

Резюме

У статті здійснено аналіз такого інституту конституційного права як інавгурація президента. Інавгурація розглядається як конституційний юридичний факт, конституційна традиція та політико-правовий символ і ритуал.

Ключові слова: інавгурація, президент, конституційний процес, процедура в конституційному праві, конституційна традиція.

Резюме

В статье проанализирован такой институт конституционного права как инаугурация президента. Инаугурация рассматривается как конституционный юридический факт, конституционная традиция и политико-правовой символ и ритуал.

Ключевые слова: инаугурация, президент, конституционный процесс, процедура в конституционном праве, конституционная традиция.

Summary

In the article the constitutional right of an institution as the inauguration of the president is analyzed. The inauguration is seen as a constitutional legal fact, the constitutional tradition of political and legal symbol and ritual.

Key words: inauguration, president, the constitutional process, the procedure in constitutional law, constitutional tradition.

Отримано 21.11.2011

О. В. ЧЕРНЕЦЬКА

Олена Василівна Чернецька, кандидат юридичних наук, доцент, проректор з наукової роботи Київського університету права НАН України

НОРМАТИВНІ АКТИ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ВІДНОСИН

У зв'язку з підвищенням ролі місцевого самоврядування в системі публічної влади та згідно з принципом правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, особливе місце в системі нормативно-правового регулювання муніципальних відносин відводиться нормативно-правовим актам, які приймаються органами місцевого самоврядування в межах свої компетенції. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо та через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Місцеві ради в межах своєї компетенції, шляхом правотворчості, яка має певні конституційно-правові межі, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території та в цілому виступають важливою умовою функціонування як територіальної громади, так і інших суб'єктів місцевого самоврядування. Слід зазначити, що останнім часом здійснення нормотворчої діяльності представницькими органами місцевого самоврядування виявило ряд проблем у цій сфері, що в цілому зумовлено недостатньо чітким визначенням сфери нормотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, відсутність як на загальнодержавному так і на місцевому рівнях правових актів, які встановлювали та регламентували б правотворчий процес то-що. У зв'язку з цим, виникає питання загальнотеоретичного дослідження місця та ролі нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання муніципальних відносин.

Конституційно-правовою основою нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування є ст. 144 Конституції України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Тобто, відповідно до зазначеного конституційного положення акти органів місцевого самоврядування виступають елементом механізму правового регулювання місцевого самоврядування. Закріплення у Конституції норми про правові акти органів місцевого самоврядування зумовлено тим, що вони сприяють формуванню справді демократичної системи правотворчості¹.

Порядок прийняття актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування регламентований ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема частина перша закону встановлює, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Тобто, результатом нормотворчої діяльності місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування є нормативні акти.

З'ясовуючи місце нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання муніципальних відносин слід виходити із загальнотеоретичних підходів та розуміння нормативно-правового акта як джерела (форми) права.

Слід зазначити, що в загальній теорії права вчені визначають поняття правовий (юридичний) акт в наступних значеннях. Зокрема, російський вчений С. С. Алексєєв визначає правовий акт як юридичний документ, тобто зовнішній словесно-документально оформлений вираз волі, що закріплює правомірну або протиправну поведінку та відповідний результат. Правомірний акт-документ – це належним чином (словесно-документально) оформлений, зовнішній вираз волі держави, її органів, який виступає в якості носія змістовних елементів правової системи – правових норм, індивідуальних приписів, автономних рішень осіб. До загальних рис нормативно-правового акта відноситься: а) має державно-владний характер; б) приймається уповноваженим органом у межах його компетенції з дотриманням певних процедурних форм; в) володіє нормативним характером; г) має визначену сферу дії в часі, просторі та за колом осіб². На думку українського вченого, професора О. Ф. Скакун, нормативно-правовий акт – офіційний акт-документ, ухвалений уповноваженим суб'єктом нормотворчості у визначеній формі і порядку, який встановлює (змінює, доповнює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин. Ознаками нормативно-правового акта є: правостворюючий офіційний акт, який приймається з додержанням встановленої законом процедури; має конкретно визначену форму юридичного документу та місце серед інших нормативно-правових актів; підлягає обов'язковій державній реєстрації та обліку та офіційно оприлюднюється³. На думку авторського колективу академічного курсу з теорії держави і права за редакцією професора О. В. Зайчука та професора Н. М. Оніщенко, крім вищезазначених властивостей, нормативно-правовий акт містить розпорядження загального характеру і постійної дії та розрахований на багаторазове застосування. До основних ознак належить також: відображення державних інтересів та регулювання широкого кола найважливіших сфер суспільних відносин; юридична сила, що дає можливість визначити принципи підпорядкування й ієрархічної побудови системи нормативно-правових актів⁴. На підставі вищезазначеного можна стверджувати, що правові (юридичні) акти – це результат вольових дій уповноважених суб'єктів нормотворчості, які встановлюють, змінюють, припиняють конкретні правовідносини.

Нормативні акти представницьких органів місцевого самоврядування – це різновид нормативно-правових актів, які регулюють муніципальні відносини на відповідній території. Для нормативних актів місцевих рад характерні як загальні риси нормативно-правового акта, так і специфічні особливості.

До загальних рис слід віднести владно-вольовий характер нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування. Витоком владно-вольового характеру нормативних актів місцевих рад виступає саме юридична природа місцевого самоврядування, як підсистема публічної влади недержавного характеру та форми реалізації влади на місцях. Оскільки місцеве самоврядування може здійснюватися як безпосередньо територіальною громадою, так і через представницькі органи, то можна стверджувати, що в нормативних актах представницьких органів, воля територіальної громади виражається безпосередньо або опосередковано. Більше того, представницькі органи місцевого самоврядування виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язковий характер та здійснюють місцеву владу від їх імені та в їх інтересах. Саме через представницькі органи місцевого самоврядування та депутатів, які входять до їх складу, громадяни здійснюють владу на місцевому рівні, реалізуючи своє право брати участь в управлінні місцевими справами через своїх представників. Провідна роль представницьких органів у системі місцевого самоврядування забезпечується тим, що депутати місцевих рад обираються безпосередньо територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Поряд з цим, представницькі органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти місцевого значення, які в свою чергу складають правову основу діяльності інших органів місцевого самоврядування⁵.

Провідний український вчений у сфері муніципального права О. В. Батанов, визначаючи владний характер як загальну ознаку правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, зазначає, що акти суб'єктів місцевого самоврядування як управлінські за своєю природою мають директивно-обов'язковий та публічно-владний характер. Ця загальна риса актів місцевого самоврядування посилюється, оскільки ці акти є актами, які виходять від суб'єкта недержавної влади, а суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, місцевої ради тощо, але водночас цей акт забезпечується примусовою силою закону, що надає йому ознак публічної владності⁶.

Тобто, вираз волі територіальної громади при прийнятті нормативних актів представницькими органами є визначальною умовою здійснення місцевого самоврядування. Таким чином у правотворчості представницьких органів вольовий компонент повинен проявлятися в найбільш концентрованому вигляді, оскільки в разі відсутності як такого втрачається сутність місцевого самоврядування в цілому.

Нагомість, слід зазначити, що в умовах дії принципу організаційної самостійності місцевого самоврядування як підсистеми публічної влади, який виступає одним із засадничих, владний характер нормативних рішень місцевих рад не означає, що представницькі органи приймають рішення тільки в інтересах територіальної громади. При всій самостійності в прийнятті нормативних актів представницькі органи місцевого самоврядування повинні керуватися Конституцією та законами України, а також іншими нормативно-правовими актами, які регулюють відповідні суспільні відносини. Саме на це вказує припис ч. 2 ст. 19 Конституції України, зокрема «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»⁷. Тобто, органи місцевого самоврядування, в тому числі і представницькі, наділяються законодавчо встановленою компетенцією, певним обсягом владних повноважень для виконання покладених на них

завдань та функцій місцевого самоврядування. Таким чином, реалізації повноважень представницьких органів по вирішенню завдань та функцій місцевого самоврядування має відбуватися тільки відповідно до закону та в межах закону.

Якщо використання громадянином своїх прав залежить від його волі, то державний орган чи орган місцевого самоврядування зобов'язані здійснювати надані їм повноваження для забезпечення і захисту публічних інтересів. Таким чином, уповноважені державою органи не можуть на власний розсуд ухилитися від реалізації надані їм повноважень, але й не мають права виходити за її межі, встановлені законодавством⁸.

Нормативні акти представницьких органів місцевого самоврядування, як і нормативно-правові акти органів державної влади наділені відповідною юридичною силою. Юридична сила – це та кваліфікуюча ознака, яка вказує на місце нормативно-правових актів в системі правового регулювання. На відміну від нормативно-правових актів органів державної влади, які встановлюють правила загального характеру, нормативні акти місцевих рад встановлюють, змінюють або відмінюють норми, які діють в межах муніципального утворення і регулюють муніципальні відносини. За своєю юридичною силою нормативні акти представницьких органів – це підзаконні нормативно-правові акти, які є невід'ємною ланкою ієрархічної структури системи нормативно-правових актів України.

У загальній теорії права в системі підзаконних нормативно-правових актів України виділяють місцеві – ті, які мають територіально обмежену дію і до них відносять: акти, прийняті суб'єктами безпосередньої місцевої демократії, зокрема рішення місцевих референдумів, статuti територіальних громад; акти органів місцевого самоврядування – постанови Верховної Ради АРК, рішення місцевих рад, рішення виконавчих комітетів місцевих рад та їх голів⁹.

Звернемо увагу на те, що в системі місцевого самоврядування цілий ряд органів та посадових осіб уповноважені приймати правові акти в межах своєї компетенції. Тобто, нормативні акти різних суб'єктів правотворчості місцевого самоврядування в межах територіальної одиниці складають єдиний, збалансований правовий масив, який виступає регулятором муніципальних відносин. Нормативні акти можуть прийматися як представницькими органами, так і іншими суб'єктами муніципальних відносин, зокрема виконавчими комітетами місцевих рад та посадовою особою місцевого самоврядування – сільським, селищним, міським головою. З огляду на це, слід звернути увагу на юридичну силу нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Тобто, представницький орган в найбільшій мірі виражає інтереси та волю територіальної громади. У контексті зазначеного, нормативні акти представницьких органів місцевого самоврядування займають особливе місце в системі актів місцевого самоврядування, оскільки, мають чітко обмежену сферу територіальної дії, обумовлену як компетенцією місцевих рад, так і їх зв'язком з відповідною адміністративно-територіальною одиницею. Поряд з цим, в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці існує субординація актів правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування.

З огляду на вищевикладене, можна стверджувати, що нормативним актам представницьких органів місцевого самоврядування як підзаконним характерна одна особливість – вони не повинні суперечити законам України. З іншого боку, нормативні акти суб'єктів правотворчості в межах адміністративно-територіальної одиниці мають свої особливості як по змісту, так і за юридичною силою, яка визначається компетенцією правотворчого органу і сферою дії нормативного акту.

Більше того, як вважає професор О. Ф. Скакун щодо нормативних актів місцевого значення, то в Україні їх дія відбувається відповідно до правила: акти місцевого самоврядування, що видаються в межах компетенції відповідного органу місцевого самоврядування, мають пріоритет над актами будь-якого місцевого органу виконавчої влади, тобто юридична сила перших є вищою порівняно з актами місцевих державних органів¹⁰.

Водночас нормативні акти представницьких органів мають специфічні особливості. Зокрема, дія таких актів поширюється лише в межах територіальної одиниці, що є територіальною основою для діяльності представницьких органів місцевого самоврядування; нормативні акти представницьких органів є правовою формою реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади.

Більше того значення нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання муніципальних відносин більшою мірою визначається тим, яку саме роль вони виконують в механізмі правового регулювання.

По-перше, відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах законодавства може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста, який є актом загального характеру та найбільш важливим нормативним актом локального характеру, оскільки він визначає та закріплює основні питання організації та здійснення місцевого самоврядування на відповідній території і власне набуває статусу установчого акту відповідної територіальної громади.

По-друге, наряду з нормативними актами загального характеру в процесі здійснення нормотворчої функції представницькі органи місцевого самоврядування приймають спеціальні нормативні акти, які визначають організаційно-правову структуру місцевих рад, статус виборних посадових осіб місцевого самоврядування. До таких спеціальних правових актів слід віднести регламенти місцевих рад, положення про комітети та комісії тощо.

По-третє, нормативним актам представницьких органів місцевого самоврядування відводиться особливе місце та роль у механізмі забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Слід зазначити, що місцеве самоврядування як підсистема публічної влади інституційно є найбільш наближеною до потреб та інтересів територіальної громади – жителів, об'єднаних постійним місцем проживання у межах села, селища, міста. Місцеве самоврядування може здійснюватися територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети.

На думку професора О. В. Батанова, нормативно-правове забезпечення муніципальних прав і свобод здійснюється (має здійснюватися) не тільки на загальнодержавному, а й усіх рівнях муніципально-правового регулювання, насамперед включаючи локальний (муніципальний). Причому в останньому випадку права і свободи жителів – членів територіальних громад повинні закріплюватися не шляхом дублювання відповідних конституційних положень, а у напрямі їхньої конституційної конкретизації, розширення, враховуючи, що перелік конституційних прав і свобод не є вичерпним¹¹.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає основні форми здійснення місцевої влади безпосередньо територіальною громадою, зокрема місцевий референдум (ст. 7); загальні збори громадян (ст. 8); місцеві ініціативи (ст. 9); громадські слухання (ст. 13); утворення органів самоорганізації населення (ст. 14); оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 77) тощо. Конкретизація цих законодавчих положень та механізм їх реалізації визначається статутами територіальних громад або іншими правовими актами представницьких органів місцевого самоврядування. Саме на місцевому рівні приймаються процесуальні норми, які визначають механізм та процедуру реалізації форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

По-четверте, нормативні акти представницьких органів місцевого самоврядування визначають фінансово-економічну основу територіальної громади. Зокрема, статuti територіальних громад містять основоположні норми про фінансово-економічну основу місцевого самоврядування в межах відповідної територіальної одиниці. Поряд з цим, відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; затвердження місцевого бюджету та звіту про його виконання; встановлення місцевих податків та зборів та інш.

Таким чином, на підставі вищевикладеного, з'ясовуючи місце та роль нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування в системі регулювання муніципальних відносин можна зробити наступні висновки, зокрема:

1) на нашу думку, нормотворча діяльність представницьких органів місцевого самоврядування реалізується шляхом прийняття нормативних актів в процесі практичного здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування. Змістом нормотворчої діяльності є встановлення юридичних норм, які є загальнообов'язковими для виконання всіма суб'єктами муніципальних відносин у відповідних територіальних межах. Саме на місцевому рівні конституційні та законодавчі положення підлягають подальшій деталізації в рамках локальних рішень, які приймаються територіальними громадами безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та конкретизуються щодо окремих самоврядних територіальних одиниць з урахуванням місцевих традицій та особливостей;

2) нормативні акти представницьких органів місцевого регулювання виконують як юридичну так і соціальну роль в системі регулювання суспільних відносин на місцях. Зокрема, юридична роль нормативних актів місцевих рад полягає в тому, що вони регулюють значне коло суспільних відносин в межах адміністративно-територіальної одиниці в сфері вирішення питань місцевого значення шляхом конкретизації законодавчих положень. Нормативні акти приймаються представницькими органами місцевого самоврядування з урахуванням інтересів територіальної громади. Саме на місцевому рівні закріплюється правовий механізм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення;

3) нормативним актам представницьких органів місцевого самоврядування крім регулятивної функції притаманна і особлива соціальна роль. Саме на місцевому рівні при розробці та прийнятті нормативних актів існує можливість прямої участі населення в правотворчому процесі.

¹ Конституція України. Науково-практичний коментар / Редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та інш.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2011. – С. 1009.

² Алексеев С. С. Общая теория права. – М., 1982. – Т. 2 – С. 192.

³ Скаун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 2-ге видання. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – С. 362–363.

⁴ Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 345–346.

⁵ Чернецька О. В. Представницькі органи місцевого самоврядування та депутатський мандат: проблеми співвідношення // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 99.

⁶ Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред.: М. О. Баймуратов. – К.: Юридична думка, 2010. – С. 447.

⁷ Конституція України від 28.06.96 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁸ Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та інш.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2011. – С. 143.

⁹ Скаун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 2-ге видання. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – С. 373.

¹⁰ Там само. – С. 365.

¹¹ Батанов О. В. Вказана праця.

Резюме

У статті висвітлюється місце та значення нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування в механізмі правового регулювання муніципальних відносин.

Ключові слова: нормативні акти, представницькі органи місцевого самоврядування, муніципальні відносини.

Резюме

В статье рассматривается место и значение нормативных актов представительских органов местного самоуправления в системе правового регулирования муниципальных отношений.

Ключевые слова: нормативные акты, представительские органы местного самоуправления, муниципальные отношения.

Summary

The article highlights the impact and function of local government representative bodies statutory acts in the municipal relations legal regulation mechanism.

Key words: statutory acts, local government representative bodies, municipal relations.

Отримано 17.11.2011

Н. П. ГАЄВА

*Надія Петрівна Гаєва, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

ПРАВО НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИВНЕ ПРАВО

Право на свободу об'єднання – одне з фундаментальних конституційних прав людини і громадянина. Його можна розглядати у двох значеннях: об'єктивному та суб'єктивному. В об'єктивному розумінні – це сукупність конституційно-правових норм, які визначають і гарантують дане право, тобто конституційно-правовий субінститут. У суб'єктивному – це міра юридично можливої поведінки, що задовольняє інтереси певної особи¹. При цьому найбільш виразно право на свободу об'єднання, як одне із основних прав людини, виявляється в його суб'єктивному характері. Саме тому метою даної статті є дослідження правової природи права на свободу об'єднання як суб'єктивного права за сутністю, змістом та формою.

Проте сьогодні в науковій літературі висловлюються різні точки зору з приводу структури (елементів) суб'єктивних прав людини та громадянина, що ускладнює з'ясування їх змісту. Тому, не вдаючись у полеміку щодо структури суб'єктивного права, оскільки вирішення цієї проблеми не входить до предмета нашого дослідження, зазначимо лише існуючі підходи до її вирішення, що дасть можливість оптимально визначити зміст права на свободу об'єднання.

Родоначальником теорії змісту суб'єктивного права і його структури прийнято вважати М. Г. Александрова, який розглядав це право як єдність трьох можливостей². Цю позицію поділяють й інші вчені-теоретики (С. С. Алексєєв³, Л. С. Явич⁴ та ін.). Цю думку підтримують сучасні вітчизняні правознавці. Так, О. Ф. Скакун виділяє такі елементи, що становлять зміст суб'єктивного права: а) право на власні позитивні дії, тобто можливість позитивної поведінки уповноваженого, інакше кажучи, можливість суб'єкта самому здійснювати фактично та юридично значущі дії (правокористування); б) право суб'єкта вимагати виконання певних дій, тобто можливість заінтересованої особи вимагати від зобов'язаного суб'єкта виконання покладених на нього обов'язків (правовиконання); в) право домагання, захисту, як можливість для особи звертатись за підтримкою та захистом до держави в разі порушення суб'єктивного права з боку правозобов'язаної особи⁵. Такої ж думки щодо тричленної структури змісту суб'єктивного права дотримуються А. М. Колодій⁶, П. М. Рабінович⁷ та ін.

Втім не всі вітчизняні та зарубіжні вчені-правознавці підтримують вищенаведену точку зору щодо структури змісту суб'єктивного права. Наприклад, російський науковець М. І. Матузов вважає, що зміст суб'єктивного права і його структура включають в себе не три, а чотири можливості, а саме: а) можливість певної поведінки уповноваженої особи; б) можливість вимагати належної поведінки від зобов'язаної особи; в) можливість звертатись за захистом до держави. Крім названих можливостей як додатковий, невід'ємний складовий елемент автор виділяє: г) можливість користуватись визначеним соціальним благом. Підсумову-