



ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Катерина ПЕТРУЧЕНКО,

главный консультант Аппарата Верховной Рады Украины

Summary

The article examines the normative legal acts of local self-government as the part of the system of sources of law and analyzes the features of the normative legal acts of local self-government.

For confirm individuality of the normative legal acts of local self-government its features are divided into three groups: common, generic and specific. Mainly the Ukrainian legislation it use, but also foreign legal experience is taken into account. In conclusion the definition of the normative legal acts of local self-government is given on the basis of the analysis of features of the normative legal acts of local self-government.

Key words: legal system, normative legal acts of local self-government, features of the normative legal acts of local self-government, norm creation of local self-government.

Аннотация

В статье рассматриваются такие нормативно-правовые акты местного самоуправления, как элемент системы источников права, дается характеристика их признаков. Для подтверждения самостоятельности нормативно-правовых актов местного самоуправления признаки предлагается разделить на три группы: общие (свойственны всем нормативно-правовым актам), родовые (свойственны всем подзаконным актам) и специальные (свойственны только нормативно-правовым актам местного самоуправления). За основу взято законодательство Украины, но берется во внимание зарубежный правовой опыт. На основе проведенного анализа указанных свойств дается определение нормативно-правового акта местного самоуправления.

Ключевые слова: правовая система, нормативно-правовой акт местного самоуправления, признаки нормативно-правовых актов местного самоуправления, нормотворчество местного самоуправления.

Постановка проблемы. Толчком к активизации нормотворчества на местном уровне стало восстановление в правовой системе постсоветских стран института местного самоуправления и расширение форм локальной демократии. Одновременно с обновлением законодательства и первыми попытками реализации его норм возникла потребность формирования общетеоретического понимания новых правовых явлений. Вполне логично, что в последние годы в современной украинской науке тематика местного самоуправления и его отдельные аспекты стали предметом многих исследований. Среди проблем, которые интересуют ученых, особое место занимают вопросы, связанные с нормативно-правовыми актами местного самоуправления.

Актуальность темы исследования заключается в том, что развитие нормотворчества гражданского общества и форм самоуправления требует концептуального переосмысления их правовой природы и свойств.

Целью данной статьи является раскрытие понятия и признаков нормативно-правовых актов местного самоуправления как нового элемента системы источников права.

Нормативной основой исследования стало законодательство, а также

непосредственно нормативно-правовые акты органов и должностных лиц Украины и зарубежных стран. Теоретической основой стали украинские, советские и зарубежные научные труды по теории государства и права, государственному управлению, муниципальному, конституционному, административному и другим специальным отраслям права.

При написании статьи использовались логико-семантический, исторический, системно-структурный, функциональный и сравнительный методы.

Изложение основного материала. Нормативно-правовые акты местного самоуправления являются элементом системы источников права, поэтому наделены свойствами, которые, с одной стороны, отражают их связь с данной системой (общие признаки), с другой – подтверждают их самостоятельную роль (специальные признаки). В то же время, нормативно-правовые акты местного самоуправления имеют подзаконный характер, что дает основание выделить родовые признаки.

К общим признакам нормативно-правовых актов местного самоуправления относятся:

1. *Документарная форма, определенная структура и реквизиты.*

Нормативно-правовой акт, прежде всего, является письменным документом, содержащим правовую информацию, размещенную в установленной структуре. Внутренняя структура акта должна отличаться согласованностью нормативного материала и внутренних связей между отдельными его элементами.

В Украине нормативно-правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления издаются в виде решений или распоряжений, которые состоят из вводной (констатирующей) и постановочной (распорядительной, резолютивной) частей.

Принятие акта согласно актам высших органов не должно предусматривать дублирование, а только адаптацию, учитывающую местный интерес. В частности, это касается местных и региональных программ, которые разрабатываются часто на основании общегосударственных. Следует учитывать проблемы и составлять акценты на решении вопросов, актуальных для определенной территории.

Правовые предписания могут сохраняться непосредственно в решении (распоряжении) или утверждаться им. Преимущественно решения (распоряжения) органов и должностных лиц местного самоуправления



утверждают другой нормативно-правовой акт. В данном случае постановочная часть, которой утверждается другой акт, содержательно не является нормативной, т.е. нормативность является признаком утвержденного акта.

Существует точка зрения, что от нормативно-правовых актов следует отличать «официальные юридические документы, которые не содержат норм права и не вносят изменения в законодательство» (акты утверждения положений, правил, уставов или акты, состоящие из деклараций, обращений, призывов) [1, с. 165].

В связи с этим возникает необходимость конкретизации статуса такого вида актов.

Так, А.В. Илларионов акты правотворчества разделяет на основные, вспомогательные (акты о порядке введения в действие, отмене норм права, приостановление, пролонгации на определенный срок) и производные (акты об изменении содержания и интерпретационные акты) [2, с. 69]. Вспомогательные и производные являются вторичными, а потому несамостоятельными, их реализация невозможна без основных актов.

Фактически речь идет о решении (распоряжении) как акте с двух позиций: узкой (только акт утверждения) и широкой (акт полностью). Утверждаемые акты, по общему правилу, являются составными и неотъемлемыми частями этого акта. Поэтому, как часть, так документ в целом должны быть признаны нормативно-правовыми актами. В данном случае решение (распоряжение) выполняет определенную служебную и вспомогательную роль и вместе с утвержденными составными частями образует целостный нормативно-правовой акт.

Утверждению подлежат следующие виды нормативно-правовых актов: регламент (совета, исполнительного комитета, аппарата); программа – акт, определяющий комплекс мер, направленных на достижение определенных целей развития отдельных отраслей в соответствующей административно-территориальной единице; положение – акт, устанавливающий статус, структуру и компетенцию органов, должностных лиц или их структурных подразделений; правила,

порядок – акты, определяющие правила поведения при осуществлении определенной деятельности; инструкция – акт, содержащий подробную регламентацию определенного вида деятельности.

Текст является формальным отображением содержания и оформляется согласно правилам юридической техники, которая должна предусматривать следующие требования:

1) Требования к языку. Язык нормативно-правового акта должен соответствовать официальному стилю, быть обезличенным, доступным, без эмоциональной окраски, а также сложных грамматических форм и оборотов.

Из всех официальных источников права нормативно-правовые акты местного самоуправления имеют самый низкий лингвостилистический уровень. В первую очередь это касается актов советов базового уровня небольших территориальных единиц.

Стиль речи зависит от предмета регулирования и его адресатов. Нормативно-правовые акты, рассчитанные на широкий круг лиц, должны выделяться большей степенью доступности для понимания. Нормативно-правовые акты, регулирующие специальные отношения, могут содержать отдельные специальные понятия.

2) Требования к логичности содержания. Как подзаконный нормативно-правовой акт местного самоуправления должен предусматривать использование унифицированных юридических конструкций, единую и согласованную с другими актами терминологию.

3) Требования к оформлению. Нормативно-правовой акт должен быть оформлен в соответствии с установленными правилами. Текст состоит, как правило, из преамбулы, разделов, подразделов, статей, пунктов, подпунктов, абзацев, приложений. Акты финансового направления предусматривают определенные расчеты.

2. Установка, изменение и прекращение общеобязательных норм.

Наличие общеобязательных норм является ключевым признаком, который обуславливает принадлежность к источникам права. Предписания нормативно-правовых актов местного

самоуправления подлежат обязательному исполнению на соответствующей территории всеми физическими и юридическими лицами (в том числе и органами власти), кому они адресованы. Это признается государством, а невыполнение или ненадлежащее выполнение может сопровождаться применением мер государственного принуждения.

3. Издание в пределах нормативных полномочий.

Нормотворческие полномочия предусматривают исключительное право издания соответствующим субъектом собственных нормативно-правовых актов в пределах установленной компетенции.

Перечень нормотворческих полномочий устанавливается законодательством, а также непосредственно нормативно-правовыми актами местного самоуправления, в первую очередь, уставом территориальной общины. Законодательство может предусматривать указание на право издания конкретного акта или на возможность регулирования определенной сферы общественных отношений.

Следствием реализации исполнительных, контрольных полномочий является издание правоприменительных, т.е. индивидуально-правовых актов.

4. Универсальность.

Нормативно-правовые акты местного самоуправления выступают универсальным инструментом регулирования различных отношений, имеют межотраслевой и комплексный характер, так как являются источниками многих отраслей права (конституционного, муниципального, финансового, хозяйственного, административного, административно-процессуального и др.).

5. Целевая ориентация и волевой характер.

Волевой фактор в нормотворчестве субъектов местного самоуправления является краеугольным камнем и главным идентификатором эффективности главной цели издания акта.

Нормативно-правовой акт, изданный в системе местного самоуправления, имеет, прежде всего, интерес локального характера, обусловленный интересом отдельной территориальной общины и главной функциональ-



ной целью местного самоуправления – регулированием вопросов местного значения.

Однако в некоторых научных трудах справедливо отмечается, что в процессе принятия нормативно-правовых актов возможно несовпадение свобод: свободы избирателей и территориальной общины в целом, воли местного совета и территориальной общины, воли большинства и меньшинства депутатов в совете [3, с. 559].

При этом следует согласиться с мнением В.И. Борденюка, что создание постоянно действующего профессионального аппарата управления, который полностью отражал интересы соответствующих социальных общностей, практически невозможно [4, с. 53].

6. Официальный характер.

Нормативно-правовые акты издаются правомочными субъектами местного самоуправления. Право принимать акты территориальной общины непосредственно путем местного референдума, органами и должностными лицами местного самоуправления гарантируется Конституцией. Официальность подтверждается использованием государственного герба на бланке и печати.

7. Санкционирование.

Издание актов субъектами местного самоуправления является результатом нормотворчества, предварительного санкционированного государством путем закрепления такого права в соответствующих законодательных актах.

Следующей группой признаков являются родовые, какими нормативно-правовые акты местного самоуправления наделены в силу подзаконного характера.

Целесообразность выделения данной группы признаков обоснована тем, что они присущи нормативно-правовым актам местного самоуправления, прежде всего, как подзаконным актам, а потому не могут быть отнесены к общим признакам нормативно-правовых актов и специфическим признакам, обусловленным лишь природой местного самоуправления. К ним относятся:

1. *Принятие всех подзаконных актов в соответствии с законами*, т.е. актами высшей юридической силы.

Законность в нормотворческом плане содержит идеи, во-первых, о верховенстве положений законов относительно норм всех правовых актов, во-вторых, о предопределенности положениями законов круга субъектов нормотворческих полномочий в государстве, форм и границ соответствующей их деятельности, в-третьих, об обязанности государства организовать реализацию этих требований в процессе производства правотворческой деятельности [5, с. 27].

Подзаконность правовых актов местного самоуправления зависит от типа правовой системы. Так, в странах англосаксонской правовой системы действует принцип «позитивного» регулирования деятельности местного самоуправления и законодательное определение его компетенции осуществляется на основе правила Диллона: объем полномочий органов местного самоуправления устанавливается путем установления детального перечня их прав и обязанностей. В странах континентальной системы территориальной организации власти действует принцип «отрицательного» регулирования, согласно которому органы местного самоуправления могут действовать каким-либо образом, если это прямо не запрещено законом. В этом случае объем и содержание полномочий местного самоуправления определяются «остаточным свободным пространством», которое по закону не предоставлено органам государственной власти [6, с. 208].

2. *Конкретизационная роль* в советский период отводилась исключительно подзаконным актам государственных органов. Но в условиях расширения негосударственного нормотворчества видится целесообразным перенос данного свойства и на нормотворчество местного самоуправления.

Поэтому уже на современном этапе принятие конкретизационных нормативных актов относят к одному из проявлений нормотворческой компетенции органов местного самоуправления [7, с. 106].

Конкретизационная роль нормативно-правовых актов местного самоуправления имеет не императивную, а диспозитивную природу и предполагает вариативность в зависимости

от воли субъекта нормотворчества и местных интересов.

3. *Оперативность и частота внесения изменений, дополнений* свойственна не только нормативно-правовым актам местного самоуправления, но и другим актам подзаконного нормотворчества. Подзаконные нормативно-правовые акты имеют большую степень конкретизации и меньший уровень обобщения, поэтому возникает потребность частого их изменения. Способствует ускорению этого процесса сочетание исполнительных и нормативных полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления.

Третья группа признаков нормативно-правовых актов местного самоуправления обусловлена природой местного самоуправления (специальные признаки). К ним следует отнести:

1. *Принятие уполномоченными субъектами местного самоуправления.*

Нормативно-правовые акты местного самоуправления издаются субъектами местного самоуправления, которые имеют четко определенный правовой статус и место в государстве. К ним относятся органы, должностные лица местного самоуправления и территориальная община.

2. *Особый предмет регулирования – вопросы местного значения.*

Согласно мировой практике, местные власти «законодательствуют» в следующих случаях: когда по определенным вопросам государственно-правовая регламентация отсутствует, нет необходимости в ее существовании, когда вопросы урегулированы нормами права в общем виде и есть потребность в их местной юридической конкретизации; когда законодательство не может охватить все многообразие местных особенностей [8, с. 209].

Вопросы местного значения касаются широкого круга сфер управления, однако, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности территориальной общины, локальной направленности и решением конкретных проблем граждан (утверждение местного бюджета, управления коммунальной собственностью, организация благоустройства и т.п.).



Их условно можно разделить на следующие группы: базового уровня; регионального уровня – охватывают общие интересы определенной группы территориальных общин базового уровня; государственного уровня – делегированные исполнительным органам местного самоуправления местными органами государственной исполнительной власти, которые, несмотря на государственную природу, обеспечивают жизнедеятельность, учитывая интересы соответствующей территориальной общины.

3. *Близкое месторасположение субъекта издания и адреса правового акта.*

Осуществление местного самоуправления предусматривает тесное взаимодействие внутри группы граждан, проживающих компактно. С одной стороны, каждый имеет больше шансов быть избранным или назначенным в нормотворческий орган, с другой стороны, для граждан создаются более широкие возможности для участия в нормотворческом процессе и влияния на принятие решений.

4. *Сочетание государственной и самоуправленческой природы.*

На правовую природу нормативно-правовых актов местного самоуправления влияют не только свойства местного самоуправления, но и полномочия органов государственной власти. Поэтому нормативно-правовые акты наделены двойной государственно-самоуправленческой правовой природой. Государственная природа проявляется в обязательном следовании законам, а самоуправленческая – в самостоятельном принятии органами и должностными лицами, свободно избранными территориальной общиной (или непосредственно самой общиной) для обеспечения ее жизнедеятельности.

5. *Локальный характер территориального действия.*

Если действие во времени для нормативно-правовых актов всех уровней существенно не отличается, то действие в пространстве и по кругу лиц находится во взаимосвязи и обуславливает специфические свойства, поскольку адресатами нормативно-правовых актов местного самоуправления могут быть члены территориальной общины, гражда-

не, проживающие или находящиеся в определенное время на территории административно-территориальной единицы, а также расположенные в ее пределах предприятия, учреждения, организации.

В теории государства и права выделяют природные и искусственные административно-территориальные образования. Естественными являются поселки, села, города, где люди группировались для совместного проживания. Искусственные создаются «сверх» актами государства. Так создавались воеводства, районы, губернии, области (региональное самоуправление) [9, с. 379].

Выводы. Самостоятельность и комплексность нормативно-правовых актов местного самоуправления позволяет не только выделить их как отдельный элемент системы источников права, но рассматривать как многофункциональный инструмент регулирования общественных отношений. На основании анализа вышеизложенных признаков можно дать следующее определение понятию «нормативно-правовой акт местного самоуправления» – это официальный письменный документ, устанавливающий, изменяющий или отменяющий общеобязательные правила поведения для неопределенного количества лиц, принятый субъектом местного самоуправления, наделенным нормотворческими полномочиями, который действует в рамках соответствующей административно-территориальной единицы.

Список использованной литературы:

1. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник/А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін./За ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.

2. Илларионов А.В. Акты правотворчества в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве»/А. В. Илларионов. – Омск, 2008. – 184 с.

3. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування

в Україні: Колективна 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.

4. Борденюк В.І. Місце самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: [монографія]/В.І. Борденюк. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

5. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Горбунова Лідія Миколаївна. – К., 2005. – 225 с.

6. Бисага Ю. М. Муніципальне право України: Навчальний посібник/Ю.М., Бисага, О. Я. Рогач, А. В. Бачинська. – Ужгород: Ліра, 2008. – 440 с.

7. Баринов Д.А. Правотворчество органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/Баринов Дмитрий Алексеевич. – Хабаровск, 2000. – 220 с.

8. Муниципальное право: Учебник для вузов/Под ред. А.М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – 439 с.

9. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник/В.Е. Чиркин. – М.: Юрист, 1999. – 400 с.