

УДК 342.26

А. В. Гуркова

Частное высшее учебное заведение «Ивано-Франковский университет права имени Короля Даниила Галицкого»,
Министерство образования и науки Украины, ул. Е. Коновальца, 35, 76018 Ивано-Франковск, Украина,
+38 (0342) 71 66 80, hyrrkowa@meta.ua

НОРМОТВОРЧЕСТВО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ УКРАИНЫ

Местное самоуправление является правом территориальной общины — жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сёл, посёлка или города — самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Вопрос о роли и месте органов местного самоуправления в системе государственной власти важен. Развитое демократическое государство, стремящееся к воплощению европейских стандартов управления, имеет самостоятельный и хорошо развитый муниципалитет. Самостоятельность органов государственной власти, возможность самим издавать нормативные правовые акты и решать важные вопросы без вмешательства центральной власти — залог развитого и сильного государства. Рассмотрение перспектив данного вопроса позволит провести параллели и проанализировать целесообразность правовой реформы в Украине и нормотворчества местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление; нормотворчество; муниципалитет; акты органов местного самоуправления; территориальная община.

Библиогр.: 12 назв.

A. V. Hurkova

King Daniel of Galicia Ivano-Frankivsk University of Law, the Ministry of Education and Science of Ukraine,
35, E. Konovaltsa str., 76018 Ivano-Frankivsk, Ukraine, +38 (0342) 71 66 80, hyrrkowa@meta.ua

LOCAL GOVERNMENT NORM-SETTING IN UKRAINE

Each territorial community — residents of a village or a voluntary association of residents of several villages, towns and cities — has the right for its own local self-government which solves problems of local value within the Constitution and law of Ukraine.

Local government plays an important role in the state system. A highly developed democratic state aiming to implement the European standards of management has an independent and well-developed municipality. Independence of public authorities, the opportunity to publish their regulations and solve important issues without the central government are foundation blocks of a strong state.

Consideration of the issue in historical perspective will allow to draw parallels and analyze the feasibility of legal reform in Ukraine in general and local government normsetting in particular.

Key words: local government; normsetting; the municipality; acts of local self-government bodies.

Ref.: 12 titles.

Введение. Согласно статье 140 Конституции Украины «местное самоуправление Украины — это право территориальной общины, жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сёл, посёлка или города — самостоятельно решать вопрос местного значения в пределах Конституции и законов Украины» [1].

Учитывая, что Украина уверенно идёт по пути евроинтеграции, ожидаемыми являются изменения в системе управления.

Актуальным является рассмотрение некоторых вопросов современного реформирования, в частности, процедуры принятия актов органов местного самоуправления, её недостатков и положительных изменений. Целесообразным видится обращение к вопросу о процедуре принятия решения муниципальными органами и их формального закрепления в историческом контексте.

Методология и методы исследования. Несмотря на то, что местное самоуправление является базовым в процессе становления независимого и демократического государства, данное явление мало исследовано в Украине. К рассмотрению этого вопроса обращались учёные И. В. Борденюк [2], П. Ф. Гураль [3], С. М. Крючков [4], М. В. Билоконь [5] и другие. Однако их исследования проводились и базировались исключительно на нормах устаревшего муниципального законодательства. В настоящее время в Украине разработаны новые законопроекты по вопросам внесения изменений и дополнений в работу местного самоуправления. При проведении исследования автор статьи использовал общенаучные методы.

Результаты исследования и их обсуждение. Исторически сложилось, что самостоятельность принятия решений органами местного самоуправления была фантомной, декларативной на этапах становления местного самоуправления.

К примеру, во времена Киевской Руси (IX—XIII века) решение по вопросам местного значения принимало вече — общее собрание граждан городов Киевской Руси. Для рассмотрения общественных дел в главных городах государств-земель вечевые собрания носили характер одного из верховных органов власти, они конкурировали в своих компетенциях с властью князя. В указанные времена вече можно рассматривать как прототип местных референдумов [1, с. 85].

В литовско-польский период (XIV—XVII века) происходит постепенный переход от неписанных форм принятия решений органами местного самоуправления к письменным. Это было связано с зарождением уставных грамот, которые стали прообразом современных уставов территориальных общин. В некоторых городах (Львов, Луцк, Галич) вводится магдебургское право, что повлияло на нормотворческий процесс. Принятие нормативных правовых актов поддавалось чёткой регламентации. Взаимосвязанные и взаимообусловленные действия по принятию официальных нормативных правовых актов (вилькеры, определения, постановления) принимались для регулирования определённых вопросов местного значения общины города. Один из источников «Артикулы Магдебургского права», который называют «Саксонское Зерцало», переведённый с латыни на польский язык [3], содержал отдельный раздел о городских постановлениях, что свидетельствует о весомой роли актов в деятельности городских советов. Нормотворческая функция городских советов заключалась в вынесении решений, обязательных для всех жителей города [6, с. 208]. Нормативные акты высшей юридической силы в отдельных городах именовались «вилькеры», они были общеобязательными в судопроизводстве, магистрат должен был придерживаться их норм в управлении городом. Нередко вилькеры содержали нормы гражданского и уголовного права.

Во времена казацко-гетманской Украины (XVII—XVIII века) произошло возвращение к обрядовому праву (активно проводились вече, сборы). Полковники и старшины принимали письменные акты-листы, универсалы [4, с. 91].

В период пребывания украинских земель в составе Российской и Австро-Венгерской империй (конец XVIII — начало XX века) происходит расширение субъектов нормотворчества на местном уровне. Принимались такие нормативные правовые акты, как постановления, определения, уставы, регламенты, предписания, инструкции, положения. Введена практика официального опубликования нормативных правовых актов, в том числе в печатных сборниках [5, с. 95].

В период возрождения украинской национальной государственности (1917—1920 годы) большинство решений центральной власти и заложенных в них идей, в том числе по вопросам местного самоуправления, фактически остались нереализованными.

В советский период (1921—1991 годы) местные советы народных депутатов, которые фактически стали правопреемниками представительных органов местного самоуправления в независимой Украине, принимали нормативные правовые акты в форме решений [7].

Провозглашение независимости Украины 24 августа 1991 года и внедрение демократических принципов развития государства послужило стимулом для возобновления дискуссии о сущности, месте, роли и значении местного самоуправления в системе власти, социального управления обществом в целом.

Так, с принятием Конституции Украины 28 июня 1996 года субъектом местного самоуправления была определена территориальная община, которая может как непосредственно, так и через избираемые

им органы осуществлять свои полномочия (статья 140). В то же время Конституция Украины установила основные принципы организации и деятельности местного самоуправления на всей территории страны, наделила территориальные общины и их представительные органы рядом функций и полномочий в финансово-экономической, социально-культурной, общественной и других сферах местной жизни (статьи 143 и 144) [1].

Стоит отметить, что принятие органом местного самоуправления решений осуществляется в соответствии с Конституцией Украины, Законом Украины от 21 мая 1997 года № 24 «О местном самоуправлении в Украине» [8], отвечает общепризнанным принципам и нормам международного права.

На данном этапе результатом нормотворческого процесса органов местного самоуправления является нормативный правовой акт — официальный письменный документ, который устанавливает, изменяет или прекращает общеобязательные правила поведения для определённого (неопределённого) количества лиц, принят субъектом местного самоуправления по нормотворческим полномочиям и действует в пределах соответствующей административно-территориальной единицы [2, с. 208].

Стоит выделить основные признаки нормативных правовых актов местного самоуправления:

- 1) письменная форма и определённая структура;
- 2) общеобязательность — принятый нормативный правовой акт обязателен для исполнения определённым кругом лиц или конкретных адресатов;
- 3) нормативные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления, принимаются исключительно уполномоченными на то субъектами, определёнными в законодательстве Украины, а также соответствующими нормативными правовыми актами местного самоуправления, в частности, уставом территориальной общины;
- 4) универсальность — нормативные правовые акты местного самоуправления являются универсальным инструментом регулирования различных отношений, имеют межотраслевой и комплексный характер. Это проявляется в том, что нормативные правовые акты местного самоуправления являются источниками многих отраслей права (конституционного, муниципального, финансового, хозяйственного, земельного, административного и т. д.);
- 5) официальность — подтверждается использованием государственного герба на бланке и печати. Допустимым является использование, наряду с государственной, местной символики (герба города, села);
- 6) подзаконность — нормативные правовые акты местного самоуправления принимаются в строгом соответствии с актами высшей юридической силы в государстве и являются результатом деятельности, предварительно санкционированной государством через закрепление права на её осуществление в соответствующих законодательных актах. Нормативные правовые акты местного самоуправления, дополняя и расширяя нормы законов, выполняют роль, которая имеет диспозитивную природу, и предусматривают различные варианты в зависимости от воли нормотворческого органа и местных интересов [9, с. 482];
- 7) целевое назначение — нормативный правовой акт местного самоуправления преследует интересы локального характера, главной функциональной целью которого является решение вопросов местного значения;
- 8) особый предмет регулирования — вопросы местного значения по широкому кругу сфер управления, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности территориальной общины, локальной направленностью и решением конкретных проблем граждан (утверждение местного бюджета, управление коммунальной собственностью, организация благоустройства и т. д.). Ключевое полномочие местного самоуправления — это компетенция в финансовых вопросах. Основным финансовым нормативным правовым актом является местный бюджет, который имеет специальный статус и является средством обеспечения реализации других нормативных правовых актов;
- 9) локальный характер территориального действия — адресатами нормативных правовых актов местного самоуправления могут быть граждане, которые проживают или находятся в определённое время на территории административно-территориальной единицы, а также расположенные в её пределах предприятия, учреждения, организации. Локальность порождает близость расположения субъекта принятия и адресата нормативного правового акта. Кроме того, каждый имеет больше шансов быть избранным или назначенным в нормотворческий орган [10].

В целом процесс принятия нормативных правовых актов достаточно чётко определён на законодательном уровне, но практическое применение данных положений вызывает у органов местного самоуправления затруднения.

Проблема применения нормативных правовых актов местного самоуправления, прежде всего, касается порядка их принятия и границ действия документов. Законодатель на конституционном уровне определил только одну форму нормативного правового акта местного самоуправления. Так, статья 144 Конституции Украины устанавливает, что органами местного самоуправления являются советы и их исполнительные органы, которые в пределах полномочий принимают решения [1], несмотря на то, что, в соответствии с пунктом 8 статьи 59 Закона Украины от 21 мая 1997 года № 24 «О местном самоуправлении в Украине» сельские, поселковые, городские председатели выносят предписания [8]. Указанное позволяет сделать выводы, что множество подзаконных нормативных правовых актов содержат коллизии, которые касаются процедуры принятия решений органами местного самоуправления.

Перед местным самоуправлением появились вызовы, требующие эффективного и быстрого реагирования: 1) экономическая несостоятельность подавляющего большинства территориальных общин, органов местного самоуправления по осуществлению собственных и делегированных полномочий; 2) недостаточность ресурсов в бюджетах территориальных общин для инвестиций в инфраструктуру; 3) кризис коммунальной инфраструктуры, угрожающая изношенность тепловых, водно-канализационных, водопроводных сетей и жилого фонда; 4) отсутствие чёткого распределения полномочий между уровнями, органами и должностными лицами местного самоуправления; 5) отдалённость органов местного самоуправления от населения и их корпоративизация, закрытость и непрозрачность деятельности, неэффективное использование коммунальной собственности, земельных ресурсов, коррупция; 6) кризис кадровой политики, системы подготовки, переподготовки, повышения квалификации должностных лиц, служащих органов местного самоуправления, депутатов местных советов [11].

Поскольку нормотворчество органов местного самоуправления в настоящее время характеризуется наличием пробелов и коллизий, это обусловило избрание Украиной пути его реформирования. Одной из реформ является децентрализация власти, предполагающая передачу полномочий от центральной власти на места. Эта реформа включает в себя ряд изменений как на законодательном, так и на правоприменительном уровнях. Расширение полномочий органов местного самоуправления призвано повлиять на расширение актов и решений, которые будут приниматься органами местного самоуправления.

Анализ проекта Закона Украины от 1 июля 2015 года № 2217 «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)» (далее — проект Закона № 2217), в частности, изменений, касающихся актов органов местного самоуправления, позволяет сделать вывод о внедрении другого механизма принятия и отмены соответствующих решений, а также о ряде новых решений на местном уровне, которые будут приниматься нововведёнными в муниципалитет префектами [12].

В соответствии со статьёй 119 проекта Закона № 2217 префект будет уполномочен осуществлять исполнительную власть на местах, издавать на основании и в порядке, определённом законом, акты, обязательные для исполнения на соответствующей территории. Кроме того, акты префектов, изданные в целях осуществления полномочий, касающихся надзора за соблюдением Конституции и законов Украины, органами местного самоуправления и организации деятельности центральных органов исполнительной власти с местными органами самоуправления, в условиях чрезвычайного положения могут быть отменены Президентом Украины. Принятые полномочия, касающиеся государственных программ, будут отменяться в случае необходимости Кабинетом Министров Украины. Территориальные общины, председатели общин, органы местного самоуправления, в соответствии со статьёй 119 проекта Закона № 2217, смогут принимать акты местного самоуправления, которые являются обязательными для исполнения на соответствующей территории [12].

Согласно статье 144 проекта Закона № 2217 действие актов местного самоуправления по мотивам их несоответствия Конституции или законам Украины может быть приостановлено префектом с одновременным обращением в суд. Кроме того, статья 144 проекта Закона № 2217 предусматривает, что в случае принятия председателем общины, советом общины, районным, областным советом акта,

не соответствующего Конституции Украины, что создаёт угрозу нарушения государственного суверенитета, территориальной целостности или угрозу национальной безопасности, Президент Украины останавливает действие соответствующего акта с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины [12].

Заключение. Становление местного самоуправления, его нормотворчество прошли сложный исторический путь от принятия устных решений, абсолютной подчинённости местной власти центральной к демократическому образцу муниципалитета. В настоящее время Украина находится в состоянии реформирования. Положения проекта Закона от 1 июля 2015 года № 2217 «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)», касающиеся нормотворчества местного самоуправления, носят позитивный характер и преследуют защиту интересов местного населения. Важным в этом процессе является обеспечение передачи полномочий из центра на места с соответствующей передачей самостоятельности в принятии решений, с одной стороны, и разумного контроля — с другой.

Список цитируемых источников

1. Конституция Украины [Электронный ресурс] : 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Веб-ресурси Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>. — Дата доступу: 26.04.2016.
2. Борденюк, В. И. Местное самоуправление и государственное управление: конституционно-правовые основы соотношения и взаимодействия : монография / В. И. Борденюк. — М. : Парламент. изд-во, 2007. — 576 с.
3. Гураль, П. Ф. Территориальная община в Украине. Историко-правовое исследование / П. Ф. Гураль. — Львов : Край, 2008. — 468 с.
4. Крючков, С. М. Историко-правовые аспекты становления и развития местного самоуправления : Мировой и украинский опыт / С. М. Крючков. — М. : Доверие : СоцИнтел, 1998. — 194 с.
5. Билоконь, М. В. Органы государственного управления и местное самоуправление в Российской империи во второй половине XIX в. (на материалах Левобережной Украины): историко-правовое исследование : монография / М. В. Билоконь. — Харьков : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2003. — 260 с.
6. Кобилецкий, М. В. Магдебургское право в Украине (XIV — первая половина XIX в.). Историко-правовое исследование / М. В. Кобилецкий. — Львов : Паис, 2008. — 406 с.
7. Исторические аспекты становления нормативно-правовых актов местного самоуправления как источников права [Электронный ресурс] // Научные записки Института законодательства Верховной Рады Украины : офиц. сайт. — Режим доступа: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Nzizvru/2012_1/p10_4.html. — Дата доступа: 26.04.2016.
8. О местном самоуправлении [Электронный ресурс] : Закон Украины от 21 мая 1997 № 24 // Верховная Рада Украины : офиц. сайт. — Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. Дата доступа: 26.04.2016.
9. Батанов А. В. Муниципальная власть в Украине: проблемы теории и практики : монография / А. В. Баранов. — М. : Юрид. мысль, 2010. — 656 с.
10. Нормотворчество местного самоуправления [Электронный ресурс] // Центр законопроектных студий : офиц. сайт. — Режим доступа: <http://lawdrafting.org/normotvorchist-mistsevogo-samovryaduvannya/>. — Дата доступа: 26.04.2016.
11. Почему нужна децентрализация [Электронный ресурс] // Асоціація міст України. — Режим доступа: http://auc.org.ua/sites/default/files/decentral_zac_ya_infografika. — Дата доступа: 26.04.2016.
12. О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти) [Электронный ресурс] : проект Закона Украины, внесенный Президентом, от 01.07.2015 № 2217 // Верховная Рада Украины : офиц. сайт. — Режим доступа: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/656-19>. — Дата доступу: 26.04.2016.

Поступила в редакцию 30.05.2016.