

*А. О. Кузнецов,*  
к.держ. упр., доцент кафедри  
державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ

## **АКТИ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

*Висвітлено питання щодо змісту та форм актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, розглянуто процедуру реєстрації нормативно-правих актів в Україні.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, посадова особа місцевого самоврядування, нормативно-правовий акт, регуляторний акт, життєдіяльність територіальної громади, організаційно-правовий статус органу місцевого самоврядування.

Діяльність органів місцевого самоврядування, як і будь-якого органу державної влади, здійснюється у відповідних правових і організаційних формах. Одним із проявів таких форм діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є розробка та прийняття правових актів. При цьому правові акти, як і організаційна діяльність у цілому, виконують різні функції у здійсненні місцевого самоврядування. Тут правові акти виступають і як форма діяльності органів місцевого самоврядування, і як засіб реалізації покладених на них функцій.

Практика свідчить, що процеси розробки і прийняття правових актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування відбуваються з певними труднощами переважно через відсутність сталої практики та традицій місцевого самоврядування. У зв'язку із цим особливої ваги набуває питання унормування процедур розробки, прийняття та реалізації правих актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Питання, пов'язані з розробкою та прийняттям актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, мають міждисциплінарний характер. З одного боку, вони ретельно висвітлені в працях науковців з теорії права (О. Скакун, П. Рабінович, В. Шапіро, Ю. Шемчушенко та ін.), з іншого – у напрацюваннях з політології, державного управління та менеджменту (В. Авер'янов, В. Бакуменко, А. Воронкова, Д. Керімов, В. Копилова, В. Костюк, О. Лазор, М.

Лесечко, В. Мамонова, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, Д. Новікова, О. Оболенський, Ю. Тихомиров, В. Цветков, Ю. Шаров та ін.).

Якщо сформульована загальна проблема дослідження стосується реалізації місцевого самоврядування шляхом розробки, прийняття та реалізації правових актів, то, на нашу думку, невирішеною її частиною залишається теоретичне питання щодо понятійного апарату в галузі науки державного управління, а саме теоретичне обґрунтування змістовних ознак поняття «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

*Метою* цієї публікації є розкриття змістовних ознак поняття «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

Місцеве самоврядування в Україні являє собою форму реалізації громадянами влади на місцях, а саме гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [1, ст. 2]. Місцеве самоврядування, як і державна влада, здійснюється безпосередньо населенням або представницькими органами. Практика свідчить, що основні рішення на місцевому рівні приймаються саме органами місцевого самоврядування. Діяльність представницьких органів місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами України, в тому числі й тими, що приймають самі органи місцевого самоврядування.

Для того, щоб з'ясувати сутність нормативно-правового акта органу місцевого самоврядування, розглянемо зміст поняття «правовий акт» в теорії права, і рухаючись від загального до конкретного, розглянемо такі поняття, як «правовий акт», «нормативно-правовий акт», «нормативно-правовий акт органу влади» та «нормативно-правовий акт органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Це дозволить не тільки виявити загальні риси нормативних актів органів державної влади і місцевого самоврядування, а й з'ясувати

сутнісні ознаки останніх.

У теорії права застосовується поняття «правовий акт», яке має різне змістовне наповнення: 1) дія (поведінка), як правило, правомірне, тобто юридичний факт, що має ті або інші правові наслідки; 2) результат правомірної дії, юридично вагомий елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис та ін.), включений до правового поля внаслідок правотворчої, індивідуально-правової чи автономної діяльності суб'єктів права; 3) юридичний документ, тобто документально закріплене волевиявлення, що встановлює правомірну поведінку та її результат [2, с. 101–104]. Варто звернути увагу на те, що в першу чергу, за цією концепцією правовий акт розглядається як дія. Схожої точки зору дотримується і Р. Васильєв, зазначаючи, що слово акт перш за все позначає дію, відтак дію державних органів, незалежно від форми прояву, можна вважати актом цих органів [3, с. 26]. Варто зазначити, що правові акти можуть бути нормативними і ненормативними. Такий поділ має на меті конкретизацію методів управління. Нормативні акти означають правотворчу діяльність держави, ненормативними вважаються акти реалізації правових норм, які являють собою форму діяльності органів влади ненормативного характеру. До ненормативних актів можна віднести індивідуальні акти органів та посадових осіб, що закріплюють виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин.

Далі, рухаючись за логікою нашого дослідження, спробуємо з'ясувати основні ознаки нормативного правового акта. Беручи до уваги той факт, що переважно нормативно-правовий акт розглядається як офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [4]. Іншими словами, нормативно-правовий акт – це документ, прийнятий у визначеному порядку компетентним державним органом, в якому містяться норми права. У нашій правовій системі нормативно-правовий акт є

основним джерелом права. Виходячи з цього, нормативно-правовий акт відіграє низку функцій в механізмі правового регулювання. По-перше, забезпечує фіксацію волі держави; по-друге, виступає необхідною умовою доведення волі держави; по-третє, є елементом правового виховання. Звідси, основними ознаками нормативно-правового акта є: 1) державно-власний характер; 2) видається уповноваженим органом у встановленому порядку, і в межах його компетенції, із дотриманням відповідних вимог; 3) має нормативний характер; 4) має відповідну сферу дії у часі, просторі і по особах. Такі ознаки потребують деталізації. Перш за все, ми виходимо з того, що нормативно-правовий акт – це дія, а не лише форма зовнішнього прояву. Відтак, за допомогою нормативно-правового акту змінюються норми права, або сфера їхнього застосування.

У правовій літературі іноді нормативно-правовий акт розглядається і як письмовий документ, що закріплює рішення відповідних органів державної влади [5, с. 27]. За таким підходом нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права, відображає волю уповноваженого суб'єкта права, є обов'язковим для виконання, має документальну форму закріплення, забезпечується у виконанні державою, у т.ч. примусовими засобами. На відміну від нормативно-правових актів як актів, розрахованих на багаторазове застосування, індивідуальні акти конкретизують правові норми чи визначають їх дійсний зміст і мають форму правозастосовного або інтерпретаційного акта. Такий підхід є більш загальним, адже формалізує лише властивість документу. Утім поняття «правовий акт» не збігається з поняттям «документ», адже останній за змістом є набагато ширшим поняттям, оскільки правовий акт може мати вираз і в усній формі, а також у вигляді конклюдентних дій. Документи виступають лише джерелом службової інформації, на основі якої здійснюється управлінська діяльність. Таким чином, службові документи виконують допоміжну роль по відношенню до нормативно-правових актів, і відрізняються від них за призначенням і правовим властивостям.

Отже, з'ясувавши змістовні ознаки нормативно-правового акта, переходимо до безпосереднього розгляду актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування здійснюють свою діяльність, у межах якої видають акти нормативного характеру, тобто, здійснюючи відповідну правотворчу діяльність. Закономірність такого характеру діяльності органів місцевого самоврядування покликана, перш за все, необхідністю реалізації державної влади на місцях. Правотворча діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється у межах встановленої для представницьких органів місцевої влади предметної галузі – питань місцевого значення. Якщо стисло конкретизувати зміст правотворчої діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, то вона полягає у виявленні волі територіальної громади і встановленні, зміні чи скасуванні правових норм, що регулюють суспільні відносини на місцевому рівні.

Виходячи із зазначеного, актом органів та посадових осіб місцевого самоврядування слід вважати дії по встановленню, скасуванню, конкретизації або зміни сфери дії правової норми, якою регулюються муніципальні відносини, приймаються уповноваженим органом або посадовою особою місцевого самоврядування, документально оформлені і є обов'язковими для виконання у межах відповідної території.

Таким чином, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування мають відповідні особливості:

- виражають місцеві інтереси та регламентують життєдіяльність територіальної громади;
- охоплюють питання місцевого значення, а також окремі повноваження держави, які делегуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом України «Про місцеві державні адміністрації»;
- є юридичною формою волевиявлення представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування;
- діють на відповідній території у межах якої здійснюється місцеве самоврядування.

Також слід зазначити, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування виконують такі функції:

- конкретизують норми, що містяться у законах та інших нормативно-правових актів України;
- встановлюють організаційно-правовий статус органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, визначають структуру, штатну чисельність, апарат управління, режим роботи та ін.;
- визначають правила життєдіяльності територіальної громади;
- складають зміст механізму реалізації прав громадян на здійснення місцевого самоврядування;
- встановлюють форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування із територіальною громадою;
- сприяють втіленню у життя планів і програм економічного і соціального розвитку територіальної громади;
- визначають загальні правила використання комунальної власності та ін.

Нормативні та інші документи, що приймаються відповідними органами і посадовими особами місцевого самоврядування у порядку, передбаченому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». За цим законом, зокрема, місцева рада в межах своїх повноважень приймає акти у формі рішень. Вони ухвалюються на її пленарному засіданні після обговорення більшістю від загального складу депутатів, крім визначених законом випадків. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова (якщо він бере участь у пленарному засіданні ради) і враховується його голос. Рішення ради приймається відкритим (у т. ч. поіменним) або таємним голосуванням. У 5-денний строк з моменту прийняття воно може бути зупинене сільським, селищним, міським головою і (з обґрунтуванням зауважень) внесене на повторний розгляд ради. Депутати зобов'язані у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення 2/3 загального складу

депутатів, воно набуває чинності. Рішення нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного обнародування, якщо рада не встановила інший строк уведення прийнятих ухвал у дію. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради приймає рішення в межах своїх повноважень. Вони ухвалюються на засіданні виконкому більшістю загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті ради. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради з рішенням виконкому він може зупинити його дію своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд ради [6].

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними лише в судовому порядку. Акти доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються у порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Відповідно до цього закону регуляторним актом вважається – прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно

від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом [7].

Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради з метою реалізації покладених на них повноважень у здійсненні державної регуляторної політики можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покласти ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради.

Організаційне забезпечення здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним та міським головою здійснює відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради.

Планування діяльності сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад з підготовки проектів регуляторних актів здійснюється в рамках підготовки та затвердження планів роботи відповідних рад у порядку, встановленому Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та регламентами відповідних рад.

Кожен проект регуляторного акту, що внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, подається до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акту.

Відповідальна постійна комісія забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акту. Порядок та строки підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу внесених проектів встановлюються регламентами відповідних рад. При представленні на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акту голова відповідальної постійної комісії доповідає висновки цієї постійної комісії про відповідність проекту регуляторного акта вимогам Закону.

Регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин: відсутній аналіз регуляторного впливу; проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі відповідно до закону скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами, забезпечується виконавчими органами відповідних рад.

Сільська, селищна, міська, районна у місті рада заслуховує щорічний звіт сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

В Україні з 1992 р. запроваджено державну реєстрацію нормативно-правових актів, а в 1996 р. засновано Єдиний державний реєстр нормативних актів, до нього включаються: 1) нормативно-правові акти, видані починаючи від дня прийняття Акта проголошення незалежності України 1991 р., – чинні опубліковані та неопубліковані (в т.ч. з обмежувальними грифами) закони України, постанови ВР України, декрети, постанови і розпорядження КМУ, рішення і висновки КС України, зареєстровані в Мін'юсті України нормативно-правовий акт міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів господарського управління та контролю, НБУ, а також міжнародні договори України; 2) нормативно-правові акти, виданні до 24.08.1991 р., що не втратили чинності та не суперечать законодавству України; 3) тимчасові нормативно-правові акти зі строком дії протягом року і більше та зі строком дії менше року в разі наступного його продовження. До Реєстру вносяться дата, номер і номер реєстрації у Мін'юсті України, класифікаційний індекс. Держателем Єдиного державного реєстру нормативних актів є Мін'юст України, який розробляє організаційні та методологічні принципи його ведення, приймає рішення про включення до нього нормативно-правові акти, здійснює їх опрацювання, ідентифікацію,

класифікацію, відповідає за автентичність та конкретний стан еталонних текстів, забезпечує належне збереження і використання Реєстру [7].

Актом органів та посадових осіб місцевого самоврядування слід вважати дії зі встановлення, скасування, конкретизації або зміни сфери дії правової норми, якою регулюються муніципальні відносини, приймаються уповноваженим органом або посадовою особою місцевого самоврядування, документально оформлені і є обов'язковими для виконання у межах відповідної території. Перспективою подальших досліджень можна вважати розгляд питань соціальної ефективності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні : станом на 2 груд. 2010 р. // ВВР України. – 2010. – № 49. – Ст. 571.
2. *Алексеев С. С.* Общая теория права / С. С. Алексеев. – М., 1982. – С. 192.
3. *Васильев Р. Ф.* Правовые акты органов управления / Р.Ф. Васильев. – М., 1970. – С. 10.
4. *Скакун О. Ф.* Общая теория государства и права / О. Ф. Скакун. – Х., 2000. – 675 с.
5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [авт.-уклад. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 4. – С. 192.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [авт.-уклад. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 83.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності // ВВР України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

#### ***Kuznetsov A. O.* Acts of organs and officials of local government: a theoretical aspect.**

The questions about the content and form of regulations and local government officials, reviewed the procedure for registering legal acts of Ukraine.

**Key words:** local government, local government official, legal act, a regulation to the vital functions of local community, organizational and legal status of local authority.

#### ***Кузнецов А. О.* Акты органов и должностных лиц местного самоуправления: теоретический аспект.**

Освещены вопросы форм и содержания актов органов и должностных лиц местного самоуправления, рассмотрена процедура регистрации нормативно-правовых актов Украины.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, должностное лицо местного самоуправления, нормативно-правовой акт, регуляторный акт, жизнедеятельность территориальной громады, организационно-правовой статус органа местного самоуправления.