DOI: 10.32844/2222-5374-2020-109-7.20
УДК: 342.9

Дзюба І.В.,
старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Актуальність статті полягає в тому, що публічна діяльність будь-яких органів місцевого самоврядування, як і органів державної влади, повинна знаходити свій прояв у певних правових формах. Без належного юридичного оформлення будь-яке діяння певного органу чи його посадової особи, пов'язане із установленням або застосуванням норм права, не може бути визнано законним, що в подальшому може навіть призвести, у найгіршому випадку, до втрати легітимності рішень такого органу. Необхідність же дослідження правових форм діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні обумовлена тим, що під час здійснення публічного управління діяльністю громад, уповноважені на таку діяльність суб'єкти можуть застосовувати різні за змістом та формою правові засоби, які зазнають постійних змін у зв'язку з розвитком суспільства, а тому потребують постійного аналізу. Метою статті є визначення поняття правових форм діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні, а також його однієї з найважливіших складових – нормотворчої діяльності. Досліджено поняття правових форм діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. З'ясовано, що правовими формами діяльності об'єднаних територіальних громад слід розуміти способи реалізації публічних повноважень керівними або представницькими органами таких громад, їх посадовими особами, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення та пов'язані із виконанням управлінської або нормотворчої діяльності у порядку, передбаченому відповідними правовими приписами, і пов'язані із настанням юридично значимих результатів у муніципальній сфері. Нормотворча діяльність об'єднаних територіальних громад, як одна з найважливіших правових форм діяльності таких громад – це діяльність представницьких органів та уповноважених посадових осіб місцевого самоврядування, що спрямована на прийняття, внесення змін і доповнень до нормативних актів, що призначені для врегулювання життєдіяльності об'єднаних територіальних громад за різними напрямками.

Ключові слова: *правові форми діяльності об'єднаних територіальних громад, форми адміністративно-правового регулювання, об'єднані територіальні громади, нормотворча діяльність об'єднаних територіальних громад.*

Актуальність теми. Публічна діяльність будь-яких органів місцевого самоврядування, як і органів державної влади, повинна знаходити свій прояв у певних правових формах. Без належного юридичного оформлення будь-яке діяння певного органу чи його посадової особи, пов'язане із установленням або застосуванням норм права, не може бути визнано законним, що в

© Семенов Є. О., 2020

подальшому може навіть призвести, у найгіршому випадку, до втрати легітимності рішень такого органу.

Саме у правових формах управлінської діяльності найбільш чітко виражені владні повноваження, що надаються органам управління для реалізації закріплених за ними функцій [1, с. 6]. Вищенаведені тези стосуються й публічної діяльності керівних органів об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) в Україні, оскільки вони є невід'ємною складовою органів місцевого самоврядування, а тому свою діяльність, пов'язану із застосуванням норм права, також повинні здійснювати у рамках певних правових форм.

Актуальність же дослідження правових форм діяльності ОТГ в Україні обумовлена тим, що під час здійснення публічного управління діяльністю громад, уповноважені на таку діяльність суб'єкти можуть застосовувати різні за змістом та формою правові засоби, які зазнають постійних змін у зв'язку з розвитком суспільства, а тому потребують постійного аналізу.

Крім того, відзначимо, що загалом форми адміністративно-правового регулювання діяльності різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування досліджували багато вітчизняних вчених, серед яких, зокрема: О. О. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. В. Галунько, Д. В. Журавльов, С. С. Засунько, С. В. Ківалов, Ю. С. Кіцул, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Ю. В. Пирожкова, С. Г. Стеценко, О. Ш. Чомахішвілі, О. Б. Чорномаз та інші. Проте окремо як правові, так і неправові форми діяльності ОТГ в Україні не досліджував жоден вчений.

Метою статті є визначення поняття правових форм діяльності ОТГ в Україні, а також його однієї з найважливіших складових – нормотворчої діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для початку з'ясуємо, що загалом являють собою форми адміністративно-правового регулювання діяльності певного органу.

Як зазначають І. О. Грицай та Л. Р. Наливайко, що «термін «форма» означає вид або будь-який вияв певного змісту. Якщо функції розкривають основні напрямки діяльності, то форми – шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми показують, як практично здійснюється діяльність. Форми діяльності визначаються характером відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Це означає, що в процесі взаємодії відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства та відповідних підзаконних нормативних актів самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки з питань, що віднесені до їх компетенції»[2, с. 138]. Тобто кожен суб'єкт державного або муніципального управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, і тим самим відобразити зміст управлінської діяльності у тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним інтересам або інтересам окремої громади [3, с. 208–209].

У теорії адміністративного права форми діяльності публічної адміністрації розуміються як «зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів

публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [4, с. 132].

А Я. В. Журавель визначає форму управлінської діяльності органів місцевого самоврядування як зовнішньо виражене волевиявлення місцевих рад та їх виконавчих органів, що реалізується відповідно до законів та Конституції України в межах власної компетенції задля досягнення поставленої управлінської мети [5, с. 113].

За своєю суттю такі поняття можна використовувати і для характеристики форм адміністративно-правової діяльності ОТГ, як основи органів місцевого самоврядування.

Отже, форми адміністративно-правового регулювання діяльності ОТГ – це зовнішній прояв групи управлінських діянь суб'єктів адміністрування ОТГ, що здійснюється ними під час реалізації законних повноважень, пов'язаних з керівництвом різними напрямами життєдіяльності громад.

На сьогодні в юридичній науці, зокрема й сфері адміністративного права, відсутній єдиний підхід щодо критеріїв класифікації форм діяльності органів державного та муніципального управління.

Так, В. К. Колпаков вважає, що форми діяльності можна поділяти, виходячи із реалізації методів управління: 1) видання нормативних актів управління (встановлення норм права, адміністративна правотворчість); 2) видання ненормативних актів управління (застосування норм права, видання індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); 3) укладання адміністративних договорів; 4) здійснення реєстраційних, інших юридично значущих дій; 5) провадження організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних операцій [3, с. 209].

Р. Д. Саунін за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяє на: «1) видання адміністративних актів: видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій» [4, с. 132].

А Я.В. Журавель пропонує «усі форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування (як і форми управління загалом) за ознакою наявності правового ефекту класифікувати на юридично значущі та юридично незначущі. Так, до юридично значущих форм пропонується віднести: 1) видання нормативних актів; 2) видання ненормативних актів; 3) укладання договорів; 4) здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. Юридично незначущими формами пропонується вважати: 1) здійснення організаційних дій та 2) виконання матеріально-технічних операцій» [6, с. 12]. На нашу думку, за своєю суттю така класифікація є поділом всіх форм управлінської діяльності на правові (юридично значущі) та неправові (юридично незначущі) форми, тільки з іншим текстуальним оформленням.

Тому ми є прихильниками саме традиційного поділу форм управлінської діяльності на правові та неправові (організаційні) за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми [7, с. 167]. Така

класифікація не є складною в розумінні та найкраще виражає відмінності в сутності різних форм управлінської діяльності.

Наприклад, С. В. Ківалов поділяє форми державного управління на правові та неправові, до яких належать: видання нормативних та індивідуальних актів управління; укладання адміністративних договорів; виконання юридично-значимих дій (державна реєстрація, ліцензування тощо); проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій. Перші чотири форми науковець відносить до правових, тому що вони тягнуть правові наслідки, дві останні - неправові, адже не зумовлюють виникнення правових наслідків [8, с. 176–179]. Виходячи з цього, адміністративно-правове регулювання діяльності ОТГ в Україні також може здійснюватись у правовій на неправовій формах.

За загальним розумінням до правових форм «належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту. Зокрема, видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини. Призначення ж правових форм полягає у забезпеченні та посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен із них завжди виходив із законодавства, приймався в режимі законності й у своєму змісті забезпечував права, свободи і зобов'язання громадян»[9, с. 101]. На нашу думку, правові форми адміністративної діяльності ОТГ також мають вищенаведений зміст, тобто основними формами такої діяльності є управлінська та нормотворча.

Що стосується класифікації правових форм діяльності, то А. П. Коренєв, наприклад, класифікує правові форми на види за такими критеріями: за змістом – на правотворчі (правоустановчі) та правозастосовні; за цілеспрямованістю (за цілями використання) – на внутрішні та зовнішні; за способом вираження – на словесні (письмові та усні) і конклюдентні [10, с. 156]. Ю. П. Битяк вважає, що конкретні форми державного управління органічно пов'язані з правовими формами діяльності взагалі: правовстановлювальною, правовиконавчою та правоохоронною. Відповідно вчений розрізняє чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (адміністративних) актів управління; 3) вжиття організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [11, с. 59]. З цієї класифікації до правових форм діяльності можна віднести лише перші дві форми, а дві останні – до неправових.

А Л. Р. Наливайко та О. І. Грицай до правових форм відносять: прийняття нормативних та індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління, укладання адміністративних договорів, здійснення юридично-значимих дій [2, с. 141]. Схожу думку має і Д. М. Бахраха, який вважає, що систему правових форм управлінської діяльності, що насамперед стосується місцевих органів виконавчої влади, складають: прийняття правових актів (рішень), укладання договорів, виконання інших юридичних дій [12, с. 151].

На нашу думку, для детальної характеристики правових форм діяльності ОТГ доцільно використати підхід, що застосував Ю.С. Кіцул. Так вчений вважає, що адміністративно-правові форми діяльності місцевих органів виконавчої влади завжди пов'язані зі здійсненням ними таких владних повноважень, як правоустановчого, правозастосовного,

регулятивного та правоохоронного характеру, що дає змогу охарактеризувати їх за основним компонентом – змістом [13, с. 63].

Отже, діяльність правоустановчого характеру за своїм змістом є правотворчою або нормотворчою.

Так «традиційно склалося, що у юридичній літературі терміни «нормотворча діяльність» («нормотворчість») та «правотворча діяльність» («правотворчість») використовуються як синоніми та означають діяльність по виробленню юридичних норм» [14, с. 21]. А.О. Рибалкін з цього приводу слушно зазначає, що «правотворчість» можна застосовувати як родове поняття, яке охоплює два різновиди створення норм права: законотворчість і нормотворчість. Законотворчість – це створення правових норм, що закріплюються в актах вищої юридичної сили (законах). Нормотворчість – це діяльність, спрямована на прийняття актів відповідно до законів [15, с. 185]. Ми також будемо дотримуватись цього співвідношення двох термінів. Тобто для органів місцевого самоврядування властива така складова правотворчості, як нормотворчість.

Отже, правотворчість або «нормотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана зі встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм» [14, с. 21–22]. Нормотворчість органів місцевого самоврядування, тобто й ОТГ, прийнято називати локальною нормотворчістю.

Щодо значення нормотворчості як однієї з форм діяльності публічних органів, то правильно зазначає Ю.С. Кіцул, що вона «є найважливішим засобом управління суспільством і безпосередньо пов'язана з типом держави, її формою, механізмом і функціями. Незважаючи на відмінність у розумінні правотворчості, – це завжди діяльність уповноважених органів із підготовки, доопрацювання та видання нормативних актів. Правотворчість є одним із основних елементів механізму правового регулювання суспільних відносин» [13, с. 64].

Суб'єктами правотворчості є: «1) громадянське суспільство (народ) та його окремі суб'єкти (територіальні громади, об'єднання громадян); 2) держава (в особі державних органів та їх посадових осіб)» [14, с. 22].

Для ОТГ, як одних із первинних суб'єктів місцевого самоврядування, правовою основою нормативної діяльності є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [16]. Відповідно до положень цього Закону рішення нормативного характеру можуть прийматися як безпосередньо територіальною громадою шляхом місцевого референдуму, так і через представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради). Відповідна рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад в межах своїх повноважень також уповноважені приймати рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови з рішенням виконавчого комітету

ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. Крім того, сільські, селищні, міські голови в межах своїх повноважень можуть видавати розпорядження [14, с. 105–106; 16].

До суб'єктів нормотворчої ініціативи регламенти місцевих рад зараховують: міського, селищного та сільського голів; депутата (депутатів) міської, селищної та сільської рад; депутатські групи, фракції; постійні комісії міської, селищної та сільської рад; виконавчі комітети міської, селищної та сільської рад; загальні збори громадян за місцем проживання. Серед цих суб'єктів особливе місце займають представницькі органи місцевого самоврядування, тому нормотворча діяльність інших суб'єктів місцевого самоврядування повинна відповідати нормативним актам, що приймаються місцевими радами ОТГ. Локальна нормотворчість органів місцевого самоврядування характеризується тим, що такі правові акти приймаються з метою реалізації власних та делегованих повноважень, а також забезпечення їх діяльності [17].

Нормативні акти, що приймають органи місцевого самоврядування є обов'язковими для жителів відповідної територіальної громади і обмежуються певною територією. Такі локальні норми вирішують питання, неврегульовані чинним законодавством про місцеве самоврядування, таким чином усуваючи існуючі прогалини, а також впорядковують нормативну базу, спрощуючи її застосування. У межах юридичної ієрархії такі правові акти можуть містити додаткові правові приписи, які не повинні суперечити законам та іншим підзаконним актам права. Як вважають деякі науковці, такі норми нині проходять стадію свого становлення, є модифікованими та пристосованими до правової сфери певними загальносоціальними явищами, що перебувають у діалектичній взаємодії [18, с. 52].

Сутність і призначення правотворчої діяльності ОТГ повинні полягати в тому, щоб обрати саме такий варіант регулювання або юридичної регламентації, котрий би повною мірою забезпечував права, свободи та інтереси жителів відповідної громади, проте не порушував законних прав, свобод та інтересів інших громадян України. При цьому необхідно зважати і на тенденції розвитку ОТГ, всі об'єктивні та суб'єктивні умови для прийняття та застосування правового акта. Публічні органи ОТГ повинні здійснювати свою правотворчу діяльність на підставі вивчення потреб відповідної громади та визначення тенденцій її розвитку. Підставою для прийняття правового акта управління є суспільно значуща проблема, невирішене питання, що має значення для адміністративно-територіальної одиниці, а можливі і держави в цілому [13, с. 64–65].

Слід також відзначити, що «нормотворча функція громади реалізується не лише через прийняття відповідних нормативних актів, що регламентують життєдіяльність території, але й через створення статутів територіальних громад як документа нормативно-процедурного характеру, який відображає особливості взаємовідносин усередині територіальної спільноти. Статут територіальної громади визначає механізм здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, порядок створення органів самоорганізації населення, гарантує всім членам територіальної громади

право участі в місцевому самоврядуванні, установлює регламентні правила й процедури реалізації цього права» [19, с. 207].

Висновок. Під правовими формами діяльності ОТГ слід розуміти способи реалізації публічних повноважень керівними або представницькими органами ОТГ, їх посадовими особами, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення та пов'язані із виконанням управлінської або нормотворчої діяльності у порядку, передбаченому відповідними правовими приписами, і пов'язані із настанням юридично значимих результатів у муніципальній сфері.

Нормотворча діяльність ОТГ, як одна з найважливіших правових форм діяльності ОТГ – це діяльність представницьких органів та уповноважених посадових осіб місцевого самоврядування, що спрямована на прийняття, внесення змін і доповнень до нормативних актів, що призначені для врегулювання життєдіяльності ОТГ за різними напрямками.

Відповідно, основним завданням нормотворчої діяльності ОТГ є створення та прийняття таких нормативних актів, які б могли чітко та ефективно врегульовувати усі напрями життєдіяльності відповідної територіальної громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Опришко В.Ф. Проблеми конституційної реформи. *Правове регулювання економіки:* зб. наук. пр. Вип. 4. 2004. С. 4–16.

2. Наливайко Л.Р., Грицай І.О. Адміністративно-правові основи регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій: монографія. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2013. 241 с.

3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.]. К. : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

4. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В.Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

5. Журавель Я. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 5. С. 113–116.

6. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2008. 21 с.

7. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.]. К. : Атіка, 2007. 624 с.

8. Аверьянов В.Б., Додин Е.В., Пахомов И.Н. Административное право Украйни: учебник. Х.: Одиссей, 2005. 880 с.

9. Державне управління : [навч. посіб.] / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко]; за ред. А.Ф. Мельник. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.

10. Коренев А. П. Административное право России. М.: ТЕИС, 1996. 488 с.

11. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційноправові засади. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого; Академія правових наук України. Х.: Право, 2005. 304 с.

12. Бахрах Д. Н. Административное право. М.: Юрист+. 1993. 522 с.

13. Кіцул Ю.С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 200 с.

14. Риндюк В.І. Нормотворча діяльність: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К. : КНЕУ, 2009. 162 с.

15. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2005. 182 с.

16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

17. Шумляєва І. Нормотворчість суб'єктів місцевого самоврядування як форма управлінської діяльності. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11sidfud.pdf.

18. Волох О.К, Дутка М.Т. Поняття та сутність норм муніципального права в Україні. *Наук. вісн. Нац. акад. внутріш. справ*. 2010. № 5. С. 50–57.

19. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: монографія. Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.

I. Dziuba

INDIVIDUAL ISSUES OF DETERMINATION OF LEGAL FORMS OF ACTIVITY OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

The relevance of the article is that the public activity of any local government, as well as public authorities, must find its expression in certain legal forms. Without proper legalization, any action of a certain body or its official related to the establishment or application of legal norms cannot be recognized as lawful, which may even lead, in the worst case, to the loss of legitimacy of the decisions of such body. The need to study the legal forms of activity of united territorial communities in Ukraine is due to the fact that during the public management of community activities, authorized entities may use different in content and form of legal means that are constantly changing in connection with with the development of society, and therefore require constant analysis. The purpose of the article is to define the concept of legal forms of activity of united territorial communities in Ukraine, as well as its one of the most important components – rule-making activity. The concept of legal forms of activity of united territorial communities in Ukraine is studied. It was found that the legal forms of activity of united territorial communities should be understood as ways of exercising public authority by governing or representative bodies of such communities, their officials, aimed at resolving issues of local importance and related to administrative or rule-making activities, provided by the relevant legal requirements, and associated with the occurrence of legally significant results in the municipal sphere. The normative activity of united territorial communities, as one of the most important legal forms of activity of such communities, is the activity of representative bodies and authorized officials of local self-government aimed at adopting, amending and supplementing normative acts designed to regulate the vital activity of united communities. territorial communities in different directions.

Keywords: *legal forms of activity of united territorial communities, forms of administrative and legal regulation, united territorial communities, normative activity of united territorial communities.*