

Загальна характеристика нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади

Питання ролі та місця місцевих органів публічної влади в системі державної влади займає досить важливе місце. Ефективність та дієвість прийняття місцевими органами публічної влади нормативно-правових актів і є певною мірою способом реалізації завдань та функцій відповідних органів.

Демократична держава, що прагне до втілення європейських стандартів в управління, як показують практика та досвід, завжди має самостійний, розвинутий та дієвий механізм прийняття та дії нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади. Тому розгляд даного питання варто розпочати з базового визначення загальної характеристики нормативно-правового акта, що приймається місцевими органами публічної влади, а розкриття його основних ознак, властивостей та характеристик дасть можливість ґрунтовніше підійти до визначення ролі, місця та призначення нормативно-правового акта місцевого органу публічної влади.

Ключові слова: місцеві органи публічної влади, нормативно-правовий акт, місцеве самоврядування, державні місцеві адміністрації

Общая характеристика нормативно-правовых актов местных органов публичной власти

Вопросы роли и места местных органов публичной власти в системе государственной власти занимают весьма важное место. Эффективность и действенность принятия местными органами публичной власти нормативно-правовых актов и является, в определенной степени, способом реализации задач и функций соответствующих органов.

Демократическое государство, которое стремится к воплощению европейских стандартов в управлении, как показывают практика и опыт, всегда имеет самостоятельный, развитый и действенный механизм принятия и действия нормативно-правовых актов местных органов публичной власти. Поэтому рассмотрение данного вопроса следует начать с базового определения общей характеристики нормативно-правового акта, который принимается местными органами публичной власти, а раскрытие его основных признаков, свойств и характеристик позволит основательно подойти к определению роли, места и назначения нормативно-правового акта местного органа публичной власти.

Ключевые слова: местные органы публичной власти, нормативно-правовой акт, местное самоуправление, местные государственные администрации

General characteristics of normative-legal acts of local public authorities

Questions of the role and place of local public authorities in the state power system are very important. The effectiveness and efficiency of the local public authorities legal acts and are, in some case, ways of the implementing tasks and functions of the bodies concerned.

A developed and democratic state that is endeavoring to the implementation of the European standards in its management, as practice and experience show, always has self-developed and efficient mechanism for adaption and actions of regulatory acts of local public authorities. Therefore, the consideration of this question with a basic definition the General characteristics of a regulatory act which is accepted by the local public authorities, disclosure of its main features, properties and characteristics allows thorough approach to define the role, place and purpose of the regulatory legal act of the local public authority.

Key words: local public authorities, legal act, local government, local state administration

Постановка проблеми

Під основою організації й діяльності місцевих органів публічної влади можна розуміти систему нормативних актів, що визначають функції, компетенцію, форми та методи діяльності місцевого органу публічної влади, а також їхню роль та значення в системі публічної влади загалом.

Поняття публічної влади є не однозначним та суперечливим у наукових колах, у першу чергу це зумовлено тим, що дане поняття не визначене на законодавчому рівні. Реалізація функцій публічної влади на місцях виражається насамперед у прийнятті відповідними органами нормативно-правового акта. Актуальними є: власне, дослідження місця та ролі нормативного акта місцевого органу публічної влади, як засобу реалізації його функцій та повноважень; визначення загальної характеристики нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади, їхніх властивостей та ознак задля повного розуміння кола суб'єктів, які можуть видавати відповідного роду нормативно-правовий акт місцевого органу публічної влади; призначення нормативно-правового акта, механізму його дії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

На сьогодні до дослідження та розкриття даного питання зверталися такі науковці, як О.А. Бажинова [1], В.І. Борденюк [2], Н.С. Тимофеев [10], О.В. Чернецька [11] та інші. Проте ці та інші автори не звернули уваги на уніфікацію нормативно-правового акта, який може прийматися як органом місцевого самоврядування, так і державними адміністраціями на місцях.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми, сформульовані у цілях статті

- 1) виокремлення ознак та ключових властивостей нормативно-правового акта місцевого органу публічної влади;
- 2) визначення місця нормативно-правового акта місцевого органу публічної влади в системі правотворчості;
- 3) формулювання найбільш чіткого визначення нормативного акта місцевого органу публічної влади шляхом аналізу законодавства та думок науковців.

Виклад основного матеріалу дослідження

Для повного та всебічного дослідження даного питання слід звернутися до відповідної нормативно-правової бази. Насамперед, у Конституції України суб'єктом

місцевого самоврядування визначено територіальну громаду, яка може як безпосередньо, так і через обрані нею органи здійснювати свої повноваження. Водночас Конституція України встановила основні засади організації та діяльності місцевого самоврядування на всій території країни, наділила територіальні громади і їхні представницькі органи низкою функцій та повноважень щодо прийняття рішень у фінансово-економічній, соціально-культурній, громадській та інших сферах місцевого життя [3].

Крім того, в дослідженні даного питання потрібно звернутися до двох законодавчих актів, що регулюють та визначають статус, завдання місцевих органів публічної влади.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що місцеве самоврядування в Україні – це 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 [6].

Місцеве самоврядування, своєю чергою, здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [2].

Поряд із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» діє Закон України «Про державні місцеві адміністрації», який зазначає, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а та-

кож реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [7].

Виходячи з вищевказаного, можемо визначити, що система місцевих органів публічної влади складається з двох елементів: органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, правовий статус, завдання та функції яких регулюються двома законами України, що в принципі ускладнює практичне тлумачення місцевих органів публічної влади як цілісної категорії.

Аналізуючи законодавство та наукові дослідження, можна твердити про те, що нормативні акти місцевих органів публічної влади – це юридичні акти місцевої правотворчості. Вони діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Даними актами встановлюються норми, що регулюють місцеві відносини і не мають конкретного, персоніфікованого адресата.

Безсумнівно, що нормативно-правові акти місцевих органів публічної влади, будучи різновидом нормативних актів, мають ознаки та властивості, що притаманні усім нормативно-правовим актам. Разом з цим вони мають і свої особливості.

Варто зазначити, що відповідні ознаки та характеристики нормативно-правового акта місцевого органу публічної влади можна розглядати в багатьох аспектах, оскільки думка науковців щодо визначення поняття правового акта неоднорідна.

До прикладу, юридична енциклопедія тлумачить, що нормативно-правовий акт, офіційний, письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права. Ці акти знаходяться між собою в ієрархії, підпорядкованості, яка і визначає юридичну силу документа. До нормативно-правових належать закони і підзаконні акти. Нормативно-правовий акт відображає волю уповноваженого суб'єкта права, є обов'язковим для виконання, має документальну форму закріплення, забезпечується у виконанні державою, у тому числі примусовими засобами [12].

Вітчизняний правник О.Ф. Скакун ви-

ходить із ширшого розуміння поняття «правовий акт», а тому вказує на такі його ознаки: 1) виражає волю (волевиявлення) уповноваженого суб'єкта права, його владні веління; 2) має офіційний характер, обов'язковий для виконання; 3) спрямований на регулювання суспільних відносин; 4) встановлює правові норми, а також конкретні правовідносини; 5) може бути актом-документом, зміст якого фіксується у встановленій законом документальній формі, і актом-дією, за допомогою якого виникає юридичний результат (встановлення правових норм, їхнє застосування); 6) становить юридичний факт, що спричиняє певні правові наслідки [8, с. 312].

М.В. Тесленко окреслює такі загальні ознаки правових актів, за допомогою яких можна визначити їхню роль та місце у правовій системі: 1) правовий акт – це письмовий документ певного роду, який має особливу форму вираження інформації, що міститься в ньому; 2) офіційний характер правового акта полягає у його виданні від імені уповноваженого державою органу; 3) прийняття правових актів допускається суворо в межах компетенції органів; 4) правовий акт має цільову орієнтацію, адже в ньому в концентрованій формі виражені соціальні інтереси; 5) правовий акт призначений для врегулювання суспільних відносин; 6) правовий акт має певну структуру; 7) правовий акт є загальнообов'язковим [9, с. 242-243].

Враховуючи вищенаведене, варто виділити основні ознаки нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади:

1) Письмова форма та визначена структура.

2) Загальнообов'язковість. Тобто виданий нормативно-правовий акт є обов'язковим до виконання для певного кола осіб чи конкретного суб'єкта, якому він адресований.

3) Прийняття суб'єктами місцевих органів публічної влади в межах нормотворчої компетенції. Усі нормативно-правові акти місцевих органів публічної влади приймаються виключно уповноваженими на те суб'єктами, що чітко прописано у законодавстві України, а також регулюються від-

повідними нормативно-правовими актами місцевих органів публічної влади, в першу чергу статутом територіальної громади.

4) Універсальність. Нормативно-правові акти місцевих органів публічної влади є універсальним інструментом регулювання різноманітних відносин, що має міжгалузевий та комплексний характер. Це виявляється в тому, що нормативно-правові акти місцевих органів публічної влади є джерелами багатьох галузей права (конституційного, фінансового, господарського, земельного, адміністративного тощо).

5) Офіційність. Офіційність підтверджується використанням державного герба на бланку та печатці, при цьому допустимим є використання поряд із державною місцевою символікою (наприклад, герба міста, села).

6) Цільова орієнтація та вольовий характер. Нормативно-правовий акт, виданий в системі місцевих органів публічної влади, має насамперед інтерес локального характеру, обумовлений власне інтересом окремої територіальної громади та головною функціональною метою місцевих органів публічної влади – вирішенням питань місцевого значення.

7) Особливий предмет регулювання – питання місцевого значення. Питання місцевого значення стосуються широкого кола сфер управління, однак пов'язані з безпосереднім забезпеченням життєдіяльності територіальної громади, локальною спрямованістю та вирішенням конкретних проблем громадян (затвердження місцевого бюджету, управління комунальною власністю, організація благоустрою тощо). Ключовим повноваженням місцевих органів публічної влади є компетенція у фінансових питаннях. Основним фінансовим нормативно-правовим актом є місцевий бюджет, який має спеціальний статус та є засобом забезпечення реалізації інших нормативно-правових актів.

8) Локальний характер територіальної дії. Адресатами нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади можуть бути громадяни, які проживають або перебувають у певний час на території адміністративно-територіальної оди-

ниці, а також розташовані в її межах підприємства, установи, організації. Локальність породжує близькість розташування суб'єкта прийняття й адресата нормативно-правового акта. З одного боку, тут кожний має більше шансів бути обраним або призначеним до нормотворчого органу, з іншого, для громадян створюються широкі можливості участі у нормотворчому процесі та впливу на прийняття рішень.

Наведені вище ознаки нормативного правового акта місцевого органу публічної влади дають підстави визначати нормативний правовий акт місцевого органу публічної влади як дію, яка встановлює, змінює або відмінює правові норми, або змінює сферу дії правових норм, що регулюють місцеві відносини.

Поряд з ознаками, що характерні нормативно-правовим актам місцевих органів публічної влади, їхню характеристику доповнюють юридичні властивості. Необхідність виділення юридичних властивостей нормативних правових актів місцевого органу публічної влади пов'язана з визначенням їхньої сутнісної характеристики.

За загальним правилом, до таких властивостей відносяться: юридична сила актів, їх вольова властивість, владний і підзаконний характер.

Юридична сила правових актів полягає у встановленні, зміні, скасуванні правових норм або зміні сфери їхньої дії, а також встановлення, зміні або припинення конкретних правовідносин.

У характеристиці елементів юридичної природи правових актів важливе місце посідає саме питання про юридичну силу, тобто про таку їхню властивість, яка виражає співвідношення, зіставлення одних актів з іншими, їхнім місцем у системі правових актів. Необхідність правового регулювання широкого і різноманітного кола суспільних відносин, постійного обліку змін у цих відносинах обумовлює підвищення наукової та правової обґрунтованості актів, забезпечення логічності й узгодженості їх на всіх рівнях, своєчасності їх прийняття. В умовах побудови

правової держави такі вимоги, безперечно, підвищуються [5].

Юридична сила є властивістю, що притаманна всякому акту незалежно від суб'єкта, який його прийняв, і характеру приписів, що містяться в ньому. Наявність в юридичного акта юридичної сили – умова його життя, а втрата юридичної сили означає припинення дії акта. У цьому розумінні юридична сила – абсолютна властивість акта. Водночас, якщо йдеться про співвідношення актів, то юридична сила вже є не змістовною характеристикою, а показником, що відбиває ієрархію правових актів. Іншими словами, порівняння актів свідчить про відмінність чи ступінь їх юридичної сили, про пріоритет одних актів перед іншими. «Законність немислима за рівності юридичної сили всіх актів», – зазначав П. Недбайло [4, с. 19].

Нормативні правові акти місцевих органів публічної влади наділені певною волевою властивістю. Говорячи про владно-вольовий характер нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування, можна зазначити, що їхнім витоком є саме юридична природа місцевого самоврядування, що виступає, в першу чергу, підсистемою публічної влади та форми реалізації влади на місцях.

Оскільки місцеве управління може здійснюватися як безпосередньо територіальною громадою, так і через представницькі органи, то можна стверджувати, що в нормативних актах представницьких органів воля територіальної громади виражається безпосередньо або опосередковано. Так, представницькі органи місцевого самоврядування виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язковий характер та здійснюють це в її інтересах. Саме через представницькі органи місцевого самоврядування громадяни здійснюють владу на місцевому рівні, реалізують своє право брати участь в управлінні місцевими справами через своїх представників [2].

Не можна не погодитися з думкою С. Тимофєєва про те, що «в основі демократичної організації суспільства пови-

нні бути не процедура оформлення волі більшості, тобто перемоги і несприйняття думки інших, а досягнення розуміння, згоди, взяття на себе відповідальності і встановлення системи процедур взаємодії. Прийняття зрозумілих для громадян соціально справедливих рішень і можливості контролю за їх виконанням» [10].

Висновки

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок про те, що нормативно-му акту місцевого органу публічної влади притаманні такі ознаки : письмова форма,

загальнообов'язковий для всіх характер дії, прийняття акта уповноваженим на те суб'єктом місцевої публічної влади, локальний інтерес. Властивостями ж визначаються: юридична сила, вольова ознака нормативно-правового акта, владний та підзаконний характер.

Отже, нормативно-правовий акт місцевого органу публічної влади – є письмовий, офіційно прийнятий уповноваженим на те органом місцевого значення акт, що спрямований регулювати відносини локального характеру.

Література

1. Бажинова О.А. Теоретичні засади комунікативної діяльності в сфері державного управління / О.А. Бажинова // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 2. – С. 85-90.
2. Борденюк, В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: [монографія] / В.І. Борденюк. М. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
3. Конституція України від 28.06.1996. № 254к / 96-ВР: [Електронний ресурс]. Режим доступу: URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
4. Недбайло П.Е. Советский закон в системе государственно-правовых актов / П.Е. Недбайло // Учен. зап. Львов. гос. ун-та. – 1949. – Т. XIV. – С. 5-20.
5. Нормотворчість місцевого самоврядування: [Електронний ресурс] // Центр законопроектних студій: офіц. сайт. – Режим доступу: URL: <http://lawdrafting.org/normotvorchist-mistsevogo-samovryaduvannya/> (дата звернення: 12.12.2016)
6. «Про місцеве самоврядування» Закон України від 21 травня 1997 № 24 [Електронний ресурс]. Верховна Рада України: офіц. сайт. – Режим доступу: URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
7. «Про місцеві державні адміністрації» Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV: [Електронний ресурс]. Верховна Рада України: офіц.сайт. – Режим доступу: URL <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
8. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
9. Тесленко М.В. Судебный конституционный контроль в Украине: Монография. Вступ. статья В.Ф. Погорилко. – К.: Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, 2001. – 344 с.
10. Тимофеев Н.С. Місцеве самоврядування в системі державних та суспільних відносин. Історія і сучасність. Досвід. – М., 2005. – С. 231-232.
11. Чернецька О.В. Представницькі органи місцевого самоврядування та депутатський мандат: проблеми співвідношення // Часопис Київського університету права. – 2011. – №1. – С. 99.
12. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю070 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – С. 467.