

затв. рішенням Одеської обласної ради № 137-VI від 20 трав. 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://region.odessa.gov.ua/Webpage.aspx?sect=Page&IDPage=35603&id=4624>.

4. Про затвердження Програми соціального інвестування міста Миколаєва на 2006 р. та Положення про соціальне замовлення в м. Миколаєві: затв. рішенням Миколаївської міської ради № 43/7 від 16.02.2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: ngik.gorsoviet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=4972

5. Про соціальне замовлення та проведення конкурсу соціальних проектів: затв. Наказом Харківського міського голови № 95 від 17.11.2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://esm.kharkov.ua/zakonodavstvo/zakonodavstvo-mestnoe/soczatomvleniya/>

6. Про соціальні послуги: Закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради. — 2003. — № 45. — Ст. 358.

7. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 1. — Ст. 1.

УДК 352.075

В. Форманюк,

аспірант кафедри теорії держави та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЛОКАЛЬНІ АКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ПРАВА

Чинна Конституція України вперше в українській конституційній практиці визнала місцеве самоврядування і проголосила його гарантії, визначила ряд законів, які необхідно прийняти з метою забезпечення його належної правової бази. Це сприяло активізації законодавчого процесу в галузі місцевого самоврядування. Зокрема, було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), який визначив принципи місцевого самоврядування, його систему, повноваження, як самоврядні, так і делеговані, порядок формування органів місцевого самоврядування, дав нормативні тлумачення найважливіших категорій цього інституту. Поряд з цим були прийняті такі закони: «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (1998 р.), «Про органи самоорганізації населення» (2001 р.) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.).

Однак аналіз показує, що стабільної правової бази в галузі місцевого самоврядування створити поки що не вдалося. Виникли окремі теоретичні проблеми визначення окремих правових інститутів, їх усунення потребує подальшого удосконалення законодавства, що обґрунтовує актуальність теми дослідження.

Ступінь дослідження проблеми обмежується творчими роботами авторів вузькопрофільного, галузевого характеру. Великий внесок у розробки даного напрямку зробили О. В. Батанов, Н. Н. Волпенко, В. В. Кравченко, С. Н. Лопатіна, Ю. М. Оборотов, О. Ф. Скакун, Н. О. Чудик та ін.

Місцеве самоврядування можна вважати природним правом територіальної громади вирішувати питання місцевого значення; конституційним принципом організації публічної влади на місцях. Особливості цієї публічної влади на місцях такі:

а) вона здійснюється населенням, що проживає на території громади, як безпосередньо, так і через обрані ним органи і стосується питань місцевого, а не державного значення;

б) здійснення цієї влади обмежено рамками закону;

в) її рішення є обов'язковими на території громади, а втручання державних органів не допускається, крім випадків, передбачених законом;

г) місцеве самоврядування в Україні здійснюється на двох рівнях: природному — населені пункти (село, селище, місто), населення яких утворює територіальну громаду, де в основному і вирішуються питання місцевого значення, і державному — на рівні обласних і районних рад, оскільки область і район є державними утвореннями.

Однією з особливостей муніципального права України є те, що воно значною мірою формується за рахунок локальних правових норм, що видають органи місцевого самоврядування [4, 56].

На відміну від деяких галузей та підгалузей вітчизняного права, локальні норми в муніципальному праві виконують не сервісну, а допоміжну функцію, оскільки визначальною місією права є створення юридичних передумов для формування та функціонування саме системи локальних приписів у формі статутів територіальних громад та інших актів органів місцевого самоврядування [11, 99].

Однак як частина права Української держави муніципальне право обов'язково має ґрунтуватися на законодавстві України.

Становлення джерел муніципального права в Україні є невіддільним від загальнонаціонального державотворчого процесу. Воно як юридичний феномен, власне, і було уможливлено в результаті визначальної події вітчизняного державотворення — прийняття Конституції України, оскільки в Основному Законі держави було закладено розуміння місцевого самоврядування як невіддільної та однієї з найважливіших складових політичної системи України.

Локальні нормативно-правові акти як джерела муніципального права відіграють особливо важливу роль: формально і фактично вони творять саме муніципальне право. Без цих джерел відповідної субгалузі муніципального законодавства просто не існувало б [2, 107].

Нормативні рішення органів місцевого самоврядування з питань права стосуються різних питань статутного процесу: розроблення і прийняття статутів територіальних громад, їх реалізації та правового захисту, опублікування і вивчення тощо. До цих актів належать, насамперед, статuti територіальних громад, зміни й доповнення до них, акти їх упровадження та ін.

Як свідчить практика, чинні локальні підзаконні акти як джерела муніципального права найбільш пристосовані до потреб традиційної моделі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

На думку О. В. Батанова, система джерел муніципального права є однією з найбільш розгалужених серед джерел інших галузей права, що значною мірою зумовило порівняно швидке становлення цієї галузі з часу визнання в нашій країні місцевого самоврядування. Головними видами джерел муніципального права є Конституція України, закони України, підзаконні (локальні) нормативно-правові акти органів державної влади в галузі місцевого самоврядування, міжнародно-правові акти в галузі місцевого самоврядування, акти безпосереднього народовладдя в місцевому самоврядуванні, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, нормативно-правові договори, інші види джерел муніципального права, зокрема нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим тощо [1, 25].

С. М. Лопатіна визначає локальний правовий акт місцевого самоврядування як дії та документи, які здійснюються (дії) та приймаються (документи) в рамках конституційного права громадян на місцеве самоврядування всіма суб'єктами самоврядування [5, 42].

Поняття локального правового акта місцевого самоврядування входить у склад інших понять, формуючи їх конкретизацію [3, 18]. Однак для визначення поняття локального акта місцевого самоврядування необхідно провести його розмежування із загально визначеними локальними нормативно-правовими актами.

В юридичній термінології «локальний» і «місцевий» як терміни штучно розведені і означають різні поняття, що відносяться до різних правових інститутів.

Термін «місцевий» використовується для позначення правових актів, що видаються місцевими органами влади, а саме нормативні підзаконні акти, які видаються територіальними органами державної влади і управління та поширюються на осіб, які знаходяться на даній території.

В загальному вигляді локальні нормативні акти можна визначити як юридичні документи, що містять норми права, прийняті суб'єктами управління на підприємстві, в організації.

Обидва види актів називають актами саморегуляції, самоорганізації певної спільності, оскільки зближується і навіть зливається коло осіб, що приймають рішення, і коло осіб, виконуючих ці рішення. Але за своїм характером, суб'єктами, змістом ці акти різні.

Основним суб'єктом локальної нормотворчості виступає відповідний колектив: колектив підприємства, організації, установи, колектив засновників, учасників господарських товариств, членів виробничих кооперативів. Форми участі колективу у внутрішньому регулюванні виробничих відносин можуть бути різними.

Основним суб'єктом місцевої нормотворчості прямо або побічно є місцева громада — населення територіального утворення, об'єднане спільними інтересами у вирішенні питань місцевого значення.

Обидва види актів є результатом санкціонованої державою нормотворчості [9, 143; 10, 151], оскільки виходять безпосередньо не від держави та її органів. Держава законодавчо визначає юридич-

ну основу для локального регулювання: встановлює компетенцію підприємства, закріплює права та обов'язки адміністрації (колективу, профспілки) у сфері локального регулювання. Ці норми містяться в різних галузевих законах, положеннях.

Органи місцевого самоврядування ж отримали право видавати юридичні норми з питань місцевого значення, віднесених до таких статутів органу місцевого самоврядування, що відповідно до законодавства.

Для тих і інших актів характерне обмеження дії в просторі. Але локальні нормативно-правові акти створюються і діють всередині підприємства, установи, організації, а акти місцевого самоврядування — всередині територіальної громади.

Серед адресатів актів місцевого самоврядування — члени місцевої громади, органи місцевого самоврядування, органи територіального громадського самоврядування, підприємства, установи, організації, що знаходяться на території громади, для яких виконання акта місцевого самоврядування, прийнятого органом місцевого самоврядування в межах його компетенції, обов'язково. Адресатами локальних нормативно-правових актів є члени колективу, адміністрація підприємства, структурні підрозділи, служби, громадські організації та їх органи.

Предмет правового регулювання актів місцевого самоврядування обмежений предметами ведення територіальної громади, локальних нормативно-правових актів — компетенцією підприємства. Підприємства, установи, організації є суб'єктами спеціальної правосуб'єктності, яка залежить від цілей їх створення і визначається законодавством та статутом.

Локальні акти охоплюють відносини, що складаються в результаті здійснення функцій, покладених статутом, законом, положенням на відповідне підприємство, організацію, установу, їх структури, підрозділи, — функцій управління і виробничого, комерційного, навчального, наукового та іншого процесу.

Коло питань, що є предметами відання місцевого самоврядування, значно ширше, стосується питань життєзабезпечення місцевого населення. Але відносини управління тут займають також значне місце.

Об'єднує обидва види актів властивий їм динамізм, який розуміється як «порівняно високий ступінь їх адекватності регульованим відносинам», націленість на місцеві умови, особливості. «У суспільстві виникають і розвиваються різноманітні відносини, не всі з них потребують у правовому регулюванні, і не всі з тих, що мають потребу в ньому, вимагають централізованого втручання» [7, 178]. Завжди існує шар суспільних відносин, який ефективніше регулювати на місці, ніж з центру.

Принцип децентралізації правового регулювання знаходить своє вираження в локальних і місцевих правових актах. Якщо місцеве самоврядування, як результат децентралізації публічної влади, має багато в чому політичний сенс, то можливість локального правового регулювання має насамперед економічний сенс: є умовою успішного господарювання, оскільки дозволяє враховувати специфіку підприємства, конкретні умови і потреби, що забезпечує більшу адекватність в регулюванні відносин.

Загальною вимогою до правових актів місцевого самоврядування і локальних нормативно-правових актів є їх підзаконність. «Підзаконність передбачає дотримання правотворчої компетенції, встановленого порядку прийняття, набрання чинності правових актів, відповідність, непротивіччя змісту норм положенням актів більшої юридичної сили» [6, 138].

Підзаконність локальних нормативно-правових актів доповнюється принципом їх вторинності і додатковості. Локальні норми регулюють переважно суспільні відносини, які попередньо, в диспозитивному плані, опосередковані загальними нормами, викладеними в централізованих правових актах. Але на відміну від останніх локальні нормативно-правові акти регулюють ці відносини окремо на кожному підпри-

ємстві, організації, установі, структурному підрозділу. Звідси «зміст локальних норм більш конкретний, ніж зміст загальнодержавних норм» [8, 211].

Серед характерних рис локальних нормативно-правових актів називають властивість їх норм деталізувати, конкретизувати, доповнювати загальні норми стосовно до умов даного господарства з урахуванням наявних особливостей і специфіки, а також у виняткових випадках заповнювати прогалини в централізованому регулюванні. Іншими словами, основна маса локальних норм відноситься до вторинних і зміст їх зумовлюється змістом загальних норм.

Правові акти місцевого самоврядування також можуть деталізувати, конкретизувати законодавчі положення, однак чималу частку їх складають акти первинного характеру, що приймаються з предметів ведення місцевої громади — питань, що не можуть бути предметом регулювання загальнодержавних норм.

Локальні нормативно-правові акти та акти місцевого самоврядування займають різне місце у правовій системі держави. Будучи підзаконними актами, вони відрізняються за юридичною силою. Локальні акти займають нижню сходинку в ієрархії правових актів. Акти місцевого самоврядування мають більшу юридичну силу і займають наступну, більш високу ступінь в цій ієрархії.

Локальний правовий акт місцевого самоврядування — це офіційний письмовий документ, прийнятий у встановленому порядку компетентним суб'єктом для регулювання питань місцевого значення в інтересах місцевої громади, який містить приписи нормативного, загального та індивідуального характеру, що визнані та забезпечені охороною держави.

Таким чином, можна вказати на такі відмінності між правовими актами місцевого самоврядування та локальними нормативно-правовими актами: по колу і характеру відносин, що регулюються за допомогою цих актів, за їх дією в просторі і по колу осіб; по суб'єктах, які приймають ці акти, за юридичною си-

лою, місця в правовій системі, призначенням та виконуваними функціями.

Ключові слова: локальні акти місцевого самоврядування, джерела права, локальні нормативно-правові акти.

Стаття присвячена визначенню локальних актів місцевого самоврядування. У статті на підставі комплексного аналізу теоретичної літератури автор обґрунтовує своє бачення поняття актів місцевого самоврядування.

Стаття посвячена определению локальных актов местного самоуправления в системе источников права. В статье на основе комплексного анализа теоретической литературы автор определяет свое видение понятия локальных актов местного самоуправления.

Article is devoted to the definition of the local act of local government in the system of sources of law. In the article on the basis of comprehensive analysis of the theoretical literature, the author also defines the vision concept of local act of local government.

Література

1. Батанов О. В. Муніципальне право України : [підручник] / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. — Х. : Одісей, 2008. — 528 с.

2. Батанов О. В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 4. — С. 102–108.

3. Вопленко Н. Н. Источники и формы права : учеб. пособие / Н. Н. Вопленко. — Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2004. — 102 с.

4. Кравченко В. В. Муніципальне право України : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К. : Атіка, 2003. — 672 с.

5. Лопатина С. Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // Известия вузов. Правоведение. — 2000. — № 2. — С. 42.

6. Оборотов Ю. М. Теорія держави і права (прагматичний курс) / Ю. М. Оборотов. — О. : Юрид. л-ра, 2006. — 156 с.

7. Проблемы теории государства и права : [учебник] / под ред. С. С. Алексеева. — М. : Юрид. лит., 1979. — 392 с.

8. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун. — Х. : Эспада, 2005. — 420 с.

9. Теория государства и права / [под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова]. — М. : ИНФРА-М–НОРМА, 1997. — 570 с.

10. Теория государства и права : [курс лекций] / [под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько]. — М. : Юрист, 1997. — 672 с.

11. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права: поняття юридичні ознаки, функції // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2000. — № 8. — С. 98–106.