

– розвиток системи похідних, зокрема термінових, інструментів, що забезпечують оборотність банківських активів, що мають вторинний обіг на спеціалізованих сегментах фінансового ринку.

¹ Лобозинська С. М. Правове регулювання банківської діяльності в Україні // Науковий вісник. – 2006. – Вип. 16.2. – С. 190-194 // http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltu/16_2/190_Lobodzynska_16_2.pdf.

² Конституція України. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2006. – 48 с.

³ Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7.12.2000 р. № 2121-III // ВВР України. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30 (остання редакція від 09.01.2009 р.).

⁴ Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV // ВВР України. – 1999. – № 29. – Ст. 238 (з наступн. змін.) // <http://zakon1.rada.gov.ua>.

⁵ Кирилук Д. До питання про необхідність розробки та прийняття Банківського кодексу в Україні // Юридичний журнал. – 2006. – № 12 // <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2484>.

⁶ Альмужний Ю. Чи варті ми більшого // Українська правда. – 2009. – 10.02.2009 р. // http://www.pravda.com.ua/news_print/2009/2/10/89411.htm.

⁷ Рада національної безпеки і оборони України. Проблеми формування іпотечного ринку в контексті фінансової безпеки України: Збірник матеріалів Круглого столу // <http://www.rainbow.gov.ua/news/152.html?PrintVersion>.

⁸ Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва: Закон України від 25.12.2008 р. № 800-VI // ВВР України. – 2009. – № 19. – Ст. 257.

Резюме

Стаття посвячена особа актуальним вопросам для хозяйственно-правовой науки – государственному регулированию банковских отношений как ключевого компонента государственной политики в этой сфере. В статье предложены направления совершенствования организационно-хозяйственных полномочий НБУ и трансформации к современным требованиям обеспечения эффективности функционирования, прежде всего, инвестиционных отношений.

Ключевые слова: банки, государство, право, политика, регулирование.

Summary

The article is devoted to essential for business law science problems – state regulation of bank relations as the key component of state policy in this sphere. The ways of perfection of National Bank of Ukraine organizational and commercial authority and transformation to modern demands of providing the effectiveness of functioning, first of all, investment relations.

Key words: banks, state, law, politics, regulation.

Отримано 5.10.2009

Т. О. КАЛИНОВСЬКА

*Тетяна Олександрівна Калиновська,
ад'юнкт Київського національного університету внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЇХ ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА ОЗНАКИ

У механізмі правового регулювання суспільних відносин акти органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль, виступаючи головним правовим засобом

© Т. О. Калиновська, 2009

здійснення місцевим самоврядуванням владних повноважень на підвідомчій території¹. Вони регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, забезпечують вирішення поточних питань місцевого життя, конкретизують положення законів та інших нормативних актів, дають змогу краще врахувати особливості місцевих умов у процесі реалізації їх приписів.

Сучасна правова доктрина розглядає акти органів місцевого самоврядування як невід'ємну частину єдиної, взаємопов'язаної та узгодженої системи правових актів держави.

Радянські вчені у 50-80 роках ХХ століття активно досліджували питання нормотворчої діяльності місцевих рад, їх виконавчих комітетів та прийнятих ними правових актів. Про це свідчать праці таких науковців, як: В. В. Копейчиков, Я. С. Вальденберг, Б. В. Дрейшев, Н. П. Воронов, М. Р. Шабанов, Н. І. Акуєв, В. Ф. Мелашенко, Р. Ф. Васильє, В. В. Онохова, І. А. Векшин та ін. Констатуючи значний внесок цих авторів у розвиток та висвітлення проблеми нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування слід відмітити, що проведені ними дослідження хоча й не втратили свого значення, однак вимагають переосмислення для використання в сучасних умовах.

У сучасній українській юридичній літературі, на жаль, знаходимо лише поодинокі праці, у яких би комплексно висвітлювались питання юридичної природи актів місцевого самоврядування, їх характерних ознак, видів, місця та ролі у правовій системі держави. Без такого дослідження не можна всебічно зрозуміти природу та сутність й самого явища місцевого самоврядування як необхідного атрибуту будь-якої правової демократичної держави.

Конкретизуючи положення Конституції України ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають нормативні та інші акти. Вказана законодавча формула дозволяє зробити висновок, що прийняті представницькими органами місцевого самоврядування рішення можуть мати як нормативно-правовий, так і індивідуально-визначений характер. Визначальною рисою співвідношення нормативних і ненормативних актів, як справедливо зазначає В. Мелашенко, є відмінності між ними. Головною з них є властивий нормативним актам правотворчий зміст, нормативний характер їх приписів, у той час як головною особливістю ненормативних (індивідуальних) актів є їх спрямованість на регулювання конкретних відносин².

Аналіз нормотворчої діяльності місцевого самоврядування свідчить про те, що найбільш численну групу муніципальних актів складають саме нормативні акти, які, як відмічає В. Онохова, є правовою формою реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції³. При цьому упродовж останніх років істотно зросла кількість нормативних рішень, прийнятих місцевими радами та виконавчими комітетами, що свідчить про активізацію їх нормотворчої діяльності та підвищення ролі представницьких органів місцевого самоврядування у механізмі правового врегулювання.

Проте, на сьогодні у юридичній літературі немає єдиного загального визначення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Здебільшого, у підручниках з конституційного права України, державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні констатується лише той факт, що органи місцевого самоврядування приймають у межах повноважень, визначених законом, обов'язкові до виконання на відповідній території рішення, які можуть бути скасовані лише у судовому порядку.

У радянській науковій літературі при визначенні нормативних актів органів місцевого самоврядування за основу бралась головна їх ознака – нормативність, тому нормативні рішення місцевих рад визначались як акти, що містять норми права, чи акти, котрі встановлюють, змінюють або відмінюють правові норми⁴.

Разом із тим, ряд сучасних українських правників висловлюють наступні думки з цього приводу. Так, О. Скакун досліджує нормативний акт органів місцевого самоврядування як акт-документ (постанова, рішення), що видається у межах компетенції органу місцевого самоврядування та містить норми права, обов'язкові для мешканців відповідної території, а також установ, підприємств та організацій, які здійснюють діяльність на цій території⁵. Л. Богачова визначає нормативні акти органів (посадових

осіб) місцевого самоврядування як письмові офіційні документи, прийняті правомочними суб'єктами (місцевими радами, головами рад), які мають обов'язкову силу, виражають владні веління і спрямовані на регулювання суспільних відносин⁶. Дещо інше визначення пропонується Ю. Делієм, на думку якого, під такими актами слід розуміти підзаконні акти, видані органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції, які за своїм змістом відповідають чинному законодавству або прийняті на виконання законів⁷.

Водночас В. Барський вважає, що нормативно-правовий акт місцевого самоврядування є офіційним документом, прийнятим 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 приписів⁸. За визначенням І. Білі, нормативні акти органів місцевого самоврядування – це сукупність нормативних актів, які приймаються з питань місцевого значення в межах Конституції і законів України всіма суб'єктами місцевого самоврядування⁹.

Як бачимо, незважаючи на деякі теоретичні розбіжності, більшість вітчизняних вчених поділяють думку про те, що нормативно-правовий акт місцевого самоврядування, по-перше, є офіційним документом; по-друге, приймається уповноваженим суб'єктом місцевого самоврядування з питань місцевого значення; по-третє, за своїм змістом відповідає Конституції та законам України; по-четверте, покликаний врегулювати суспільні відносини громади.

Узагальнивши всі наведені підходи до визначення нормативно-правових актів місцевого самоврядування приходимо до висновку, що вказане поняття є складною юридичною категорією.

На наш погляд, нормативно-правовий акт місцевого самоврядування – це офіційний письмовий документ, що містить норми права та прийнятий у межах Конституції і законів України безпосередньо територіальною громадою, органом місцевого самоврядування або його посадовою особою з питань місцевого значення чи здійснення делегованих повноважень органів державної виконавчої влади.

Вважаємо, що таке визначення враховує викладені вище характерні риси і є найбільш привабливим з огляду на його точність та лаконічність.

До речі, у проекті Закону України «Про нормативні правові акти» нормативні акти місцевого самоврядування визначаються як рішення, постанови, накази та інші акти органів місцевого самоврядування та їх керівників, які приймаються на основі та на виконання Конституції та інших законів України в межах їх компетенції для реалізації права громадян та їх об'єднань у межах закону управляти громадськими справами¹⁰. Не применшуючи значення запропонованого поняття для науки та практики місцевого самоврядування, вважаємо, що воно не відображає всіх характерних властивостей та ознак нормативно-правових актів місцевого самоврядування, які на сьогодні розроблені правовою наукою, та більш детально будуть розглянуті нами нижче.

Нормативні акти місцевого самоврядування належать до єдиної системи нормативно-правових актів в Україні. За своєю юридичною природою це підзаконні нормативно-правові акти, тому їм, по-перше, притаманні всі характерні загальні риси останніх, а по-друге, – властиві специфічні ознаки, зумовлені конституційною природою місцевого самоврядування, чим вони відрізняються від нормативно-правових актів органів державної влади.

У даному контексті для з'ясування та характеристики першої групи ознак необхідно, насамперед, визначити поняття нормативно-правового акта та підзаконного нормативно-правового акта, дослідити їх характерні риси, встановити відповідність останнім нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Як відомо, у сучасній юридичній літературі нормативно-правовий акт визначається як офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права¹¹.

Нормативно-правовий акт є різновидом правового акта та являє собою офіційний документ правотворчості уповноваженого органу, що формально закріплює правові приписи¹².

Для більш детального аналізу юридичної суті нормативно-правового акта вітчизняні науковці виділяють такі його характерні ознаки: 1) ухвалюється чи санкціонується уповноваженими органами держави, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правотворчості і є їх одностороннім волевиявленням; 2) має зовнішню форму у вигляді писемного документа із чітко визначеними реквізитами; 3) містить нові норми права чи змінює, скасовує чинні; 4) приймається згідно з чітко визначеною процедурою; 5) має юридичну силу, що відображує співвідношення з іншими правовими актами, місце і роль у системах законодавства і правового регулювання; 6) надає волі народу офіційного характеру¹³.

Без сумніву, нормативним актам місцевого самоврядування як різновиду нормативно-правових актів притаманні всі перераховані вище загальні видові ознаки.

Відтак, вони приймаються місцевими суб'єктами правотворчості, коло яких чітко визначає Закон (територіальна громада, місцева рада, виконавчий комітет, сільський, селищний, міський голова), та у встановлених законодавцем формах (рішення, розпорядження).

Їх прийняття здійснюється в суворо визначеній процедурно-процесуальній формі. Зокрема, чинним законодавством та регламентами рад врегульовано порядок розробки, прийняття, санкціонування, набрання чинності нормативно-правовими актами місцевого самоврядування та внесення до них змін. Крім того, нормативно-правовий акт місцевого самоврядування набирає чинності за умов його офіційного оприлюднення.

Про нормативність акта місцевого самоврядування свідчить наявність у ньому приписів, які встановлюють, змінюють чи скасовують правові норми.

Встановлені ним правові норми розраховані на багаторазове використання та є обов'язковими для мешканців відповідної території, а також установ, підприємств та організацій, які здійснюють діяльність на цій території та охороняються від можливих порушень як державою, так і територіальною громадою. У разі їх порушення і держава, і територіальна громада можуть вживати заходів примусу.

У юридичній енциклопедії підзаконний нормативно-правовий акт визначається як правовий акт, який має меншу юридичну силу, ніж закон, приймається на підставі закону, відповідно до закону та на його виконання¹⁴. Юридичне значення підзаконних правових актів полягає в тому, що вони є важливою частиною правової системи і забезпечують її існування, конкретизуючи, уточнюючи, деталізуючи та розвиваючи положення законів.

Загальними ознаками цих джерел права вважаються: підзаконний характер, офіційність, обов'язковість виконання, породження юридичних наслідків¹⁵.

Головною властивістю підзаконних нормативно-правових актів є їх підзаконний характер, який виражається в тому, що такі нормативно-правові акти приймаються на основі закону та відповідно до нього. Їх зміст повинен ґрунтуватися на положеннях закону і йому не суперечити.

Закони визначають компетенцію державних органів, їх повноваження щодо видання нормативно-правових актів з питань, які належать до їх відання, види таких актів. Законодавство про статус відповідного державного органу передбачає межі та характер його правотворчої діяльності.

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. визначає завдання, повноваження органів місцевого самоврядування, організацію та форми їх діяльності, коло суб'єктів нормотворчості. Останні можуть видавати тільки ті види підзаконних нормативно-правових актів, що визначені Конституцією України і законами України, та лише в межах своєї компетенції із дотримання чітко встановлених у законі процедур.

На підзаконну природу нормативних актів місцевого самоврядування вказують не лише положення Конституції України, згідно з якими місцеве самоврядування має

здійснюватися на основі та на виконання законів України, а й численні застереження положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. на зразок «відповідно до закону», «відповідно до чинного законодавства», «у випадках, передбачених законом, «в порядку і межах, визначених законом»¹⁶.

Однак підзаконність муніципальних актів пов'язана не тільки з відповідністю вимогам закону, а й з обов'язком органів та посадових осіб місцевого самоврядування керуватися у своїй діяльності актами вищестоящих органів державної влади та управління. Оскільки відповідно до ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією України та законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради Міністрів АРК, прийнятими у межах їхньої компетенції. Проте, це не означає, що нормативні акти місцевого самоврядування знаходяться на найнижчому щаблі в ієрархічній системі українського законодавства, оскільки особливості їх правової системи дозволяють виокремити їм специфічне місце в середині системи підзаконних актів¹⁷.

Нормативні акти органів місцевого самоврядування, як і інші підзаконні нормативно-правові акти, теж мають офіційний характер. Про це свідчать: зображення на них державного герба України, наявність печатки органу місцевого самоврядування, що їх прийняв, вказівки на те, що вони видані на виконання Конституції України і законів України, опублікування у відповідних офіційних місцевих виданнях, підписання компетентною посадовою особою.

Нормативні акти місцевого самоврядування тільки тоді виконують своє призначення, коли вони діють, тобто породжують ті правові наслідки, для досягнення яких вони приймаються уповноваженими органами та їх посадовими особами. Це можливо шляхом нормативного врегулювання суспільних відносин через встановлення муніципально-правових норм або створення системи муніципальних правовідносин. Саме тому акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування створюють юридичні підстави для виникнення, зміни чи припинення муніципально-правових відносин або ж виступають юридичним фактом, що безпосередньо породжує конкретні правовідносини.

Щодо такої ознаки як обов'язковість виконання підзаконних нормативно-правових актів, то вказівка на неї міститься безпосередньо в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (ст. 73). Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність за невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Таким чином, нормативно-правовим актам органів та посадових осіб місцевого самоврядування властиві ознаки, спільні для всієї системи підзаконних нормативних актів держави. Разом з тим вони посідають своє особливе місце в системі підзаконних нормативних актів, що зумовлено їх специфічними ознаками. Дослідження таких ознак знаходимо в роботах учених як радянської, так і сучасної вітчизняної юридичної науки, зокрема: В. Копейчикова, Р. Васильєва, В. Мелашенка, А. Колодія, О. Мурашина, О. Скакун, В. Барського, Ю. Делія, В. Борденюка та ін.

Аналіз наукових джерел згаданих авторів дозволяє виокремити такі основні властивості нормативних актів місцевого самоврядування, якими вони відрізняються від нормативних актів органів держави: мета прийняття; сфера дії; ієрархічність; особлива процедура скасування.

Метою прийняття органами та посадовими особами місцевого самоврядування нормативних актів є вирішення питань місцевого життя. Тобто, предметом правового регулювання таких нормативних актів є переважно питання місцевого значення, віднесені до предмета відання місцевого самоврядування. При цьому питання місцевого значення слід розуміти як питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності мешканців села, селища, міста, вирішення яких здійснюється територіальною громадою чи органами місцевого самоврядування і зачіпає інтереси кожного громадянина.

На думку В. Таболіна і А. Корнева, світова практика свідчить, що муніципальна влада «законодавствує» з питань місцевого значення у трьох випадках. По-перше, коли із зазначених питань державна правова регламентація є відсутньою цілком і немає ніякої необхідності в її існуванні. Це стосується як компетенційних питань (наприклад, питання місцевого оподаткування, деякі питання благодійної діяльності, ліцензування), так і питань власної організації та діяльності (формування власного управлінського апарату, створення постійних комісій, прийняття регламентів). По-друге, з питань, що врегульовані нормами права в загальному вигляді, і потрібна їхня місцева юридична конкретизація. По-третє, законодавство не в змозі охопити все різноманіття місцевих особливостей, у ньому не рідко правова регламентація діяльності муніципальних органів здійснюється шляхом закріплення їхніх функцій як позитивних зобов'язань, тому нормотворчість органів місцевого самоврядування неминуча, іноді вона просто передбачається законодавством¹⁸.

Характерною особливістю нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування є обмеження сфери їх дії щодо території та кола осіб. Вони виступають правовим засобом здійснення власних повноважень на локалізованій території, є обов'язковими для виконання на відповідній адміністративно-територіальній одиниці та лише для її мешканців, а також установ, підприємств та організацій, які здійснюють діяльність на цій території.

Ієрархічність нормативно-правових актів місцевого самоврядування полягає в тому, що норми представницьких органів територіальної громади не можуть виходити за межі, встановлені нормами територіальної громади¹⁹. Водночас, враховуючи структурну побудову місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, прийняті представницькими органами місцевого самоврядування та їх виборними посадовими особами, мають більшу юридичну силу, ніж правові акти інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 2 ст. 144 Конституції України рішення органів місцевого самоврядування можуть зупинятися лише з мотивів їх невідповідності Конституції України чи законам України з одночасним зверненням до суду. Дана норма виходить з презумпції законності рішень органів місцевого самоврядування. Іншими словами, йдеться про те, що ніякий державний орган, жодна посадова особа не можуть свавільно визнати рішення органу місцевого самоврядування незаконним. Це має зробити тільки суд²⁰.

Як бачимо, нормативні акти місцевого самоврядування мають багато спільних рис, які споріднюють їх з актами інших органів держави. Водночас вони характеризуються рядом особливостей, які властиві лише їм і які відрізняють їх від інших юридичних актів. Ці особливості зумовлені специфікою завдань місцевої нормотворчості, характером взаємодії органів місцевого самоврядування з системою органів державного управління та місцем і роллю органів місцевого самоврядування у механізмі державного управління.

Таким чином, проведене нами дослідження дозволяє зробити наступні висновки: 1) самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення неможливе без прийняття відповідних нормативно-правових актів; 2) нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування належать до єдиної системи нормативно-правових актів в Україні; 3) за своєю юридичною природою це підзаконні нормативно-правові акти, тому їм, по-перше, притаманні всі характерні загальні риси останніх, а по-друге, – властиві специфічні ознаки, зумовлені конституційною природою місцевого самоврядування; 4) юридичною наукою наразі не вироблено єдиного та безумовного підходу до визначення такої правової категорії як нормативний акт органів місцевого самоврядування; 5) розробка єдиного загального визначення нормативних актів місцевого самоврядування, вивчення їх юридичних властивостей сприятиме активізації місцевої нормотворчості, що, в свою чергу, не лише забезпечить правову автономію місцевого самоврядування, а й підніме його авторитет в Україні.

¹ Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине // Б. М. Свирский: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – Харьков: Эспада, 2004. – 304 с. – С. 234.

- ² Мелащенко В. Ф. Правові акти місцевих рад депутатів трудящих / В. Ф. Мелешенко: методична розробка лекцій. – К.: Знання, 1973. – 30 с. – С. 15.
- ³ Онохова В. В. Правовые акты местных Советов народных депутатов / В. В. Онохова. – Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1982. – 84 с. – С. 16.
- ⁴ Васильев Р. Ф. Правовые акты местных советов / Р. Ф. Васильев. – М.: Изд-во Московского университета, 1975. – 150 с. – С. 86.
- ⁵ Скакун О. Ф. Теория государства и права / О. Ф. Скакун: Учебник. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с. – С. 367.
- ⁶ Богачова Л. Л. Акты органів місцевого самоврядування в системі нормативних правових актів України / Л. Л. Богачов: мат. наук.-практ. конф. [Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування], (4–5 грудня 2001 р.) / За ред. М. І. Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С. 54–56.
- ⁷ Бесчастний В. М. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / В. М. Бесчастний, Ю. В. Деля, В. А. Устименко та ін.: Монографія. – Донецьк: Донецький юридичний інститут при Донецькому національному університеті, 2005. – 271 с. – С. 119.
- ⁸ Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Барський Вадим Рудольфович. – Одеса, 2006 – 221 с. – С. 115.
- ⁹ Биля І. О. Проблеми застосування нормотворчої техніки в нормотворчій діяльності суб'єктів місцевого самоврядування / І. О. Биля: мат. наук.-практ. конф. [Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування], (4–5 грудня 2001 р.) / За ред. М. І. Панова. – Харків: Нац. Юрид. акад. України, 2002. – С. 97.
- ¹⁰ Проект Закону України «Про нормативні правові акти» розробленого групою вчених-правознавців Національної юридичної академії (М. І. Панов, Г. О. Борисов, В. М. Горшеняк, М. П. Воронов, Ю. М. Тодика). – Харків, 1995. – 30 с.
- ¹¹ Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – 736 с. – С. 192.
- ¹² Алексеев С. С. Общая теория права в двух томах. Т. II / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – 360 с. – С. 201; Скакун О. Ф. Теория государства и права / О. Ф. Скакун: Учебник. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с. – С. 338.
- ¹³ Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 320 с. – С. 164; Скакун О. Ф. Вказана праця. – С. 339; Погребняк С. Справедливість змісту нормативно-правових актів як умова їх правомірності / С. Погребняк // Вісник академії правових наук України, 2005. – № 2(41). – С. 41–50.
- ¹⁴ Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – 736 с. – С. 357.
- ¹⁵ Горбунова Л. М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л. М. Горбунова. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 240 с. – С. 67.
- ¹⁶ Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В. І. Борденюк: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с. – С. 496.
- ¹⁷ Погребняк С. П. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування як складова системи законодавства України / С. П. Погребняк // мат. наук.-практ. конф. [Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування], (4–5 грудня 2001 р.) / За ред. М. І. Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С. 102.
- ¹⁸ Таболин В. В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления / В. В. Таболин. – М.: Формула права, 2000. – 304 с. – С. 156.
- ¹⁹ Бесчастний В. М. Вказана праця. – С. 120.
- ²⁰ Коментар до Конституції України / [Авер'янов В. Б., Бойко В. Ф., Борденюк В. І., Ворсінов Г. Т. та ін.]; під ред. В. Ф. Опришко. – К., 1996. – 376 с. – С. 322.

Резюме

В даній статті зроблено аналіз поняття нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоуправління, їх юридическої природи і ознак.

Ключевые слова: местное самоуправление, организационно-правовое обеспечение нормотворческой деятельности, определение нормативно-правового акта местного самоуправления, юридическая природа.

Summary

The article is devoted to the analysis of the essence and grounds normative legal act of local self-government, their legal nature and signs.

Key words: local self-governing, organizational and legal foundation of norm creation, the essence normative legal act of local self-government, legal nature.

Отримано 18.05.2009

A. V. KIRMAЧ

*Андрій Віталійович Кірмач, аспірант
Інституту держави і права ім. В. М. Ко-
рецького НАН України*

ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Упорядкування та удосконалення проходження державної служби є неможливими без періодичного оцінювання діяльності державного службовця. Більш того, процедури атестації або оцінювання діяльності державних службовців мають важливе значення для просування державних службовців, тобто здійснення ним службової кар'єри, що свідчить про актуальність цього елементу проходження державної служби та необхідність його детального дослідження.

У юридичній літературі лише частково висвітлені правові аспекти оцінювання діяльності та атестації державних службовців. Значні труднощі виникають при визначенні поняття атестації, що пов'язано з наявністю певної кількості визначень цього поняття різними авторами. Питання окремих аспектів проходження державної служби, в тому числі атестації та оцінювання діяльності державних службовців завжди було у полі уваги багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, О. Д. Крупчана, О. В. Петришина, В. В. Цветкова, В. О. Шамрая, В. М. Шаповала та інших. Крім того, цим питанням присвячено також праці зарубіжних учених: А. Ауера, К. Демке, Ю. М. Старилова, Н. Н. Тарасової та інших.

У більшості європейських держав (зокрема, Болгарії, Естонії, Чехії) для цих процедур використовується термін «атестація», але, наприклад, у Латвії – «оцінка відповідності», Литві – «оцінювання» тощо. Названі терміни, що застосовуються у зарубіжному законодавстві, частково відрізняються і за змістом, який вкладають у них розробники юридичних конструкцій. Проте можливо стверджувати, що мова йде про максимально близькі процедури. Цю тезу можна підтвердити нормою болгарського закону, в якому зазначено: «державний службовець атестується шляхом оцінки успішності його діяльності на посаді».

В одному з енциклопедичних видань знаходимо такі дефініції оцінювання діяльності:

1) це сукупність дій щодо визначення кваліфікації кандидата і встановлення допуску до виконання конкретного виду робіт;

2) це сукупність дій, що включають перевірку теоретичних, технологічних і практичних знань та навичок фахівця, складання протоколу за результатами перевірки і оформлення кваліфікаційного посвідчення¹.

Тобто в обох випадках мова йде про з'ясування рівня професійних здібностей службовця, що тягне для нього певні юридичні наслідки, у нашому випадку в контексті просування по службі.

Як зазначено в Енциклопедичному юридичному словнику, «атестація посадова – визначення кваліфікації працівника з метою перевірки відповідності займаній посаді»².