

**КЛАСИФІКАЦІЯ РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД ЯК ДЖЕРЕЛ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ
THE CLASSIFICATION OF LOCAL COUNCILS' RESOLUTIONS AS A
SOURCE OF ADMINISTRATIVE LAW IN UKRAINE**

**Баєва Л.В., к.ю.н., старший викладач кафедри
адміністративного права і процесу
*Запорізький національний технічний університет***

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних теоретико-методологічних проблем адміністративного права щодо питання класифікації рішень місцевих рад як джерел адміністративного права України. Рішення місцевих рад як джерела адміністративного права існують в різних за формою видах актів органів місцевого самоврядування. Ними можуть бути нормативні акти, які приймаються у формі рішень у вигляді ухвал, доручень, звернень, заяв, статутів тощо. Рішення і постанови органів місцевого самоврядування приймаються в межах компетенції і діють на території відповідних міст, районів, сіл, селищ, мікрорайонів тощо. Як правило, ці акти регулюють відносини у сфері громадського порядку, охорони здоров'я, торгівлі в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, класифікація джерел права, класифікація джерел адміністративного права, класифікація рішень місцевих рад, рішення місцевих рад.

В статье анализируется актуальная теоретико-методологическая проблема административного права относительно классификации решений местных советов как источника административного права Украины. Решения местных советов как источники административного права в разных по форме

видах актов органов местного самоуправления. К их числу можно отнести нормативные акты, которые принимаются в форме решений в виде постановлений, поручений, обращений, заявлений, уставов и т.д. Решения и постановления органов местного самоуправления принимаются в пределах компетенции и действуют на территории соответствующих городов, районов, сел, поселков, микрорайонов и т.д. Как правило, эти акты регулируют отношения в сфере общественного порядка, охраны здоровья, торговли в пределах соответствующей административно-территориальной единицы.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, классификация источников права, классификация источников административного права, классификация решений местных советов, решения местных советов.

The article analyses topical theoretical and methodological issue of administrative law according to the classification of resolutions of local councils as a source of administrative law in Ukraine. The resolutions of local councils as a source of administrative law in the form of different kinds of acts of local self-government. These include regulations that have been taken in the form of solutions in the form of decrees, orders, requests, applications, manuals, etc. Regulations and orders of local authorities shall within the competence and operate within the respective cities, districts, villages, towns, neighborhoods, etc. Typically, these acts regulate relations in the sphere of public order, health, and trade within the respective administrative- territorial unit.

In contemporary legal science, considerable attention is devoted to the study of local councils' resolutions classification. But, unfortunately, the provisions of the legislation on legislative work of local authorities are quite ambiguous and preliminary uncoordinated with each other and provide a sufficient basis for a discussion of types of resolutions of local councils as sources of administrative law in Ukraine.

The purpose of the article is the analyses of theoretical definitions of terms "the classification of sources of law" and "classification of sources of

administrative law". The main task of the study is the formulation of the main terms of administrative law sources and features of the classification resolutions of local councils in the system of sources of administrative law in Ukraine.

In the article the author considers that the classification of sources of law made under the requirements of a systematic approach that focuses on the study and knowledge of the totality of complex and hierarchical relationships between them. This methodological approach to the classification of sources of law allows finding the ways of organizing and building an integrated logical system the sources of law, and concludes that the legal justification of this problem that provides its legal and regulatory components of character, because it has a direct impact on the practice of legislation.

In the modern theory of law sources, laws are classified: the legal and material, or social, political and formal, or material, general and special social and legal. In our opinion, the sources of law should be divided into general social and formal-legal, because the traditional separation of all sources of law on the legal and material does not allow considering a source of rights of law-making. The activity of the competent law-making bodies of the state, has legal character and isn't determined much by social basis of society as law established by the compilation of the state of liberty in law. The results of these activities are public documents - forms of expression of public will.

Key words: local self-government bodies, classification of sources of law, classification of sources of administrative law, classification of resolutions of local councils, resolutions of local councils.

У сучасній правовій науці значна увага присвячена вивченню питання класифікації рішень місцевих рад. Але, на жаль, досить неоднозначні й неузгоджені між собою положення законодавства про нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування дають достатні підстави для дискусії щодо різновидів рішень місцевих рад як джерел адміністративного права України.

Розкриваючи зміст питання, передусім варто наголосити, що базовим елементом системи місцевого самоврядування в Україні є представницькі органи, до яких належать місцеві ради і органи самоорганізації населення. Вони є виборними колегіальними органами, що виражають волю і представляють інтереси всієї територіальної громади чи її частини, а також мають право приймати від її імені рішення, які діють на певній території. При цьому провідну роль серед представницьких органів місцевого самоврядування відіграють місцеві ради, які обираються членами громади [1, с. 204].

Рішення місцевих рад як джерела адміністративного права існують в різних за формою видах актів органів місцевого самоврядування. Ними можуть бути нормативні акти, які приймаються у формі рішень у вигляді ухвал, доручень, звернень, заяв, статутів тощо. Рішення і постанови органів місцевого самоврядування приймаються в межах компетенції і діють на території відповідних міст, районів, сіл, селищ, мікрорайонів тощо. Як правило, ці акти регулюють відносини у сфері громадського порядку, охорони здоров'я, торгівлі в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Локальні нормативно-правові акти – це розпорядження керівників державних і громадських організацій (у вигляді наказів та інструкцій), що прийняті у межах їх повноважень і регулюють їх службу і трудову діяльність. Положення, статuti затверджують правове становище, структуру, функції і компетенцію певної державної організації. З викладеного стає зрозумілим, що існує нагальна необхідність дослідження їх класифікації, яка обумовлена розмаїттям джерел права, що потребує угруповання.

Метою статті є дослідження, теоретичного визначення таких понять як «класифікація джерел права» та «класифікація джерел адміністративного права», що дозволить сформулювати поняття, ознаки класифікації рішень місцевих рад у системі джерел адміністративного права України.

У юридичній науці на сучасному етапі не існує єдиного підходу до

класифікації джерел права, хоча ця проблема не є новою. Більшість науковців, досліджуючи проблему співвідношення джерел права між собою, розглядали питання їх класифікації відповідно до певних критеріїв Н.М. Пархоменко у дисертаційній роботі детально розглянула питання, які стосуються класифікації джерел права [2, с. 13–19].

Проблема класифікації джерел права не обмежується науковим аналізом окремих джерел права, що регулюють відповідні відносини. Групування джерел права за видами є початком класифікації. Виокремивши групи джерел права за принципом схожості та відмінності, можна вибудувати їх цілісну систему.

Критерії та відповідні їм види джерел права ще не створюють усієї класифікації. Окремі джерела права пов'язані між собою, залежать й обумовлюють одне одного, отже, вони мають дещо однопорядкове, порівнюване. Класифікація існує і діє на підставі всіх критеріїв й охоплює всі найістотніші їх різновиди. Тому вона є однією з форм систематизації знань про джерела права й може бути визначена як багатоступеневий, послідовний процес поділу обсягу поняття «джерело права». Результатом класифікації джерел права є сукупність підпорядкованих понять, які утворюють одне ціле.

На думку Н.М. Пархоменко, джерела права можуть бути класифіковані в результаті багатоступневих процедур за декількома підставами. Як підставу необхідно використовувати силу, що породжує правові приписи: державна воля (нормативні акти, прецеденти); загальний досвід (звичаї); узгодження волі декількох учасників відносин (договір, автономне право); авторитет різного походження (релігія, доктринальні форми) [3, с. 129].

За кількістю суб'єктів створення виділяють такі джерела права: одноосібні (прецеденти, укази, закон – законодавець є консолідуючим джерелом волі); колективні (автономії та договори); джерела, автори яких численні або їх кількість встановити складно, або це не має значення (доктрини, релігія, звичаї).

Початком будь-якої класифікації як певного процесу є з'ясування її

критеріїв.

А. Нашиц як критерії класифікації називає три комплексні фактори: 1) природне середовище, в якому відбувається буття людини у вигляді географічних, демографічних та біологічних факторів; 2) соціально-економічне та ідеологічне середовище; 3) людський фактор у вигляді спілкування людей на мікро- та макрорівнях соціальної взаємодії [4, с. 37–56].

М.М. Вопленко пропонує всі джерела права поділити на легальні та соціальні, з яких походять джерела юридичні. Критерієм первинного поділу всіх джерел на соціальні й легальні є суб'єкти та способи їх створення [5, с. 16–17].

Р.Б. Тополевський класифікує джерела права на загальносоціальні та спеціально-соціальні (юридичні). Серед загальносоціальних найбільш вагомими є матеріальні та ідеологічні джерела права [6, с. 141].

На нашу думку, найбільш поширеним є підхід, відповідно до якого класифікація формально-юридичних джерел права розглядається з погляду їх ієрархії. Установлення ієрархічних відносин між правовими актами притаманно всім правовим системам, оскільки ефективне функціонування правової системи залежить насамперед від ефективності функціонування системи джерел права, що, зокрема, зумовлено існуванням ієрархії, яка поєднує велику кількість різних джерел права та їх узгоджену дію [7, с. 141].

Таким чином, у сучасній теорії права джерела права класифікуються: на юридичні та матеріальні; або на соціальні, політичні й формальні; або на матеріальні, загально-соціальні та спеціально-юридичні. На нашу думку, джерела права доцільно поділити на загальносоціальні та формально-юридичні, оскільки традиційний поділ усіх джерел права на юридичні й матеріальні не дозволяє розглядати як джерела права суб'єктів правотворчості. Діяльність компетентних правотворчих органів держави конституційована нормами права, має юридичний характер і визначається не стільки соціальною основою суспільства, скільки законом, встановленою

процедурою зведення державної волі в закон. Результатом цієї діяльності є державні акти – форми вираження державної волі.

У юридичній науці джерела адміністративного права України посідають вагомe місце в системі права. Адміністративне право, як і конституційне, опосередковує функціонування публічної влади в державі, тобто воно є правом державного управління, що передбачає вплив держави, в особі державних органів і посадових осіб, на різноманітні суспільні відносини. Метою є закріплення таких форм і напрямів діяльності зазначених органів, їх посадових осіб, які б забезпечували демократичний режим цих відносин на підставі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Учені-адміністративісти також ґрунтовно досліджують класифікацію джерел адміністративного права.

Так, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла джерела адміністративного права класифікують за такими підставами: за змістом - матеріальні й процесуальні; за часом дії - постійні й тимчасові; за юридичною силою – норми законів і норми підзаконних нормативних актів; за адресатами – такі, що регулюють діяльність державних органів і їх службовців, недержавних утворень, громадян; за методом дії – заборонні, зобов'язуючі, рекомендаційні, стимулюючі, уповноважуючі; за дією в просторі - загальні й місцеві; за дією за колом осіб – загальні та спеціальні та ін. [8, с. 14–15].

Джерела адміністративного права – це зовнішні форми вираження адміністративно-правових норм. Той факт, що адміністративне право регулює значну кількість суспільних відносин різноманітного обсягу, зумовлює численність джерел адміністративного права. Вони утворюють певну систему. Так, Т.О. Коломоець до системи джерел адміністративного права відносить: Конституцію України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Кодекс адміністративного судочинства України; закони України (наприклад, від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу», від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян», від 23 травня 1991 р. «Про освіту»

(в редакції Закону від 23 березня 1996 р.) тощо); постанови Верховної Ради України; укази Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; накази, інструкції керівників міністерств, державних комітетів, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; накази керівників державних підприємств, установ, організацій; нормативні акти місцевих рад та їхніх виконавчих органів (рішення, розпорядження, ухвали, статuti тощо); міжурядові угоди, ратифіковані Верховною Радою України; акти союзного законодавства, якщо вони не суперечать Конституції та законодавству України, до прийняття аналогічних документів органами України.

Отже, систему джерел адміністративного права можна визначити як сувору логічну послідовність нормативно-правових актів, які об'єднані на основі предмета правового регулювання для вирішення завдань адміністративної діяльності.

Таким чином, із викладеного стає зрозумілим, що в українській юридичній науці поки що не сформовані єдині підходи до класифікації джерел адміністративного права, що значною мірою є наслідком їх складності та різноманітності.

Питання класифікації нормативних актів місцевого самоврядування розглядалися у працях таких учених, як: Н. Ралдугін, В. Мелашенко, Р. Васильєв, В. Копейчиков, Я. Онохова, М. Шабанов та інші. Основою будь-якої класифікації зазвичай є найбільш істотні, загальні ознаки, які відображають сутність та зміст предметів і явищ.

Як зазначає Т. Калиновська, на сьогодні в юридичній науці склалися два основних погляди на способи класифікації нормативних актів місцевого самоврядування. Представники першого вважають, що класифікувати ці акти необхідно тільки на підставі їх найбільш суттєвих загальних ознак, наприклад, юридична властивість, компетентність, зміст [9, с. 117; 10; 11]. На думку інших, найбільш раціональним та ефективним є застосування саме розширеної класифікації [11, с. 15–18].

Більший інтерес з погляду її теоретичного та практичного значення викликає, на нашу думку, розширена класифікація нормативних актів місцевого самоврядування.

За юридичними властивостями акти місцевого самоврядування поділяються на: нормативні, тобто ті, які містять норми права, правила загального характеру, встановлюють правила поведінки, що регулюють не конкретні відносини, а певний вид суспільних відносин, яких мають дотримуватися громадяни, посадові особи, державні та громадські організації в разі вчинення дій, передбачених цими нормами, та ненормативні (індивідуальні), спрямовані на регулювання конкретних відносин. Такі акти призначені для одноразового застосування та містять приписи, адресовані конкретному колу осіб чи певній особі. Відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти. Слід зазначити, що така класифікація визначає не тільки зміст, а й форму нормативного акта. Так, М.Р. Шабанов вважає, що у формі рішень доцільно приймати нормативні акти, а у формі розпоряджень – індивідуальні [12, с. 9–10].

За формою акта: рішення; розпорядження; статут; регламент; наказ.

За суб'єктами, уповноваженими приймати нормативні акти місцевого самоврядування: акти ради; акти виконавчого комітету; акти відділів та управлінь виконавчого комітету місцевої ради; акти територіальної громади; акти сільських, селищних, міських голів.

За характером повноважень: акти, які видаються органами місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.; з метою реалізації делегованих повноважень органів виконавчої влади.

За підставами прийняття: акти, прийняті на виконання закону; акти, прийняті у межах повноважень, що надані законодавством; акти, прийняті з урахуванням конкретної ситуації; акти, прийняті на підставі закону.

За територією, на яку поширюється дія актів: акти, які діють на всій

території місцевої ради; акти, дія яких поширюється на певну частину території місцевої ради.

За порядком прийняття: акти місцевого самоврядування, які прийнято колегіально та одноосібно.

За колом осіб, на яких поширюється дія актів місцевого самоврядування: акти, дія яких поширюється на всіх мешканців відповідної території, а також установи, підприємства та організації, що здійснюють діяльність на цій території; акти, які адресовані конкретному суб'єктові [13, с. 17].

За строком набрання чинності: акти, які набирають чинність негайно з моменту їх підписання, прийняття; акти, які набирають чинність з дати, зазначеної у самому акті; акти, які набирають чинність у термін, зазначений в іншому акті; акти, які набирають чинність після їх офіційного опублікування.

За дією в часі: акти постійної дії, визначеної дії, змішаної та обмеженої дії.

За наявністю владного моменту: акти, що містять приписи, вимоги, вказівки; акти, що містять рекомендації, подання, звернення, прохання.

За органом, який прийняв акт: акти, які прийнято безпосередньо територіальною громадою; акти сільського, селищного, міського голови; акти сільських, селищних, міських рад; акти виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; акти районних і обласних рад.

Отже, класифікація нормативних актів місцевого самоврядування має велике теоретичне й практичне значення, оскільки дозволяє виявити специфіку зазначених актів, дає можливість більш повно усвідомити їх юридичну природу, забезпечує науковий підхід до їх систематизації тощо.

Розглядаючи рішення місцевих рад як джерело адміністративного права України та як частину єдиної, взаємопов'язаної та узгодженої системи правових актів, ми можемо здійснити їх класифікацію.

1. За суб'єктами, уповноваженими їх приймати: рішення рад природного (первинного, або базового) рівня (рішення сільських, селищних,

міських, районних у містах рад), рішення рад штучного (вторинного, або регіонального) рівня (рішення районних, обласних рад).

2. За характером повноважень місцевих рад: рішення, які приймаються на виконання загальних і виключних повноважень місцевих рад.

3. За територією, на яку поширюється дія рішень: рішення, які діють на всій території місцевої ради; рішення, дія яких поширюється на певну частину території місцевої ради.

4. За строком набрання чинності: такі, що набирають чинності з моменту їх офіційного опублікування; такі, що набирають чинності з дати, зазначеної у самому рішенні, якщо не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію; такі, що набирають чинності з моменту одержання їх органами або особами, стосовно яких вони прийняті, якщо місцевою радою не встановлено інший строк набрання ними чинності; такі, що набирають чинності з моменту їх прийняття.

5. За способами і засобами правотворення: встановлені чи санкціоновані місцевими радами.

6. За формою: статути територіальних громад, регламенти місцевих рад, положення, програми, правила, інструкції, згоди, звернення, заяви, депутатські запити, ухвали, доручення.

7. За методами регулювання локальних правовідносин: імперативні, диспозитивні, заохочувальні, рекомендаційні.

8. За колом осіб, на яких поширюється дія акта: загальні, спеціальні, виняткові; загальнообов'язкові та персоніфіковані рішення місцевих рад.

9. За характером правового акта: нормативно-правові та ненормативні (індивідуальні).

10. За повноваженнями у сфері здійснення адміністративної правосуб'єктності: рішення, що приймаються на здійснення дозвільно-реєстраційних повноважень, розпорядчих повноважень, здійснення контролю.

11. За функціями місцевих рад: установчі, регулятивні та охоронні.

Говорячи про рішення органів місцевих рад, не слід забувати, що будь-яке рішення є не тільки нормативним актом, але й результатом управлінської діяльності. Тому ці рішення можна класифікувати також за підставами класифікації управлінських рішень.

1. За визначеністю: розрізняють рішення програмні (запрограмовані), які базуються на узвичаєному, заведеному порядку або процедурній політиці і приймаються за типових обставин (рішення, пов'язані із затвердженням планів роботи, призначенням кадрів тощо) та непрограмні (ситуаційні) - приймаються у незвичайній ситуації, з нових (індивідуальних) питань, за відсутності встановлених форм і процедур, за недостатності (браку) стабільної інформації.

2. За часовим горизонтом: стратегічні (перспективні) й тактичні. Стратегічні – рішення, які орієнтовані на майбутнє і слугують основою для прийняття інших рішень (Рішення Кіровоградської міської ради «Про затвердження Комплексної програми профілактики злочинності в м. Кіровограді на 2011–2015 роки» від 14 вересня 2011 року № 746); оперативні, які орієнтуються на вимоги сьогодення (наприклад, Рішення Кіровоградської міської ради «Про надання одноразової грошової допомоги громадянам міста Кіровограда» від 14 вересня 2011 року № 761).

3. За ступенем суворості: директивні, рекомендувальні, орієнтуючі.

4. За періодом дії: довгострокові, середньострокові, короткострокові.

5. За функціональним змістом: організуючі, координуючі, активізуючі, регулюючі, контролюючі.

6. За об'єктами: виробничі, фінансові, кадрові тощо.

7. За сферою дії: загальні, локальні.

8. За характером дій – директивні, нормативні, методичні, рекомендаційні, дозволяючі.

Класифікація рішень місцевих рад дає змогу упорядковувати їх і виявити закономірності та особливості, властиві окремим їх різновидам, що

має не тільки теоретичне, а й практичне значення.

На нашу думку, рішення місцевих рад можна також класифікувати за: регіональним спрямуванням; за соціальним призначенням; за функціями та компетенцією місцевих рад; формами та методами діяльності місцевих рад; за повноваженнями.

Місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні акти у формі рішень у вигляді ухвал, доручень, звернень, заяв, статутів, положень тощо.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що класифікація джерел права здійснена на підставі вимог системного підходу, який орієнтує на вивчення та пізнання всієї сукупності складних та ієрархічних зв'язків між ними. Такий методологічний підхід до класифікації джерел права дає змогу виявити шляхи їх систематизації і побудови цілісної логічно завершеної системи джерел права, а також дійти висновку, що юридичне обґрунтування цієї проблеми надає його складовим нормативно-регулюючого характеру, оскільки має безпосередній вплив на практику правотворення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / за заг. ред. С.Г. Серьогіної. Х.: Право, 2005. 256 с.
2. Пархоменко Н.М. До проблем формування вітчизняних концепцій право розуміння у середині XIX – на початку XX століття. *Університетські наукові записки*. 2006. № 2(18). С. 13–19.
3. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. К.: ТОВ «Юридична думка», 2008. 336 с.
4. Нашиц А. Правотворчество: теория и законодательная техника / под ред. Д.А. Керимова, А.В. Мицкевича. М.: ПРОГРЕСС, 1974. 256 с.
5. Вопленко Н.Н. Источники и формы права: учебное пособие. Волгоград: Волгоградский гос. ун-т, 2004. 102 с.
6. Тополевський Р.Б. Системні зв'язки юридичних джерел права:

автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень»; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2004. 19 с.

7. Зивс С.Л. Источники права / отв. ред. В.П. Казимирчук. М.: Наука, 1981. 239 с.

8. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. 2-ге вид., перероб. і доп. О.: Юридична література, 2002. 312 с.

9. Копейчиков В.В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления. М.: Юридическая литература, 1956. 109 с.

10. Мелащенко В.Ф. Правові акти місцевих рад депутатів трудящих: методична розробка лекції. К., 1973. 30 с.

11. Онохова В.В. Правовые акты местных Советов народных депутатов. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1982. 84 с.

12. Шабанов М.Р. Акты сельских и поселковых Советов. М.: Юридическая литература, 1971. 96 с.

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