



ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: СПОСОБЫ РАЗРЕШЕНИЯ КОЛЛИЗИЙ

Ярослав РОМАНОВ,

соискатель кафедры теории государства и права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

Author of the article defines the place of legal acts of local self-government in the national legal system of Ukraine on the basis of established relations with the acts of public authorities. There are proved that the regulations of local government are included in a single system of legal acts. There are found that the contradiction between such acts and regulations of public authorities should not be solved as hierarchical; they have the nature of meaningful collisions.

Key words: the system of legal acts, statutory laws, acts of public authorities, acts of local governments, meaningful conflict.

Аннотация

Автором статьи определено место правовых актов органов местного самоуправления в национальной правовой системе Украины на основании установленного соотношения с актами органов государственной власти. Доказано, что нормативно-правовые акты местного самоуправления входят в единую систему нормативно-правовых актов и по своей юридической природе являются подзаконными правовыми актами. Установлено, что противоречия между такими актами и подзаконными актами органов государственной власти не должны решаться как иерархические; они имеют природу содержательных коллизий.

Ключевые слова: система нормативных актов, подзаконные акты, акты органов государственной власти, акты органов местного самоуправления, содержательные коллизии.

Постановка проблемы. Ни одна публичная власть не сможет быть эффективной без возможности регулирования соответствующей сферы общественных отношений путем установления обязательных к исполнению требований как общего, так и индивидуального характера. Именно поэтому установление надлежащего правопорядка в обществе и обеспечение режима законности, реализация принципов правового и социального государства требует определения юридической формы правил поведения, устанавливаемых на уровне государства и территориальной общины субъектами, осуществляющими публично-властные полномочия.

Актуальность темы исследования подтверждается отсутствием в отечественной юридической науке комплексной общетеоретической характеристики подзаконных актов как вида нормативно-правовых актов, единого подхода к определению критерия установления сферы действия подзаконных актов в их соотношении с законами.

Состояние исследования. Вопрос правотворческой деятельности органов государственной власти и институтов местного самоуправления становился предметом исследования многих отечественных ученых, среди которых В.Б. Аверьянов, А.Ф. Андрийко, Ю.П. Битяк, А.С. Васильев, И.П. Голосниченко, Е.Ф. Демский, Е.В. Додин,

С.Д. Дубенко, В.В. Зуй, Р.А. Калужный, В. Кампо, И.Б. Колиушко, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, А.Л. Копыленко, В.И. Кравченко, Е.Б. Кубко, Н.М. Мироненко, Н.Р. Нижник, Н.М. Онищенко, А.В. Петришин, П.М. Рабинович, А.П. Рябченко, А.А. Селиванов, А.Ф. Скакун, О.Ф. Фрицкий, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, В.К. Шкарупа, Л.П. Юзьков, А.И. Ющик; российские ученые Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин и другие. В то же время ряд вопросов, которые сегодня приобретают особую остроту на практике, не получил своего решения на доктринальном уровне.

Целью и задачей статьи является определение места правовых актов органов местного самоуправления в системе нормативно-правовых актов Украины, а также установление способа, с помощью которого должны решаться противоречия между такими актами и подзаконными актами органов государственной власти.

Изложение основного материала. Как в свое время указал Конституционный Суд Украины, положение ч. 2 ст. 5 Конституции Украины «носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ» надо понимать так, что в Украине вся власть принадлежит народу. Власть народа является первичной, единой и неотчуждаемой и

осуществляется народом путем свободного волеизъявления через выборы, референдум, иные формы непосредственной демократии в порядке, определенном Конституцией и законами Украины, через органы государственной власти и органы местного самоуправления, сформированные в соответствии с Конституцией и законами Украины [1, ст. 2605].

Единый характер власти народа является важной исходной основой построения единой системы не только институтов публичной власти, но и нормативно-правовых актов, которые ими создаются. Власть местного самоуправления как подсистема публичной власти наделена такими признаками, как: четко выраженный институциональный характер; наличие специфического обособленного от населения аппарата, который осуществляет эти властные функции; непрерывность во времени, универсальность, всеобщность; действие на основании законов и других нормативных актов; осуществление власти на определенной территории в отношении всех лиц, находящихся на ней; возможность использования средств законодательно предусмотренного принуждения; установление и взимание налогов и сборов; самостоятельное формирование бюджета [2, с. 19; 3, с. 9; 4, с. 12; 5, с. 8].

Нормативно-правовые акты местных советов как разновидность актов



органов и должностных лиц местного самоуправления входят в единую систему нормативно-правовых актов в Украине. По своей юридической природе нормативно-правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления являются подзаконными нормативно-правовыми актами, поэтому им присущи все характерные черты последних. Вместе с тем, нормативно-правовым актам органов и должностных лиц местного самоуправления присущи и специфические признаки актов местного самоуправления (цель принятия, ограничение сферы действия; иерархичность; особая процедура принятия и отмены), позволяющие им занимать особое место в системе подзаконных нормативных актов государства.

Сделаем небольшое отступление. Акты местного самоуправления входят в группу локальных нормативных актов. Следует отметить, что в советское время под локальными нормативными актами понимали акты, действующие в конкретной организации (учреждении), то есть акты, которые распространяют свое действие только на сотрудников данного учреждения (организации). Сегодня в связи с существенными изменениями, связанными с опытом действия Конституции, с трансформациями, которые произошли в общественной жизни страны, понимание локальных нормативных актов значительно расширилось. При этом главным отличием данных актов от других выступает не только орган, который принимает нормативный акт, а в большей степени пространственный (территориальный) критерий, то есть та территория, на которую он распространяет свои регулятивные возможности. Данное мнение подтверждает этимология слова «локальный»: в словарях оно определяется как «местный, не выходящий за определенные пределы» [6, с. 282].

Решение вопроса о месте актов органов и должностных лиц местного самоуправления в системе нормативно-правовых актов в практической плоскости, в первую очередь, призвано установить способ преодоления коллизий, которые могут возникать между актами местного самоуправле-

ния и актами центральных и местных органов государственной власти.

При отведении актам местного самоуправления в иерархической системе законодательства Украины звено, ниже подзаконных актов законодательной ветви власти, а также центральных и местных органов исполнительной власти, на наш взгляд, имеет место ошибка, обусловленная игнорированием самой природы власти органов и должностных лиц местного самоуправления как публичной, так и представительной. Представляется, что понимание местного самоуправления в Украине как гарантированного государством права и реальной способности территориальной общины самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины (ст. 2 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине») указывает на подзаконный характер деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, однако не оговаривает их подчиненность вертикали органов исполнительной власти.

Таким образом, акты местного самоуправления, наряду с Конституцией и законами Украины, соответствующими международно-правовыми документами, указами Президента Украины и постановлениями Кабинета Министров Украины образуют самостоятельную подсистему подзаконных нормативных актов в Украине. Самостоятельность этой подсистемы обусловлена тем, что органы местного самоуправления в соответствии со ст. 5 Конституции Украины не входят в систему органов государственной власти.

На наш взгляд, как иерархическая коллизия может решаться исключительно противоречие между Конституцией, международным актом, согласие на обязательность которого предоставлено Верховной Радой Украины, или законом Украины, с одной стороны, и актом местного самоуправления – с другой. В данном случае приоритет должен быть предоставлен Конституции, международному акту или закону, ведь один из принципов местного самоуправления –

принцип законности (ст. 4 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»), который нашел закрепление на конституционном уровне в ст. 19 Конституции Украины.

Кроме того, иерархический характер может иметь коллизия в пределах самой системы актов местного самоуправления. Мы исходим, в частности, из того, что акты, принятые на местном референдуме, акты городского, поселкового, сельского совета, акты главы местного совета или акты исполнительного органа совета имеют разную юридическую силу, а поэтому преодоление коллизий между ними может происходить через выяснение вертикальной структуры системы актов местного самоуправления. Общее правило, которое используется для преодоления таких коллизий, звучит так: в случае противоречия применяются нормы, имеющие более высокую юридическую силу. Ведь «Конституция Украины и законы Украины устанавливают одинаковые правовые подходы к организации и деятельности органов, имеющих представительный характер: парламента – Верховной Рады Украины, представительного органа Автономной Республики Крым – Верховной Рады Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления – сельских, поселковых, городских, районных в городах советов» [7].

Так, в частности, нормативно-правовые акты местных советов имеют определенные особенности по сравнению с актами других органов местного самоуправления, обусловленные природой органов местного самоуправления, которые их принимают, а именно: 1) самостоятельное решение территориальной громадой вопросов местного значения невозможно без принятия соответствующих нормативно-правовых актов местных советов; 2) нормативно-правовые акты местных советов конституируют волю населения, косвенно выражают волю территориальной общины; 3) нормативно-правовые акты местных советов имеют высшую юридическую силу в отношении актов других органов и должностных лиц местного самоуправления, что обусловлено ведущей ролью местных советов в



системе органов и должностных лиц местного самоуправления Украины; 4) для нормативно-правовых актов местных советов характерен особый процедурно-процессуальный порядок принятия (на сессиях местных советов, что обеспечивает реализацию принципа коллегиальности в обсуждении и принятии решений) и вступления в силу; 5) нормативно-правовые акты местных советов обладают способностью выполнять широкий круг функций.

Итак, в отношении актов местного самоуправления понятие «подзаконные акты» отражает одну общую черту их содержания – они основываются на законе, а также одну общую особенность их юридической силы – то, что они законам не противоречат [8, с. 5]. Подзаконный акт каждой «ниже расположенной» инстанции должен находиться не только «под» законом, но и соответствовать нормативным актам всех органов, занимающих более высокие ступени в иерархии органов [9, с. 102].

Нормативные правовые акты вправе принимать как представительные, так и исполнительные органы местного самоуправления. Нормативные акты по наиболее важным вопросам являются прерогативой представительных органов местного самоуправления. Это следует из природы этих органов как представительных институтов, которые по своему социальному назначению, способу формирования, составу и организационно-правовым формам работы в наибольшей степени приспособлены для организации демократического нормотворческого процесса и способны наиболее полно выразить в этом процессе интересы населения соответствующей территории. Именно поэтому по юридической силе нормативные правовые акты органов местного самоуправления можно разделить на две основные группы:

– акты, принятые представительными органами местного самоуправления и устанавливающие общеобязательные правила по вопросам местного значения, подзаконность которых проявляется в том, что они должны соответствовать Конституции, конституционным законам, текущим законам;

– акты, принятые другими органами местного самоуправления по вопросам местного значения, подзаконность которых проявляется в том, что они должны соответствовать Конституции, законам, а также актам, которые приняты представительными органами местного самоуправления. Иными словами, акты главы муниципального образования, других исполнительно-распорядительных органов по своей юридической силе стоят ниже, чем акты, принятые представительным органом и устанавливающие правила по вопросам местного значения. Отдельные ученые даже предлагают в данном случае говорить не столько о подзаконности актов главы муниципального образования и других исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, сколько об их поднормативности, поскольку акты представительного органа местного самоуправления не являются законодательными, но являются нормативными [10, с. 12].

Как видим, подзаконность актов органов местного самоуправления проявляется и в том, что акты исполнительных органов муниципальных образований должны соответствовать не только законам, но и актам представительных органов муниципального образования, поскольку последние устанавливают общие правила на данной территории. Таким образом, признак подзаконности присущ всем правовым актам местного самоуправления и характерен для всей правотворческой и правоприменительной деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

В то же время подзаконность актов органов местного самоуправления не тождественна аналогичному свойству актов органов государственной власти. Ее содержание определяется местом муниципальных органов в механизме демократии, ролью, которую они призваны играть в осуществлении функций государства [11, с. 56]. А потому, что касается коллизий, которые могут возникнуть между актами местного самоуправления и подзаконными актами Верховной Рады Украины, Президента Украины, Кабинета Министров Украины, актами министерств, ведомств, других цен-

тральных органов исполнительной власти, актами местных органов исполнительной власти, то, по нашему убеждению, такие коллизии не имеют характера иерархических и не должны решаться автоматически в пользу актов органов государственной власти. Соответствующие коллизии имеют содержательный характер: необходимо установить пределы компетенции каждого из органов и установить, какой из органов вышел за такие пределы [12, с. 45]. Приоритет должен быть отдан тому акту, который был принят органом либо должностным лицом в пределах своей компетенции.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления издаются в пределах особого круга публичных вопросов, выступающих сферой осуществления муниципальной власти и получивших наименование вопросов местного значения. Характер разграничения публичных вопросов на местные и государственные не исключает того, что вопросы местного значения могут выступать не только как самостоятельная, относительно обособленная в правовом отношении сфера, но и как элемент единых для различных уровней публичной власти предметов ведения.

Децентрализация власти проявляется в перераспределении властных полномочий между взаимодействующими уровнями власти. Признавая местное самоуправление как форму власти, государство определяет границы этой власти путем закрепления сферы правотворчества органов местного самоуправления. Анализ законодательства о местном самоуправлении указывает на то, что границы властных полномочий органов местного самоуправления определяются с помощью довольно сложной конструкции. Так, правовые акты, издаваемые муниципальными органами (или их должностными лицами) условно могут быть разделены на четыре вида:

– издаваемые на основании прямых предписаний законов;

– регулирующие отношения, которые на законодательном уровне урегулированы только в общей форме;

– регулирующие отношения по реализации отдельных государственных



них повноважень, делегованих органам місцевого самоуправління;

– регулюючі відносини, по яких державна регламентація відсутня повністю [10, с. 12].

Компетенція, таким чином, вважається базовим поняттям для розв'язання протиріччя між актами різних підсистем публічного права – актами органів державної влади та актами місцевого самоуправління, найважливішим елементом конституційно-правового статусу суб'єктів властевідносин. Так, Т.М. Бялкина справедливо зауважує, що сутність компетенції як правової категорії полягає в тому, що вона виступає як правовий засіб, що дозволяє визначити роль і місце конкретного суб'єкта в управлінському процесі шляхом законодавчого закріплення за ним визначеного обсягу публічних справ [5, с. 81]. Таким чином, саме розмежування сфер компетенції повинно виступати засобом подолання колізій між актами місцевого самоуправління та іншими підзаконними актами.

Висновки. На основі викладеного вище можна зробити висновок: нормативно-правові акти місцевого самоуправління входять в єдину систему нормативно-правових актів в Україні та по своїй юридичній природі є підзаконними правовими актами. В той же час протиріччя між такими актами та підзаконними актами органів державної влади не повинні розв'язуватися як ієрархічні; вони мають природу змістових колізій.

Список використаної літератури:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої,

четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі № 1-5/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41 (26.10.2005). – Ст. 2605.

2. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / М. О. Петришина. – Х. : Б. в., 2010. – 222 с.

3. Кочеткова Н.В. Соотношение государственной власти и местного самоуправления / Н.В. Кочеткова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – № 1. – С. 9-10.

4. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник / Е.С. Шугрина. – М.: ТК Велби, Проспект, 2004. – 656 с.

5. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: монография / Т.М. Бялкина. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. – 406 с.

6. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Русский язык, 1975. – 846 с.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим або передане в її управління, затверджених відповідними постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, та Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в Автономній Республіці Крим» (справа про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим) від 27 лютого 2001 року № 1-рп/2001 у справі № 1-20/2001 // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 1.

8. Мицкевич А. В. Акты высших органов советского государства / А.В. Мицкевич. – М.: «Юридическая литература», 1967. – 172 с.

9. Алексеев С. С. Государство и право [Начальный курс] / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1996. – 192 с.

10. Антонова Н.А. Подзаконность актов органов местного самоуправле-

ния в современной системе права Российской Федерации / Н.А. Антонова // Проблемы в российском законодательстве. – 2009. – № 3. – С. 11-13.

11. Сергеев А.А. Приостановление действия актов органов местного самоуправления / А.А. Сергеев // Законность. – 2003. – № 10. – С. 55-57.

12. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади. Монографія / Т.О. Карабін. – Ужгород: Вісник Карпат, 2006. – 154 с.