

РІШЕННЯ МІСЦЕВИХ РАД У СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Баєва Л.В., ст. викладач

Запорізький національний технічний університет

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних теоретико-методологічних проблем адміністративного права щодо питання інтерпретації джерел адміністративного права України, а саме доведенню позиції щодо визначення рішень місцевих рад як специфічного джерела адміністративного права з урахуванням їх особливостей та загальних формальних ознак.

Ключові слова: джерела права, джерела адміністративного права, особливості джерел права, місцеве самоврядування, місцеві ради, представницька демократія, рішення місцевих рад як джерела адміністративного права.

Баєва Л.В. РЕШЕНИЯ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ / Запорожский национальный технический университет, Украина

В статье анализируется актуальная теоретико-методологическая проблема административного права касательно интерпретации вопроса источников административного права Украины, а именно доказывается позиция необходимости выделения решений местных советов в качестве специфического источника административного права, с учетом особенностей и общих формальных признаков.

Ключевые слова: источники права, источники административного права, особенности источников права, местное самоуправление, местные советы, представительская демократия, решения местных советов как источники административного права.

Bayeva L.V. LOCAL COUNSELS' DECISIONS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW: THEORETICAL-METHODOLOGICAL ANALYSIS / Zaporizhzhya national technical university, Ukraine

In the article theoretical – methodological problems of administrative law are analyzed concerning interpretation of question of sources of administrative law of Ukraine, position of necessity of selection of decisions of local counsels is namely proved as a specific source of administrative law, taking into account their specific features and general formal signs.

Key words: Right sources, Sources of administrative law, the specific features of right sources, local self-government, local counsels, representative democracy, decisions of local counsels as sources of administrative law.

У світлі сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, зорієнтованих на практичну реалізацію положень Конституції щодо побудови демократичної, соціальної незалежної, правової держави, визнання особи найвищою соціальною цінністю, реформування функціонального призначення державних органів, запровадження моделі партнерських взаємовідносин особи і органів держави, особливої актуальності набуває питання нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, адже як свідчить світовий досвід саме виборні органи – головні носії самоврядних повноважень, а представницька демократія є більш професійною, аніж безпосередня демократія і, відповідно до змісту ст.5 Конституції України, ради як виборні, а, отже, і представницькі органи є органічним елементом системи влади на місцях і виступають однією з форм участі громади в управлінні суспільними та державними справами [1, 242].

Представницькі органи місцевого самоврядування – ради – є колегіальними органами загальної компетенції, які складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади депутатів, виражають їх волю, приймають від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер, і які поєднують місцеві і загальнодержавні інтереси [2, 153].

Сучасну демократичну правову державу неможливо уявити без ефективного функціонування органів державної влади та повноцінної системи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як здійснення влади на місцях, є невід'ємним елементом конституційного ладу України.

Органи місцевого самоврядування є суб'єктами адміністративно-правових відносин, оскільки, по-перше, вони вступають у ці відносини з органами виконавчої влади у випадку контролю з боку держави за виконанням ними функцій та завдань, по-друге, вони самі виступають суб'єктами державного управління, коли виконують делеговані законом повноваження.

Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування. Це статuti територіальних громад, рішення, прийняті на місцевих референдумах, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, договори про розмежування предметів відання місцевих рад та органів місцевої державної виконавчої влади тощо [3, 29].

Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання, оскільки вони є способом вираження правових норм. Вони виступають головним правовим засобом здійснення місцевим самоврядуванням владних повноважень на підвідомчій території [4, 239], саме їм належить значне сумарне місце в правовій системі сучасної демократичної держави.

У публічно-самоврядній практиці України використовуються різні правові акти: рішення сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради; рішення президії Київської міської, обласної ради; висновки і рекомендації постійних комісій ради; рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради; розпорядження сільського, селищного, міського голови; розпорядження голови районної в місті, районної, обласної ради; накази керівників відділів, управлінь.

Отже, безперечно назріла нагальна необхідність дослідити особливості рішень місцевих рад як джерела адміністративного права. Здійснення народом своєї влади як безпосередньо, так і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування означає, що і державні органи, і органи місцевого самоврядування є органами влади народу, через які народ реалізує свою волю. Зокрема це здійснюється через нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі можливо реалізувати самоврядні повноваження, вирішити питання місцевого значення обов'язкові на території відповідної територіальної громади, району, області для всіх підприємств, установ, організацій, посадових осіб, громадян, громадських об'єднань.

Проведені дослідження дозволяють стверджувати, що на сучасному етапі рішення місцевих рад як джерела адміністративного права, вивчаються, на жаль, фрагментарно, що слід визнати суттєвим недоліком, який негативно впливає як на подальші доктринальні дослідження, так і на нормотворчу діяльність у відповідній сфері. Задля його усунення можливим вбачається використання загальних теоретичних положень стосовно джерел права, джерел адміністративного права, сформульованих у вітчизняній правовій науці з обов'язковим урахуванням специфіки рішень місцевих рад.

Мета статті – на підставі узагальнюючого аналізу теоретичних підходів до визначення джерел адміністративного права та їх характерних ознак, визначити специфічні особливості рішень місцевих рад як джерел адміністративного права.

Таким чином, перш за все, необхідно звернутись до теоретичного визначення поняття «джерело права», яке ґрунтується на досягненнях загальної теорії права. Необхідно відзначити, що дана теоретична конструкція досить детально досліджена в наукових працях: М.Г. Александрова, С.Л. Зивса, Д.А. Керимова, С.Ф. Кечек'яна, Н.Н. Онищенко, С.С. Алексеева, С.І. Вільнянського, О.В. Міцькевіча, І.Б. Новицького, Ю.О. Тихомирова, Л.С. Явича, О.М. Якуби.

Незважаючи на значну зацікавленість учених означеною проблемою, питання джерел права, як уявляється, недостатньо вивчені та проаналізовані. На цю обставину звертає увагу П.С. Пацурківський, який досліджуючи джерела фінансового права, пише, що "вона (тобто ця проблема) дуже відстала від потреб практики фінансової діяльності, так і фінансово-правової теорії і перебуває на рівні розвитку, що ще досягла майже півстоліття тому" [5, 46].

Проведені дослідження дозволяють констатувати, що в юридичній літературі існують різні підходи до поняття «джерело права». Проте традиційно під ним розуміють зовнішню форму вираження правових норм. Існує думка, що джерелом права є і способи, якими державні органи беруть участь у правотворенні. Тобто дане поняття розглядається як з позиції буття права, так і його встановлення.

Визначаючи поняття «джерело права», дослідники ґрунтуються на одній або декількох його ознаках. Зокрема, під джерелом права розуміють втілений у певній зовнішній формі й

наділений юридичною силою державно-владний припис, за допомогою якого регулюються та охороняються суспільні відносини [6, 78].

О.А. Лук'янова розуміє під джерелами права нормативно-правові акти органів держави, а також недержавних організацій, що наділені правотворчими функціями, які є формою вираження волі всього народу, виступають єдиними носіями правових норм і надають їм загальнообов'язкового значення [7, 78].

В.О. Котюк зазначає, що термін може бути багатозначним та включати наступні значення:

- а) сили, яка творить право;
- б) матеріалів, які покладені в основу того чи іншого законодавства;
- в) історичної пам'ятки, яка колись мала значення діючого права;
- г) засобів пізнання права [8, 34-35].

В. Міцькевич, І. Новицький розглядають джерела права одночасно «як способи, форми встановлення правових норм та форми їх виразу» [9-10].

У вітчизняній адміністративно-правовій науці досить детально досліджено питання «джерело адміністративного права». На думку В.Б. Авер'янова, джерела адміністративного права треба розуміти як зовнішні форми встановлення і вираження адміністративно-правових норм – акти правотворчості державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їхньої встановленої законодавством компетенції, а також міжнародні угоди (договори) і міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною [11, 141].

У фундаментальному дослідженні О.В. Константія «Джерела адміністративного права» вчений узагальнює підходи щодо визначення співвідношення понять «джерело права - джерело адміністративного права» та доходить висновку, що проведений аналіз проблем правотворчої діяльності державних органів та форм прояву адміністративно-правових норм дозволяє сформулювати поняття джерел адміністративного права. Ними є зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад, а іноді громадських організацій [12, 33].

Отже, узагальнюючи підходи вчених-адміністративістів, можна зробити висновок, що помітне місце серед джерел адміністративного права посідають акти органів місцевого самоврядування, у тому числі так звані загальнообов'язкові рішення. Звичайно, вони мають локальний характер, однак у них вирішуються (регулюються) важливі питання місцевого, регіонального значення, що надає підставу стверджувати, що рішення місцевих рад, прийняті в межах встановленої законодавством компетенції, є окремим специфічним джерелом адміністративного права.

Для доведення даної позиції необхідним вбачається проаналізувати загальні та специфічні ознаки рішень місцевих рад як джерел адміністративного права, адже кожне джерело адміністративного права відрізняється від інших своїми особливостями, обумовленими цільовою спрямованістю й змістом норм, які його становлять. Рішення місцевих рад для адміністративного права буде джерелом лише в тій частині, котра має адміністративно-правовий характер.

Дослідженню джерел права з урахуванням особливостей їх місця та ролі в сучасних процесах глобалізації та інтеграції правових систем присвячене ґрунтовне монографічне дослідження Н.М. Пархоменко «Джерела права: проблеми теорії та методології» [13]. На її погляд, при висвітленні однієї з актуальних теоретико-методологічних проблем юридичної науки – інтерпретації джерел права на засадах плюралістичного підходу, слід звертати увагу на загальні ознаки джерел права:

- 1) публічність – джерела права, які в комплексі утворюють систему, приймаються суб'єктами правотворчості і діють щодо осіб, що знаходяться в межах юрисдикції;
- 2) формальність – джерела права являють собою сукупність відповідним чином оформлених документів – правових актів (за виключенням правових звичаїв). Причому обов'язковою

умовою набрання джерелами права юридичної сили є наявність відповідних реквізитів (назви, вказівки місця і часу прийняття та ін.);

- 3) нормативність;
- 4) юридична сила – джерела права, що утворюють систему, розташовуються в порядку послідовного убування юридичної сили. Основним за юридичною силою джерелом права є Конституція, яка виступає як документ, що володіє вищою юридичною силою;
- 5) обов'язковість, гарантованість та безпосередній зв'язок з державою – джерела права приймаються від імені держави, або з її дозволу, їх реалізація забезпечується за допомогою системи державних гарантій і санкцій;
- 6) безпосередній зв'язок джерел права з колом суб'єктів, простором і часом, формується на базі діючих у даний часовий період і в даній державі джерел права і, відповідно, безпосередньо залежить від цих «змінних величин» [13, 110].

Таким чином, завдяки з'ясуванню основних ознак джерел права у формально-юридичному розумінні з'являється можливість визначити ознаки та особливості рішень місцевих рад.

Рішення місцевих рад мають публічний характер, оскільки вони приймаються суб'єктами правотворчості, що належать до публічних органів влади (органів місцевого самоврядування) і діють щодо всіх осіб, які знаходяться в межах територіальної громади.

Формальність рішень місцевих рад проявляється в тому, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми приймають і виконавчі комітети ради.

Рішення ради приймають на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу ради (крім деяких випадків, передбачених чинним законодавством). Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк уведення цих рішень у дію.

Рішення виконавчого комітету приймають на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету й підписують сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті ради.

Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування обов'язково доводять до відома населення, як реалізація принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Предметом регулювання та сферою впливу рішень місцевих рад є чітко визначені п.44, 45 ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст.5 Кодексу про адміністративні правопорушення питання. Зокрема, рішеннями місцевих рад встановлюють загальнообов'язкові правила з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями.

Ще однією особливістю рішень місцевих рад є різноманітність їх форм.

Місцеві ради, у межах своїх повноважень, приймають нормативні акти у формі рішень у вигляді ухвал, доручень, звернень, заяв, статутів тощо.

Так, ухвала – це рішення ради, прийняте в межах її компетенції для досягнення певної цілі, що спричинює певні юридичні наслідки. Ці рішення є обов'язковими для виконання на території, підвідомчій раді.

Доручення – рішення ради, що стосується органу чи посадової особи ради, і містять зобов'язання або повноваження одноразової дії.

Звернення – рішення ради, звернення до не підпорядкованих їй суб'єктів із закликом до певних дій або ініціатив.

Заяви – рішення ради, що містить у собі виявлення позиції ради з певних питань.

Таким чином, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що рішення місцевих рад займають вагоме місце серед джерел адміністративного права України. Специфічними ознаками та особливостями рішень місцевих рад у системі джерел адміністративного права є

публічний характер, формальність, гласність рішень, чітко визначений предмет регулювання та різноманітність форм (ухвали, доручення, звернення, заяви, статuti тощо).

ЛІТЕРАТУРА

1. Муніципальне право України: підручник / Кол. авт.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
2. Муніципальне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького – Стер. вид. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
3. Батанов О.В., Волошин Ю.О., Маліков С.В. Статут територіальної громади: проблеми теорії практики. Статут територіальної громади Маріуполя / За загальною редакцією В.Ф. Погорілка. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Маріупольський гуманітарний інститут, 2004. – 192 с.
4. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: ЭСПАДА. – 2004. – 304 с.
5. Пацурківський П.С. Проблеми теорії фінансового права. – Чернівці: ЧДУ, 1998. – 275 с.
6. Источники современного российского права: некоторые проблемы систематизации [„Актуальные пробл. теории и истории государства и права”] Материалы междунар. науч.-теорет. конф. – Санкт-Петербург; (24 декабря 2003 г.) – Ч. 1 / Под общ. ред. В.П. Сальникова, Р.А. Ромашова. – СПб: Санкт-петерб. ун-т МВД России, 2004. – С. 140.
7. Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права / Е.А. Лукьянова. – М.: Моск. гос. ун-т, 1988. – С. 15.
8. Котюк В.О. Теорія права: Навчальний посібник / В.О. Котюк. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
9. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства / А.В. Мицкевич. – М.: Юрид. лит., 1967. – 175 с.
10. Новицкий И.В. Источники советского гражданского права / И.В. Новицкий. – М.: Госюриздат, 1959. – 160 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
12. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: дис. к.ю.н. 12.00.07 Константи́й Олександр Володимирович. – Х., 2000. – 170 с.
13. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології. Монографія. – К.: ТОВ «Видавництво „Юридична думка”», 2008. – 336 с.

УДК 342.3: 061.1: 316.462 (477)

ПРОФЕСІЙНІ ПРАВНИЧІ ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ ТА ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ РІЗНОВИДІВ ВЗАЄМОДІЇ

Віхляєв М.Ю., аспірант

Запорізький національний університет

У цій статті здійснюється ґрунтовне дослідження правових аспектів взаємодії професійних правничих громадських організацій України та органів державної влади, пропонується кваліфікаційний розподіл