено, що рада в межах своїх повноважень ухвалює нормативні й інші акти у формі рішень. Отже, ухвали Львівської міської ради є радше окремим випадком, особливістю правової форми вираження її рішень. А за буквального тлумачення відповідного Закону можемо констатувати невідповідність правової форми вираження ухвал Львівської міської ради.

Згідно із ч. 8 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті (у разі створення), районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає такі акти, як розпорядження. Розпорядження нормативного характеру, які врегульовують суспільні відносини, що становлять предмет адміністративного права, можемо віднести до джерел адміністративного права. Розпорядження сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у випадку створення), районної, обласної ради ухвалюються в межах їхніх повноважень, визначених законом. Такими розпорядженнями можуть врегульовуватися і деякі питання, що матимуть значення й для адміністративного права, наприклад, розпорядження міського голови м. Черкаси «Про оприлюднення проектів рішень міської ради, виконавчого комітету» від 19 травня 2015 р. № 72-р, розпорядження міського голови м. Івано-Франківська «Про посилення охорони



громадського порядку» від 11 травня 2017 р. № 271-р, розпорядження Львівського міського голови «Про затвердження Положення про тестування порядку подання та розгляду електронних петицій» від 19 лютого 2016 р. № 28 та ін.

Виконавчі органи (комітети) місцевих рад також уповноважені ухвалювати рішення, що можуть мати нормативне значення і є обов'язковими для всіх суб'єктів на відповідній території, наприклад, рішення виконавчого комітету Львівської міської ради «Про заборону реалізації алкогольних напоїв» від 24 вересня 2010 р. № 1272, рішення виконавчого комітету Львівської міської ради «Про затвердження розміру плати за послуги, які надає бюро знахідок ЛКП «Агенція ресурсів Львівської міської ради»» від 17 травня 2013 р. № 329 тощо.

Висновки. Проаналізувавши ознаки та види актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, можемо дійти висновку про наявність схожих ознак таких актів, а саме: підзаконний характер, локальний характер дії актів у просторі, ухвалення актів в інтересах територіальних громад для вирішення питань місцевого значення. Водночас можемо виділити і певні відмінності щодо юридичної їх форми вираження (рішення, ухвала, розпорядження тощо), відмінною є процедура ухвалення таких актів. Крім того, акти органів місцевого самоврядування, крім статутів територіальних громад, не потребують державної реєстрації.

Список використаних джерел:

1. Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування : сутність та особливості / М. Петришина // Питання конституційного права. – 2012. – № 1 (68). – С. 66–76.
2. Кузнецов А. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування : теоретичний аспект / А. Кузнецов // Державне будівництво. – 2011. – № 1. – 10 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/01.pdf>.
3. Луць Л. Загальна теорія держави та права : [навч.-метод. посібник за кредитно-модульною системою] / Л. Луць. – К. : Атіка, 2008. – 412 с.
4. Скакун О. Теорія права і держави : [підручник] / О. Скакун. – 2-ге вид. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
5. Джерела конституційного права України : [монографія] / за ред Ю. Шемшученка та ін. ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – Київ : Наукова думка, 2010. – 709 с.
6. Наумова К. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування : поняття та види / К. Наумова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – Вип. 26. – С. 63–66.
7. Калиновська Т. Класифікація правових актів місцевого самоврядування / Т. Калиновська // Право України. – 2009. – № 10. – С. 219–224.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/print1492598771460622>.
9. Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів : постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2009 р. № 531 // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/531-2009-п>.
10. Статут територіальної громади міста Львова : ухвала Львівської міської ради від 28 березня 2002 р. № 1649 // Львівська міська рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/EFD235514C37EA05C22572FF004D1D76?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/(SearchForWeb)/EFD235514C37EA05C22572FF004D1D76?OpenDocument).
11. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 5 листопада 2015 р. Справа № 816/2801/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53364601#>.
12. Камінська Н. Місцеве самоврядування : теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : [навч. посібник] / Н.В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.

