

ПРАВОВІ ОСНОВИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРАЦЯХ НАУКОВЦІВ РАДЯНСЬКОГО ПЕРІОДУ

У статті досліджено правові основи системи місцевого самоврядування в працях науковців радянського періоду, а також розкрито зміст поняття нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, поняття нормативно-правового акта органів місцевого самоврядування, право.*

В статье исследованы правовые основы системы органов местного самоуправления в трудах ученых советского периода, а также раскрывается сущность понятия нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, право.

Ключевые слова: *местное самоуправление, определение нормативно-правового акта местного самоуправления.*

The article is devoted legal frameworks of the system of local self-government are in labours of research workers of soviet period and analysis of the essence and grounds normative legal act of self-government.

Key words: *local self-government, the essence normative legal act of self-government, law.*

Сучасну наукову думку стосовно нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування можна означити як багатоманітну, з огляду на те, що ця проблема є предметом дослідження широкого кола дослідників. Проте започаткуванням теоретичної розробки зазначеного питання стали праці радянських

© КАЛИНОВСЬКА Тетяна Олександрівна – ад'юнкт Київського національного університету внутрішніх справ

дослідників середини ХХ століття, у яких накопичено значний емпіричний матеріал з окремих аспектів означеної тематики.

Серед авторів радянської доби, які активно досліджували питання нормотворчої діяльності місцевих рад, їх виконавчих комітетів та прийнятих ними правових актів, слід назвати С.А. Авакьяна, І.А. Азовкіна, Я.С. Вальденберга, Р.Ф. Васильєва, І.А. Векшину, М.П. Воронова, Б.В. Дрейшева, В.В. Копейчикова, В.Ф. Мелашенка, В.В. Онохову, Н.В. Ралдугіна, М.Р. Шабанова та ін. Так, у 1956 році виходить брошура В.В. Копейчикова «Правовые акты местных органов государственной власти и управления», у якій вчений, визначаючи основними формами діяльності рад та їх виконавчих комітетів організаційну та правову, наголошує, що остання здійснюється шляхом видання правових актів. При цьому В.В. Копейчиков зазначає, що правовий акт є офіційним вираженням державної волі, зміст і форма якого визначаються компетенцією органу, що його видав¹. Глибше осягнути сутність та особливості правових актів вважає дослідник допоможе їх правильна класифікація. Базовим її критерієм є градація актів за органом, який їх видає. Відповідно до такого поділу автор у роботі розглядає основні властивості актів місцевих органів державної влади та актів місцевих органів державного управління. До правових актів місцевих органів державної влади В.В. Копейчиков відносить рішення місцевих рад, які, на відміну від актів місцевих органів державного управління, приймаються представницькими органами, обраними безпосередньо населенням.

Разом з тим слід звернути увагу, що вчений акти місцевих рад розуміє як акти державної влади, які водночас із радянськими законами й актами вищестоящих органів влади та управління визначають напрямки діяльності підпорядкованих місцевим радам державних органів. Запропоноване ним визначення вказує на характерний для того часу державницький підхід до місцевого самоврядування, згідно з яким самоврядування є однією з форм організації державної влади, а будь-яке управління публічного характеру є державною справою.

До правових актів місцевих органів державного управління В.В. Копейчиков відносить рішення і розпорядження виконавчих комітетів (акти загальної компетенції) та накази й інструкції начальників управлінь чи відділів (акти спеціальної компетенції).

Порівнюючи акти місцевих органів державної влади та акти місцевих органів державного управління, учений приходить до висновку, що рішення місцевих рад разом із законами та постановами вищих органів державної влади створюють необхідну правову базу для наступної діяльності органів державного управління. Відтак, рішення виконавчих комітетів приймаються в розвиток рішень рад та спрямовані на їх конкретизацію й організацію виконання.

Правові акти місцевих органів влади та управління за їх юридичними властивостями В.В. Копейчиков поділяє на нормативні та ненормативні (індивідуальні). При цьому нормативні акти визначає як акти, що встановлюють правові норми, тобто загальні правила поведінки, яких мають дотримуватися громадяни, посадові особи, державні та громадські організації при вчиненні дій, передбачених цими нормами. Установлені ними правила регулюють певний вид суспільних відносин та стосуються широкого кола громадян. Таке поняття цілком відповідає вихідним засадам, установленим у теорії радянського права.

Особливу наукову увагу дослідник приділяє вимогам законності, яким повинні відповідати акти місцевих органів державної влади та управління. До таких

вимог він відносить зокрема: 1) видання уповноваженим органом певного виду акта; 2) з питань, що належать до його компетенції; 3) законність змісту акта; 4) видання його в законних цілях; 5) додержання встановлених порядку видання та форми акта.

Уявлення про акти місцевих рад значно поглибив Р.Ф. Васильєв у своїй роботі «Решения местных советов с административной санкцией» (1967 р.). Автор визначив загальні ознаки актів місцевих рад, що відрізняють їх від актів громадських організацій, інших державних органів та цивільно-правових договорів. Так, на його думку, акти місцевих рад мають владний характер та обов'язкові для всіх суб'єктів, яким адресовані, тому що видаються від імені держави. Їх виконання забезпечується перш за все організаторською діяльністю рад та громадських організацій, однак у разі необхідності – примусом держави. Саме ця особливість відрізняє акти місцевих рад від актів громадських організацій. На відміну від організаційних та матеріально-технічних дій правові акти місцевих рад завжди тягнуть за собою настання юридичних наслідків².

Р.Ф. Васильєв наголошує також, що акти місцевих рад відрізняються від цивільно-правових договорів. Відтак, договір, однією із сторін якого є виконком місцевої ради, може бути результатом лише добровільної згоди цих сторін. Акти ж рад видаються, як правило, незалежно від згоди суб'єктів правовідносин. Крім цього, різними є характер відповідальності за видання незаконних актів й укладання незаконних договорів та порядок їх скасування.

Правові акти місцевих рад та їх виконкомів мають водночас підзаконний та творчий характер. Їх основою та джерелом є акти вищих органів державної влади та державного управління, які вони розвивають відповідно до умов визначеної території, виступаючи одним із засобів їх практичної реалізації на місцях. Акти місцевих рад діють у межах території відповідної ради або її частини. Ці особливості, на переконання Р.Ф. Васильєва, відрізняють їх від актів інших державних органів.

Обсяг наукової літератури, що стосується правових актів місцевих рад, досить значний, однак центральне місце у вивченні цього питання належить праці Р.Ф. Васильєва «Правовые акты местных советов» (1975 р.). Вироблені автором наукові ідеї та підходи покладено в основу подальших дисертаційних досліджень радянських і українських правознавців. У цій роботі Р.Ф. Васильєв дає загальну характеристику актів місцевих рад, досліджує їх юридичні властивості та форми, розкриває співвідношення із актами виконавчих органів.

Розглядаючи науково-теоретичне підґрунтя обраної проблеми дослідження, необхідно також звернутися до праці М.П. Воронова «Нормотворческая деятельность местных советов депутатов трудящихся» (1970 р.), предметом дослідження якої є нормотворча діяльність місцевих рад як основна форма прояву ними владних повноважень та важлива сфера практичної реалізації їх компетенції. Автор праці висловлює свою точку зору щодо визначення нормативних актів місцевих рад, зазначаючи, що «...це прийняті органами місцевої влади у визначеному порядку з найбільш важливих питань їх компетенції колегіальні, підзаконні рішення, які встановлюють чи відміняють правові норми з метою забезпечення виконання державних і місцевих завдань та мають найбільшу юридичну силу щодо інших актів підвладних радам державних органів»³. Розглядаючи їх як невід'ємну частину єдиної, взаємопов'язаної та узгодженої системи правових актів радянської держави, вчений акцентує увагу на їх специфічних особливостях, що обумов-

лені місцем рад у загальній системі державних органів та їх роллю при виконанні загальнодержавних задач. Так, на його думку, нормативні акти місцевих органів влади відрізняються юридичною формою, характером і змістом суспільних відносин, що ними регулюються. Вони здебільшого конкретизують й творчо розвивають загальні приписи правових актів вищестоящих органів та є підзаконними.

До сформульованих академіком В.В. Копейчиковим вимог законності, яким повинні відповідати акти місцевих органів державної влади та управління, М.П. Воронов додає ще й необхідність та своєчасність здійснення нормотворчості. Так, автор зазначає, що нормотворча діяльність місцевих рад повинна бути об'єктивною, відображати реальну дійсність та нагальні потреби суспільного розвитку, своєчасно реагувати на зміни цих потреб, не відставати від них та не випереджувати їх.

Важливим теоретичним доробком у розумінні проблематики актів місцевого самоврядування є праця М.Р. Шабанова «Акты сельских и поселковых советов» (1971 р.). Вважаємо, що дослідження юридичної природи актів найнижчої ланки місцевих органів державної влади зумовлено особливо розгалуженою системою сільських рад, від ефективної діяльності яких у радянську добу залежало успішне виконання державних завдань.

У своїх наукових розвідках М.Р. Шабанов висвітлює сформульовані радянською правовою наукою ознаки нормативних актів - їх багаторазове використання і невизначеність адресата та приходять до висновку, що для визнання акта сільських, селищних рад нормативним достатньо лише однієї із них⁴. Не погоджуючись із думкою деяких радянських правознавців про те, що до нормативних актів місцевих рад відносяться лише рішення, які передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення, автор відзначає про наявність у цих актах норм різних галузей права, у тому числі державного, фінансового та адміністративного⁵. Вибір форми акта М.Р. Шабанов безпосередньо пов'язує із його змістом. Зокрема, на його думку, у формі рішень доцільно приймати нормативні акти, а розпорядження рад повинні бути виключно індивідуальними.

Щодо актів виконавчих комітетів, то їх учений розрізняє перш за все за порядком прийняття. Рішенням виконкомів сільських, селищних рад завжди приймаються колегіально, тоді як розпорядження - одноособово головою виконавчого комітету. Звідси загальний висновок про, як правило, загальний характер перших та здебільшого індивідуальний характер останніх. Крім того, автором детально розглянуто питання структури, мови і стилю правових актів. Так, до найважливіших елементів акта, які є свідченням його чинності, він відносить форму його прийняття, найменування органу, що його видає, та назву акта. Мова та стиль правових актів, як зазначає дослідник, повинні бути простими та зрозумілими для населення.

Досить цікавими є дослідження С. Авакьяна, у працях якого широко висвітлено питання меж правотворчості місцевих органів. Вивчення цієї проблематики є важливим з точки зору дотримання режиму законності. Автор вважає, що відповідно до принципу демократичного централізму нормативні акти видаються переважно центральними органами, а основне завдання місцевих органів полягає в забезпеченні реалізації цих актів з урахуванням місцевих умов та особливостей⁶.

У подальших своїх дослідженнях науковець зазначає, що при неможливості в масштабах республіки уніфікувати правову регламентацію певних суспільних відносин, останні можуть бути врегульовані шляхом прийняття актів безпосеред-

ньо місцевими радами чи їх виконавчими комітетами. Проте для набрання такими рішеннями законної сили необхідність їх видання потрібно спеціально передбачити в акті вищестоящего органу⁷.

Централізацію нормативного регулювання у радянській науковій літературі також підтримували Р. Васильєв та А. Сєрьогин. Місцеві органи влади, на їх думку, повинні приймати нормативні рішення виключно у справах, що потребують врахування саме власних, характерних умов та особливостей. Головним аргументом проти розширення місцевої правотворчості вони називають недосконалість та у багатьох випадках незаконність актів місцевих рад⁸.

Розмежовуючи нормотворчі повноваження центральних та місцевих органів, І.А. Азовкін наголошує, що завданням місцевих рад є не нормативне регулювання суспільних відносин, а насамперед застосування правових норм з урахуванням місцевих умов⁹.

Таким чином, згадані автори здебільшого обмежують роль місцевих органів державної влади лише правозастосовчою діяльністю.

Іншої точки зору дотримується М. Щетіна, зазначаючи, що централізація нормативного регулювання призводить до звуження компетенції місцевих органів державної влади¹⁰. Підтримуючи цю позицію, Я.С. Вальденберг, Б.В. Дрейшев, Н.П. Воронов, Ю.О. Тихомиров допускають місцеву нормотворчість для конкретизації приписів вищестоящих органів відповідно до умов конкретних територій, які як свідчить практика можуть бути різними¹¹. Більшого значення місцевій нормотворчості надає М.Р. Шабанов, який наголошує, що сільська чи селищна рада приймають рішення і за відсутності акта вищестоящего державного органу, реалізуючи таким чином надані їм законом права і обов'язки. Це, на його думку, забезпечує самостійність рад, розвиток їх ініціативи у вирішенні питань місцевого значення¹².

Питання нормотворчої діяльності місцевих органів державної влади отримало змістовне обґрунтування й у працях В.Ф. Мелашенка. Для виявлення особливостей правових актів місцевих рад, всебічного розуміння їх юридичної природи вчений дослідив наукові підходи до їх класифікації, критерії їх поділу на групи, специфіку окремих угруповань указаних актів. За основу класифікації правових актів місцевих рад, на думку автора, варто взяти дві найістотніші ознаки: зміст і компетентність актів та їх юридичні властивості¹³.

Визначальною рисою співвідношення нормативних і ненормативних актів В.Ф. Мелашенко називає відмінності між ними. Головною з них є властивий нормативним актам правотворчий зміст, нормативний характер їх приписів, у той час як головною особливістю ненормативних актів є їх спрямованість на регулювання конкретних відносин.

Дослідник ставить особливі вимоги до актів місцевих рад, дотримання яких забезпечує не тільки їх законність, але й реальність, дієвість та ефективність. Ці вимоги він умовно поділяє на три групи: загальні вимоги соціалістичної законності, спеціальні вимоги соціалістичної законності та організаційно-технічні вимоги. Їх недотримання призводить до появи так званих, дефектних недосконалих актів, серед яких В.Ф. Мелашенко розмежовує акти, які недійсні з моменту їх видання, та оскаржувані дефектні акти. Методами приведення їх у відповідність до вимог законності є скасування, зупинення та зміна¹⁴.

Окремим предметом дослідження радянської юридичної науки була нормотворча діяльність обласних рад. І це цілком закономірно, оскільки вони посідали

особливе місце в системі місцевих органів державної влади та в більшості союзних республік формально очолювали її.

У дисертації на тему «Нормотворческая деятельность областных советов депутатов трудящихся» (1975 р.) М.В. Ралдугін розглядає нормативні акти як різновид правових актів місцевих рад, що посідають найнижче місце в системі нормативно-правового регулювання суспільних відносин у державі¹⁵. На його думку, практика свідчить, що правові норми приймаються місцевими радами у таких випадках: а) коли в акті місцевої ради необхідно врахувати та відобразити місцеві умови та особливості; б) при впровадженні нової, прогресивної практики, розповсюдженні корисної ініціатииви; в) у разі неповноти чи відсутності актів централізованого правового регулювання, або ж з метою їх деталізації для забезпечення кращого виконання; г) якщо є пряма вказівка про їх прийняття безпосередньо в актах законодавства¹⁶.

Учений не підтримує пануючу в літературі точку зору про те, що нормотворчість є головною правовою формою реалізації місцевими радами своїх функцій. Звідси його загальний висновок, що в системі правових актів місцевих рад переважають ненормативні рішення, за допомогою яких застосовується чинне законодавство та виконуються приписи вищестоящих органів.

У наступній своїй праці «Решения местных Советов и их исполкомов» (1979 р.) М.В. Ралдугін більш повно розглядає значення, зміст, види рішень місцевих рад і їх виконкомів та пропонує конкретні рекомендації щодо удосконалення механізму їх підготовки та прийняття.

Значним вкладом у розвиток теоретичної бази досліджуваної проблематики є дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.В. Онохової на тему «Правовые акты местных Советов народных депутатов» (1982 р.). У роботі розглянуто та охарактеризовано критерії, за якими в радянській юридичній науці класифікували правові акти місцевих рад. Класифікуючи акти місцевих рад та їх виконкомів за юридичною силою на нормативні та ненормативні, правознавець підкреслює, що необхідно виділяти в окрему групу рішення змішаного характеру, які містять водночас нормативні й індивідуальні приписи. Автор пропонує обмежити межі нормотворчої діяльності представницьких органів. На її погляд, місцеві ради та їх виконкоми повинні приймати нормативні акти лише з питань, що не врегульовані актами вищестоящих органів¹⁷. До основних напрямків місцевої нормотворчої діяльності В.В. Онохова відносить: а) керівництво господарським і соціально-культурним будівництвом; б) охорона державного і суспільного порядку, забезпечення дотримання законів; в) удосконалення структури і форм діяльності місцевих рад.

Серед досліджень із вказаної проблематики, проведених за часів перебудови, варто згадати дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук І.А. Векшиної, яка присвячена нормативно-правовим актам міських рад. Крім розгляду загальних теоретичних положень правотворчої діяльності міських рад, у роботі здійснено порівняльний аналіз нормотворчих повноважень міст різного рівня. У результаті чого дослідник приходить до висновку про необхідність розмежування таких повноважень між міськими та районними в містах радами. В основу цього, на її думку, має бути покладений принцип невтручання районних рад у міські специфічні умови, проте самостійне вирішення внутрішніх проблем¹⁸.

І.А. Векшина також пропонує на законодавчому рівні розмежувати які з питань підлягають регулюванню представницькими органами, а які – їх виконкома-

ми. Прерогативою міських рад має бути видання актів: 1) що стосуються інтересів громадян, які проживають на території міста; 2) регулюють діяльність рад та створених ними органів; 3) визначають правовий стан підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної ради; 4) закріплюють соціально-економічний, політичний та культурний статус міста.

Таким чином, дослідження радянських науковців з означеної тематики має важливе історичне, теоретичне та практичне значення. Ряд положень, які сформульовані радянською науковою думкою щодо покращання місцевої нормотворчості, не втратили своєї актуальності до наших днів, а вироблені знання про сутність та юридичну природу місцевих актів є цінними для успішного вирішення проблем формування місцевого самоврядування в сучасній Україні.

1. *Копейчиков В.В.* Правовые акты местных органов государственной власти и управления. – М.: Юрид. лит., 1956. – С. 4–6. 2. *Васильев Р.Ф.* Решения местных советов с административной санкцией. – М., Изд-во Московского университета, 1967. – С. 14–15. 3. *Воронов Н.П.* Нормотворческая деятельность местных советов депутатов трудящихся: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02. – Х., 1970. – С. 9. 4. *Шабанов М.Р.* Акты сельских и поселковых Советов. – М.: Юрид. лит., 1971 – С. 7. 5. Там само. – С. 9–10. 6. *Авакьян С.А.* Правотворчество местных советов – каковы его пределы? // Советы депутатов трудящихся. – 1971. – № 6. – С. 92–93. 7. *Авакьян С.А.* Правовое регулирование деятельности местных советов. – М., Юрид. лит., 1974. – С. 213–214. 8. *Васильев Р., Серегин А.* Еще раз о местном правотворчестве // Советы депутатов трудящихся. – 1973. – № 2. – С. 70–71. 9. *Азовкин И.А.* Местные советы в системе органов власти. – М.: «Юрид. лит.», 1971 – С. 35. 10. *Васильев Р., Серегин А.* Еще раз о местном правотворчестве // Советы депутатов трудящихся. – 1973. – № 2. – С. 70–71. 11. *Авакьян С.А.* Правовое регулирование деятельности местных советов. – С. 212. 12. *Шабанов М.Р.* Цит. работа. – С. 31. 13. *Мелашенко В.Ф.* Правові акти місцевих рад депутатів трудящих: методична розробка лекцій. – К.: Знання, 1973. – С.11. 14. Там само. – С. 25. 15. *Ралдугин Н.В.* Нормотворческая деятельность областных советов депутатов трудящихся: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02. – М., 1975. – С. 7. 16. Там само. – С. 8–9. 17. *Онохова В.В.* Правовые акты местных Советов народных депутатов. – Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 198 – С. 21. 18. *Векшина И.А.* Нормативно-правовые акты городских советов народных депутатов: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02. – Ленинград, 1987 – С. 11.