

М.О. Петришина, аспірантка кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Нормотворчі повноваження органів місцевого самоврядування

Нормотворчість займає значний обсяг у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. В останні роки спостерігається певна активізація місцевої нормотворчості, що зумовлено ускладненням завдань, які постають перед місцевим самоврядуванням, необхідністю ефективного вирішення питань соціально-економічного розвитку областей, районів, міст та інших утворень.

На розширення нормотворчості місцевого самоврядування, безперечно, вплинув подальший розвиток демократичних начал у всій їх діяльності, ратифікація Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування, прийняття великої кількості законодавчих актів у цій сфері.

Проте наявність суперечностей у положеннях законодавства, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, надмірна залежність органів місцево-

го самоврядування від рішень місцевих органів виконавчої влади викликають непорозуміння при реалізації органами та посадовими особами місцевого самоврядування своїх повноважень, що не може не впливати на ефективність їх діяльності, а отже, і на якість та ступінь реалізації нормативних актів, які вони приймають з метою врегулювання проблем місцевого значення¹.

Окремі аспекти нормотворчої діяльності місцевих органів влади висвітлювалися в роботах В. Р. Барського, О. Батанова, М. П. Воронова, Г. В. Задорожньої, П. М. Любченка, Р. С. Павловського, С. Г. Серьогіної, О. В. Соловйової та ін. Однак комплексне дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в сучасних умовах державотворення в Україні на сьогодні відсутнє.

Завдання даної статті полягають у з'ясуванні природи і сутності нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом дослідження та характеристики владних повноважень органів та посадових осіб публічної влади.

У літературі існують різні погляди щодо природи повноважень органів та посадових осіб публічної влади. Так, деякі автори вважають, що права та обов'язки – це різноманітні види повноважень такого органу або посадової особи². Отже, за такого підходу під повноваженням розуміють то суб'єктивне право, то юридичний обов'язок. При цьому визнається, що між правами та обов'язками громадянина і повноваженнями існує ряд суттєвих відмінностей. У цьому контексті «повноваження» визначається як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законом порядку для здійснення покладених на них функцій.

Повноваження органу або посадової особи часто кваліфікують як владні права. Дійсно, така характеристика є однією з найбільш суттєвих відносно повноваження, тим не менш, трактування повноваження як права, хоча й владного, не може бути правильним.

¹ Див.: *Серьогіна С. Г.* Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2001. – Вип. № 1. – С. 116-117.

² Див.: *Якимов Я. Ю.* Статус суб'єкта адміністративної юрисдикції // Государство и право. – 1996. - № 8. – С. 105.

Адже суб'єктивне право – вид і міра можливої поведінки суб'єкта, а органи або посадові особи не можуть використовувати надані їм повноваження за власним розсудом або взагалі відмовитися від них. Більше того, за невикористання повноважень у разі виникнення для цього умов посадова особа може бути притягнута до юридичної відповідальності¹.

Розгляд повноваження лише як виду і міри належної поведінки також не є вдалим. Повноваження визначає не тільки обов'язок власної поведінки, але й право вимагати невтручання до сфери діяльності органу або посадової особи від інших осіб, а також підпорядкування їх законним розпорядженням від усіх осіб, на яких ці розпорядження поширюються. Однак найголовніше те, що орган або посадова особа саме уповноважена державою на вирішення тих чи інших соціально-правових ситуацій. Не можна залишити поза увагою право громадянина вимагати від держави (в особі її органів та посадових осіб) забезпечення реальності своїх прав і свобод тощо².

Таким чином, з одного боку, публічно-владна територіальна організація надає органу або посадовій особі право (уповноваження держави) діяти від її імені при вирішенні найважливіших питань суспільно-державного значення, а з другого – орган або посадова особа зобов'язані його використовувати у разі виникнення необхідних для цього умов. З урахуванням вищезазначеного можна стверджувати, що при характеристиці публічно-владного повноваження йдеться про своєрідний «право-обов'язок» органу або посадової особи³. Тому в законодавстві використовуються відповідні терміни для позначення таких повноважень – «прийняття рішення», «вирішення питань», «забезпечення», «визначення» тощо.

Оскільки в управлінському відношенні обов'язковою є наявність владного суб'єкта, то безпосереднє значення для визначення і закріплення в юридичних актах владних повноважень мають функції та методи управлінської діяльності. Органи та посадові особи уповноважені вирішувати ті чи інші соціально-

¹ Див.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. – М.: БЕК, 1994. – С. 12.

² Див.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. – М.: БЕК, 1995. – С. 30.

³ Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К.: УАДУ, 1997. – С. 110-111.

правові ситуації, приймати рішення у формі правових актів тощо. Таким чином, статус органу публічної влади визначається публічно-значущими функціями і владними повноваженнями, які закріплені щодо нього конституцією або законом¹.

Впродовж тривалого часу до основних проявів публічної влади у суспільстві відносили державну владу і державне управління. Таке розуміння було і залишається досить виправданим, адже зазначені феномени наділені найвищою мірою офіційності, нормативної сконцентрованості спільних інтересів, засобами забезпечення публічних інтересів. Тому типовим прикладом організації, яка здійснює публічну політичну владу, є держава. Вона наділена суверенною державною владою – особливим різновидом публічної політичної влади. Проблеми природи влади в державно організованому суспільстві, яке виступає як особливий територіальний публічний колектив, не викликають принципів теоретичних дискусій. Державна влада, її функції, органи, їх діяльність досить глибоко досліджені².

Зазвичай самоврядування розглядалось як паралельно існуюче явище, яке не наділялось ознаками публічності. Однак поступово, самоврядування набувало якостей самоорганізованої публічної влади і самоздійснюваного управління, отримало визнання і в теорії, і в законодавстві. Поняття «самоврядування» вперше почали застосовувати в період Великої французької революції з метою підкреслити факт самостійності общини щодо держави. Поява самого терміна пов'язана з ім'ям пруського міністра і теоретика державного управління Лоренца фон Штейна, який вбачав у самоврядуванні не лише форму участі громадян в управлінні справами держави на місцевому рівні, але й засіб пробудження у людей відчуття приналежності до єдиного суспільства. Серед тих, хто першими доводили значення місцевого самоврядування для розвитку демократії, були Алексіс де Токвіль та Джон Стюарт Мілль.

Сьогодні в демократичних країнах місцеве самоврядування розглядається як одна із найважливіших складових частин публічного управління, необхідне доповнення і певна протизвага управ-

¹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Шемшученко Ю. С. та ін. – К.: Укр. енцикл. 1998. – Т. 4. – С. 590.

² Див.: *Чиркин В. Е.* Публичная власть. – М.: Юристъ, 2005. – С. 36.

лінню із центру, як свідок демократичного устрою суспільства¹. Наявність органів місцевого самоврядування, які наділені певним ступенем автономії, сприяє фрагментації державної влади, є відображенням існування у суспільстві плюралізму. Не випадково відсутність або декларативність місцевого самоврядування зазвичай розглядається як ознака тоталітаризму².

Державно-владні повноваження практично виражаються у виданні державними органами від імені держави обов'язкових нормативних та індивідуальних актів, у здійсненні ними контролю за дотриманням вимог, що містяться в цих актах, у забезпеченні і захисті цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, роз'яснення і заохочення, а в необхідних випадках і заходів державного примусу³.

Проте владними повноваженнями наділяються не лише державні органи, а й органи місцевого самоврядування, повноваження яких не мають державного характеру і не здійснюються від імені України. Тому владні повноваження можна поділити на державно-владні, що виражають волю держави і надаються державним органам та їх посадовим особам на підставі закону, та повноваження, що не виражають волю держави, але мають законний характер. Повноваженнями місцевого самоврядування є закріплені нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами), виборними та іншими органами місцевого самоврядування права і обов'язки (право-обов'язки), необхідні для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування на території адміністративно-територіальних одиниць⁴.

¹ Див.: *Чапала Г. В.* Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: Монографія. – Х.: Право, 2006. – С. 77-79.

² Политико-административное управление: Учебник / Под общ. ред. В. С. Комаровского и Л. В. Сморгунова. – М.: Изд. РАГС, 2004. – С. 167.

³ *Марченко М. Н.* Теория государства и права: Учебник / Отв. ред. А. Е. Козлов. – М.: Юрид. лит., 1996. – С. 198; Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А. Е. Козлов. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 4; *Кузнецов И. Н.* Компетенция высших органов власти и управления СССР. – М.: Юрид. лит-ра, 1969. – С. 17.

⁴ *Тодька Ю. Н., Сутрунюк Е. В.* Конституционное право Украины: отрасль права и наука. Учебное пособие. – Симферополь: Таврида, 1997. – С. 100.

Реалізація повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування відбувається шляхом:

а) видання обов'язкових до виконання на відповідній території велінь (акти індивідуального, нормативного та змішаного характеру);

б) захисту цих велінь від порушень за допомогою власного впливу і примусової сили держави;

в) матеріального забезпечення виконання владних велінь;

г) забезпечення виконання владних велінь заходами виховання, переконання, заохочення;

д) скасування, припинення дії своїх раніше виданих актів і актів підконтрольних органів¹.

Безперечно, державна влада здійснюється на всій території держави як влада в межах всього суспільства. Вона реалізується і в муніципальних утвореннях, де діють закони держави, місцеві державні органи, які вирішують питання загальнодержавного значення на території муніципального утворення². Поряд з цим у кожному муніципальному утворенні діє «власна» публічна (недержавна) влада даного територіального публічного колективу, яка поширюється тільки на вирішення питань місцевого значення і здійснюється через відповідні органи управління. Таким чином, управління на місцях здійснюється або призначуваними державними органами або органами місцевого самоврядування, що обираються населенням даної адміністративно-територіальної одиниці, або тими і іншими (органи державної влади відають управлінням із загальнодержавних питань, органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення)³.

У більшості країн Європи в адміністративно-територіальних одиницях на тих чи інших рівнях створюються муніципальні утворення і діє місцеве самоврядування. Загальноновизнаним є виділення

¹ *Любченко П. М.* Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. – Х.: ООО «Модель всесвіту», 2001. – С. 51.

² Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: Монографія / За ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілка. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2004. – С. 48.

³ *Зеркин Д. П., Игнатов В. Г.* Основы теории государственного управления: Курс лекций. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2005. – С. 343-344.

адміністративно-територіальних одиниць та муніципальних утворень, останні розглядаються як територіальні публічні колективи населення (в Україні – територіальні громади)¹. Однак муніципальні утворення частіше за все існують у межах адміністративно-територіальних одиниць. Територіальну основу місцевого самоврядування в Україні становить адміністративно-територіальний устрій держави: області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус і є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Відповідно до Конституції України в Автономній Республіці Крим діє система територіальної автономії в особі її Верховної Ради і Ради міністрів. Питання місцевого самоврядування належать до виключної компетенції України, але її законами Автономній Республіці можуть бути делеговані певні повноваження у цій сфері.

В адміністративно-територіальних одиницях України система органів місцевого самоврядування створюється на двох рівнях: перший рівень становлять сільські, селищні, міські ради, районні в місті ради (у разі їх створення), які представляють територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах; другий рівень становлять обласні та районні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (оскільки законодавство не визнає існування обласних та районних громад)².

Напрямок діяльності держави, пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування, визначається як правотворчість (нормотворчість) або законотворчість у широкому сенсі³. Основним видом нормотворчості є законотворчість у вузькому сенсі, результатом якої є система взаємопов'язаних нормативно-правових актів вищої юридичної сили, до складу яких входить конституція,

¹ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005. – С. 369.

² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» / Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

³ Гузнов А. Г., Кененов А. А., Рождественская Т. Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия // Смоленский гуманитарный университет. – Смоленск: ТРАСТ – ИМАКОМ, 1995. – С. 51.

конституційні закони та закони¹. При вирішенні питань місцевого значення закон надає право органам та посадовим особам місцевого самоврядування приймати в межах своєї компетенції муніципальні правові акти, які є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Якщо нормативні правові акти, що регулюють найважливіші суспільні відносини, приймаються представницьким органом державної влади, який має виключні повноваження на прийняття законів (Верховною Радою України) у формі законів, то відповідно до ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень². Слід підкреслити, що згідно з положеннями даного закону не лише органи, але і посадові особи місцевого самоврядування мають право видавати правові акти.

Відаючи належне результатам сучасних наукових досліджень у цій сфері, можна констатувати, що процес здійснення нормотворчих повноважень в органах місцевого самоврядування дотепер немає чіткого врегулювання в чинному законодавстві, відсутнє також чітке компетенційне розмежування діяльності муніципальних органів і органів державної виконавчої влади на місцях, що зумовлює порушення вимог нормотворчості в цілому.

Подальші дослідження у зазначеній сфері потребують розкриття сутності правової форми роботи органів місцевого самоврядування; визначення місця актів цих органів у національній системі права; виявлення особливостей технології нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування; з'ясування причин недостатньої ефективності цієї діяльності й висунення пропозицій щодо вдосконалення останньої.

¹ Див.: Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: БЕК, 2000. – Т. 1-2. – С. 531.

² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» / Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.