

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОСТІ АКТИВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**КЛЯМА Сергій Миколайович - аспірант Академії праці, соціальних відносин
і туризму**

ORCID: 0009-0003-6612-4591

УДК 342

DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.2.20>

У статті автор здійснив дослідження правового забезпечення обов'язковості актів місцевого самоврядування як однієї з основних засад місцевого самоврядування, закріплених законодавством України про місцеве самоврядування.

Необхідність дослідження цього принципу спричинена неналежним відношенням місцевого населення до виконання вимог актів муніципальної правотворчості в межах відповідних громад. Такі акти часто копіюються з актів інших громад і не завжди враховують історичні, культурні, соціальні, звичаєві, екологічні та інші особливості відповідної громади. У своїй сукупності ці обставини породжують необхідність популяризації актів муніципальної правотворчості, формування високопрофесійних підходів до розробки тексту проєктів таких актів, а після їх прийняття – виховання населення в дусі точного і неухильного дотримання принципу їх обов'язковості.

Тому формування високого рівня довіри населення до актів муніципальної правотворчості є актуальним завданням для української держави та суспільства в цілому. Саме створення сприятливих умов для функціонування в органах місцевого самоврядування високопрофесійних працівників, здатних проєктувати акти місцевого самоврядування, може бути запорукою розвитку в Україні муніципальної правотворчості.

Ключові слова: муніципальна правотворчість, обов'язковість, акти, орган місцевого самоврядування.

Постановка проблеми

Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, націлені на приведення у відповідність до чинного європейського законодавства актів законодавства України. Практично в усіх країнах Європейського Союзу акти муніципалітетів є обов'язковими для виконання на відповідній території. Вони забезпечується державним примусом, а відповідальність за їх порушення чітко визначена в законодавстві. У цьому контексті важливо зазначити, що законодавство України має цілком і повністю відповідати зазначеним вище вимогам. При цьому важливо додати, що є особливості обов'язковості актів органів місцевого самоврядування, пов'язані з територією їх застосування, категоріям осіб, на яких вони поширюються тощо, час, на який вони розраховані тощо.

Звідси можуть випливати проблемні питання щодо точності визначення меж території, на яку розповсюджуються норми відповідних актів органів місцевого самоврядування. Загально відомо, що після останнього етапу реформи відбулося об'єднання територій колишніх громад, внаслідок визначення меж яких виникли протести та інші супровідні проблеми (до прикладу, протести представників Заборольської, Зарічанської, Княгининівської, Гуто-Боровенської громад) [1]. Проблемні питання визначення меж об'єднаних територіальних громад, у свою чергу, породжують проблеми, пов'язані з виконанням ви-

мог актів органів місцевого самоврядування, які діють на відповідній території.

Ще однією проблемою в питанні обов'язковості актів органів місцевого самоврядування може виступати коло осіб, на яких вони розраховані. Зокрема, нормативні акти місцевого самоврядування є обов'язковими для виконання на відповідній території. А чи усіма, чи лише членами територіальної громади (при цьому, хто саме відноситься до категорії «член територіальної громади» законодавство не конкретизує)? Уточнень у законодавстві немає. У доказ цього можна навести такий приклад: у статті 41 Статуту територіальної громади міста Луцька зазначається, що «акти органів і посадових осіб міського самоврядування, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на території міста органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також жителями, що постійно або тимчасово мешкають на території міста» [2]. Породжується питання: чи є обов'язковими вимоги нормативних обмежень (зокрема, карантинних, які можуть вводитися в дію рішеннями Луцької міської ради) у місті Луцьк для гостей міста, які взагалі не мешкають на території міста?

Насамкінець, проблемним питанням можна вважати момент вступу в силу актів органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення» [3]. При цьому в тій же статті додається, що «рішення сільської, селищної, міської ради в п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень». Тобто цілком ймовірно, що може виникнути ситуація, коли прийняте рішення було опубліковане в день прийняття і вступило в силу, а потім після 5 днів місцевий голова його зупиняє. Як бути з правовими

наслідками виконання цього рішення протягом цих 5 днів, якщо це рішення у подальшому так і не набуде свою юридичну силу?

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Українські науковці займаються дослідженням питань обов'язковості правових актів органів місцевого самоврядування. Серед них можна виділити наступних науковців: М.Баймуратов, О.Батанов, М.Бондар, Я.Журавель, В.Кравченко, О.Коваленко, О.Скакун та ін.

Формулювання цілей

Мета статті – розглянути та проаналізувати теоретичні та практичні аспекти обов'язковості актів місцевого самоврядування. З огляду на порушену в науковій роботі проблематику, ми поставили наступні завдання: 1) окреслити правове забезпечення принципу обов'язковості цих актів; 2) виявити основні проблеми, пов'язані з реалізацією цього принципу.

Виклад основного матеріалу

Обов'язковість правових актів органів місцевого самоврядування як один з принципів правових актів визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також іншими нормативно-правовими актами.

Так, згідно зі статтею 144 Конституції України «органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території» [4].

При цьому, в Основному Законі робиться уточнення, відповідно до якого рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Це свідчить про те, що навіть прийняті акти можуть бути зупиненими з мотивів невідповідності законодавчим актам і з моменту припинення будуть такими, що втратили чинність і відповідно – обов'язковість для виконання.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає види та порядок прийняття актів місцевого самоврядування. Так, стаття 59 Закону детально регламентує такий порядок і визначає його особливості [3]. Детальніша регламентація такого порядку можлива в статутах територіальних громад, де норми Закону можуть бути уточнені, але без протиріч із законодавством.

Обов'язковість актів місцевого самоврядування попри досить високий рівень урегульованості в законодавстві про акти місцевого самоврядування залишає на практиці проблемні питання. Першим з таких, на нашу думку, можна вважати питання юрисдикції органів місцевого самоврядування та дії їх актів на відповідній території. Виконання вимог актів місцевого самоврядування, які діють на території з проблемним визначенням меж об'єднаних територіальних громад, – це результат незавершеності муніципальної реформи в Україні. Межі новостворених чи добровільно об'єднаних територіальних громад мають збігатися з межами територій, на які розповсюджується юрисдикція відповідних актів місцевого самоврядування. Як наслідок – самі ці території є тими, у межах яких акти місцевого самоврядування є обов'язковими для виконання і забезпечуються державним примусом. Наявність проблемних питань щодо визначення меж територіальних громад породжує підстави для спорів щодо юрисдикції органів місцевого самоврядування та обов'язковості актів місцевого самоврядування на спірних територіях.

Питання обов'язковості актів місцевого самоврядування можна вважати також проблемним, якщо його розглядати через призму визначення кола осіб, на яких вони розраховані. У цьому контексті варто зробити наголос на декількох аспектах.

По-перше, закони України не містять відповіді на питання, чи для всіх суб'єктів суспільних відносин, чи лише для членів територіальної громади акти місцевого самоврядування є обов'язковими для виконання?

По-друге, якщо правильною відповідь на зазначене питання є лише члени тери-

торіальної громади, то де в законодавстві України конкретизація (уточнення) поняття «член територіальної громади»? На думку Журавля Я.В., членом територіальної громади може бути лише громадянин України, який проживає на відповідній території [5]. Якщо з цим твердженням погодитися, то все рівно залишається питання, як бути з тими громадянами, які попри проживання на відповідній території не мають відповідної реєстрації їх як фізичних осіб? Чи буде обов'язковість актів місцевого самоврядування на них розповсюджуватися?

По-третє, підлягає вирішенню питання щодо того, чи є обов'язковими вимоги нормативних актів місцевого самоврядування для тих членів громади, які попри реєстрацію на території громади виїхали з неї і проживають в іншому місці.

Насамкінець, у контексті аналізу кола осіб, на яких розповсюджуються акти місцевого самоврядування, варто зазначити про особливості видів актів місцевого самоврядування. Індивідуальні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування – це акти застосування права, тому їх називають також правозастосовними. Вони мають, як правило, разове застосування, адресуються конкретним особам або організаціям і обов'язкові для виконання лише ними. Нормативні правові акти необхідно також відрізнити від інтерпретаційних актів, тобто актів роз'яснення (тлумачення) норм права. Від нормативних правових актів останні відрізняються тим, що не містять нових юридичних норм, а лише роз'яснюють існуючі [6].

Момент вступу в силу актів органів місцевого самоврядування – ще одне питання, з яким можна асоціювати проблеми обов'язковості актів місцевого самоврядування. Так, оприлюднення рішення сільської, селищної, міської ради в день його прийняття і зупинення його дії сільським, селищним, міським головою на п'ятий день з подальшим внесенням на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень – це та ситуація на практиці, яка не дозволяє знайти відповідь на питання щодо правових наслідків як виконання,

так і невиконання цього рішення протягом цих 5 днів (якщо це рішення у подальшому так і не набере свою юридичну силу).

Проблемні питання обов'язковості актів місцевого самоврядування можуть бути вирішені через органи державної влади, зокрема судової. Фізичні та юридичні особи можуть оскаржувати акти місцевого самоврядування, якщо вони вважають, що ці акти суперечать закону чи порушують їхні права. Окрім судів, органи державної виконавчої влади мають обов'язок забезпечити виконання актів місцевого самоврядування на відповідній території. У разі конфліктів між актами різних рівнів влади, державні органи мають віддати перевагу актам суб'єктів вищого рівня та здійснювати контроль за відповідністю актів законам.

З урахуванням того, що обов'язковість актів місцевого самоврядування забезпечує ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та дозволяє їм вирішувати питання, що стосуються конкретних громад, громади часто не враховують необхідність належної участі громадськості в правотворчому процесі. Часто органи місцевого самоврядування можуть ухвалювати рішення без достатньої участі громадськості, що може викликати незадоволення серед мешканців та викликати протести, а також створити обставини, при яких виконання актів може стати проблематичним.

Також органи та посадові особи місцевого самоврядування часто «грішать» прогалинами в своїх актах, пов'язаних з питаннями ефективного механізму їх виконання. Якщо акти місцевого самоврядування не забезпечені ефективними механізмами контролю та виконання, то це призводить до ігнорування цих актів чи їхнього виконання із затягуванням у часі.

Висновок

Отже, підсумовуючи усе зазначене вище, можна констатувати, що чинне законодавство України про акти місцевого самоврядування містить багато положень, до яких є низка питань. Правильні відповіді на ці питання на практиці піднімають ефектив-

ність управління відповідними територіями і забезпечують реалізацію як державних інтересів у регіонах, так і інтересів громад.

Для правильності відповідей на проблемні питання теорії і практики застосування законодавства про акти місцевого самоврядування необхідно звернути увагу законодавця. Лише точне і повне регулювання цих питань на законодавчому рівні може допомогти громадам уникати подібних проблем.

Окрім цього, важливо системно здійснювати державний та громадський моніторинг муніципальної правотворчості, що має стати запобіжником до появи та накопичення проблемних питань, пов'язаних з обов'язковістю актів місцевого самоврядування.

Література

1. Волиняни вчетверте мітингують через об'єднання громад. Суспільне. Новини. 4 червня 2020. Режим доступу: <https://suspilne.media/38528-volinani-vcetvertemitinguut-cerez-obednanna-gromad/>
2. Статут територіальної громади міста Луцька. Режим доступу: <https://www.lutskrada.gov.ua/pages/stattia-41-akty-orhaniv-i-posadovykh-osib-miskohosamovriaduvannia>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.
4. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Я Журавель. Щодо питання про участь негромадян у здійсненні місцевого самоврядування в Україні. – Право України, 2006, №8, С.76-77.
6. І.Наумець. Поняття, ознаки та загальна характеристика нормативно-правових актів. Режим доступу: https://kalushrda.gov.ua/n/viddil_nadzvyhajnyh_sytuacij/2013/12/03/2996/view

**LEGAL PROVISION OF BINDING
ACTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

In the article, the author carried out a study of the legal support of the principle of binding acts of local self-government as one of the main principles of local self-government, enshrined in the legislation of Ukraine on local self-government.

The need to study this principle is caused by the inappropriate attitude of the local population to the fulfillment of the requirements of municipal law-making acts within the respective communities. Such acts are often copied from the acts of other communities and do not always take into account the historical, cultural, social, customary, ecological and other features of the respective community. Taken together, these circumstances give rise to the need to

popularize acts of municipal law-making, to form highly professional approaches to the development of the text of projects of such acts, and after their adoption, to educate the population in the spirit of exact and unwavering observance of the principle of their obligation.

Therefore, the formation of a high level of public trust in acts of municipal law-making is an urgent task for the Ukrainian state and society as a whole. It is the creation of favorable conditions for the functioning of highly professional employees in local self-government bodies, who are able to design acts of local self-government, that can be a guarantee for the development of municipal law-making in Ukraine.

Key words: municipal law-making, binding, acts, local self-government body.