

*Линдюк С. С.,  
аспірант кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ОЗНАКИ РЕГЛАМЕНТІВ МІСЦЕВИХ РАД

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню характерних загальних і спеціальних ознак регламентів органів місцевого самоврядування. До загальних ознак регламенту місцевої ради зараховано його зміст; вольовий характер; закріплення в ньому елементів правової системи; установленість прав та обов'язків, а також порядку їх здійснення; суб'єкт прийняття; низка зовнішніх реквізитів; особливості опублікування та дії в часі, просторі, за колом суб'єктів тощо. До спеціальних ознак зараховано постійний характер, процедурність, підзаконність, різноманітність/різнобічність і особливий предмет правового регулювання.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, регламент, регламент місцевої ради, муніципальне право, місцеві ради.

**Постановка проблеми.** Робота будь-якого органу, установи розпочинається із закріплення правил, механізмів, функціональних обов'язків кожного з учасників цього процесу, відповідно до яких вони здійснюватимуть свою діяльність. Це ж стосується й органів місцевого самоврядування.

Регламент є одним із ключових документів у діяльності представницького органу територіальної громади – ради. Зокрема, про це свідчить Закон України «Про місцеве самоврядування», норми якого вказують на необхідність прийняття його не пізніше ніж на другій сесії місцевої ради. Щоб краще розуміти один із основних процесуальних документів місцевої ради – регламент, необхідно передусім визначити й охарактеризувати його ознаки. Згідно з традиційним підходом, під ознакою варто розуміти властивість, за якою явище або ж предмет можна відрізнити від інших, на них схожих.

Питанням регламенту місцевих рад приділяла увагу в дослідженнях низка науковців, серед яких Н. Ганжа, В. Барський, О. Євсєєв, Т. Калиновська, В. Тупіцин, В. Куйбіда, Р. Плющ, В. Савицький, І. Ковтун, Н. Шаргородська, В. Тимків та інші. Однак системного аналізу загальних і спеціальних ознак, які притаманні саме регламентам місцевих рад, проведено не було.

Очевидно, що від рівня дослідження сутності цього типу регламенту залежить кінцевий результат – якість виконання своїх повноважень і обов'язків місцевою радою перед громадянами.

У зв'язку з вищевказаним метою статті є дослідження загальних і спеціальних ознак, які притаманні регламентам органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У муніципальному праві проведено небагато досліджень, які стосуються регламенту органу місцевого самоврядування та його ознак. Так, таке дослідження було проведено в дисертаційній роботі Т. Калиновської «Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні», в якій один із підрозділів був присвячений регламенту місцевої ради. Також значним є дисертаційне дослідження Н. Ганжі «Теоретичні проблеми Регламенту Верховної Ради України», яка вперше спробувала дати класифікацію основним рисам Регламенту іншого органу – Верховної Ради України (далі – ВРУ), що надалі дали змогу абстрагувати це

дослідження на регламенти місцевих рад. Необхідність цієї класифікації було обґрунтовано тим (із цим важко не погодитися), що відсутність такої класифікації впливає на якість самого акта. Здійснений у дисертації поділ на загальні та спеціальні ознаки ми вважаємо цілком правильним, тому використаємо його й у нашому поділі. Так, у дисертації визначаються такі загальні ознаки: 1) його зміст має об'єктивний характер і виражається в письмово-документальній формі; 2) має вольовий характер, тобто в ньому закріплюються інтереси й воля державних органів, що мають юридичну силу; 3) Регламент Верховної Ради України посідає з огляду на соціально-політичну важливість особливе місце після Конституції України; 4) він є пріоритетним перед звичайними законами; 5) наділений чітко окресленою сферою регулювання; 6) реалізується в конкретних правовідносинах; 7) у ньому закріплюються елементи правової системи – юридичні норми, узагальнення практики, тобто він має офіційний характер; 8) у ньому встановлюються права та обов'язки, а також закріплюється порядок їх здійснення суб'єктами парламентсько-правових відносин; 9) приймається тільки єдиним представницьким законодавчим органом – Верховною Радою України; 10) має визначені зовнішні реквізити (ознаки); 11) публікується в спеціальних (офіційних) виданнях – Відомостях Верховної Ради України та газеті «Голос України»; 12) його чинність поширюється в часі, просторі, за колом суб'єктів тощо [1, с. 37–43].

Варто загальні ознаки Регламенту ВРУ, що мають схожий предмет правового регулювання, абстрагувати на регламенти місцевих рад і виділити такі їх загальні ознаки: 1) його зміст має об'єктивний характер і виражається лише в письмово-документальній формі; 2) має вольовий характер, тобто в ньому закріплюються інтереси й воля представницьких органів; 3) наділений чітко окресленою сферою регулювання; 4) у ньому закріплюються елементи правової системи – юридичні норми, узагальнення практики, тобто він має офіційний характер; 5) у ньому встановлюються права та обов'язки, а також закріплюється порядок їх здійснення між суб'єктами місцевої влади; 6) може прийматися лише одним органом – місцевою радою; 7) має визначені зовнішні реквізити (ознаки); 8) публікується в спеціальних (офіційних) місцевих виданнях; 9) його чинність поширюється в часі, просторі, за колом суб'єктів тощо.

Окрім перерахованих загальних ознак, які притаманні більшості державним і місцевим органам, з урахуванням особливості специфіки регулювання та правової природи Регламенту спеціальними ознаками варто назвати такі.

Регламенти рад мають передусім постійний (чітко визначений строк дії) характер, тобто термін його дії дорівнює терміну скликання відповідної ради. У Законі України «Про місцеве самоврядування» міститься вимога, що Регламент ради повинен прийнятися не пізніше як на другій сесії відповідної ради (п. 14 ст. 46), до того часу рада здійснює свою діяльність на основі регламенту попереднього скликання. Разом із тим у законодавстві не передбачено прямої заборони прийняття радою нового регламенту під час одного скликання. У цьому питанні законодавець лише вказує, що «до прийняття регламенту ради чергового скликання засто-

советується регламент ради, що діяв у попередньому скликанні» (п. 15 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Загалом у цьому Законі не зустрічається імперативної вказівки, що за час діяльності скликання рада може приймати лише один регламент. Водночас, урахуовуючи необхідність адаптування до змін у законодавстві та досягнення максимальної ефективності в роботі ради, на сесіях, за умови підтримання депутатами можуть прийматися зміни й доповнення до регламенту, порядок унесення яких визначається в самому регламенті ради.

Він належить до актів, які приймаються в установлені строки та за вимогою закону. Так, відповідно до широкого типу класифікації правових актів місцевого самоврядування [2], за підставами їх прийняття регламент належить до акта, який приймається органами місцевого самоврядування на виконання вимог законів. Ця вказівка міститься в ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року, де прямо встановлюється, що не пізніше другої сесії ради нового скликання має бути прийнятий її регламент. Закріплюючи цю вимогу, законодавець визначає регламент як значущий документ, який установлює загальний порядок її діяльності, основою процедурної діяльності ради.

Однією з ключових рис, яка притаманна регламенту, можна назвати його процедурний характер. Л. Фуллер уважав, що вихідним елементом і головним об'єктом правового дослідження повинна бути не норма права й навіть не правова система загалом, а різні форми юридичних процесів і процедур [3, с. 53].

Питання співвідношення норм і процедур між собою обговорюється тривалий час. На нашу думку, вдало це співвідношення охарактеризував у дисертаційному дослідженні О. Євсєєв: норма і процедура співвідносяться як форма і зміст. Процедурно-правова норма не відділяється від опосередкованої нею юридичної процедури, не перебуває десь поруч або над нею, а існує разом із нею [4, с. 115–116].

Робота будь-якої установи, органу передусім ґрунтується на основі певних процедурних правил, форм, механізмів, які направлені на побудову процедурної діяльності органу. Норми, з яких складається регламент, за своєю природою є процедурними й направлені на регламентацію реалізації всіх видів процедур, вирішення яких належить до компетенції ради. Для їх діяльності представницьким органам місцевого самоврядування – радам – надаються повноваження з метою вирішення, координування та регулювання різних суспільних аспектів життя місцевої громади, а рішення, які вони приймають, мають локальний характер: розповсюджуються лише на чітко визначену адміністративно-територіальну одиницю. Для реалізації цих повноважень у діяльності депутати ради проводять сесії, на яких здійснюють свої повноваження й закріплюють їх у формі рішень. Так, п. 1 ст. 46 указує на те, що «порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [5]. Указана норма засвідчує, що порядок діяльності головного органу місцевого самоврядування (місцевого парламенту) – ради – визначається й нормується саме регламентом, який установлює загальні та особливі правила щодо кожної відповідної процедури.

Також варто відзначити, що в законах не передбачена регламентація всіх технічних процедур у діяльності рад. Право на

вирішення цього питання надається радам. Отже, регламенту як організаційній основі діяльності рад відведена роль закріплення, розписування й деталізування процедурних норм законодавства України, а також закріплення власно напрацьованих норм з метою максимально ефективною її діяльності.

Водночас, окрім норм, які визначають порядок формування керівних органів, у регламентах містяться норми, що визначають правове становище (права та обов'язки) суб'єктів нормотворчої діяльності ради – міського голови, секретаря ради, депутатів ради, постійних комісій ради, депутатських фракцій і груп, виконавчого комітету, громадян міста (в порядку місцевої ініціативи). Однак у регламентах деяких рад зустрічаються спроби встановлення власних правил, які не пов'язані з організаційною діяльністю й за своєю природою суперечать законам України.

Загалом процедура вважається одним із кращих юридичних засобів, спрямованих на максимально повну реалізацію суб'єктами конституційно-правових відносин своїх прав, обов'язків, повноважень. Її призначення – слугувати досягненню мети, заради якої виникають ті або інші правовідносини в конституційній сфері [4, с. 17].

Наступною рисою регламенту органу місцевого самоврядування є його підзаконний характер. Підзаконним нормативно-правовим актом вважається рішення, яке приймається уповноваженими на це органами на основі законів та з метою їх виконання. Так, основним завданням регламентів є закріплення процедурних норм, необхідних для функціонування представницького органу й виконання обов'язків, покладених на нього законодавством.

Згідно зі ст. 93 Конституції України, правом законодавчої ініціативи наділені Президент України, народні депутати (і ВРУ загалом) і Кабінет Міністрів України [6]. Надалі ця законодавча ініціатива за підтримки більшості депутатів ВРУ стає законом України. Із цього положення випливає, що органи місцевого самоврядування не можуть приймати рішення, які суперечитимуть законам України, тобто вони можуть лише дорегулювати ті питання, які не зазначені в законодавстві, але разом із тим є важливими для здійснення самоврядування. Тобто підзаконні нормативно-правові акти в системі механізму діяльності органів державної влади видаються головним чином органами виконавчої влади, Президентом України та органами місцевого самоврядування, тоді як закони – виключно представницьким органом державної влади (парламентом), конституційний склад якого формують 450 народних депутатів України.

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування» прямо впливає на зміст регламенту: визначає сфери впливу рад, указує суб'єктний склад правовідносин, установлює сфери відповідальності рад, містить гарантії й відповідальність органів і посадових осіб. Звичайно, Основний Закон – Конституція – встановлює основні засади місцевого самоврядування. Регламент можна назвати здебільшого систематизуючим документом, який вбирає в себе норми, прийняті вищими органами.

Водночас важливо зазначити, що без існування нормативного документа процесуального характеру – регламенту, в якому закріплюється порядок діяльності місцевої ради, і без дотримання цих же деталізованих у регламенті технічних процедур прийняті радою рішення не матимуть законної сили. Наприклад, без дотримання процедурності рішення ради (процедура прийняття якого прописана в регламенті) створення виконавчого комітету в тому числі є неможливим. Отже, відбувається процес похідності: норми регламенту визначаються на основі актів органів державної влади, а регламент уже надалі деталізує, розвиває та впливає на інші процедурні дії ради й місцевих органів виконавчої влади (в тому числі через прийняття рішення про створення таких).

Ще однією важливою ознакою регламенту є його особливий предмет правового регулювання. Ним варто вважати суспільні відносини, які виникають щодо порядку скликання та проведення сесій місцевих рад, здійснення процедури голосування, формування місцевих органів виконавчої влади, формування постійних і тимчасових комісій, контрольної, соціально-економічної діяльності, діяльності суб'єктів місцевого самоврядування (депутатів, посадових осіб, громади), виконання обов'язків, покладених на них законодавством.

Окрім того, що більшість норм у регламенті дублюється із законодавством, регламентам притаманна різноманітність/різнобічність, яка виявляється в різних підходах у вирішенні одних і тих самих завдань. Кожна рада, коли починає свою роботу після обрання (в Україні функціонують тисячі рад – обласних, міських, районних, сілких, селищних), приймає свій регламент. Ці регламенти відрізняються структурою, порядком викладання норм і змістом. Свідченням цього може стати порівняння Харківської, Івано-Франківської та Лисичанської міських рад у рамках гласності й відкритості засідань відповідних рад. Зокрема, в регламенті Лисичанської міської ради не передбачено можливість здійснення відеотрансляції пленарних засідань ради, тоді як у регламенті Харківської міської ради така норма є: «... гласність засідань міської ради забезпечується шляхом її трансляції по телебаченню і радіо...», але водночас для цього необхідно отримати спеціальне рішення ради: «... відповідно до процедурного рішення міської ради може проводитися радіо– та телетрансляція із залу засідань. Забезпечення трансляції покладатиметься на прес-службу апарату міської ради та виконавчого комітету...» [7]. У свою чергу, регламент Івано-Франківської міської ради не передбачає прийняття рішення ради для здійснення трансляції: «... гласність засідань Ради може забезпечуватися також шляхом її трансляції по телебаченню і радіо...» [8].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що шляхом аналізу правової природи, функціональної направленості регламентів органів місцевого самоврядування, порівняння зі схожими нормативно-правовими актами, зокрема з Регламентом ВРУ, вдалося виділити як загальні ознаки, що притаманні як регламентам місцевих рад, так й іншим державним органам, так і спеціальні, які характерні лише для місцевих рад. Так, до загальних ознак цього нормативного акта належать його зміст, який має об'єктивний характер і виражається лише в письмово-документальній формі; вольовий характер; націленість на чітко окреслену сферу регулювання; закріплення в ньому елементів правової системи; встановленість прав та обов'язків, а також порядок їх здійснення між суб'єктами місцевої влади; регламент приймається лише місцевою радою; має визначені зовнішні реквізити; публікується в спеціальних (офіційних) місцевих виданнях; його чинність поширюється в часі, просторі, за колом суб'єктів тощо. У свою чергу, до спеціальних ознак належать його постійний характер, процедурність, підзаконність, різноманітність/різнобічність і особливий предмет правового регулювання.

Перспективи подальших досліджень в обраному напрямі полягають у дослідженні відповідного зарубіжного досвіду (див., наприклад, [9; 10; 11]).

#### *Література:*

- Ганжа Н.В. Теоретичні проблеми регламенту Верховної Ради України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.В. Ганжа. – К., 2004. – 227 с.
- Калиновська Т. Класифікація правових актів місцевого самоврядування / Т. Калиновська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/28700/29-Kalinovska.pdf?sequence=1>.
- Козлихин И.Ю. Процессуальная концепция права Лона Фуллера / И.Ю. Козлихин // Известия вузов. Серия «Правоведение». – 1993. – № 1. – С. 53–58.
- Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.П. Євсєєв. – Х., 2008. – 220 с.
- Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
- Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
- Регламент Харківської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/gorodskaya-vlast/gorodskoj-sovet/reglament.html>.
- Регламент Івано-Франківської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mrada.if.ua/mv/rehlament-radu.html>.
- Мішина Н.В. Муниципальное управление в США та в Сполученому Королівстві Великої Британії і Північній Ірландії: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.В. Мішина. – Одеса, 2002. – 226 с.
- Государственное право зарубежных стран : [курс лекций] / [Н.В. Мишина, В.А. Михалев, В.А. Куракин, Д.Е. Волкова]. – К. : Юриком Интер, 2012. – 416 с.
- Мішина Н.В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : [монографія] / Н.В. Мішина. – Одеса : Друкарський дім, 2009. – 298 с.

#### **Линдюк С. С. Признаки регламентов местных советов**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию характерных общих и специальных признаков регламентов органов местного самоуправления. К общим признакам регламента местного совета отнесены его содержание; волевой характер; закрепление в нем элементов правовой системы; перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также порядок их осуществления; субъект принятия; ряд внешних реквизитов; особенности опубликования и действия во времени, пространстве, по кругу лиц и т. п. К специальным признакам отнесены постоянный характер, процедурность, подзаконность, разноразнообразие/разносторонность и особый предмет правового регулирования.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, регламент, регламент местного совета, муниципальное право, местные советы.

#### **Lundyuk S. Characteristics of the Local Council's Regulations**

**Summary.** The article covers the specific features of the local councils' regulations. Common signs of the local council regulations referred its contents; legal force; place in the legal system; rights and responsibilities and the ways of their implementation; an acceptance; a number of external details; publication features and actions in time, space, etc. The special features cover permanent character, procedural norms priority, variety/versatility and special subject of legal regulation. Also, they are seen as by-laws.

**Key words:** local government, regulations, regulations of the local council, municipal law, local councils.