

12. Stein L. Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts. 2-te Aufl. Stuttgart: Verlag der J.G. Coltaschen Buchhandlung, 1876.
13. Редлих И. Английское местное управление: Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. Т. 1–2 / под ред. В. Ельашевича; пер. с нем. Ф. Ельашевич; вступит. статья П. Виноградова. Санкт-Петербург: Тип. Альтшулера, 1908. Т. 2.
14. Ашлей П. Местное и центральное управление: сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов / под ред. В. Дерюжинский. СПб.: изд. О.Н. Поповой, 1910. 308 с.
15. Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5 Aufl. Bd. I. Tübingen: Verlag von J.C. Mohl, 1911.
16. Rosin H. Souveränität, staat, gemeinde, selbstverwaltung: Kritische begriffstudien. Leipzig: G. Hirth's Verlag, 1883. 58 s.
17. Матвеев В. Теории самоуправления в современной науке. Вестник права. 1905. Кн. 1.
18. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. II. Leipzig: Duncker & Humblot, 1896. S. 370–374, 381.
19. Meier G. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, bearbeitet von Gerhard Anschütz. 6 Auf. Leipzig: Duncker & Humblot, 1905. S. 35.
20. Еллинек Г. Общее учение о государстве: Право современного государства. Т. 1 / под ред. С. Гессен. 2-е изд., испр. и доп. Санкт-Петербург: Н.К. Мартынов, 1908. 626 с.

УДК 340.134

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВOTВOPЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### MODERN PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT OF THE LAW-MAKING ACTIVITY OF BODIES AND OFFICIALS OF THE STATE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

**Вашенко А.М.,**

*аспірант юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У роботі автором узагальнюються наукові уявлення про стан правового забезпечення співвідношення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування. Проведено критичний аналіз правового забезпечення співвідношення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування в Україні. Визначено проблеми та перспективи правового забезпечення співвідношення правотворчої діяльності суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** правоутворення, правотворчість, правотворчі повноваження, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, посадова особа держави, посадова особа місцевого самоврядування.

В работе автором обобщены научные представления о состоянии правового обеспечения соотношения правотворческой деятельности органов и должностных лиц государства и местного самоуправления. Проведен критический анализ правового обеспечения соотношения правотворческой деятельности органов и должностных лиц государства и местного самоуправления в Украине. Определены проблемы и перспективы правового обеспечения соотношения правотворческой деятельности субъектов государственной власти и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** правообразование, правотворчество, правотворческие полномочия, орган государственной власти, орган местного самоуправления, должностное лицо государства, должностное лицо местного самоуправления.

In this work the author summarizes the scientific representations about the status of legal provision of the law-making activity of bodies and officials of the state and local self-government. A critical analysis of the legal framework of the law-making activity of bodies and officials of the state and local self-government in Ukraine was carried out. The problems and prospects of legal provision of the correlation of law-making activity of the subjects of state power and local self-government are determined.

**Key words:** law-formation, law-making, law-making powers, public authority, local government body, state official, local government official.

**Постановка проблеми.** Важливість практичного складника теоретико-правових аспектів співвідношення правотворчої діяльності в тому, що правотворча діяльність – це насамперед проблема практики функціонування уповноважених суб'єктів. Доцільність її наукового дослідження доводиться необхідністю забезпечення системності, комплексності, своєчасності та збалансованості здійснення правотворчої діяльності. Незважаючи на досить широкий спектр наявних наукових праць, присвячених практичним питанням здійснення правотворчої діяльності, варто наголосити на тому, що актуальність подальшого вивчення практики здійснення правотворчої діяльності в Україні не викликає сумнівів. Це зумовлено насамперед змінюваним характером правотворчої діяльності, поточним реформуванням державної та самоврядної систем управління, потребами вдосконалення правового забезпечення більшості сфер суспільних відносин та ін. Отже, без заперечення високого ступеня актуальності наукового розроблення практичних питань співвідношення право-

творчої діяльності органів та посадових осіб держави та місцевого самоврядування в Україні вважаємо, що потребують наукового дослідження передусім наявні проблеми правового забезпечення такого співвідношення. Це дозволить сформувати методологічну площину для подальшого вироблення й обґрунтування конкретних практичних пропозицій з удосконалення функціонування правотворчої діяльності вказаних суб'єктів загалом і її співвідношення зокрема.

**Стан опрацювання.** У вітчизняній юридичній науці робилися неодноразові спроби виокремити й охарактеризувати критичні зауваження щодо правового забезпечення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування. Одна з останніх зроблена Т.В. Курусь в її дисертаційному дослідженні, де науковець «визначила й систематизувала нормативно-правові акти, що регулюють нормотворчу діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування за їхньою юридичною силою» [1, с. 193–194]. Сама ідея визначити і системати-

зувати нормативно-правові акти, що регулюють нормотворчу діяльність зазначених суб'єктів, прогресивна та затребувана з погляду юридичної науки та практики. Однак із результатами роботи Т.В. Курась ми не можемо цілком погодитися. Насамперед викликає критику систематизація суто нормативно-правових актів, оскільки поза увагою залишаються інші джерела права, особливо міжнародні договори, нормативні договори за участю органів місцевого самоврядування, судові прецеденти тощо. Невдало обрано критерій систематизації (чинність нормативно-правових актів), оскільки виокремлені чотири групи нормативно-правових актів не мають між собою ієрархічного зв'язку відповідно до їхньої чинності. Дискусійні також деякі юридичні терміни, які вживаються автором у роботі, як-от «міжнародні нормативно-правові акти», «рішення Європейського суду з прав людини» як різновид нормативно-правових актів тощо. Так само не досить вдалим були спроби інших вчених (В.С. Журавський, О.С. Ігнатенко, В.В. Кравченко, А.Р. Крусян, Т.С. Смирнова) узагальнити правове забезпечення співвідношення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави і місцевого самоврядування [2, с. 34–39; 3, с. 229–231; 4, с. 17–19; 5, с. 11–12; 6, с. 165]. Причини цього, на нашу думку, є те, що правове забезпечення має змінюваний характер, не завжди практика діяльності вказаних суб'єктів відповідає відповідним правовим нормам. Вважаємо за доцільне провести критичний аналіз правового забезпечення співвідношення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування в Україні.

**Метою статі** є критичний аналіз правового забезпечення співвідношення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування в Україні, з'ясування його недоліків.

**Виклад основного матеріалу.** Недоліки правотворчої діяльності в Україні становлять важливу сферу (напрям) наукового пізнання. З моменту проголошення незалежності України та до сьогодні відбувається процес формування власного механізму здійснення правотворчої діяльності, що містить елемент поєднання правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування. Вказаний процес відбувається вже досить тривалий час, однак остаточно механізм здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема і на умовах поєднання правотворчості органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування, не сформовано. Центральне місце в системі засобів забезпечення співвідношення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування в Україні посідає правове забезпечення. Воно охоплює правове регулювання відносин, які пов'язані зі здійсненням правотворчої діяльності органами і посадовими особами держави та місцевого самоврядування. Правотворча діяльність має правовий характер, її здійснення регламентується нормами права. Тому не випадково серед ключових проблем здійснення правотворчої діяльності вказаними суб'єктами названо особливості її правового забезпечення. Правове забезпечення правотворчої діяльності невід'ємне на принципове, оскільки це необхідна вимога для визначення приналежності правотворчої діяльності до системи правових явищ, забезпечення її якості, послідовності та результативності здійснення.

Правове забезпечення співвідношення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування в Україні класично виявляється в межах двох рівнів:

А) міжнародний рівень, що представлений положеннями міжнародних правових документів, які закріплюють загальні засади функціонування органів і посадових осіб держави (наприклад, ст. ст. 2–6 Консолідованої версії Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ЄС) [7] закріплює правила розмежування право-

творчої компетенції ЄС і держав-учасниць). Зазначений міжнародний акт фактично закріпив вихідні умови і порядок здійснення правотворчих повноважень з боку уповноважених органів і посадових осіб держави у сфері міжнародної правотворчості. Окрім того, нормами міжнародного права не заборонено суб'єктам місцевого самоврядування брати участь у здійсненні міжнародної правотворчої діяльності. Наприклад, у ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування закріплено положення про те, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого самоврядування [8]. Йдеться про носіїв публічних повноважень, зокрема і правотворчого характеру, які пов'язані з регулюванням та управлінням суттєвою часткою суспільних прав і в інтересах місцевого самоврядування. Такий підхід фактично розширює саме розуміння місцевого самоврядування, представлене в Конституції України (ч. 1 ст. 140) як право територіальної громади, доповнює коло суб'єктів правотворчих повноважень відповідними органами місцевого самоврядування. Що стосується саме співвідношення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави і місцевого самоврядування, то прикладом є положення ч. 4 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, якою передбачено, що повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, зазвичай мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним, органом, якщо це не передбачено законом [8]. Фактично вказаним документом встановлено універсальне положення про недопустимість скасування чи обмеження повноважень органів місцевого самоврядування іншим центральним або регіональним органом (ідеться здебільшого про орган державної влади, зокрема, про обмеження у сфері правотворчості – А. В.), якщо це не передбачено законом;

Б) національний (внутрішньодержавний) рівень, що охоплює положення законодавчих та підзаконних актів України, які регламентують здійснення органами і посадовими особами держави та місцевого самоврядування правотворчої діяльності, що не виходить за межі держави. Вказаний рівень правового забезпечення складається з таких елементів:

– конституційний рівень, що представлений положеннями Конституції України [9]. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [9]. В аспекті правового забезпечення співвідношення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування важливо зазначити, що вказане положення є універсальним для зазначених суб'єктів правотворчої діяльності, закріплює відповідність їхньої правотворчої діяльності вимогам закону, визначеним повноваженням, у такий спосіб, що передбачено Конституцією і законами України. Варто наголосити на тому, що положення Конституції України в аспекті правового забезпечення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування здебільшого мають абстрактний характер формулювання, закріплюють вихідні засади здійснення, зокрема і правотворчої діяльності, вказаними суб'єктами, а самі положення потребують конкретизації на законодавчому рівні, про який піде мова далі;

– законодавчий рівень, що представлений положеннями Закону України «Про Кабінет Міністрів України», якими регламентовано також відносини Кабінету Міністрів України з органами місцевого самоврядування, щодо вжиття заходів для ознайомлення органів місцевого самоврядування із проектами актів Кабінету Міністрів Украї-

ни, що безпосередньо стосуються питань функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад; надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади та здійснення контролю за їх виконанням (ст. 39); закріплено правовий статус актів Кабінету Міністрів України (ст. 49); визначено порядок підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, їх ухвалення та набрання чинності (ст. ст. 50, 51, 52). Окрім того, положеннями Закону України «Про місцеві державні адміністрації» закріплено правовий статус актів місцевих державних адміністрацій, відповідно до якого на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які, відповідно до закону, забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах його повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Встановлено, що розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, ухвалені в межах їхньої компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами й організаціями, посадовими особами та громадянами (ст. 6); умови та порядок здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів (ст. 14); здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень, делегованих їм обласними і районними радами (ст. 29); визначено відносини місцевих державних адміністрацій з обласними та районними радами, зокрема в частині здійснення повноважень, делегованих їм відповідними обласними, районними радами, а також делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям, що супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення тощо (ст. 34). Положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» закріплено правовий статус наказів міністерств, які видаються міністерством у межах його повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, ухвалених відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, які підписує міністр, порядок їх оскарження та скасування (ст. 15); статус наказів центрального органу виконавчої влади, який у межах власних повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, ухвалених відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання, а також закріплюється порядок їх оскарження, скасування й прилюднення (ст. 23). Положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено повноваження сільських, селищних та міських рад, зокрема у сфері правотворчості (ст. ст. 25, 26), повноваження виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад, зокрема у сфері правотворчості (ст. ст. 27–40); особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів (ст. 41); повноваження сільського, селищного, міського голови (ст. 42); повноваження районних і обласних рад (гл. 4); повноваження старости (ст. 54–1); повноваження

голови районної, обласної та районної в місті ради (ст. 55) тощо [10; 11; 12; 13];

– підзаконний рівень, що представлений положеннями підзаконних нормативно-правових актів, які, відповідно до положень законодавчих актів, деталізують правове забезпечення правотворчої діяльності зазначених суб'єктів. Вказані нормативно-правові акти націлені на вдосконалення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування [14], поліпшення їх взаємодії, зокрема у сфері правотворчості [15; 16], визначення пріоритетних напрямів розвитку функціонування суб'єктів державної влади й органів і посадових осіб місцевого самоврядування [17], посилення інституційного забезпечення правотворчої діяльності [18; 19]; закріплення процесуального порядку здійснення правотворчої діяльності, зокрема в аспекті взаємодії органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування [20] тощо.

Окремо варто наголосити на наявності системи правотворчих актів органів місцевого самоврядування, положення яких закріплюють вимоги до здійснення правотворчої діяльності органами і посадовими особами місцевого самоврядування, які, у свою чергу, посідають важливе місце в системі правового забезпечення правотворчої діяльності вказаних суб'єктів. Через доктринальну невизначеність їхньої приналежності або до підзаконних нормативно-правових актів [21, с. 320; 22, с. 265; 23, с. 112], або до зовсім окремої системи правотворчих актів, ухвалених суб'єктами місцевого самоврядування [24, с. 405; 25, с. 348–349], вважаємо за доцільне не вдаватися до дискусії, водночас зазначити, що вони також є важливою складовою частиною правового забезпечення співвідношення правотворчої діяльності вказаних суб'єктів. Наприклад, Регламент Київської міської ради [26], положеннями якого закріплено порядок взаємодії з місцевими органами державної влади.

**Висновки.** На жаль, через формальну обмеженість обсягу наукової роботи ми не маємо можливості детально відобразити на шпальтах цієї праці проведений нами аналіз положень нормативно-правових актів, які регламентують відносини у сфері правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування, водночас можемо підсумувати, що правове забезпечення:

- по-перше, представлене в міжнародних правових документах, нормативно-правових актах України законодавчого та підзаконного рівнів, а також у правотворчих актах органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- по-друге, загалом має збалансований характер, оскільки забезпечує правове регулювання відносин як у сфері правотворчої діяльності суб'єктів державної влади, так і у сфері правотворчої діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- по-третє, відображає правовий характер правотворчої діяльності, що визначає його місце в системі явищ правової реальності;
- по-четверте, перебуває в стані становлення й удосконалення, що особливо посилюється у світлі проведення адміністративних реформ 1998, 2010 та 2014 рр.;
- по-п'яте, потребує вдосконалення, особливо в аспекті посилення збалансованості правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави, з одного боку, та правотворчої діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, з іншого боку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Курась Т.В. Теоретико-правові засади нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у їх взаємодії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Запоріжжя, 2016. 241 с.
2. Журавський В.С., Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник. Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 534 с.
3. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник / В.М. Вакуленко, М.К. Горлатий, О.С. Ігнатенко та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. К.: НАДУ, 2010. 400 с.
4. Кравченко В.В., Пітчик М.В. Муніципальне право України. К.: Атіка, 2003. 672 с.
5. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине. Одесса, 2001. 164 с.

6. Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні. К.: КМ «Академія», 2001. 178 с.
7. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union. 2010. Volume 53.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96–ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1419249647141480>.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794–VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586–XIV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166–VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
14. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 лютого 1999 р. № 145/99. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/145/99>.
15. Про питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2009 р. № 531. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/531-2009-%D0%BF>.
16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/para8#n8>.
17. Про утворення Інституту нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 1999 р. № 502. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/502-99-%D0%BF>.
18. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>.
19. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/para13#n13>.
20. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF>.
21. Актуальные проблемы теории и истории государства и права: учебное пособие / отв. ред. Р.В. Шагиева. М.: Норма; Инфра. М., 2011. 576 с.
22. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. 528 с.
23. Волинка К.Г. Теория держави і права: навчальний посібник. К.: МАУП, 2003. 240 с.
24. Теория государства и права: учебник / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М.: Юнити-Дана, 2001. 640 с.
25. Теория государства и права: учебник / под. ред. А.Г. Хабибулина, В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИД «Форум», 2009. 626 с.
26. Про Регламент Київської міської ради: рішення Київської міської ради від 7 липня 2016 р. № 579/579. URL: <http://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyuivrady>.