

ПЕТРИШИНА М. О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ АКТИВ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена виокремленню та вивченню окремих аспектів реалізації активів суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема з'ясуванню причин та передумов проблем, пов'язаних із моментом набуття ними чинності.

Ключові слова: *акти суб'єктів місцевого самоврядування, муніципальна нормотворчість, нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування, порядок набуття чинності актами суб'єктів місцевого самоврядування.*

Статья посвящена определению и изучению отдельных аспектов реализации актов субъектов местного самоуправления, в том числе выявлению причин и предпосылок проблем, связанных с моментом вступления их в силу.

Ключевые слова: *акты субъектов местного самоуправления, муниципальное нормотворчество, нормотворческий процесс в органах местного самоуправления, порядок вступления в силу актов субъектов местного самоуправления.*

The article is devoted to the determination and study of certain aspects of the realization of acts of local self-government, including detection the causes and preconditions of problems associated with the moment of entry into force of these acts.

Key words: *acts of local self-government, municipal law-making, law-making process in local self-government, order of entry into force of acts of local self-government.*

Вступ. Звертаючись до вихідних положень загальної теорії права, можна виокремити три основні способи реалізації норм права: використання, виконання, додержання. Окремо виділяють четвертий, достатньо специфічний спосіб реалізації норм права – правозастосування [11].

Положення чинного законодавства України, присвяченого питанням організації та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (зокрема, реалізації нормотворчих повноважень), участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення сьогодні вирізняються значною кількістю недоліків як суто техніко-юридичного, так і концептуального характеру [9]. Сучасна юридична наука характеризується наявністю ряду досліджень, присвячених питанням нормотворчої діяльності загалом, а також окремим її аспектам та результатам, у тому числі у формі різноманітних актів.

При цьому єдиного розуміння та визначення поняття «акти суб'єктів місцевого самоврядування» не існує. Неоднаковим, з точки зору вітчизняних науковців, є й співвідношення понять «акти місцевого самоврядування», «акти суб'єктів місцевого самоврядування», «акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування», «нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування» тощо. Визначаючи таке співвідношення,



як правило, виходять із тих чи інших підходів до праворозуміння, процесу правоутворення, а значить, і право- та нормотворчості, а також тієї чи іншої концепції походження місцевого самоврядування, що реалізована у конституційно-правових документах.

Наявність розбіжностей у наукових поглядах стосовно розуміння означених питань, а також суперечностей у положеннях чинного законодавства не може не впливати на ефективність нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, а отже, і на якість та ступінь реалізації нормативних актів, які вони приймають з метою вирішення питань місцевого значення. При цьому процес здійснення нормотворчих повноважень в органах місцевого самоврядування дотепер немає чіткого врегулювання в чинному законодавстві. Відсутність єдиних правил-вимог до порядку здійснення нормотворчого процесу, а також документального оформлення проектів актів, особливостей набуття ними чинності спричиняє порушення вимог нормотворчості в цілому.

Постановка завдання. Мета цієї роботи полягає в тому, щоб виокремити та вивчити причини та передумови деяких проблемних аспектів реалізації актів суб'єктів місцевого самоврядування (як органів та посадових осіб, так і територіальних громад), зокрема особливості правового регулювання питання набуття актами суб'єктів місцевого самоврядування чинності.

Результати дослідження. Реалізація актів суб'єктів місцевого самоврядування починається не раніше моменту набуття ними чинності. Так, зокрема, в той час, як акти ненормативного характеру набувають чинності, зазвичай, з моменту їх прийняття (якщо в самому акті не встановлено інший строк), акти органів та посадових осіб нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення (якщо органом чи посадовою особою не встановлений пізніший строк) [4]. Точне встановлення моменту набуття чинності нормативно-правового акту суб'єкта місцевого самоврядування визначає правильне його застосування до конкретних правовідносин, що є одним із найважливіших аспектів юридичної практики.

До того ж, слід зважати на те, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування оприлюднюються, як правило, не лише в засобах масової інформації, а й шляхом публікації на офіційному веб-сайті. Так, згідно з ч. 5 ст. 34 Регламенту Харківської міської ради рішення міської ради нормативного характеру розміщуються на офіційному сайті Харківської міської ради в мережі Інтернет не пізніше п'яти робочих днів із дня їх прийняття [3]. У свою чергу, абз. 3 ч. 1 ст. 61 Регламенту Львівської міської ради передбачає, що рішення ради нормативно-правового характеру та правові акти індивідуальної дії оприлюднюються не пізніше 14-денного терміну після їх прийняття на офіційному веб-порталі Ради або в інший визначений спосіб [6].

Відповідно до ст. 3.6.15 Регламенту Вінницької міської ради підписані рішення ради протягом п'яти днів після їх реєстрації опубліковуються департаментом правової політики та якості на офіційному сайті міської ради.

При цьому згідно зі ст. 3.6.13 цього Регламенту рішення ради, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, набувають чинності через 10 днів після їх опублікування в пресі і діють протягом строку, зазначеного в рішенні, але не більше строку повноважень ради [5].

Крім того, Регламент Львівської міської ради (абз. 4 ч. 1 ст. 61) встановлює, що рішення ради, які були зупинені Львівським міським головою і подані на повторний розгляд ради, оприлюднюються на офіційному веб-порталі ради або в інший визначений спосіб не пізніше як у 14-денний термін після дати пленарного засідання ради, на якому радою було відхилено зауваження міського голови і підтверджено своє попереднє рішення двома третинами голосів від загального складу ради [6]. Натомість Регламент Ужгородської міської ради, передбачаючи відповідну процедуру щодо застосування міським головою так званого права «вето», не містить чіткого порядку або конкретного строку набуття чинності рішенням ради, щодо якого рада 2/3 від свого загального складу відхилила зауваження голови [7].

Наведені приклади свідчать, що, незважаючи на норму Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою рішення ради нормативно-правового характеру



набувають чинності не раніше дня їх офіційного опублікування, регламентами відповідних рад можуть передбачатися: різні строки їх офіційного оприлюднення, а значить, і набуття ними чинності; неоднакові проміжки часу від моменту підписання відповідним головою прийнятого акту та його передання до відповідного департаменту чи секретаріату для оприлюднення, в тому числі на офіційному сайті; особливості щодо набуття чинності актами, що, наприклад, передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність; можуть не містити чіткого порядку набуття чинності, зокрема актами відповідної ради тощо. При цьому аналіз норм профільного Закону України «Про місцеве самоврядування» однозначно дозволяє зробити висновок, що неоприлюднені нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування не підлягають застосуванню.

Особливість порядку набуття чинності передбачена Законом «Про місцеве самоврядування» для статутів територіальних громад. Так, дія зазначених муніципальних нормативно-правових актів, крім їх офіційного оприлюднення, пов'язана з їх державною реєстрацією, підставою для відмови в якій може бути лише їх невідповідність Конституції та законам України.

Крім того, особливості порядку набуття чинності тим чи іншим актом органів та посадових осіб місцевого самоврядування безпосередньо залежать від: виду акту та його юридичних властивостей; рівня правового регулювання порядку його розробки та набуття ним чинності (наприклад, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2] або регламент чи положення відповідної ради тощо); місця, яке він займає в системі муніципальних нормативно-правових актів та ін.

Так, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачаються такі особливості порядку прийняття, зокрема щодо попереднього обов'язкового аналізу регулятивного впливу проекту акту, а також оприлюднення з метою публічного обговорення такого проекту. Від дотримання встановленого порядку розробки та прийняття проекту регуляторного акту залежить набуття ним чинності. При цьому практика організації і проведення публічних обговорень (слухань) муніципальних нормативно-правових актів свідчить про суттєві недоліки при формальному дотриманні всіх процедур. До таких, зокрема, слід віднести неготовність представників органів влади вести діалог із громадськістю. Певними особливостями характеризується й порядок розробки та прийняття проекту місцевого бюджету.

Крім того, сьогодні склалася ситуація, коли відсутність нормативно-правового акту, який повинен врегулювати питання щодо порядку організації та проведення місцевих референдумів, унеможливило прийняття муніципальних правових актів за допомогою одного з найбільш авторитетних інститутів безпосередньої демократії в багатьох розвинених країнах ЄС. Щодо інших актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування Законом України «Про місцеве самоврядування» не передбачається обов'язковості, наприклад, оприлюднення проекту відповідного акту для його обговорення або попереднього схвалення жителями територіальних громад. При цьому протилежне, зокрема обов'язковість громадського обговорення проектів актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, передбачається законодавством країн Європи (у тому числі, пострадянських) та Америки [10].

З метою забезпечення верховенства Конституції і законів України, обліку та систематизації муніципальних правових актів, реалізації конституційного права громадян на отримання достовірної інформації і створення умов для отримання інформації про муніципальні нормативно-правові акти органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами, підприємствами, установами та організаціями, що розташовані на певній території, створюються реєстри муніципальних правових актів органів місцевого самоврядування. Внесення нормативно-правових актів до таких реєстрів створює додаткові можливості для більш ефективної їх реалізації, в тому числі здійснення правозастосовної діяльності, а також сприяють проведенню комплексних заходів щодо правового моніторингу.

Так, наприклад, розпорядженням Харківського міського голови № 614 від 27.03.2003 р. було затверджено Порядок ведення міського реєстру актів Харківської міської ради, місько-



го голови та виконавчих органів міської ради [14]. У свою чергу, рішенням Івано-Франківської міської ради від 2.06.2011 р. № 209-10 було затверджено Положення про Реєстр актів органів місцевого самоврядування Івано-Франківська [13].

Крім того, враховуючи те, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування є результатом однієї з правових форм їх діяльності, реалізації їх нормотворчої компетенції у визначених сферах, однією з форм реалізації муніципальних нормативно-правових актів є право органів та посадових осіб місцевого самоврядування не лише приймати рішення, а й вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, Кабінету Міністрів України [15].

При цьому слід визнати слушною думку, що була сформульована у Постанові Верховного Суду України від 24 жовтня 2011 р., згідно з якою органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Ненормативні правові акти місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вони вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, а тому не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання [12]. Таке застереження, насамперед, має за мету забезпечення дотримання принципу верховенства права і законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а значить, і суттєве розвантаження органів судової влади.

У протилежному випадку в разі, якщо право особи було або може бути порушено, суд може визнати нормативно-правовий акт органу або посадової особи місцевого самоврядування незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині [1].

Висновки. Усе це, а також ряд інших проблем, пов'язаних як з недоліками організації та функціонування системи публічної влади в державі, так і недостатнім рівнем правової свідомості та культури, а часто і кваліфікації посадових та службових осіб (у цілому, а також в аспекті здійснення нормотворчих повноважень), інколи відкрите нехтування правами та ігнорування законних інтересів членів територіальної громади їх представниками, відсутність між ними належної комунікації та зворотного зв'язку загалом призводить до значної кількості дефектів муніципальних нормативно-правових актів, таких як безсистемність, неузгодженість, внутрішня суперечливість між окремими актами, неврегульованість певних суспільних відносин, недостатня наукова обґрунтованість актів, їх невідповідність вимогам суспільного та державного розвитку, декларативність, техніко-юридична недосконалість тощо. У зв'язку із цим постає питання про якість та ефективність муніципальних правових актів. До комплексу заходів з підвищення відповідно якості та ефективності останніх слід віднести й нагляд та контроль за здійсненням відповідних нормотворчих повноважень [8]. При цьому представники вітчизняної науки муніципального права, а також чинне законодавство характеризується сьогодні неоднозначністю та суперечливістю відносно вирішення і цих питань.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
3. Про затвердження Регламенту Харківської міської ради 6 скликання: Рішення 2 сесії Харківської міської ради 6 скликання від 22 грудня 2012 р. № 17/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-zatverdzhennya-reglamentu-harkivskoyi-miskoyi-radi-6-sklikannya-42535.html>.



4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

5. Про Регламент Вінницької міської ради 7 скликання: Рішення Вінницької міської ради № 75 від 25.12.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2015/%E2%84%9675%2025-12-2015%20%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82.pdf>.

6. Про Регламент Львівської міської ради 6-го скликання: Ухвала Львівської міської ради № 304 від 31.03.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/%28SearchForWeb%29/54D97DC3727113C4C2257872002D5D49?OpenDocument>.

7. Про Регламент Ужгородської міської ради VII скликання: Рішення Ужгородської міської ради від 18.03.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rada-uzhgorod.gov.ua/rada_docs/18-03-16-pro-reglament-uzhgorodskoyi-miskoyi-rady-vii-sklykannya/.

8. Петришина М.О. До проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зупинення актів органів місцевого самоврядування» [Текст] / М.О. Петришина // Актуальні питання публічного та приватного права. – № 1(12). – 2016. – С. 12–18.

9. Петришина М.О. Нормопроектувальна техніка як засіб формування системи дієвого та ефективного законодавства в Україні: теоретико-правовий підхід [Текст] / М.О. Петришина, Т.С. Мала // Актуальні питання публічного та приватного права. – № 3(08). – 2014. – С. 256–263.

10. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні / М.О. Петришина. – Х. : Право, 2011. – 232 с.

11. Поляков А.В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход. Курс лекций. [Текст] 2-е изд., доп. / А.В. Поляков. – СПб. : Изд-во «Юридический центра Пресс», 2003. – С. 771.

12. Постанова Верховного Суду України від 24 жовтня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/D5785A273956DCFCC22579D5002F0303?OpenDocument>.

13. Рішення Івано-Франківської міської ради від 2.06.2011 р. № 209-10 про затвердження Положення про Реєстр актів органів місцевого самоврядування м. Івано-Франківська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvk.if.ua/news/19640/>.

14. Розпорядження Харківського міського голови № 614 від 27.03.2003 р. про затвердження Порядку ведення міського реєстру актів Харківської міської ради, міського голови та виконавчих органів міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://doc.citynet.kharkov.ua/uk/>.

15. Соллянік К.Є. Припинення дії актів органів місцевого самоврядування: проблеми реалізації [Текст] / К.Є. Соллянік // Вісник ЦВК. – № 1(15). – 2009. – С. 90–93.

