

КЛАСИФІКАЦІЯ ПРАВОВИХ АКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Т. КАЛИНОВСЬКА
кафедра теорії держави та права
(Київський національний університет
внутрішніх справ)

Правові акти місцевого самоврядування належать до єдиної системи правових актів в Україні. Вони мають багато спільних рис, які споріднюють їх з актами інших органів держави, та водночас характеризуються рядом притаманних лише їм особливостей, що 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. Власне, саме вони дають змогу провести класифікацію актів місцевого самоврядування, тобто зробити розподіл їх на певні види та групи.

Питання класифікації правових актів місцевого самоврядування доволі широко висвітлювалось у працях радянських учених: Н. Ралдугіна, В. Мелашенка, Р. Васильєва, В. Копейчикова, Я. Вальденберга, В. Онохової, М. Шабанова та ін. Проведені ними дослідження на сьогодні мають важливе історичне, теоретичне та практичне значення, однак слід пам'ятати, що вони видані не за часів незалежності України, що зумовлює їх спря-

мованість на дослідження, насамперед, державницьких за своєю природою явищ.

Дисертації, які захистили останнім часом українські правники: Л. Горбунова, В. Барський, Ю. Делія, О. Солоненко, Б. Калиновський, містять науковий аналіз проблем нормотворчої діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, проте питання класифікації актів місцевого самоврядування здебільшого розглядається фрагментарно або ж взагалі випадає з поля зору дослідників.

Дослідження цієї проблеми є цінним як у загальнотеоретичному, так і в практичному аспектах, оскільки вдало розроблена класифікація правових актів місцевого самоврядування дасть змогу віднайти шляхи та засоби підвищення їх якості й ефективності, удосконалення процедури підготовки та прийняття.

Метою цієї статті є аналіз та узагальнення вироблених науковою думкою підходів до класифікації правових актів місцевого самоврядування.

Насамперед, слід розмежувати поняття «правові акти місцевого самоврядування» та «правові акти органів (посадових осіб) місцевого самоврядування», оскільки вони відобража-

ють форму реалізації компетенції різних суб'єктів. Кожному суб'єкту місцевого самоврядування притаманна власна правова форма вираження владних повноважень. Правові акти місцевого самоврядування — це загальна форма прояву управлінської діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування, тоді як правові акти органів (посадових осіб) місцевого самоврядування є лише частиною (видом) правових актів місцевого самоврядування. Отже, зазначені поняття співвідносяться як ціле та частина.

Класифікація (від лат. *classis* — розряд, клас і *...ficatio*, від *facio* — роблю) — система суцільних понять (класів об'єктів) тієї або іншої галузі знань чи діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів [15, 150].

Основу класифікації будь-яких предметів та явищ, як правило, становлять найбільш істотні, загальні ознаки, які відображають сутність та зміст цих предметів та явищ. Проте ознаки та властивості різних видів правових актів неоднаково характеризують та розкривають їх зміст. Так, одні ознаки та властивості не мають великого значення, не відіграють важливу роль у загальній характеристиці юридичної природи нормативного акта, а інші — навпаки, становлять її основу.

У юридичній науці склалися два основних підходи щодо способів класифікації правових актів місцевого самоврядування. Прихильники першого підходу вважають, що класифікувати правові акти місцевого самоврядування за всіма критеріями майже неможливо і недоцільно, оскільки основою класифікації будь-яких предметів і явищ є їх найбільш суттєві загальні ознаки. З огляду на це, В. Мелашенко пропонує за основу класифікації актів

місцевого самоврядування взяти лише дві їх найістотніші ознаки: зміст і компетентність актів та їх юридичні властивості [10, 11]. На думку представників другого підходу, найбільш раціональним та ефективним є застосування саме розширеної класифікації за всіма згаданими вище критеріями [12, 15–18].

Очевидно, що розбіжність між цими підходами зумовлена насамперед різною метою проведених досліджень.

На нашу думку, розширена класифікація правових актів місцевого самоврядування має більш важливе теоретичне та практичне значення, оскільки дає змогу напрацювати та визначити вимоги до кожної групи таких актів, розробити заходи щодо вдосконалення їх змісту, порядку прийняття, організації виконання і контролю за їх реалізацією.

У науковій літературі радянського періоду зроблені спроби класифікувати правові акти місцевого самоврядування, причому за основу такої класифікації беруться доволі різноманітні критерії. Так, у працях більшості радянських учених найчастіше згадуються такі критерії, як: 1) юридичні властивості актів; 2) суб'єкти, що уповноважені їх приймати; 3) порядок прийняття актів; 4) підстави прийняття; 5) призначення актів; 6) час і сфера їх дії тощо.

За юридичними властивостями правові акти місцевого самоврядування поділяються на два види: нормативні та ненормативні (індивідуальні). 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 ненорматив-

них (індивідуальних) актів є їх спрямованість на регулювання конкретних відносин [10, 15].

Я. Вальденберг, Н. Ралдугін нормативні акти місцевого самоврядування визначаються як акти, що містять норми права, правила загального характеру [4, 10–11; 13, 10]. Тоді як Н. Воронов, М. Шабанов вважають, що нормативними є акти, що встановлюють, змінюють чи відмінюють правові норми [6, 9; 14, 5]. В. Копейчиков звертає увагу на загальний характер нормативних актів місцевого самоврядування, зазначаючи, що в таких актах встановлюються правила поведінки, які регулюють не конкретні відносини, а певний вид суспільних відносин [11, 31].

Ненормативні (індивідуальні акти) зазвичай є правозастосовними актами індивідуального характеру. В юридичній літературі їх часто називають актами застосування норм права. Такі акти призначені для одноразового застосування та містять приписи, адресовані конкретному колу осіб чи певній особі [12, 22].

Поділ актів місцевого самоврядування за їх юридичними властивостями закріплено на законодавчому рівні. Так, 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. Ця законодавча формула дає змогу зробити висновок, що прийняті представницькими органами місцевого самоврядування рішення можуть мати як нормативно-правовий, так і індивідуально-визначений характер.

Правильне розмежування нормативних та індивідуальних актів має велике значення для їх підготовки, введення в дію, публікації та систематизації.

Існують й інші підходи до розмежування правових актів місцевого самоврядування за їх юридичними властивостями. Зокрема, провідні сучасні науковці Російської Федерації, розподіляючи акти за їх юридичними властивостями на нормативні та ненормативні, виділяють 4 групи актів, до яких залежно від їх цільового призначення належать: 1) нормативні акти; 2) акти загального значення, які не містять норми ні нормативного, ні індивідуального характеру (наприклад, плани соціально-економічного та культурного розвитку регіону); 3) індивідуально-конкретні акти; 4) змішані акти, які містять водночас нормативні та індивідуально-конкретні рішення [9, 37].

Майже всі представники радянської школи права поділяють правові акти місцевого самоврядування на групи залежно від суб'єктів, які уповноважені їх приймати: 1) акти ради; 2) акти виконавчого комітету; 3) акти відділів та управлінь виконавчого комітету місцевої ради [12, 24; 13, 10]. Ця класифікація, безумовно, є актуальною й наразі, проте потребує доповнення такими суб'єктами правовідносин, як територіальна громада, сільський, селищний, міський голова, установчий характер на формування яких встановила Конституція України від 28 червня 1996 р. Акти зазначених суб'єктів різняться між собою юридичною силою, порядком їх прийняття та призупинення дії.

Класифікація правових актів місцевого самоврядування за підставами їх прийняття дає змогу виокремити такі групи: 1) акти, які прийнято з урахуванням конкретної ситуації (наприклад, з питань боротьби зі стихійним лихом, у зв'язку з розглядом звернень та скарг громадян); 2) акти, які прийнято органами місцевого самоврядування з власної ініціативи, в межах

наданих повноважень; 3) акти, які прийнято органами місцевого самоврядування на виконання вимог законів.

За порядком прийняття правові акти місцевого самоврядування класифікують на колегіальні та одноосібні. Залежно від дати початку їх дії на акти, які набирають чинність: 1) негайно з моменту їх підписання, прийняття; 2) з дати, зазначеної у самому акті; 3) у термін, вказаний в іншому акті; 4) після їх офіційного опублікування.

Найбільш повну класифікацію правових актів місцевого самоврядування за сферою дії наведено В. Мелашенком, який такі акти поділяє:

1) за територією, на яку поширюється дія актів: акти, які діють на всій території місцевої ради; акти, дія яких поширюється на певну частину території місцевої ради;

2) за строками дії актів: рішення, в яких зазначено термін дії; рішення, в яких строк дії не вказаний;

3) за колом осіб, на яких поширюється дія актів місцевого самоврядування: акти, дія яких поширюється на всіх мешканців відповідної території, а також установи, підприємства та організації, що здійснюють діяльність на цій території; акти, які адресовані конкретному суб'єктові [10, 17].

Доповнюючи наведену вище класифікацію, В. Онохова рішення місцевих рад та їх виконавчих комітетів за часом дії поділяє на рішення: постійної дії, визначеної дії, змішаної та обмеженої дії. Така класифікація, на її думку, має важливе значення, насамперед, для практичної діяльності органів місцевого самоврядування під час організації контролю і перевірки виконання прийнятих рішень [12, 36].

Р. Васильєв вважає за доцільне обов'язково класифікувати правові

акти місцевого самоврядування за характером врегульованих ними відносин (чи відображають місцеві умови), оскільки це є необхідною умовою визначення раціональних меж правотворчості органів місцевого самоврядування, вибору найкращого способу правового регулювання різних груп відносин [5, 102].

Водночас Н. Ралдугін зазначає, що правові акти органів місцевого самоврядування доцільно розрізняти також за змістом й характером питань, які вони покликані вирішити, та наявністю в них владного моменту [13, 11]. За першим критерієм автор виокремлює акти, прийняті органами місцевого самоврядування у різних сферах своєї діяльності, за другим — акти, що містять приписи, вимоги, вказівки чи рекомендації, подання, звернення, прохання.

У сучасній юридичній науці найбільш вдалою вважаємо класифікацію, запропоновану Л. Горбуною:

1) за юридичною силою: акти, які приймаються на місцевих референдумах; акти, які приймаються місцевими радами; акти, які приймаються виконавчими органами місцевих рад;

2) за способом прийняття: прийняті колегіальним шляхом (на сесіях рад, засіданнях виконкомів); прийняті в одноосібному порядку (міським, сільським головою, керівниками управлінь, відділі виконкомів);

3) за характером повноважень: акти, які видаються з власних для органів місцевого самоврядування питань відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.; акти, які видаються з метою реалізації делегованих повноважень органів виконавчої влади [7, 95–96].

Для забезпечення логічного та упорядкованого функціонування актів

місцевого самоврядування, а також з метою здійснення ефективного контролю за їх законністю пропонуємо наведену вище класифікацію доповнити такими критеріями:

1) за органом, який прийняв акт: акти, які прийнято безпосередньо територіальною громадою; акти сільського, селищного, міського голови; акти сільських, селищних, міських рад; акти виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; акти районних і обласних рад;

2) за підставами прийняття: акти, які прийнято органами місцевого самоврядування з власної ініціативи та в межах наданих повноважень (наприклад, рішення Київської міської ради «Про заходи щодо запобігання виникненню аварій та надзвичайних ситуацій техногенного характеру на штучних спорудах міста Києва» від 26 квітня 2007 р. № 525/1186); акти, які прийнято на виконання вимог закону (наприклад, рішення Київської міської ради «Про адміністративно-територіальний устрій міста Києва» від 30 січня 2001 р. № 162/1139);

3) за формою акта: рішення; розпорядження; статут; регламент; накази;

4) за юридичними властивостями: нормативно-правові акти (наприклад, рішення Київської міської ради «Про затвердження Порядку набуття права на землю юридичними особами та громадянами в місті Києві» від 14 березня 2002 р. № 313/1747); індивідуально-владні акти (наприклад, рішення Київської міської ради «Про встановлення надбавки педагогічним працівникам навчальних закладів міста Києва» від 26 червня 2007 р. № 1032/1693);

5) за предметом регулювання: у сфері соціально-економічного і культурного розвитку (наприклад, рішення Київської міської ради «Про Програму

соціально-економічного та культурного розвитку міста Києва на 2005 рік» від 28 грудня 2004 р. № 1051/2461); у сфері бюджету, фінансів і цін (наприклад, рішення Київської міської ради «Про тарифи на житлово-комунальні послуги» від 8 лютого 2007 р. № 58/719); у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (наприклад, рішення Київської міської ради «Про встановлення Правил надання послуг з перевезення пасажирів та їх багажу на таксі в місті Києві» від 26 грудня 2002 р. № 228/388); у галузі будівництва (наприклад, рішення Київської міської ради «Про Правила забудови міста Києва» від 27 січня 2005 р. № 11/2587); у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (наприклад, рішення Київської міської ради «Про реформування галузі охорони здоров'я в місті Києві» від 26 квітня 2007 р. № 456/1117); у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (наприклад, рішення Київської міської ради «Про плату за землю в місті Києві» від 10 липня 1997 р. № 216); у сфері соціального захисту населення (наприклад, рішення Київської міської ради «Про додатковий соціальний захист окремих верств населення міста Києва» від 30 вересня 2008 р. № 377/377); щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

Отже, прийняття актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування є правовою формою реалізації ними власних та делегованих державою повноважень. Правові акти місцевого самоврядування різняться між собою за формою, змістом, юридичною силою, юридичними власти-

востями, дією в часі та просторі, порядком та підставами прийняття. Завдання класифікації полягає в тому, щоб виявляти особливості окремих угруповань вказаних актів, що має важливе значення при їх виданні. Правильно проведена класифікація вносить впорядкованість у доволі складну і розгалужену систему правових актів місцевого самоврядування, дає змогу виявити об'єктивні тенденції та зако-

номірності розвитку цієї системи, дає можливість більш повно усвідомити юридичну природу цих актів, допомагає налагодити чіткий контроль за їх впровадженням у життя, забезпечує правильний науковий підхід при систематизації вказаних актів, — тобто сприяє вдосконаленню правових форм діяльності органів (посадових осіб) місцевого самоврядування.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Конституція України // Верховна Рада України : офіц. вид. — К., 2006. — 160 с.
2. Про місцеве самоврядування : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — С. 170.
3. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні / В. Р. Барський : дис. ... канд. юрид. наук. — Одеса, 2006. — 221 с.
4. Вальденберг Я. С. Акты местных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов : дис. ... канд. юрид. наук / Я. С. Вальденберг. — М., 1952. — 197 с.
5. Васильев Р. Ф. Правовые акты местных советов / Р. Ф. Васильев. — М., 1975. — 150 с.
6. Воронов Н. П. Нормотворческая деятельность местных советов депутатов трудящихся : автореф. ... канд. юрид. наук. — Х., 1970. — 24 с.
7. Горбунова Л. М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л. М. Горбунова. — К., 2008. — 240 с.
8. Делія Ю. В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні : проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. В. Делія. — К., 2003. — 201 с.
9. Кудрякова О. В. Правовые акты местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Кудрякова. — М., 2000. — 190 с.
10. Мелашенко В. Ф. Правові акти місцевих рад депутатів трудящих / В. Ф. Мелашенко : методична розробка лекції. — К., 1973. — 30 с.
11. Копейчиков В. В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления / В. В. Копейчиков. — М., 1956. — 109 с.
12. Онохова В. В. Правовые акты местных Советов народных депутатов / В. В. Онохова. — Иркутск, 1982. — 84 с.
13. Ралдугин Н. В. Решения местных советов и их исполкомов. — М., 1979. — 56 с.
14. Шабанов М. Р. Акты сельских и поселковых Советов. — М., 1971. — 95 с.
15. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. — К., 1998. — 736 с.

Рекомендовано до друку кафедрою теорії держави та права Київського національного університету внутрішніх справ.