

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

---

**Н. О. ЧУДИК**

*Наталія Олегівна Чудик, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **АКТИ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ**

Визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі соціально-економічні і політичні перетворення в суспільстві, проголошення принципу верховенства права як керівної ідеї організації та діяльності будь-яких публічно-владних структур і формування на цій основі нової демократичної державності безпосередньо пов'язані з виробленням і практичною реалізацією принципово нових підходів до прав і свобод людини і громадянина, до вирішення як загальнодержавних, так і регіональних і місцевих проблем у даній сфері.

Саме місцеве самоврядування значною мірою фіксує в собі політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення розвитку демократичного суспільства. Також на цьому рівні організації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами місцевого населення, яке поступово стає первинним суб'єктом локальних конституційно-правових відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування.

Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів і посадових осіб місцевого самоврядування є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування. Це статuti територіальних громад, рішення, прийняті на місцевих референдумах, регламенти місцевих рад, рішення місцевих рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, договори про розмежування предметів відання місцевих рад та місцевих органів виконавчої влади тощо.

Реалізація права видавати такі муніципальні акти є своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування та прямо передбачена Конституцією України, ст. 140 якої закріплює, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а ст. 144 визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, зазначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Слід зазначити, що питання щодо правової природи актів суб'єктів місцевого самоврядування, їх юридичних властивостей, класифікації, місця та ролі серед інших джерел конституційного права є одними з найменш розроблених у вітчизняній юридичній науці.

Безумовно, починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній юридичній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремі аспекти проблеми актів суб'єктів місцевого самоврядування досліджувалися у наукових працях таких вітчизня-

них вчених, як М. О. Баймуратов<sup>1</sup>, В. Р. Барський<sup>2</sup>, О. В. Батанов<sup>3</sup>, І. В. Дробуш<sup>4</sup>, В. М. Кампо<sup>5</sup>, М. І. Корнієнко<sup>6</sup>, В. В. Кравченко<sup>7</sup>, М. П. Орзіх<sup>8</sup>, О. С. Орловський<sup>9</sup>, В. П. Рубцов<sup>10</sup>, інших вчених та експертів з питань місцевого самоврядування, наявність яких свідчить про розвиток теорії муніципальної правотворчості в Україні.

Насамперед слід зазначити, що усі муніципально-правові акти є важливою формою вираження та закріплення норм локальної саморегуляції територіальних громад. Вони фіксують волю місцевого співтовариства, конституують її. Саме в муніципальних правових актах і через них проявляється та існує сукупна воля місцевих жителів. За допомогою цих документів воля, яка за своєю природою є внутрішнім, психічним явищем, виступає ззовні як волевиявлення, здатне здійснити певний ефект, спрямований на досягнення чітко визначених муніципально значущих наслідків.

За загальним правилом акт (лат. *actus* – дія, *actum* – документ) може мати вигляд, по-перше, дії, вчинку громадянина або посадової (службової) особи, або, по-друге, документа, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування або громадською організацією у межах їх компетенції<sup>11</sup>. Виходячи з цього, правові акти суб'єктів місцевого самоврядування, вчинені або прийняті (видавані) у процесі здійснення муніципальної діяльності, можуть мати вид або управлінської дії, заснованої на праві, а також вид документа. Перераховані раніше основні ознаки правового акта місцевого самоврядування значною мірою відносяться як до документів, так і дій. У рамках цієї статті ми зупинимось насамперед на аналізі правових актів-документів, які прийняті (видані) суб'єктами місцевого самоврядування.

У юридичній літературі досить багато характеристик правового акта-документа. Нерідко їх ототожнюють з поняттям нормативного акта, причому до таких актів або відносять і організаційно-розпорядчі, і індивідуальні, і інформаційні (акти роз'яснення), і багато інших документів, які прийняті (видані) суб'єктами, наділеними публічно-владними повноваженнями<sup>12</sup>.

Так, на думку А. С. Саломаткіна та К. С. Шугриної, муніципально-правовий акт – це рішення з питань місцевого значення або питань здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування законами, прийняте населенням муніципального утворення безпосередньо, органом місцевого самоврядування та (або) посадовою особою місцевого самоврядування, документально оформлене, обов'язкове для виконання на території муніципального утворення, яке встановлює або змінює загальнообов'язкові правила та має індивідуальний характер<sup>13</sup>. Муніципальні правові акти, як офіційні письмові документи, можуть бути нормативними і ненормативними (індивідуальними). Уся сукупність нормативних та ненормативних актів муніципального утворення, на їх думку, являє собою систему муніципально-правових актів.

Отже, однією з ключових ідентифікуючих характеристик усіх актів суб'єктів місцевого самоврядування є їх розуміння як документів. Документи і документування є установленою формою фіксації інформації, необхідної для управління та інших видів діяльності. Саме документ є носієм офіційної інформації. Тому серед усіх актів-документів правові акти місцевого самоврядування займають особливе місце.

По-перше, вони є основною юридичною формою реалізації завдань та функцій територіальних громад, а також органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Шляхом видання акта суб'єкт місцевого самоврядування вирішує те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає в процесі його діяльності, а також в інтересах реалізації завдань та функцій виконавчої влади. Акт може створювати юридичну основу для виникнення, зміни або припинення правових відносин, або є юридичним фактом, що безпосередньо створює умови для виникнення, зміни або припинення певних правових відносин.

По-друге, значна частина правових актів суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема рішення місцевих рад, є різновидом нормативно-правових актів. Як документ правовий акт місцевого самоврядування об'єктивує компетенцію органа чи посадової особи, наділеного публічно-владними повноваженнями, і їхню правомочність щодо прийняття (видання) правових актів. Правові акти суб'єктів місцевого самоврядування забезпечуються і гарантуються їхньою юридичною силою, що детермінує їхній обов'язковий ха-

рактер у врегульованих ними суспільних відносинах. Як джерело конституційного права, правовий акт суб'єкта місцевого самоврядування може бути джерелом відповідної галузі права з урахуванням характеру норми чи припису, який сформульований у ньому, хоча, водночас, не кожний акт суб'єкта місцевого самоврядування може бути джерелом конституційного права.

По-третє, тому що правові акти суб'єктів місцевого самоврядування входять як підзаконна ланка до єдиної системи правових актів, які офіційно визнаються та допускаються Конституцією України<sup>14</sup>.

Наприклад, згідно Основного Закону України, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (частина перша ст. 144 Конституції України), а також обов'язково доводяться до відома населення (частина одинадцята ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Так, у ст. 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»<sup>15</sup> передбачається, що рішення органів місцевого самоврядування, інші нормативно-правові акти публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих засобах масової інформації відповідних органів місцевого самоврядування, а у ст. 29 Закону України «Про інформацію»<sup>16</sup>, вказується, що доступ до відкритої інформації забезпечується не лише шляхом її систематичної публікації в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках) та поширення її засобами масової комунікації, а й безпосереднім її наданням заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Однак, на відміну від інших нормативно-правових актів, зокрема нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю<sup>17</sup> тощо, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, чинним законодавством України, зокрема, в чинних указах Президента України «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» від 27 червня 1996 р. та «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. не тільки не передбачено обов'язкової державної реєстрації нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування та порядку їх оприлюднення, а взагалі акти місцевого самоврядування не фігурують. Виключенням є Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад<sup>18</sup>, відповідно до якого передбачається наявність реєстру статутів територіальних громад, який ведеться органом, що здійснює реєстрацію статутів, за встановленою формою. Отже, факт державної реєстрації статутів територіальних громад є одним з визначальних формальних чинників, який дозволяє ідентифікувати ці акти-документи у системі актів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права.

Водночас, існуючим Порядком подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, який було затверджено наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р., такі акти-документи як статuti територіальних громад чомусь не згадуються. Тому, з метою усунення такого роду проблем та колізій, варто погодитись з точкою зору тих дослідників, які вважають, що оптимальним рішенням проблеми правових актів було би рішення про прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти в Україні»<sup>19</sup>, у якому має бути передбачений комплексний підхід до підготовки, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів.

Важливим питанням теорії актів суб'єктів місцевого самоврядування є питання щодо їх класифікації.

Критерії класифікації правових актів та порядок їх використання залежать від того, яку мету при цьому переслідують (дослідження актів, дотримання необхідних вимог, облік тощо). Але, як правило, класифікація актів здійснюється залежно від їхніх юридичних властивостей. Вона вказує на прояв ролі акту відносно правової норми, його місце у механізмі правового регулювання, юридичну функцію. Чітке уявлення про властивості та ознаки актів місцевого самоврядування слугує розумінню ролі приписів того чи іншого роду у механізмі правового регулювання. А це у свою чергу дозволить

знайти кращій підхід до вирішення питання про диференціацію правових актів місцевого самоврядування, їх поділу на нормативні та ненормативні або поєднання в одному акті нормативних та ненормативних приписів.

На наш погляд, усі акти місцевого самоврядування як локальні джерела конституційного права різняться за характером (сутністю) волевиявлення, змістом, формою, територією дії, часом дії, чинністю тощо.

Так, основним критерієм розмежування актів місцевого самоврядування є їх характер, сутність. За сутністю ці джерела конституційного права поділяються на ті, що є безпосереднім волевиявленням територіальних громад, а також актами інших суб'єктів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад; сільських, селищних, міських голів; виконавчих комітетів місцевих рад. Первинними серед них слід вважати ті акти, що безпосередньо виражають волю територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень. Похідними є ті джерела, що виражають волю відповідних територіальних громад. Це джерела конституційного права, що створюються, приймаються чи санкціонуються органами або посадовими особами місцевого самоврядування.

За змістом, тобто юридичною силою, локальні джерела конституційного права поділяються на статутні, референдні, регламентні, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які не повинні суперечити статутним і референдним джерелам. Пріоритетним є, звичайно, статутні джерела, адже статут територіальної громади (за умовою його прийняття) має найвищу юридичну силу серед актів місцевого самоврядування. Референдні акти виражають волю територіальної громади, мають вищу юридичну силу серед локальних актів муніципальної саморегуляції і виняткове коло суб'єктів правотворчості, якими насамперед є територіальні громади. Серед актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування слід виділяти рішення місцевих рад, регламенти місцевих рад, окремі розпорядження сільських, селищних, міських голів та рішення виконавчих комітетів місцевих рад.

Наступним критерієм класифікації актів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права є їх форма. За формою вираження локальні джерела конституційного права є доволі різноманітними і зумовлюються традиціями формалізації конституційно-правових норм і способами правотворчості відповідних суб'єктів місцевого самоврядування. Це нормативно-правові акти, прийняті у формі статутів територіальних громад, рішень місцевих референдумів, рішень представницьких органів місцевого самоврядування, укладені у вигляді договорів, акти інших соціальних норм тощо.

Форма вираження кожного виду локального джерела конституційного права має власну особливу структуру, тобто внутрішню побудову. Найскладнішою є форма статуту територіальної громади, який є єдиним писаним локальним джерелом конституційного права найвищої юридичної сили серед актів місцевого самоврядування на відповідній території, і умовно складається з преамбули (для інших актів місцевого самоврядування цей елемент структури джерела права майже не властивий), основної частини, прикінцевих і перехідних положень. Інші ж локальні джерела конституційного права мають простішу форму, що виражається у кількох нормативно-правових приписах з конкретного питання.

Важливим критерієм розмежування актів суб'єктів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права є територія їх дії. Означені джерела конституційного права можуть діяти на території автономії (Конституція Автономної Республіки Крим), області (рішення обласних рад), району (рішення районних рад), територіальної громади (статут територіальної громади, рішення сільської, селищної або міської ради), певної частини міста (рішення районної у місті ради) тощо.

За терміном дії акти суб'єктів місцевого самоврядування як джерела конституційного права поділяються на постійні й тимчасові. Більшість таких актів мають постійно діючий характер, тобто приймаються на невизначений термін дії. Втрата ними чинності відбувається за умови набуття чинності іншим актом місцевого самоврядування, що скасовує дію попереднього. Так, до постійно діючих актів суб'єктів місцевого самоврядування належать: статут територіальної громади (за умовою його прийняття), акти місце-

вого референдуму тощо. Водночас і ці локальні джерела конституційного права не є «вічними». Як правило, у таких актах суб'єктів місцевого самоврядування як статuti територіальних громад передбачаються умови їх зміни, доповнення чи скасування.

Тимчасові локальні джерела конституційного права діють на визначений період у чітко визначених хронологічних межах чи за визначених умов, після чого їх чинність втрачається. Зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається, що виключно на пленарних сільській, селищній, міській ради вирішуються питання щодо прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.

Запропонована класифікація актів суб'єктів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права не є вичерпною. Існують й інші критерії класифікації цих локальних джерел конституційного права. Так, на думку В. М. Кампа, практична діяльність органів місцевого самоврядування з питань муніципального статутного права нерідко заснована на інших регуляторах: звичаєвому, договірному і прецедентному статутному праві, нормах ділових стосунків<sup>20</sup>. Окрім того, він виділяє у якості самостійного джерела муніципального статутного права доктрини, тобто програми, концепції, наукові праці, які отримали офіційне визнання. Такі доктринальні джерела, вважає В. М. Кампо, можуть роз'яснити або тлумачити діючі статuti територіальних громад (коментарі до статутів), обґрунтовувати усунення виявлених у статутах територіальних громад прогалин і протиріч, висувати пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у статутах територіальних громад тощо<sup>21</sup>.

Такі підходи, незважаючи на дещо нетрадиційний характер, в цілому є виправданими як з точки зору теорії, так і практики муніципального правотворення.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що різноманітні за правовою природою акти суб'єктів місцевого самоврядування перебувають між собою в генетичних, структурних і функціональних зв'язках і утворюють систему локальних джерел конституційного права. Система таких джерел конституційного права – це сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених нормативно-правових актів, що є зовнішньою об'єктивацією волі територіальної громади та діяльності інших суб'єктів місцевого самоврядування. Пріоритетним нормативно-правовим актом місцевого самоврядування у системі локальних джерел конституційного права є статут територіальної громади.

---

<sup>1</sup> Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава: Збірн. наук. праць. – О., 1997. – С. 96–101.

<sup>2</sup> Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – О., 2006.

<sup>3</sup> Батанов О. В. Акти місцевого самоврядування як джерела конституційного права України: поняття та правова природа // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 1. – С. 52–59; Батанов О. Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування // Право України. – 2004. – № 7. – С. 30–34.

<sup>4</sup> Дробуш І. В. Локальна нормотворчість як одна з пріоритетних функцій органів місцевого самоврядування в Україні // Становлення і розвиток правової системи України. Збірн. матеріалів конф. (21 березня 2002 р., Київ). – К., 2002. – С. 47–50.

<sup>5</sup> Муніципальне статутне право. Навч. посіб. / Дуда А. В., Кампо В. М., Росіхіна В. Ю., Рубановський К. С. / За заг. ред. Кампо В. М. – К., 2005.

<sup>6</sup> Корнієнко М. Статут територіальної громади: яким він може бути? // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірн. матеріалів конф. (21–22 грудня 1998 р., Київ). – К., 1999. – С. 15–20

<sup>7</sup> Кравченко В. Статут територіальної громади як елемент правового забезпечення адміністративної та муніципальної реформ // Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні: Зб. наук. праць. – К., 1999. – Вип. 2. – С. 179–184; Лопатинський В., Кравченко В., Линник Н. Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матер. конф. (21–22 грудня 1998 р., Київ). – К., 1999. – С. 21–33.

<sup>8</sup> Орзих М. Ф. Конституционное право Украины: Учеб.-методич. пос. Ч. III. Вып. 1: Проект Устава территориальной громады города Одессы – О., 1999. – С. 14–47.

<sup>9</sup> Орловський О. Проблеми регламентації статусу органів самоорганізації населення в проектах статуту територіальної громади міста Одеси // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – О., 2001. – Вип. 12. – С. 258–263; Орловський А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловського. – О., 2007. – 160 с.

<sup>10</sup> Рубцов В. «Всякому городу – нрав і права» // Хрещатик. – 1999. – 19 січня; Рубцов В. П. Статут територіальної громади як джерело досвіду засвоєння статутного права // Актуальні проблеми державного управління. – 1999. – № 3(5). – С. 66–71.

<sup>11</sup> Акт // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.» 1998. – Т. 1: А–Г. – С. 74.

<sup>12</sup> Лопатина С. Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 46–47.

<sup>13</sup> Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Муниципальное право России: Учебник. – М., 2006. – С. 301; Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – М., 2007. – С. 55.

<sup>14</sup> Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К., 2007. – С. 577.

<sup>15</sup> Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

<sup>16</sup> Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

<sup>17</sup> Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р.; Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер: Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»; Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: Затверджений наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005.

<sup>18</sup> Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – 10 жовтня.

<sup>19</sup> Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С. 18.

<sup>20</sup> Кампо В. М. Практикум з муніципального права. Навч. посіб. Видання 2-е, доп. – К., 2003. – С. 18–19.

<sup>21</sup> Кампо В. М. Локальні джерела муніципального статутного права // Муніципальне статутне право. Навч. посіб. / Дуда А. В., Кампо В. М., Росіхіна В. Ю, Рубановський К. С. / За заг. ред. Кампо В. М. – К., 2005. – С. 46–47.

Отримано 11.09.2008

### Резюме

В статті аналізуються особливості актів суб'єктів місцевого самоуправління як джерел конституційного права. Освітлюються питання їх систематизації. Делается вывод о приоритетности статутів територіальних громад в системі актів місцевого самоуправління.