

# ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 340.114

**Л.В. Басєва**

кандидат юридичних наук, доцент  
Запорізький національний технічний університет

### ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ОСОБЛИВОСТІ РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

*У статті охарактеризовано загальні й специфічні ознаки рішень місцевих рад та їх особливості як джерел муніципальної нормотворчості. Визначено суб'єктів локальної нормотворчості та запропоновано визначення поняття рішення місцевих рад.*

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, акти місцевого самоврядування, рішення, рішення місцевих рад, нормотворчий процес.

#### I. Вступ

Визнання народу носієм суверенітету та єдиним джерелом державної влади, розвиток безпосередньої та представницької демократії актуалізує пошук правових форм, які виходять безпосередньо від населення. Місцеве самоврядування кожної країни, як і організація та здійснення в країні державної влади, всебічно відображає традиції народу, його ментальність, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Це стосується і місцевого самоврядування України, яке існувало з найдавніших часів і характеризувалось зазвичай реальним демократизмом. Але, на жаль, недосконалість вітчизняної законодавчої бази із цих питань є загальноновизнаним фактом, який негативно впливає на вирішення проблем різних сфер суспільного життя.

Усі рішення місцевих рад насамперед є джерелами муніципального права – галузі, головним предметом регулювання якої є суспільні відносини, що виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення публічної влади територіальних громад, а також відносини, що виникають у процесі реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина у місцевому самоврядуванні. Переважна більшість громадян України практично позбавлена можливості впливати на рішення місцевих рад правовим шляхом. Місцеві ради ігнорують вимоги законодавства та не приймають статутів територіальних громад чи окремих положень щодо консультацій із громадськістю та

врахуванням думки громади. Перед місцевими радами стоїть нагальне завдання – запровадити правові механізми участі громадян у процесі вирішення питань місцевого значення. Відсутність таких документів сьогодні породжує численні конфлікти, призводить до неузгодженостей, які значною мірою перешкоджають налагодженню нормального життя громади і розвитку самоврядних процесів [8, с. 162]. Тому, безперечно, подальший розвиток локальної нормотворчості територіальних громад як основних суб'єктів місцевого самоврядування сприятиме зміцненню правового статусу цих інститутів, удосконаленню механізму реалізації їх функцій, забезпечить ефективний розвиток та функціонування системи місцевого самоврядування. Досягти глибокого розуміння цих проблем можна тільки шляхом наукового пізнання теоретичних основ, організаційно-правового забезпечення та технології нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування. На цій підставі буде реальним свідоме вироблення заходів, які необхідні для впорядкування нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, її послідовного вдосконалення.

#### II. Постановка завдання

Мета статті – дати визначення поняттю рішення місцевих рад, виявити їх основні ознаки й особливості.

#### III. Результати

Сучасну демократичну правову державу неможливо уявити без ефективного функціонування органів державної влади та повноцінної системи місцевого самоврядуван-

ня. Місцеве самоврядування, як здійснення влади на місцях, є невід'ємним елементом конституційного ладу України. Згідно з ч. 1 ст. 144 Конституції України, органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, що є обов'язковими до виконання на певній території.

Представницькі органи місцевого самоврядування – ради – є колегіальними органами загальної компетенції, які складаються з депутатів, обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади, виражають їх волю, приймають від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер та поєднують місцеві й загальнодержавні інтереси [1, с. 153]. Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування є нормативні акти, прийняті в системі місцевого самоврядування. Це статuti територіальних громад, рішення, прийняті на місцевих референдумах, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, договори про розмежування предметів відання місцевих рад та органів місцевої державної виконавчої влади тощо [2, с. 29]. Нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання, оскільки вони є способом вираження правових норм. Вони виступають головним правовим засобом здійснення місцевим самоврядуванням владних повноважень на підвідомчій території [3, с. 239], саме їм належить значне місце у правовій системі сучасної демократичної держави.

У публічно-самоврядній практиці України використовуються різні нормативні акти, але необхідність дослідження особливостей рішень місцевих рад у системі цих актів є надзвичайно актуальним питанням. Проблеми рішень місцевих рад досліджувались у працях М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, І.П. Бутка, Д.М. Горшкова, І.В. Дробуша, В.Б. Євдокимова, В.М. Кампа, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, М.П. Орзіха, М.В. Пітцик, О.О. Кутафіна, В.Ф. Погорілка, М.В. Постоного, С.Г. Рябова, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та інших учених.

Ради – представницькі органи місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, які визначені Конституцією України та законами України. Представницькі органи місцевого самоврядування не

входять до системи державних органів. Конституція і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначають притаманні лише їм повноваження, відповідну матеріально-фінансову базу, необхідну для здійснення радами цих повноважень. Рішення представницьких органів місцевого самоврядування обов'язкові для виконання, як і акти органів державної влади. Ось чому не можна розглядати діяльність рад як абсолютно незалежну від функціонування державних органів. Крім того, ради наділяються, відповідно до Закону, притаманною лише їм компетенцією; вони мають право самостійно її здійснювати, а також нести відповідальність за її реалізацію. Аналіз компетенції рад дає змогу зробити висновок про те, що саме на них покладається основний обсяг самоврядних повноважень.

Цей висновок підтверджується тим, що представницький орган місцевого самоврядування має право вирішувати будь-яке питання, віднесенне до повноважень місцевого самоврядування, крім тих питань, які є предметом виключного відання територіальної громади. Тобто рада як представницький орган територіальної громади може вирішувати будь-яке питання, віднесенне до повноважень органів місцевого самоврядування.

Словник термінів і понять з державного управління В.Я. Малиновського містить таке визначення поняття “рішення”: це правовий акт управління, який приймається з важливих питань і в більшості випадків має нормативний характер. Рішення – це заключний акт у процесі розгляду, розв'язання певних управлінських питань, а тому містить конкретні відповіді щодо їх вирішення. Це нормативний акт розпорядчого характеру, який приймається органами місцевого самоврядування з метою вирішення найбільш важливих питань, що належать до їх компетенції.

Проведені дослідження дають змогу стверджувати, що на сучасному етапі за допомогою рішень місцевих рад вирішуються (регулюються) важливі питання місцевого, регіонального значення, що дає підстави стверджувати, що рішення місцевих рад, прийняті в межах встановленої законодавством компетенції, є окремим специфічним джерелом муніципального права.

З метою доведення цієї позиції необхідно проаналізувати загальні та специфічні ознаки рішень місцевих рад та їх особливості як джерела муніципальної нормотворчості. Дослідженню джерел права з урахуванням особливостей їх місця та ролі у сучасних процесах глобалізації та інтеграції правових систем присвячене ґрунтовне монографічне дослідження Н.М. Пархоменко “Джерела

права: проблеми теорії та методології” [4]. На її думку, під час висвітлення однієї з актуальних теоретико-методологічних проблем юридичної науки – інтерпретації джерел права на засадах плюралістичного підходу – слід звертати увагу на загальні ознаки джерел права: 1) публічність; 2) обов’язковість; 3) формальність; 4) нормативність; 5) юридична сила; 6) безпосередній зв’язок джерел права з колом суб’єктів, простором і часом [5, с. 103].

*Для нормативних актів місцевого самоврядування характерні як загальні видові ознаки, так і спеціальні, властиві виключно цим правовим актам.* Наведемо найбільш поширену їх класифікацію [6, с. 566–567]. Нормативний акт місцевого самоврядування має вольовий та локальний характер. У ньому виражені у концентрованій формі соціальні інтереси – інтереси такої локальної спільності, як територіальна громада. *Локальний інтерес* є основою генезису муніципальної влади. Саме територіальна громада спроможна виробляти характерні інтереси та реалізовувати їх на локальному рівні як безпосередньо, так і через органи і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема й у формі правових актів місцевого самоврядування. *Публічно-владний характер* правових актів місцевого самоврядування. Публічно-владний характер мають ті правові акти місцевого самоврядування, які видаються його суб’єктами в односторонньому порядку та містять обов’язкові (нормативні або ненормативні) приписи. Вони – результат волевиявлення суб’єктів місцевого самоврядування – носіїв відповідних публічно-владних повноважень (територіальних громад, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів тощо). *Юридична обов’язковість* правових актів місцевого самоврядування означає обов’язковість суб’єктів, яким адресована, і приписи, які містяться в цих актах та які підпадають під сферу дії цих приписів, мають суворо дотримуватися та виконувати їх. *Законність* правового акта місцевого самоврядування передбачає наявність у правовому акті органа чи посадової особи місцевого самоврядування мети, яка не суперечить закону, що відображає інтереси територіальної громади. *Підзаконність* правових актів місцевого самоврядування означає, що він має відповідати усім вимогам законів та інших актів вищих органів як за змістом, так і за порядком видання і формою закріплення. *Конституційність* правових актів місцевого самоврядування передбачає не тільки відповідність їхніх норм Конституції України, а й здатність місцевого самоврядування бути конституційно-правовою формою управління на території, на яку поширюється юрисдикція відповідної

територіальної громади, і реальність правових приписів, що містяться у правовому акті з урахуванням права жителів на місцеве самоврядування, і можливість здійснення права місцевого самоврядування як безпосередньо, так і опосередковано. *Ефективність* правових актів місцевого самоврядування пов’язана насамперед з головною метою організації місцевого самоврядування – підвищенням якості життя, задоволенням потреб і запитів місцевих жителів. *Компетентність* правових актів місцевого самоврядування визначається за допомогою Конституції, законів і правових актів підзаконного характеру, що містять правові норми, які визначають межі (рамки) компетенції суб’єктів, що беруть участь у місцевому самоврядуванні. *Доцільність* правових актів місцевого самоврядування означає, що вони мають бути спрямовані на виявлення важливих потреб населення, встановлення пріоритетів, визначення стандартів послуг, які повинні надаватися, та пошук оптимальних способів забезпечення цих стандартів. *Загальнообов’язковість* правових актів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони є обов’язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами, яким вони адресовані.

Отже, *істотними ознаками правових актів місцевого самоврядування*, що відображають їх правову природу, слід вважати їхні вольовий та публічно-владний характер, конституційність, законність, ефективність, компетентність, загальнообов’язковість та доцільність. Закон чітко визначає *коло суб’єктів локальної нормотворчості в системі місцевого самоврядування* (територіальна громада, місцева рада, виконавчий комітет, сільський, селищний, міський голова); процедуру розроблення, прийняття, санкціонування, набрання чинності, внесення змін до цих актів.

#### IV. Висновки

Отже, з’ясування основних ознак, властивих локальним нормативним актам, надає можливість визначити такі *ознаки та особливості рішень місцевих рад*: виключно письмова форма актів; директивно-обов’язковий характер рішень місцевих рад, який пояснюється тим, що, незважаючи на те, що ці акти є актами суб’єкта недержавної влади, вони водночас забезпечуються примусовою силою закону, що надає їм ознак публічної владності; представницький характер рішень, який полягає в тому, що вони приймаються місцевими радами від імені і в інтересах територіальних громад; рішення місцевих рад мають публічно-владний характер, оскільки вони приймаються суб’єктами правотворчості, що належать до публічних органів влади (органів місцевого самовря-

дування) і діють щодо всіх осіб, які знаходяться в межах територіальної громади; формальність рішень місцевих рад виявляється в тому, що рада у межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми приймають і виконавчі комітети ради; рішення ради приймають на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу ради (крім деяких випадків, передбачених чинним законодавством); рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено інший строк; рішення виконавчого комітету приймають на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету й підписують сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради; акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування обов'язково доводяться до відома населення, що є свідченням реалізації принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування; різноманітність форм рішень місцевих рад. У юридичній літературі за формою підзвітності розрізняють акти, "прийняті на виконання закону", "прийняті у межах повноважень, що надані законодавством", "прийняті на підставі закону" [7, с. 123]. Місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні акти у формі рішень у вигляді ухвал, доручень, звернень, заяв, статутів тощо.

На підставі зазначених ознак можна сформулювати таке визначення *рішення місцевих рад*: це колегіальні локальні підзаконні акти, які приймають ради як представницькі органи місцевого самоврядування в порядку та відповідно до вимог і в межах повноважень, встановлених Конституцією і законами України, з метою вирішення пи-

тань місцевого значення, від імені та в інтересах відповідних територіальних громад.

#### Список використаної літератури

1. Муніципальне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. ; [за заг. ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
2. Батанов О.В. Статут територіальної громади: проблеми теорії практики. Статут територіальної громади Маріуполя / О.В. Батанов, Ю.О. Волошин, С.В. Маліков ; [за заг. ред. В.Ф. Погорілка]. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Маріупольський гуманітарний інститут, 2004. – 192 с.
3. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Атака, 2005. – 240 с.
4. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології : монографія / Н.М. Пархоменко. – К. : Юридична думка, 2008. – 336 с.
5. Гурова Т.В. Актуальные теории источников права : дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т.В. Гурова. – Самара, 2000. – 188 с.
6. Баймуратов М.О. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов ; [за ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова]. – К. : Атака, 2007. – 864 с.
7. Мурашин О.Г. Юридична природа підзаконних актів прямого народовладдя / О.Г. Мурашин // Держава і право. – 2010. – Вип. 6. – С. 123–135.
8. Третьєцький В. Статут – мала конституція міста / В. Третьєцький // Урядовий кур'єр. – 1999. – 17 квітня.

Стаття надійшла до редакції 04.05.2013

#### Баева Л.В. Понятие, признаки, особенности решений местных советов: общетеоретический анализ

*В статье охарактеризованы общие и специфические признаки решений местных советов и их особенности как источников муниципального нормотворчества. Определены субъекты локального нормотворчества и предложено определение понятия решения местных советов.*

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, акты местного самоуправления, решения, решения местных советов, нормотворческий процесс.

#### Bayeva L. Concept, features, particularly the decisions of local councils: general theoretical analysis

*The article describes the basic principles of organizational and legal support of local governments' lawmaking. It presents the elaborations measures that are necessary to streamline lawmaking of local governments in Ukraine and its consecutive improvement.*

*The article described the general and specific characteristics of the decisions of local councils and their features, as sources of municipal rulemaking. Identified local actors rulemaking and proposed a definition of the decisions of local councils.*

*The local government of each country, as well as the organization and implementation of the country's government, comprehensively reflects the traditions of the people, their mentality, the level of*

*development of society and the conditions of its existence. It also concerns to local governments of Ukraine, which existed from ancient times and were usually characterized real democracy*

*The nation's recognition that they are sovereignty bearer and that they are the only source of state power, the development of direct and representative democracy actualize the search legal forms that come out directly from the public.*

*Unfortunately, the imperfection of domestic legislative framework on these issues is generally recognized a fact that negatively affects problem solving of different spheres of social life.*

*The achievement of profound understanding of these issues is possible only by scientific cognition of theoretical foundations, organizational and legal support and technologies of rulemaking of local governments. On this basis it be possible to make real conscious measures that are necessary to streamline the lawmaking of local governments in Ukraine and its consecutive improvement.*

*The aim of the article is to identify the main features and peculiarities of local council's acts. The research of the phenomenon of so-called municipal lawmaking, and specific issues related to the legal status of local governments. The author concludes that the decisions of the local councils - a collegial local by-laws made by the board as the representative bodies of local self-government, and in accordance with the requirements and within the authority of the Constitution and laws of Ukraine, to address local issues on behalf and in the interest of the local communities.*

**Key words:** *local governing bodies, local self-government acts, acts, local council's acts, legislative process.*