

Калиновський Богдан Валерійович,

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права та прав людини, Національна академія внутрішніх справ, 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1, тел.: 38 (067) 9470885, e-mail: kalinbogdan@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9654-0201

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація: Наукова стаття присвячена дослідженню теоретичних та практичних питань нормотворчої діяльності органів місцевої влади в Україні. Розкрито сучасні наукові напрацювання, опрацьовано міжнародні та національні нормативно-правові акти, вивчено практичні аспекти діяльності органів місцевої влади в частині розробки, прийняття та реалізації актів місцевої влади в Україні. На базі отриманих висновків та узагальнень сформульовані пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства та рекомендації практичного спрямування функціонування місцевих органів влади в процесі нормотворчої діяльності.

Обґрунтовано, що усі акти органів і посадових осіб місцевої влади є актами, що приймаються відповідними уповноваженими на те суб'єктами, у межах Конституції та законів України, у регламентованому порядку, мають чіткий алгоритм виконання.

До нормативно-правових актів місцевої влади віднесено: 1) статuti територіальних громад; 2) оформлені у вигляді правових актів рішення, прийняті на місцевому референдумі, зборах громадян; 3) акти (рішення) місцевих рад; 4) акти (рішення) виконавчих органів місцевих рад, 5) акти (розпорядження) сільського, селищного, міського голови; 6) акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження голови і накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій); 7) нормативно-правові договори.

Визначені стандарти до актів місцевої нормотворчості, зокрема щодо змісту, форми і процедури їх прийняття, є доцільним закріпити на законодавчому рівні, що підвищить рівень їх підготовки та відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, сприятиме значущості прийнятих ними правових актів в механізмі правового регулювання та забезпечить їх легітимність.

Доведено, що легітимність нормативно-правових актів органів місцевої влади означає визнання його та сприйняття жителями громад, усві-

домлення правильності його змісту з погляду інтересів місцевих жителів та держави в цілому, переконаність у його відповідності та пропорційності потребам сьогодення.

Ключові слова: акти місцевої влади, нормотворча діяльність, прийняття, реалізація, місцеві ради, процедура, контроль.

Kalynovskyi Bohdan Valerievich,

Doctor of Laws, associate professor, Head of the Department of Constitutional Law and Human Rights of the National Academy of Internal Affairs, 03035, Kyiv, Sq. Solomenskaya, 1, Phone: 38 (067) 9470885, e-mail: kalinbogdan@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9654-0201

THEORETICAL AND LEGAL BASES OF NORMATIVE ACTIVITY OF LOCAL AUTHORITIES IN UKRAINE

Abstract: The scientific article is devoted to the research of theoretical and practical issues of normative activity of local authorities in Ukraine. Modern scientific developments are revealed, international and national normative legal acts are elaborated, practical aspects of the activity of local authorities in the development, adoption and implementation of local government acts in Ukraine are studied. On the basis of the obtained conclusions and generalizations, proposals for improvement of national legislation and recommendations for practical direction of the functioning of local authorities in the process of rulemaking are formulated.

It is substantiated that all acts of bodies and officials of local authorities are acts adopted by the respective authorized entities, within the limits of the Constitution and laws of Ukraine, in a regulated manner, having a clear algorithm of execution.

The local government regulations include: 1) statutes of territorial communities; 2) decisions made in the form of legal acts, adopted at a local referendum, citizens' meetings; 3) acts (decisions) of local councils; 4) acts (decisions) of executive bodies of local councils, 5) acts (orders) of village, settlement, city mayor; 6) acts of local state administrations (orders of the chairman and orders of heads of departments, departments and other structural subdivisions of local state administrations); 7) regulatory agreements.

It is advisable to set the standards for local norm-making acts, in particular the content, form and procedure of their adoption, at the legislative level, which will increase the level of their preparation and responsibility

of local self-government bodies and officials, promote the importance of the legal acts adopted by them in the mechanism of legal regulation and ensure their legitimacy.

It has been proved that legitimacy of regulations of local authorities means its recognition and perception by communities, awareness of its correct content in terms of interests of local residents and the state as a whole, conviction of its conformity and proportionality to the needs of today.

Keywords: acts of local government, rulemaking, adoption, implementation, local councils, procedure, control.

Постановка проблеми. В Україні чітко законодавчо не закріплені вимоги, яким мають відповідати акти місцевих органів влади, що зумовлює актуальність дослідження цього питання. В науковій спеціалізованій літературі не спостерігається єдиного підходу до їх розробки та реалізації. Методологічні підходи є застарілими, які ще сформульовані на основі панування адміністративно-командної системи та жорсткого централізму, а тому потребують модернізації і приведення їх до визнаних на європейському рівні основ.

Спостерігається тенденція, коли науковці здебільшого роблять акцент на питаннях дотримання конституційного принципу законності у сфері нормотворчої діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також основним юридико-технічним засобам підготовки нормативно-правових актів.

При цьому сучасні реалії, зокрема, утвердження України в напрямку побудови демократичної, соціальної та правової держави, сприйняття нею гуманістичних цінностей, утвердження і забез-

печення основоположних прав та свобод людини і громадянина, вимагають оцінювати правові акти з точки зору їх відповідності не лише дотриманню букви закону, а й загальнолюдським цінностям, духу та розуму закону, щоб він відповідав очікуванням та бажанням людей й одночасно враховував цінності моралі. Врахування цих вимог гарантуватиме легітимність нормативно-правових акти органів місцевої влади рад в очах жителів територіальної громади, що й забезпечить утвердження принципу верховенства права на місцевому рівні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. У процесі написання статті було використано праці фахівців теорії держави та права, конституційного, муніципального й адміністративного права, зокрема: О. Батанова, М. Баймуратова, В. Барського, В. Борденюка, А. Колодія, В. Кравченка, О. Петришина, С. Серьогіної, О. Скрипнюка, В. Федоренка та ін. Разом з тим у наукових публікаціях опрацювання питань, пов'язаних зі нормотворчою діяльністю органів місцевої влади на сучасному ета-

пі конституційного реформування, практичних аспектів такої діяльності та обґрунтування шляхів її удосконалення досліджено не в достатній мірі.

Метою статті є розкриття нормотворчої діяльності органів місцевої влади в Україні, встановлення проблемних аспектів законодавчого регулювання та практики здійснення такої діяльності, а також вироблення пропозиції щодо удосконалення як законодавчого регулювання так і практики функціонування органів місцевої влади як на первинному адміністративно-територіальному рівні (громади) так і вторинному (району, області).

Виклад основного матеріалу. Правова форма функціонування органів і посадових осіб місцевої публічної влади складається з однорідних правових дій, які сукупно утворюють певний процес, що має конкретні стадії. При цьому, залежно від характеру дій з нормами права вбачається можливим виділити такі правові форми функціонування місцевої публічної влади: нормотворчу, правозастосовну, установчу, інтерпретаційну, контрольну, правоохоронну. Розкриваючи нормотворчу форму функціонування місцевої публічної влади, слід зауважити, що змістом цієї форми є сукупність дій і процедур щодо створення, зміни й скасування нормативних приписів.

Підтримуємо позицію Борденюка В., що основною правовою формою діяльності органів держави у здійсненні її завдань і функцій є правовий акт, який можна визначити як письмовий документ,

прийнятий (виданий) від імені держави уповноваженим державним органом з дотриманням визначеної законом процедури та у відповідній формі, має обов'язковий характер і спрямований на регулювання суспільних відносин або на вирішення конкретних питань державного і суспільного життя [1, с. 485].

Ми розглядаємо акти місцевої публічної влади як сукупність актів органів і посадових осіб місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Досліджуючи акти місцевої публічної влади, варто насамперед привернути увагу до ст. 144 Конституції України, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [2]. З огляду на ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [3] ради в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень, виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради також приймає рішення. Згідно з п. 20 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, видання розпоряджень у межах своїх повноважень законодавець відносить саме до повноважень сільського, селищного, міського голови. Також ч. 8 ст. 59 цього закону визначає, що сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Уведена відповідно до змін у законодавстві 2015 року така посадова особа місцевого самоврядування, як староста, який визнається членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою, з аналізу норм названого закону, самостійних актів видавати не уповноважений. Це ж стосується і секретаря місцевих рад.

У свою чергу, ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [4] передбачає, що, на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Законодавець наголошує, що зазначені вище розпорядження прийняті в межах їхньої компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Підзаконність муніципальних актів пов'язана не тільки з відповідністю вимогам закону, а й з обов'язком органів і посадових осіб місцевого самоврядування керуватися у своїй діяльності актами органів державної влади та управління, оскільки, відповідно до ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21

травня 1997 року, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією України та законами України, і керуються у своїй діяльності Конституцією України та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції. Проте це не означає, що нормативні акти місцевого самоврядування знаходяться на найнижчому щаблі в ієрархічній системі українського законодавства, оскільки особливості їх правової системи дозволяють виокремити для них певне місце всередині системи підзаконних актів [5, с. 102].

Щодо класифікації актів місцевої публічної влади, то за суб'єктом прийняття їх можна поділити на акти місцевих органів державної виконавчої влади та муніципальні акти; за способом прийняття – на правові акти органів і посадових осіб місцевої публічної влади; публічні договори; рішення місцевих референдумів. Усі акти органів і посадових осіб місцевої публічної влади є актами, що приймаються відповідними уповноваженими на те суб'єктами, у межах Конституції та законів України, у регламентованому порядку, мають чіткий алгоритм виконання.

Ознакою легітимності нормативно-правових актів місцевих рад є в першу чергу їх відповідність

положенням Конституції України. І це цілком очевидно, адже Конституція України є центром, основою всієї правової системи України. Верховенство Конституції в системі нормативно-правових актів та пряма дія її норм закріплена в ч. 3 ст. 8 Конституції України. Найвища юридична сила проявляється в тому, що її норми мають:

- а) пріоритет перед нормами законів і підзаконних нормативно-правових актів;
- б) закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі положень Конституції України.

З метою забезпечення законності у нормотворчій сфері Конституцією України зокрема визначаються: коло суб'єктів, що наділені правом видавати нормативно-правові акти в державі; форми нормативно-правових актів, в яких ці органи здійснюють правове регулювання; межі повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виключно в яких вони можуть здійснювати нормотворчу діяльність [6, с. 50].

Основний Закон містить ряд вимог, дотримуючись яких місцеві ради здатні забезпечити конституційність прийнятих нормативно-правових актів та втілення в життя принципу верховенства права.

З огляду на це, нормативно-правові акти місцевих рад повинні за змістом не суперечити нормам Конституції та відповідати закріпленим в Основному Законі принципам, цілям, завданням тощо. Мета нормативно-правового акту та засоби її досягнення мають бути конституційними, тобто здат-

ними реально забезпечити можливість і необхідну поведінку суб'єктів суспільних відносин. При цьому неконституційним є акт, який передбачає у процесі досягнення мети зайві чи суттєві обмеження або їх загрозу щодо прав і свобод суб'єктів правовідносин. Також місцеві ради мають дотримуватися конституційних повноважень при здійсненні нормотворчої діяльності та процесуально-процедурного порядку прийняття нормативно-правових актів.

Звернення до юридичної наукової літератури переконує, що в ній активно досліджуються проблеми забезпечення законності нормативно-правових актів на етапі їх прийняття та дії. Теоретичні напрацювання з цих питань дозволяють визначити розроблені вченими-юристами основні вимоги законності, які пред'являються до нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, на думку академіка В.В. Копейчикова це: 1) прийняття уповноваженим органом певного виду актів; 2) з питань, що належать до його компетенції; 3) законність змісту акта; 4) прийняття акта в законних цілях; 5) дотримання встановленого порядку прийняття і форми акта [7, с. 86].

Можна виокремити таку ознаку актів місцевої влади, як їх обов'язковість, на яку, зокрема, указує зміст ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, проголосуючи, що місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи

та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність за невиконання рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень [3]. Також, на обов'язковість виконання розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, прийнятих у межах їхньої компетенції на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами вказує ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [4].

У юридичній науці простежується виокремлення властивостей нормативних актів місцевого самоврядування, якими вони відрізняються від нормативних актів органів держави. Серед них виділяють мету прийняття; сферу дії; ієрархічність; особливу процедуру прийняття та скасування. Основною відмінністю автори визначають саме особливість природи актів місцевого самоврядування та об'єкта, на який вони спрямовані, – питання місцевого значення. Можна стверджувати, що метою прийняття місцевими радами нормативних актів у формі рішень є вирішення питань місцевого життя. При цьому під питаннями місцевого значення слід розуміти питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності мешканців села, селища, міста, вирішення яких здійснюється територіальною громадою чи органами місцевого самоврядування та зачіпає інтереси кожного громадянина [8, с. 5; 9; 10; 11].

Аналізуючи правотворчу практику органів та посадових осіб місцевої влади, їх акти, залежно від їх змістовного наповнення, можна поділити на нормативно-правові; персональні; організаційні; роз'яснювально-рекомендаційні.

У системі актів місцевої публічної влади виділяють нормативно-правові договори, які доцільно використовувати як більш оперативні форми взаємодії місцевих органів публічної влади із цілого ряду поточних питань [12, с. 99]. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, спільно створювати органи та організації. Договір виконує функцію ефективного засобу саморегуляції відносин партнерів у системі місцевої публічної влади.

Відповідні норми Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року свідчать про підзаконний характер актів місцевих рад, з приводу чого Борденюк В. слушно зазначає, що на підзаконну природу нормативних актів місцевого самоврядування, у тому числі й нормативних актів місцевих рад, вказують не лише положення Конституції України, згідно з якими місцеве самоврядування має здійснюватися на підставі та на виконання законів України, а й численні застереження положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року на зразок

«відповідно до закону», «відповідно до чинного законодавства», «у випадках, передбачених законом», «у порядку і межах, визначених законом» [1, с. 496].

І конституційність, і законність рішень місцевих рад мають викликати сумнів, якщо вони прийняті радою з порушенням рамок власної компетенції. Органи місцевого самоврядування повинні діяти в межах наданих їм повноважень. Межі повноважень представницьких органів місцевого самоврядування визначені в Конституції України та законодавчих актах, вони окреслюють їх зміст та обсяг. Реалізуючи нормотворчі повноваження, місцеві ради повинні спиратися тільки на компетенційні права та обов'язки та використовувати у своїй діяльності ті засоби, форми, прийоми, що передбачені законодавством.

Вимога дотримуватися компетенції при прийнятті нормативно-правових актів передбачає, що акт видається лише з питань, що відносяться до предмету відання місцевої ради, та не порушує територіальних меж діяльності цього органу [7, с. 86].

У той же час слід пам'ятати, що Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не виключають можливості наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями органів виконавчої влади. У такому випадку зміст нормативно-правових актів місцевих рад, прийнятих з делегованих повноважень, має відповідати вимогам правових актів органів виконавчої влади, у тому числі й відповідно обласних, районних місцевих дер-

жавних адміністрацій та розпоряджень їх голів.

Разом з тим, зважаючи на визначену законодавством систему місцевого самоврядування, необхідно враховувати, що юридичні норми, створювані представницькими органами місцевого самоврядування, не можуть суперечити юридичним нормам, які встановленим територіальною громадою, оскільки територіальна громада є первинним суб'єктом системи місцевого самоврядування, а рішення місцевих референдумів мають вищий ступінь обов'язковості на відповідній території. Рішення місцевої ради також повинні відповідати статуту відповідної територіальної громади.

Місцевий референдум може бути використаний як дійсний акт прямого народовладдя для вирішення питання місцевого значення, хоча є непоодинокі випадки використання референдуму для маніпуляцій і спекуляцій громадською думкою, для легалізації через референдум певних антидемократичних речей. У процесі роботи над законодавством про референдум усі процедури мають бути виписані досить чітко і детально, щоб не допустити маніпуляцій волевиявлення громади на місцевому референдумі.

Важливо зазначити, що в Україні з 1991 року по 2012 рік відбулося понад 160 місцевих референдумів, із них 102 – у селах. За статистикою, більшість місцевих референдумів була ініційована органами місцевого самоврядування на вимогу саме закону, для вирішення питань виключно місцевим референдумом, тобто іншим чином

ці рішення не можна було ухвалити [13]. Уважаємо, що на законодавчому рівні має бути виписаний перелік питань, які можуть бути винесені на місцевий референдум. Окрім того, як показує європейська практика, у більшості країн передбачено проведення не імперативних, а консультативних референдумів. Саме політична культура місцевої публічної влади має бути такою, щоб до результатів таких референдумів прислухалися під час прийняття рішень.

Отже, приходимо до висновку, що при прийнятті нормативно-правових актів місцеві ради мають додержуватися ієрархічної субординації нормативних актів правової системи держави в цілому та внутрішньої єдності і погодженості правових норм актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Норми нормативно-правових актів місцевих рад мають бути належним чином обґрунтованими. З огляду на це прийняті рішення мають обов'язково містити обґрунтування мети своєї появи, яке має формуватися в рамках законодавства України та на виконання норм, що ними передбачені. Нормативно-правовий акт місцевої ради буде законним у тому випадку, коли цілі його прийняття не суперечитимуть чинному законодавству України та відобразатимуть інтереси місцевих жителів.

Офіційний характер нормативно-правових актів місцевих рад обумовлює необхідність їх оформлення у чітко визначеній, заздалегідь уніфікованій формі, відображення в них певних обов'язкових структурних елементів (реквізи-

тів), які свідчать про характер документа і його юридичну силу.

Для забезпечення юридичної чіткості нормативно-правових актів необхідно дотримуватися правил правотворчої техніки. У науковій літературі сформульовані основні, найбільш загальні принципи (вимоги), котрі покладаються в основу роботи над зовнішньою формою нормопроектів. На думку В. Ковальського та І. Козінцева вони можуть бути такими: 1) точність і визначеність юридичної форми; 2) ясність і доступність мови для адресатів акта; 3) спеціалізація та повнота правового регулювання; 4) конкретність правового регулювання; 5) використання стереотипного термінарію, який є апробованим в правотворчій діяльності; 6) оптимальна місткість, компактність нормопроектних формул; 7) системність та збалансованість нормотворчості; 8) уніфікація форми і структури проектів нормативних актів [14, с. 35-40].

Точне і неухильне додержання місцевими радами наведених вимог щодо нормопроекування в їх сукупності дозволить приймати нормативно-правові акти коректні з технічної точки зору, що свідчитиме про належну юридичну культуру з їх оформлення. У свою чергу висока якість нормативних актів створює необхідні умови для їх подальшої реалізації, забезпечує ефективність дії норм. Визначені стандарти до актів місцевої нормотворчості, зокрема щодо змісту, форми і процедури їх прийняття, є доцільним закріпити на законодавчому рівні, що підвищить рівень їх підготовки та відповідальності органів та посадових осіб місце-

вого самоврядування, сприятиме значущості прийнятих ними правових актів в механізмі правового регулювання та забезпечить їх легітимність.

В науковій літературі легітимність рішень пов'язують насамперед з їх справедливістю. І це цілком слушно, адже попри те, що ідея законності є основою демократії, легітимність – справедливість рішень – це важливий чинник їх позитивного сприйняття й виконання. На єдність права і справедливості неодноразово вказував Конституційний Суд України. На його думку, викладену в рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання, справедливість – одна з основних засад права; вона є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права.

Правозастосувальна діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування має певні особливості, які відрізняють її від застосування права іншими компетентними владними суб'єктами. По-перше, однією з особливостей такої діяльності є те, що вона здійснюється специфічними суб'єктами – органами й посадовими особами місцевої публічної влади. По-друге, правозастосувальна діяльність цих компетентних владних суб'єктів має не державно-владний, а публічно-владний характер. По-третє, основною метою правозастосувальної діяльності органів і посадових осіб місцевої публічної влади є вирішення питань місцевого значення. Тому ці суб'єкти наділяються владними повноваження-

ми як власними (самоврядними), так й делегованими щодо розгляду конкретних справ місцевого життя й прийняття щодо них індивідуальних персонально-визначених владних рішень. По-четверте, правове регулювання правозастосувальної діяльності органів і посадових осіб місцевої публічної влади визначається національним законодавством. По-п'яте, специфічними є правозастосувальні рішення (індивідуальні акти), які приймаються органами й посадовими особами місцевої публічної влади, а також порядок прийняття таких рішень.

Особливої уваги потребує питанням скасування актів органів місцевої публічної влади, що має базуватися на певних підставах, у зв'язку з тим, що нормативно регламентований порядок розробки та прийняття актів місцевої публічної влади передбачає досить кропітку та поетапну роботу, включаючи в усіх органах обов'язкову правову експертизу. Якщо акт є нормативним і підлягає державній реєстрації, за його законність відповідає також орган юстиції, який здійснив реєстрацію.

П. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року визначає, що юрисдикцією адміністративних судів в Україні є, у тому числі, спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій або бездіяльності [15]. Це положення, з одного боку, є гарантією забезпечення захисту прав людей від незаконних рішень, у тому числі й місцевих органів публічної влади, а з іншого – є елементом

правозастосовчого процесу у сфері реалізації, включаючи місцеву публічну владу [16, с. 38].

Зокрема, саме судовий порядок визнання незаконними актів, у тому числі місцевої публічної влади, є відображенням реалізації демократичних принципів, недопущення зосередження влади в одному органі, або зловживань повноваженнями, оскільки наділення якогось органу, імовірніше виконавчої влади, скасовувати акти нижчих органів, або акти органів місцевого самоврядування, на практиці може призвести лише до необ'єктивного, не в інтересах громадян, прийняття відповідних рішень. Судовий процес, відповідно до його правової природи, зобов'язує сторони змагатися, наводити аргументи та докази, надає право відповідному органу відстояти правомірність своєї позиції, а також наділений важелями у випадку виявлених порушень закону застосовувати певні заходи притягнення винних осіб до відповідальності.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Практика країн Європейського Союзу доводить, що у більшості країн передбачено проведення не імперативних, а консультативних місцевих референдумів. Саме політична культура місцевої публічної влади має бути такою, щоб до результатів таких референдумів прислухалися під час прийняття рішень.

Обґрунтовано, що при прийнятті нормативно-правових актів місцеві ради мають додержуватися ієрархічної субординації нормативних актів правової системи держави в цілому та внутрішньої єдності і погодженості правових норм актів

органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Легітимність нормативно-правових актів органів місцевої влади означає визнання його та сприйняття жителями громад, усвідомлення правильності його змісту з погляду інтересів місцевих жителів та держави в цілому, переконаність у його відповідності та пропорційності потребам сьогодення. З огляду на це, лише справедливі та доцільні за змістом, конституційні й законні за формою нормативно-правові акти органів місцевої влади можуть бути легітимними і такими, що відповідають вимогам правової держави.

Ураховуючи вищевикладене, до нормативно-правових актів місцевої публічної влади можна віднести: 1) статuti територіальних громад; 2) оформлені у вигляді правових актів рішення, прийняті на місцевому референдумі (з 28 листопада 2012 року проведення місцевих референдумів неможливе у зв'язку із втратою чинності закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року), зборах громадян; 3) акти (рішення) місцевих рад; 4) акти (рішення) виконавчих органів місцевих рад, 5) акти (розпорядження) сільського, селищного, міського голови; 6) акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження голови і накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій); 7) нормативно-правові договори.

Усі зазначені акти органів і посадових осіб місцевої публічної влади мають відповідати таким вимогам: законності, як за формою, так і за

змістом; бути прийнятими в межах компетенції відповідного органу місцевої публічної влади; підлягати державній реєстрації у випадках, визначених законодавством; публікуватися (оприлюднюватися); не суперечити актам органів державної влади та місцевого самоврядування.

Саме судовий порядок визнання незаконними актів, у тому числі місцевої публічної влади, є відображенням реалізації демократичних основ, недопущення зосередження влади в одному органі, або зловживань повноваженнями, оскільки наділення якогось органу, імовірно виконавчої влади, скасовувати акти нижчих органів, або акти органів місцевого самоврядування, на практиці може призвести лише до необ'єктивного, не в інтересах громадян, прийняття відповідних рішень.

За своєю правовою природою акти місцевої публічної влади є підзаконними нормативно-правовими актами та, відповідно до принципів побудови та функціонування правової системи України, вони належать до єдиної системи нормативно-правових актів в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [моногр.] / В. І. Борденюк. К. : Парламентське видавництво, 2007. 576 с.

2. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами, внесеними згідно із законами України від 8 грудня 2004 року; від 1 лютого 2011 року; від 19 вересня 2013 року; від 21 лютого

2014 року; від 2 червня 2016 року; від 7 лютого 2019 року) // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20. Ст. 190.

5. Погребняк С. П. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування як складова системи законодавства України / С. П. Погребняк // Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. конф., (4–5 груд. 2001 р.) / за ред. М. І. Панова. Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2002. С. 100 – 103.

6. Горбунова Л.М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л.М. Горбунова. К.: Юрінком Інтер, 2008. 240 с.

7. Копейчиков В.В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления / В.В. Копейчиков.- М.: Юрид. лит., 1956. 109 с.

8. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / М. О. Петришина. Х., 2010. 20 с.

9. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2006. 221 с.

10. Батанов О. В. Категорія «питання місцевого значення» у сучасному лексиконі місцевого самоврядування: проблеми конституційно-правової теорії і практики // Шляхи та перспективи реформування житлово-ко-

мунального господарства: збірник матеріалів та документів до проведення ІХ Всеукраїнських слухань «Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку» / заг. ред. Б. Клімчука; наук. ред. М. Пухтинський. К.: Атіка-Н, 2003. С. 289 – 298.

11. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: Монографія. [Текст]. Вінниця, ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. 426 с.

12. Онупрієнко А. Правове регулювання функціонування місцевої влади: світовий і вітчизняний досвід. Вісник Академії правових наук України. 2010. №1. С. 90-100.

13. Заславський О. Виступ. / О. Заславський. Стенограма круглого стосу на тему «Законодавче забезпечення місцевих референдумів в Україні» від 03 грудня 2015 року. Електронний ресурс. Режим доступу. <http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/30652.pdf>

14. Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.

15. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35, / 35–36, 37. Ст. 1358.

16. Калиновський Б.В., Кулик Т.О. Нормотворча діяльність місцевих рад в Україні. Аспекти публічного правління. Том 6 № 5 2018. С. 33-40.

REFERENCES:

1. Bordeniuk, V. I. (2007). *Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia: konstitutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaïmodii [Local self-government and public administration: constitutional*

and legal bases of correlation and interaction]. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo [in Ukrainian].

2. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28 chervnia 1996 roku [The Constitution of Ukraine from June 28, 1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30. Art. 141 [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» : vid 21 travnia 1997 roku [Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» from May 21, 1997]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 24. Art. 170 [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» : vid 9 kvitnia 1999 roku [Law of Ukraine «On Local State Administrations» from April 9, 1999]. (1999). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 20. Art. 190 [in Ukrainian].

5. Pohrebniak, S. P. (2002). *Normatyvno-pravovi akty mistsevoho samovriaduvannia yak skladova systemy zakonodavstva Ukrainy [Regulatory acts of local self-government as a component of the legislation system of Ukraine]. Problemy pravovoho rehuliuvannia mistsevoho samovriaduvannia – Problems of legal regulation of local self-government: Proceedings of scientific practical conference*. M. I. Panov (Eds.). (pp. 100-103). Kharkiv: Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Ya. Mudroho [in Ukrainian].

6. Horbunova, L. M. (2008). *Pryntsypy zakonnosti u normotoorchii diïalnosti orhaniv vykonavchoi vlady [Principles of legality in rulemaking activity of executive bodies]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

7. Kopeychikov, V. V. (1956). *Pravovye akty mestnykh organov gosudarstvennoy vlasti i upravleniya*

[*Legal acts of local government and administration*]. Moscow: Yurid. lit. [in Russian].

8. Petryshyna, M. O. (2010). Normotvorcha diialnist v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Norm-making activity in local self-government bodies in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

9. Barskyi, V. R. (2006). Normotvorchist predstavnytskykh orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [The rulemaking of representative bodies of local self-government in Ukraine]. *Candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

10. Batanov, O. V. (2003). Katehoriia «pytannia mistsevoho znachennia» u suchasnomu leksykoni mistsevoho samovriaduvannia: problemy konstitutsiino-pravovoi teorii i praktyky [Category «Local Issues» in the Contemporary Lexicon of Local Self-Government: Problems of Constitutional-Legal Theory and Practice]. *Shliakhy ta perspektyvy reformuvannia zhytlovo-komunalnoho hospodarstva – Ways and Prospects of Housing and Communal Services Reform*: Proceedings of the IX All-Ukrainian Hearing «Housing and Communal Services» reform is a top priority for local and regional development. B. Klimchuka, M. Pukhtynskyi (Eds.). (pp. 289-298). Kyiv: Atika-N [in Ukrainian].

11. Kalynovskyi, B. V. (2016). *Mistseva publichna vlada v Ukraini: konstitutsiino-pravovi zasady funktsionuvannia ta rozvytku* [Local public authority in Ukraine: constitutional and legal foundations of functioning and development]. Vinnytsia: TOV «Nilan – LTD» [in Ukrainian].

12. Onupriienko, A. (2010). Pravove rehuliuвання funktsionuvannia mistsevoi vlady: svitovyi i vitchyzniani dosvid [Legal Regulation of Local Government Functioning: World and Domestic Experience]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the Academy of Law Sciences of Ukraine*, 1, 90-100 [in Ukrainian].

13. Zaslavskiy, O. (n.d.). Vystup. Stenohrama kruhloho stosu na temu «Zakonodavche zabezpechennia mistsevykh referendumiv v Ukraini» vid 03 hrudnia 2015 roku [Speech. Roundtable transcript on «Legislative Support of Local Referendums in Ukraine» dated December 03, 2015]. *kompravpol.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/30652.pdf> [in Ukrainian].

14. Kovalskiy, V. S., Kozintsev, I. P. (2005). *Pravotvorchist: teoretychni ta lohichni zasady* [Lawmaking: Theoretical and logical principles]. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

15. Zakon Ukrainy «Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy»: vid 6 lypnia 2005 roku [Law of Ukraine «Code of Administrative Procedure of Ukraine» from 6 July 2005]. (2005). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 35, 35–36, 37. Art. 1358 [in Ukrainian].

16. Kalynovskyi, B. V., Kulyk, T. O. (2018). Normotvorcha diialnist mistsevykh rad v Ukraini [Rulemaking of local councils in Ukraine]. *Aspekty publichnoho pravlinnia – Aspects of Public Management*, 6(5), 33-40 [in Ukrainian].