

Муніципальне право

УДК 342.81

**Потапенко Сергій Анатолійович**

*спеціаліст юридичного відділу*

*Білоцерківська районна рада;*

*аспірант юридичного факультету*

*Академії праці, соціальних відносин і туризму*

**Потапенко Сергей Анатоліевич**

*специалист юридического отдела*

*Белоцерковский районный совет;*

*аспирант юридического факультета*

*Академии труда, социальных отношений и туризма*

**Potapenko Sergei**

*Specialist of Legal Department*

*Bila Tserkva District Rada;*

*Post-Graduate Student of Faculty of Law of the*

*Academy of Labor, Social Relations and Tourism*

**ПОНЯТТЯ АКТИВ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ, ЇХ ОЗНАКИ ТА ПРОБЛЕМИ  
ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ  
ПОНЯТИЕ АКТОВ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИХ ЧЕРТЫ И ПРОБЛЕМЫ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

## **CONCEPT OF ACTS OF ORGANS AND PUBLIC SERVANTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT, THEIR SIGN AND PROBLEM OF LEGISLATIVE DETERMINATION**

***Анотація.** Ця стаття присвячена дослідженню актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, аналізу їх розробки, прийняття, зовнішнього вираження, набрання чинності, а також проводиться їх класифікація. Розглянуто визначення цих актів науковцями, проведено їх порівняльний аналіз. Надається авторське визначення поняття «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування», під якими розуміється не окремо дія або документ, а їх єдність, як форми та змісту, як процес діяльності депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування, який є основною організаційно-правовою формою реалізації ними наданих законом повноважень. Розкриваються їх основні ознаки, проводиться порівняльний аналіз між нормативно-правовими та іншими актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Висвітлюються проблеми законодавчого регулювання зовнішнього вираження, підписання та введення в дію даних актів. Обґрунтовується необхідність вдосконалення законодавства, з метою створення єдиного підходу підготовки, прийняття, зовнішнього вираження та набрання чинності цими актами. Автором формулюються відповідні пропозиції щодо внесення змін до законодавства, яке регулює місцеве самоврядування в Україні.*

***Ключові слова:** правовий акт, нормативно-правовий акт, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, ненормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.*

**Аннотация.** Эта статья посвящена исследованию актов органов и должностных лиц местного самоуправления, анализу их разработки, принятия, внешнего выражения, вступления в силу, а также проводится их классификация. Рассматривается определение этих актов учёными, проводится их сравнительный анализ. Дается авторское определение понятия «акты органов и должностных лиц местного самоуправления», под которыми понимается не отдельно действие или документ, а их единство, как формы и содержания, а именно как процесс деятельности депутатов и должностных лиц органов местного самоуправления, который является основной организационно-правовой формой реализации данных им законом полномочий. Раскрываются их основные признаки, проводится сравнительный анализ между нормативно-правовыми и другими актами органов и должностных лиц местного самоуправления. Освещаются проблемы законодательного регулирования внешнего выражения, подписания и введения в действие данных актов. Аргументируются необходимость усовершенствования законодательства с целью создания единого подхода подготовки, принятия, внешнего выражения и вступления в силу этих актов. Автором формулируются соответствующие предложения относительно внесения изменений в законодательство, которое регулирует местное самоуправление в Украине.

**Ключевые слова:** правовой акт, нормативно-правовой акт, акты органов и должностных лиц местного самоуправления, нормативно-правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, ненормативно-правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления.

**Summary.** This article is devoted to the study of acts of bodies and officials of local self-government, analysis of their development, adoption, external

*expression, entry into force, as well as their classification. The definition of these acts by scientists is considered, their comparative analysis has been carried out. Author's definition of the concept of "acts of bodies and officials of local self-government" is provided, which means not an act or a document, but their unity as form and content, as a process of activity of deputies and officials of local self-government, which is the basic organizational and legal form the realization of their statutory powers. Their main features are revealed, a comparative analysis is conducted between normative-legal and other acts of organs and officials of local self-government. The problems of legislative regulation of external expression, signing and putting into operation of these acts are covered. The necessity to improve the legislation is grounded in order to create a unified approach to the preparation, adoption, external expression and entry into force of these acts. The author formulates relevant proposals for amending the legislation governing local self-government in Ukraine.*

**Key words:** *legal act, normative legal act, acts of bodies and officials of local self-government, normative acts of bodies and officials of local self-government, non-normative acts of bodies and officials of local self-government.*

**Постановка проблеми.** Правові акти, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування є засобом реалізації їх повноважень та важливою нормативною умовою саморегуляції територіальної громади. Вони відіграють головну роль у механізмі регулювання суспільних відносин на місцевому рівні та виступають правовим засобом здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. Це дії та рішення, які оформлюються у вигляді актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Однак слід відмітити, що унормування процедур розробки, прийняття, зовнішнього вираження та набрання чинності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування ще не достатньо висвітлено у сучасній юридичній

літературі та на законодавчому рівні, що створює значні проблеми при реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Тому, сьогодні вкрай необхідний комплексний, науковий підхід для формування правової регламентації цих процедур.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання нормотворчої діяльності місцевих рад, їх виконавчих комітетів та посадових осіб у 50-80 роках минулого століття досліджували такі радянські вчені, як Р.О. Халфіна [7], С. Алексеев [8], В.М. Корельський [20], В.Ф. Мелашенко [15], Р.Ф. Васильев [10], С.Ф. Зівс [25] та ін. Однак для радянської та пострадянської юридичної науки традиційним було положення про те, що норма права – це правило поведінки, яке «виходить від держави», а нормативно-правовий акт – це «акт правотворчих органів держави». Слід відмітити, що дослідження проведені цими вченими не втратили свого значення, однак вони потребують переосмислення з врахуванням сучасних умов.

Серед сучасних дослідників актів органів місцевого самоврядування слід відмітити праці вчених В.В. Кравченка [11], Ю.М. Тодици [21], А.Є. Гавришева [24], О.Ф. Скакун [14], М.О. Петришиної [26], О.В. Батанова [9] та ін.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Основною метою нашого дослідження є розкриття змісту та обсягу поняття «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування», а також формулювання пропозицій щодо законодавчого удосконалення процедур їх розробки, прийняття, зовнішнього вираження та набрання чинності.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування» є різновидом поняття «правового акту», який належить до найбільш поширених правових понять у юридичній науці та практиці. Тому спочатку розглянемо зміст поняття «правовий акт» у теорії держави і права, та рухаючись від загального до конкретного

розглянемо такі поняття як, «нормативно-правовий акт», «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування», «нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування», «ненормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

Так, на думку С.С. Алексеева термін «правовий акт» багатозначний. Цим терміном визначається:

- дія (поведінка), як правило, правомірна, тобто юридичний факт, що є підставою для тих чи інших правових наслідків;
- результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), що увійшов у правову тканину внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової або автономної діяльності суб'єктів;
- юридичний документ, тобто зовнішньо словесно-документально оформлене вираження волі, що закріплює правомірну поведінку і її результат [8, с. 192].

По Р.Ф. Васильєву поняття «правового акту» визначається через такі поняття, як «дія-волевиявлення», «вольова дія», «документ», «письмовий документ», «зовнішній вираз волі», «засіб виразу рішень» тощо [10, с. 4].

О.Г. Мурашин визначає правовий акт, як письмовий документ, прийнятий уповноваженим суб'єктом права (державним органом, органами місцевого самоврядування, інститутами місцевої демократії), що має офіційний характер і обов'язкову силу, що виражає владні веління і спрямований на регулювання суспільних відносин [12, с. 97].

На думку О.Ф. Скакун правовий акт – акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних

осіб за скоєне ними правопорушення. Він оформляється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акта-документа) [13, с. 311-312].

Зазначимо, що в юридичній науці не існує єдиного визначення поняття «правовий акт». Аналіз наведених вище визначень цього поняття дозволяє зробити ряд висновків. Здебільшого теоретики права в якості родової ознаки правового акту називають поняття «вольова дія», «акт-волевиявлення» (рішення), «документ», «письмовий документ», «юридичний документ». Однак більшість науковців визначають поняття «правовий акт» виходячи із родової ознаки «письмовий документ». На нашу думку слово «письмовий документ» в цьому контексті виявляється менш підходящим, оскільки воно означає «матеріальну форму відображення, поширення, використання і зберігання інформації, яка надає їй юридичної сили» [22]. Безумовно, зазначення того, що правовим актом є письмовий документ вірно відображає чим він є у своїй завершальній стадії, але не пояснює чим був правовий акт до його зовнішнього закріплення. Правовий акт це не просто письмовий документ, а результат діяльності уповноваженого суб'єкта.

Визначення правового акту лише через родову ознаку «вольова дія» чи «акт-волевиявлення» також на нашу думку є звуженим визначенням, яке не повністю розкриває зміст цього поняття.

Отже, в юридичній літературі поняття «правовий акт» визначається або як письмовий документ у формі рішення (зовнішній вираз волі), прийнятий уповноваженим суб'єктом, що встановлює, змінює чи скасовує правові норми, або, як правомірна дія уповноваженого суб'єкта, яка виражає його волю. Але слід звернути увагу на те, що в юридичній літературі досі не проведений порівняльний аналіз цього поняття у різних його значеннях. На нашу думку проведення такого аналізу надасть нам можливість більш змістовно розкрити сутність поняття «правовий акт».



По-перше, слід звернути увагу на те, що прийняттю будь-якого правового акту передують стадія його підготовки, розробки та обговорення у порядку, визначеному процедурно-процесуальними нормами. Це обумовлено тим, що саме за допомогою правових актів у правову систему держави вводяться нові правові норми або змінюються чи відміняються застарілі. Правовий акт є формою існування правових норм, місцем їх буття. Тому, перед прийняттям правового акту спочатку надається відповідна мовна, логічна, граматична та графічна основа. Вся ця діяльність складається із сукупності дій уповноважених не те осіб, які використовують прийоми і правила юридичної техніки та керуються чинним законодавством. Всі дії, які передують прийняттю правового акту можна назвати по різному, як «вольова дія», «дія-волевиявлення», «акт-волевиявлення», тобто з'ясовується, що це одне із значень, яке входить у обсяг поняття «правовий акт». Але насправді це дії, які «природно» передують прийняттю будь-якого правового акту.

По-друге, розглядаючи правовий акт лише як правомірну дію уповноваженого суб'єкта, яка виражає його волю, слід зазначити, що їй повинен бути наданий відповідний зовнішній вираз, як правило у словесно-документальній формі, щоб її можна було довести до відома осіб, яким вона адресована, інакше це виключить одну із ключових ознак норм права – формальну визначеність. Отже, у завершальній стадії воля уповноваженого суб'єкта знаходить свій зовнішній вираз у формі письмового, правового документу.

Проведений аналіз дає нам підстави стверджувати, що обидва розглянуті нами значення поняття «правовий акт» є послідовними діями та складовими етапами єдиного процесу, результатом якого є прийняття правового акту. Відповідно до властивої праву єдності змісту та форми, змістом правового акту є воля уповноваженого суб'єкта, а його формою є зовнішнє вираження у вигляді письмового, правового документу. Це дві



невід'ємні сторони одного явища - правового акту, які не можна відокремлювати. За таким підходом ми даємо наступне авторське визначення поняття «правовий акт».

Правовий акт – це визначений нормами права процес діяльності уповноваженого суб'єкта, який складається з послідовних дій по підготовці, обговоренню та прийняттю рішення у формі письмового документу, що встановлює, змінює або скасовує правові норми, має офіційний характер і обов'язкову силу.

Далі, рухаючись за предметом нашого дослідження розглянемо суть та основні ознаки актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Згідно Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1, ст. 5]. Вона установлює, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування [1, ст. 7]. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [1, ст. 144].

Положення Основного закону України дають підстави для висновку, що всі правові акти, які приймаються в державі безпосередньо народом, або його представниками на загальнодержавному чи місцевому рівнях, утворюють єдину систему джерел права. Отже, акти місцевого самоврядування поряд із Конституцією та законами України, міжнародними договорами, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами центральних органів виконавчої влади та розпорядженнями місцевих державних адміністрацій утворюють самостійну підсистему підзаконних актів в Україні.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування є різновидом актів місцевого самоврядування. Вони є правовою формою здійснення повноважень органами місцевого самоврядування. Практика свідчить про те, що найбільша частина питань місцевого значення та виконання делегованих повноважень регулюється саме цими актами.

Доповнюючи положення Основного закону України ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. На думку В.М. Мелашенко визначальною рисою співвідношення нормативних та ненормативних актів є відмінності між ними. Головною з них є властивий нормативним актам правотворчий зміст, нормативний характер їх приписів, у той час як головною особливістю ненормативних (індивідуальних) актів є їх спрямованість на регулювання конкретних відносин [15, с. 15].

Слід звернути увагу на те, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші Закони не містять нормативного визначення поняття «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування». У юридичній літературі, на жаль, ми знаходимо невелику кількість праць, у яких би комплексно вивчались питання юридичної природи актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх визначення, суттєвих ознак, місця та ролі у правовій системі держави.

В.В. Кравченко і М.В. Пітцик визначають акти місцевого самоврядування, як владний припис уповноваженого суб'єкта місцевого самоврядування, який відповідно до закону регулює відносини у сфері місцевого самоврядування шляхом встановлення, зміни чи скасування правових норм [11, с. 198].

Аналіз нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про те, що найбільш численну групу актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування складають нормативні акти. Більшість

авторів наукових праць з права вважають, що актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування є саме нормативні акти, тому, що саме вони встановлюють норми права. Однак у юридичній літературі немає єдиного загального визначення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Українські правники висловлюють наступні думки з цього приводу.

О.Ф. Скакун під нормативним актом органів місцевого самоврядування розуміє акт-документ (постанова, рішення), що видається в межах компетенції органу місцевого самоврядування, який містить норми права, обов'язкові для населення самоврядних територій, а також організацій та установ, які діють у межах цих територій [14]. Л.Л. Богачева визначає нормативні акти органів (посадових осіб) місцевого самоврядування як письмові офіційні документи, прийняті правомочними суб'єктами (місцевими радами, головами рад), які мають обов'язкову силу, виражають владні веління і спрямовані на регулювання суспільних відносин [16]. На думку Ю.В. Делія під цими актами слід розуміти підзаконні акти, видані органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції, які за своїм змістом відповідають чинному законодавству або прийняті на виконання законів [17, с. 119]. За визначенням І.О. Биля, це сукупність нормативних актів, які приймаються з питань місцевого значення в межах Конституції і законів України всіма суб'єктами місцевого самоврядування [18]. В.Р. Барський вважає, що нормативно-правовий акт місцевого самоврядування є офіційним документом, прийнятим безпосередньо територіальною громадою або представницьким органом місцевого самоврядування в межах предмета відання місцевого самоврядування, у визначеній процедурно-процесуальній формі, який спрямований на встановлення, зміну, доповнення або скасування правових норм як загальнообов'язкових, розрахованих на багаторазове застосування приписів [19, с. 115].

Проаналізувавши функції і повноваження органів місцевого самоврядування, врегульовані Конституцією України та іншими законами України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти, передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію [4, п. 4]. Така позиція повністю узгоджується з положеннями Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», який відносить до регуляторних актів нормативно-правовий акт та інший письмовий документ, прийнятий регуляторним органом незалежно від того чи вважається цей документ нормативно-правовим актом [2, ст. 1].

Слід звернути увагу на те, що закон [3, ст. 59], та Конституційний Суд України [4, п. 4] відносять до актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування як акти, які розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово (нормативні) так і акти, які передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи (ненормативні). Тобто визначальним для них є, по-перше, суб'єкти прийняття, по-друге, локальний характер дії в межах території адміністративно-територіальної одиниці, по-третє, вони встановлюють, змінюють, доповнюють, призупиняють чи припиняють норми права, розраховані на широке коло осіб або конкретні приписи звернені до окремого суб'єкта, які застосовуються одноразово.

Виходячи з приписів ч. 2 ст. 19 Конституції України, законодавство вичерпно визначає предмети відання та повноваження органів та посадових

осіб місцевого самоврядування для реалізації мети та завдань місцевого самоврядування. Кожен орган та посадова особа місцевого самоврядування наділений законом власними (самоврядними) або делегованими повноваженнями, які не пересікаються між собою. Правовою формою реалізації цих повноважень є рішення органу або посадової особи місцевого самоврядування у вигляді письмового документу, які приймаються у визначеній законом та регламентами рад процедурно-процесуальній формі. Тому законодавець на відміну від позицій науковців під актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначає всі акти, які приймаються цими суб'єктами у межах їх повноважень.

Отже, акт органу або посадової особи місцевого самоврядування – це визначений процедурними нормами процес діяльності депутатів ради, посадових осіб місцевого самоврядування, який складається з послідовних дій по підготовці, обговоренню та прийняттю рішення у формі письмового документу в межах їх власних або делегованих повноважень, що встановлює, змінює, доповнює, призупиняє або скасовує правові норми чи конкретні приписи, має офіційний характер і обов'язкову силу в межах території ради.

Означимо основні ознаки актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

1. Суб'єктами їх прийняття є представницький орган ради, виконавчий комітет ради, виконавчі органи ради (управління, відділи), сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради.
2. Вони приймаються або видаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування в межах їх власних чи делегованих повноважень, визначених Конституцією і законами України.
3. Вони приймаються або видаються за спеціальною процедурою, визначеною законом, статутом громади, регламентом ради,

положенням про управління або відділ (нормотворча ініціатива, розробка, обговорення, прийняття, підписання, оприлюднення, набрання чинності).

4. Вони є письмовим документом у формі рішення, розпорядження або наказу, викладеного на офіційному бланку із зображенням на ньому державного герба України, дати, місця прийняття, містять мотивувальну та резолютивну частину, підпис уповноваженої посадової особи та печатку органу місцевого самоврядування.
5. Вони регулюють суспільні відносини шляхом встановлення, зміни, доповнення, призупинення або скасування норма права (прав і обов'язків).
6. Мають підзаконний офіційний характер та є обов'язковими для всіх фізичних і юридичних осіб, установ та організацій, які розташовані на території ради.
7. Обов'язково оприлюднюється шляхом опублікування в офіційних засобах масової інформації або на сайті ради.
8. Можуть бути зупинені або скасовані за рішенням органу чи посадової особи місцевого самоврядування або у судовому порядку.
9. Їх виконання та дотримання забезпечується можливістю застосування державного примусу.

На нашу думку наведене визначення та ознаки актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування повністю відображує їхню суть та правову природу, як самостійного різновиду підзаконних актів України. Їх можна класифікувати за: 1) видами; 2) суб'єктами прийняття; 3) підставами прийняття; 4) порядком прийняття; 5) дією в просторі й часі; 6) характером, змістом і особливостями відносин, що підлягають врегулюванню [23].

Виходячи з положень Конституції та законів України до актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування можна віднести: 1) статут територіальної громади; 2) рішення ради; 3) розпорядження сільського,

селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради; 4) рішення виконавчого комітету ради; 5) накази начальників управлінь, відділів та інших виконавчих органів ради; 6) постанови адміністративних комісій сільських, селищних, міських рад.

Слід звернути увагу на те, що староста, як виборна посадова особа місцевого самоврядування на яку законом покладається досить широкий обсяг повноважень: представляти інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; брати участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням; брати участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища...[3, ст. 54-1], відповідно до законодавства не має права видавати розпорядження, приймати накази або інші рішення на реалізацію покладених на нього завдань. Це свідчить про відсутність законодавчого забезпечення дієвості повноважень старости, який лише номінально представляє інтереси старостинського округу.

Залежно від форми актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування розрізняють: 1) статут; 2) рішення; 3) розпорядження; 4) наказ; 5) регламент; 6) положення; 7) програма; 8) правила; 9) план; 10) інструкція; 11) постанова (адміністративної комісії); 12) адміністративний договір.

Залежно від характеру правового регулювання розрізняють акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування: 1) нормативно-правові; 2) індивідуальної дії; 3) змішані.

Ураховуючи характер виконуваних повноважень розрізняють акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що: 1) приймаються з вирішення питань місцевого значення; 2) приймаються з метою реалізації делегованих повноважень, переданих у порядку, визначеному законом.



Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які приймаються в межах делегованих повноважень мають особливий характер, оскільки їх прийняття здійснюється у сфері предметів відання, які зберігаються за органами державної влади. О.Г. Гавришев з цього приводу зазначає, що муніципальна нормотворчість, що здійснюється у сфері реалізації окремих державних повноважень, характеризується іншою природою порівняно з нормотворчістю з питань місцевого значення [24].

Згідно Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади [1, ст.143]. Делегування повноважень є важливим конституційно-правовим інститутом, що являє собою передачу повноважень від одного суб'єкта владних повноважень іншому. Делегування повноважень не є формою остаточної їх передачі. Вони залишаються повноваженнями органу від якого вони делеговані, і можуть бути повернені або замінені. При цьому ні на рівні органів влади Автономної Республіки Крим, ні на рівні органів місцевого самоврядування Конституція України не встановила обмежень щодо зміни або повернення законом органом виконавчої влади делегованих повноважень [5, ч. 8].

Делеговані повноваження виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, визначені у Главі 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», їх нараховується 83. Слід звернути увагу, що більшість делегованих повноважень незважаючи на те, що вони не відносяться до предметів відання органів місцевого самоврядування, вирішуються саме в інтересах місцевих жителів – членів територіальної громади. Серед них можна виділити наступні: здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форми власності [3, пп. 1 п. «б» ч. 1 ст. 28]; встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній

території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форми власності [3, пп. 4 п «б» ч. 1 ст. 30]; забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти і медичного обслуговування на відповідній території, можливості отримання освіти державною мовою...[3, пп. 1 п. «б» ч. 1 ст. 32] та ін.

В Україні фактично відбулося лише визнання наявності питань місцевого значення. Законодавче визначення питання місцевого значення набули лише у вигляді повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, тобто опосередковано. Питання місцевого значення (об'єкти муніципальної влади) доцільно було б визначити як питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів територіальної громади [9, с. 497]. З огляду на це законодавче розмежування повноважень на власні та делеговані є лише умовним, а тому всі акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які приймаються на їх виконання, у широкому розумінні, вирішують саме питання місцевого значення.

Далі рухаючись за темою нашого дослідження звернемо увагу на те, що положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначає процедури розробки, обговорення, прийняття, підписання, набрання чинності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх структури та реквізитів. Відповідно до ч. 15 ст. 46 цього Закону, порядок скликання сесій ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішення і затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії ради визначаються регламентом ради з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Законодавство не містить нормативного визначення поняття «регламент ради», не передбачає його структури та реквізитів. В юридичній літературі також існують різні думки щодо визначення цього поняття. Одні

вчені вважають, що регламент місцевого представницького органу не може бути віднесений до нормативно-правових актів, оскільки він видається на підставі юридичних фактів і юридичних норм, визначає права, обов'язки і міру юридичної відповідальності конкретних осіб, спрямований на регламентацію діяльності представницького органу і доводять, що він є правозастосовним актом [20]. Інші обґрунтовують, що регламент представницького органу місцевого самоврядування є нормативним правовим актом, обов'язковим для виконання на відповідній території [11, с. 129].

На думку Ю.М. Тодики свідченням належності регламенту місцевої ради до групи муніципальних нормативно-правових актів є його юридичні ознаки, а саме:

- 1) регламент є результатом нормотворчої діяльності компетентного представницького органу місцевого самоврядування;
- 2) містить норми права, тобто правила поведінки загального характеру, які діють безперервно в часі відносно необмеженого кола осіб і випадків, що підлягають його дії;
- 3) має абстрактний обов'язковий для виконання характер, а не характер обов'язковості тільки для однієї конкретної особи чи конкретної життєвої ситуації;
- 4) виражає метод абстрактно-правового, а не індивідуального, казуального регулювання [21].

Оформлення управлінських документів, загальні вимоги до їх тексту, їх погодження, підписання та затвердження врегульовано Правилами організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затвердженими Наказом Міністерства Юстиції України від 18 червня 2015 року № 1000/5 [6]. Даний підзаконний акт містить диспозитивні норми, які можуть бути застосовані в органах місцевого самоврядування

при розробці та прийнятті актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Однак ці норми мають уніфікований загальний характер та не враховують всі особливості актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Відсутність законодавчого визначення структури та обов'язкових положень регламенту ради на практиці приводить до того, що місцеві ради затверджують їх на власний розсуд. Тому процедури нормотворчої ініціативи, розробки, обговорення, прийняття, підписання, оприлюднення, набрання чинності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також їх структура та реквізити в кожній раді відрізняються повнотою оформлення та деталізацією. Це свідчить про відсутність єдиного законодавчого підходу у розробленні та оформленні регламенту ради. На нашу думку це питання з необхідністю потребує вирішення шляхом внесення змін до законодавства.

Необхідним елементом, з яким закон пов'язує момент набрання чинності акту органу та посадової особи місцевого самоврядування є його підписання уповноваженою посадовою особою [3, ч. 16, ст. 46]. Тоді незрозумілою є позиція законодавця, який у ч. 4 ст. 59 Закону [3] зазначив, що «якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності».

Отже, рішення ради набирає чинності з моменту його ухвалення двома третинами депутатів від загального складу ради, чи вже після того як його підпише сільський, селищний, міський голова? Також незрозуміло чи набирає таке рішення чинності якщо сільський, селищний, міський голова його знову не підпише? Це прогалина законодавства, яка потребує відповідного регулювання.

Законодавець зазначив, що «рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть

бути скасовані відповідною радою» [3, ч. 9, ст. 59]. Виходячи з цього виникає питання чи може рада скасувати рішення виконавчого комітету ради з питань віднесених до делегованих повноважень виконавчих органів ради? Однозначно незрозуміло.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Проведене нами дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

- 1) акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування мають розглядатися, як процес діяльності депутатів ради, посадових осіб місцевого самоврядування, який складається з послідовних дій та прийняття рішення у формі письмового документу, як єдність змісту та форми, як дві сторони однієї суті, а не лише як письмовий документ;
- 2) за своєю юридичною природою акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування це підзаконні правові акти, тому їм, по-перше, притаманні всі загальні риси останніх, а по-друге – властиві специфічні ознаки, зумовлені конституційною природою місцевого самоврядування;
- 3) їх юридична сила та процедура прийняття, зміни, доповнення, призупинення чи припинення залежить від суб'єкта їх прийняття;
- 4) необхідно законодавчо передбачити право старости на видання актів у формі розпорядження або наказу, що забезпечить дієвість його повноважень на території старостинського округу;
- 5) для їх удосконалення необхідно законодавчо визначити структуру акту органу та посадової особи місцевого самоврядування, а саме, що має бути зазначено у мотивувальній частині і з яких пунктів вона повинна складатися, з яких пунктів повинна складатися резолютивна частина, які він повинен мати обов'язкові реквізити. Необхідно більш детально визначити строки підписання актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування та момент набрання ними чинності;

- б) для вироблення єдиного підходу розроблення та оформлення регламенту роботи ради необхідно законодавчо передбачити модельний регламент ради, який визначить обов'язкові положення для всіх місцевих рад.

На нашу думку внесення запропонованих змін у законодавство підвищить ефективність та дієвість реалізації органами та посадовими особами місцевого самоврядування наданих ним законом повноважень.

### **Література**

1. Конституція України від 28 червня 1996р. № 254/к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1996, №30, ст.141.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2004, №9, ст. 79.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997р. №280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. - 1997, №24, с. 170.
4. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп.
5. Рішення Конституційного Суду України від 03 лютого 2009 року № 4-рп/2009.
6. Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затверджені Наказом Міністерства Юстиції України від 18 червня 2015р. № 1000/5.
7. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юр.лит. – 1974. – 340 с.
8. Алексеев С.С. Общая теория права / Алексеев С.С. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.

9. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. - К.: Атіка, 2007 – 864 с.
10. Васильєв Р.Ф. О понятии правового акта / Васильєв Р.Ф. // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11. Право. – 1998. - № 5. – С. 3-25.
11. Кравченко В.В. Муніципальне право України: навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
12. Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі / К. : Знання, 1999. – 182 с.
13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум; Ун-т внутр. дел 2001. – 656 с.
14. Скакун О.Ф. Нормативно-правовий акт органу (посадової особи) місцевого самоврядування України: загальнотеоретичні аспекти / О.Ф. Скакун // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: матеріали Міжнар. наук. – прак. конф., м. Харків, 25 трав. 2004р. / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Ін-т держ. буд-ва та місц. Самоврядування АПрН України, 2004. С. 94-97.
15. Мелашенко В.Ф. Правові акти місцевих рад депутатів трудящих / В.Ф. Мелашенко: методична розробка лекції. – К.: Знання, 1973. – 30 с.
16. Богачева Л.Л. Акти органів місцевого самоврядування в системі нормативних правових актів України / Л.Л. Богачева: мат. наук.-практ. конф. [Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування], (4-5 грудня 2001 р.) / За ред. М.І. Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. с. 54-56.
17. Бесчасний В.М. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / В.М. Бесчасний, Ю.В. Делія, В.А. Устименко та ін.: Монографія. – Донецьк: Донецький юридичний інститут при Донецькому національному університеті, 2005. – 271 с.



18. Биля І.О. Проблеми застосування нормотворчої техніки в нормотворчій діяльності суб'єктів місцевого самоврядування / І.О. Биля: мат. наук.-прак. конф. [Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування], (4-5 грудня 2001 р.) / За ред. М.І. Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. с. 97.
19. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. юрид. Наук: 12.00.02 / Барський Вадим Рудольфович. – Одеса, 2006 – 221 с.
20. Теорія государства и права: учеб. Пособие /Урал. гос. юрид. акад. ; [В.М. Корельський и др.] – Ч. 1. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1994. – С. 89.
21. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю.М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – С. 164.
22. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред.-кол. : Ю.С. Шемчушенко (відп. ред.) та ін. – К. : «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998. – Т. 2. – с. 276.
23. Місьцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: монографія / за ред.. Ю.М. Тодики і В.А. Шумілка. – Х: ТОВ «Одіссей», 2004. – с. 347.
24. Гавришев А.Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: автореф. ... канд.. юрид. наук. / А.Е. Гавришев. – Ростов н/Д, 2004. – С. 14.
25. Зивс Л.В. Источники права / С.Л. Зивс. – М. : Наука. 1981. – 239 с.
26. Петришина М.О. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості / М.О. Петришина // Вісник Академії правових наук України: зб. наук. пр. – Харків, 2012. - № 1, - с. 66-76.

## **References**

1. The Constitution of Ukraine of June 28, 1996. No. 254 / k / 96-VR / Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. - 1996, No. 30, p.141.
2. On the Basis of the State Regulatory Policy in the Field of Business Activity: Law of Ukraine of 11 September 2003 No. 1160-IV / Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. - 2004, No. 9, art. 79.
3. On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997. No. 280/97-VR / Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. - 1997, No. 24, p. 170.
4. Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 16, 2009 No. 7-rp.
5. Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated February 3, 2009 No. 4-rp / 2009.
6. Rules for the organization of record keeping and archival storage of documents in state bodies, local self-government bodies, enterprises, institutions and organizations, approved by the Order of the Ministry of Justice of Ukraine dated June 18, 2015. No. 1000/5.
7. Khalfina R.O. General doctrine of the relationship. M .: Yur.Lit. - 1974 - 340s.
8. Alekseev S.S. General theory of law / Alekseev S.C. - M.: Yurid. Lit., 1982. - T. 2. - 360 s.
9. Actual problems of the formation and development of local self-government in Ukraine: Monograph / V.O. Antonenko M.O. Baimuratov, O.V. Batanov and others; For ed.: V.V. Kravchenko, MO Baimuratova, O.V. Batanova - K .: Atika, 2007 - 864p.
10. Vasiliev R.F. About the concept of legal act / Vasiliev R.F. // Vestn. Moscow Un-te Sir 11. Right. - 1998. - № 5. - P. 3-25.
11. Kravchenko V.V. Municipal Law of Ukraine: Teach. manual / VV Kravchenko, MV Pittsyk - K.: Atika, 2003. - 672 p.

12. Murashin O.G. Acts of direct democracy in the legal system / K.: Knowledge, 1999. - 182 p.
13. Skakun O.F. Theory of State and Law: Textbook / Per. from Russian - Kharkiv: Consum; Un t in 2001 - 656 pp.
14. Skakun O.F. Normative-legal act of an organ (official) of local self-government of Ukraine: general theoretical aspects / O.Ф. Skakun // Problems of Improving the Legal Regulation of Local Self-Government in Ukraine: Materials International. Sciences-prak. Conf., Kharkiv, May 25. 2004 / ed. Yu.P. Bitches - Kh.: Institute of state. house and place. Self-government of the APA of Ukraine, 2004. pp. 94-97.
15. Melaschenko V.F. Legal acts of local councils of workers' deputies / VF Melashenko: methodical development of a lecture. - K .: Knowledge, 1973. - 30 s.
16. Bogachev L.L. Acts of local self-government in the system of normative legal acts of Ukraine / L.L. Bogachev: mat. science-practice conf. [Problems of Legal Regulation of Local Self-Government]. (December 4-5, 2001) / Ed. E. Panova - Kharkiv: National lawyer acad. Ukraine, 2002. p. 54-56.
17. Bescharyny VM Local Government in Ukraine: Problems and Prospects / VM Timeless, Yu.V. Delia, V.A. Ustimenko et al .: Monograph. - Donetsk: Donetsk Law Institute at the Donetsk National University, 2005. - 271 p.
18. Bilya I.O. Problems of application of normative techniques in normative activity of subjects of local self-government / I.O. Billa: mat. sciences - pray conf. [Problems of Legal Regulation of Local Self-Government]. (December 4-5, 2001) / Ed. E. Panova - Kharkiv: National lawyer acad. Ukraine, 2002. p. 97.

19. Barsky V.R. Normative work of representative bodies of local self-government in Ukraine: Diss ... Candidate. lawyer Sciences: 12.00.02 / Barsky Vadim Rudolfovich. - Odesa, 2006 - 221 pp.
20. Theory of state and law: study. Benefit / Urals. state lawyer acad. ; [V.M. Korelsky and others] - Ch.1. - Yekaterinburg: Izvestiya Ural. state lawyer Acad., 1994. - P. 89.
21. Problems of the functioning of local councils and their executive bodies: monograph / ed. Yu.M. Todi - X.: Law, 2009. - P. 164.
22. Legal Encyclopedia: in 6 t. / Ed. -cal. : Yu.S. Shemchushenko (ed.) And others. - K.: "Ukrainian Encyclopedia" named after MP Desirable, 1998. - Vol. 2. - p. 276.
23. Local Self-Government in Ukraine in the Context of the Formation of a Constitutional State: Monograph / ed. Yu.M. Todiki and VA Shumilkina - X: Odysseus LLC, 2004. - p. 347.
24. Gavrishev AE Municipal law-making in the Russian Federation: author's abstract. ... kund .. law. sciences / A.E. Gavrishev - Rostov N / A, 2004. - P. 14.
25. Zivs L.V. Sources of law / S.L. Zivs - M.: Science. 1981. - 239 pp.
26. Petryshina M.O. Acts of bodies and officials of local self-government: essence and features / M.O. Petrishina // Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine: Sb. sciences pp. - Kharkiv, 2012. - № 1, - p. 66-76.