

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ
ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

ВАЩЕНКО А. М.,
аспірант юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 340.134

**ПРАВОТВОРЧІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ
І ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ**

У статті розкрито актуальність наукового пізнання теоретико-правових аспектів взаємозв'язку правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування. Узагальнено наукові погляди вчених, які стосуються теоретико-правових і практичних аспектів правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування, а також питань їх взаємозв'язку. Розкрито стан наукового пізнання правотворчих повноважень суб'єктів і їх взаємозв'язку. Установлено перспективність наукового пізнання правотворчих повноважень суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування. Виокремлено й обґрунтовано положення, які визначають взаємозв'язок правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування.

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

В статье раскрыта актуальность научного познания теоретико-правовых аспектов взаимосвязи правотворческих полномочий органов и должностных лиц государства и местного самоуправления. Обобщены научные взгляды ученых, касающиеся теоретико-правовых и практических аспектов правотворческих полномочий органов и должностных лиц государства и местного самоуправления, а также вопросов их взаимосвязи. Раскрыто состояние научного познания правотворческих полномочий субъектов и их взаимосвязи. Установлена перспективность научного познания правотворческих полномочий субъектов государственной власти и местного самоуправления. Выделены и обоснованы положения, определяющие взаимосвязь правотворческих полномочий органов и должностных лиц государства и местного самоуправления.

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

The work reveals the relevance of scientific knowledge of the theoretical and legal aspects of the relationship between the lawmaking powers of state bodies and local government officials. The scientific views of scientists concerning theoretical and legal aspects of lawmaking powers of bodies and officials of the state and local self-government, as well as issues of their interrelations, are summarized. The state



of scientific knowledge of the law-making powers of subjects and their interrelations is revealed. Prospectively of scientific knowledge of law-making powers of subjects of state power and local self-government is established. The provisions defining the interrelationship between the law-making powers of bodies and officials of the state and local self-government have been singled out and substantiated.

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

Вступ. Наукове вивчення теоретико-правових аспектів співвідношення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування потребує встановлення особливостей такого співвідношення крізь призму взаємозв'язку правотворчих повноважень указаних суб'єктів. Доцільність вивчення теоретико-правових аспектів взаємозв'язку правотворчих повноважень пояснюється можливістю встановлення спільних сфер реалізації правотворчих повноважень указаними суб'єктами, змісту їхніх повноважень на предмет їх спільності або відмінності, що дасть змогу з'ясувати особливості їх взаємозв'язку та надалі сприятиме виробленню й обґрунтуванню шляхів удосконалення взаємодії суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування у сфері правотворчості. Практичне й теоретичне значення наукового дослідження правотворчих повноважень указаних суб'єктів відзначається й у юридичній літературі, де вченими наголошується на тому, що проблематика змісту та порядку реалізації повноважень суб'єктів здійснення будь-якої юридично значимої діяльності є найбільш принциповою й дискусійною в науковому плані, що зумовлено неоднозначністю розуміння кола суб'єктів, які здійснюють цю діяльність, змісту їхньої діяльності, факторів особистісного характеру, які можуть впливати на зміст і результат юридично значимої діяльності тощо [1, с. 116–117]. Це потребує посилення аналізу проблеми побудови цілісного механізму здійснення правотворчості, оснований на системі науково обґрунтованих принципів [2, с. 3]. На переконання М.М. Марченка, основу виокремлення того чи іншого різновиду правотворчості, обґрунтування його самостійності й автентичності становлять правотворчі повноваження відповідних суб'єктів, які здійснюють правотворчу діяльність. Тому вивчення правотворчості, її змісту, значення, процесу здійснення варто проводити крізь призму повноважень суб'єктів, котрі мають право приймати правотворчі акти [3, с. 342].

Постановка завдання. З огляду на зазначене вище, відзначаючи актуальність наукового дослідження правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування, як завдання роботи вважаємо за доцільне визначити:

- по-перше, аналіз та узагальнення наукових поглядів учених, які стосуються теоретико-правових і практичних аспектів правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування, а також питань їх взаємозв'язку;
- по-друге, виокремлення й обґрунтування положень, які визначатимуть взаємозв'язок правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Питання правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування в юридичній літературі розкривається неоднозначно. Досить поширеним підходом до їх характеристики є підхід, що розкриває розуміння правотворчих повноважень як особливого кола правомочностей уповноважених суб'єктів, що становлять самостійний елемент загальної компетенції відповідних суб'єктів і використовуються суб'єктами нарівні з іншими повноваженнями, не пов'язаними з творенням права. Наприклад, Верховна Рада України як орган законодавчої влади наділена як правотворчими повноваженнями, так і повноваженнями у сфері зовнішньої політики держави, кадрового забезпечення, здійснення контрольно-наглядової діяльності тощо. Те саме можемо зазначити й про суб'єктів місцевого самоврядування, наприклад, п. 17 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання затвердження, відповідно, районних, обласних



бюджетів, унесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання [4]. Тобто мова йде про окремий напрям діяльності вказаних суб'єктів, змістом якого є правотворча діяльність щодо підготовки, обговорення та затвердження рішення суб'єкта місцевого самоврядування. Водночас п. 22 ч. 1 ст. 43 вказаного Закону України встановлено повноваження районної, обласної ради щодо вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів, відповідно, районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу [4]. Отже, мова йде вже про правозастосовні повноваження вказаних суб'єктів місцевого самоврядування, які фактично реалізуються паралельно (одночасно) з повноваженнями правотворчого характеру. Умовно вказаний підхід до характеристики правотворчих повноважень можливо назвати системно-структурним, який в основу їх розуміння вкладає ідею їх елементного значення щодо загального кола повноважень відповідного суб'єкта [5, с. 98–99; 6, с. 56, 7, с. 152; 8, с. 246; 9, с. 156; 10, с. 108].

Досить поширеною в наукових колах є ідея так званого допоміжного призначення правотворчих повноважень суб'єкта владних відносин, де правотворчість є внутрішньою службовою діяльністю відповідного суб'єкта, яка здійснюється з метою правового закріплення та реалізації загалом функціонального призначення відповідного суб'єкта, яке безпосередньо не пов'язане з правотворчістю. Фактично мова йде про допоміжне, інструментальне розуміння правотворчих повноважень, якими наділений суб'єкт правотворчості пропорційно обсягу інших повноважень, з метою забезпечення їх правового закріплення та подальшої реалізації. Умовно вказаний підхід до розуміння правотворчих повноважень можливо назвати інструментальним, де правотворчі повноваження є виключно засобом закріплення й подальшої реалізації функцій суб'єктів, що не пов'язані з правотворчістю [11, с. 9–10; 12, с. 183; 13, с. 260; 14, с. 17; 15, с. 44; 16, с. 48].

Третім підходом до розуміння правотворчих повноважень є їх широке або багатоаспектне розуміння, що характеризує правотворчі повноваження крізь призму їх змісту як органічного поєднання прав та обов'язків щодо прийняття, зміни або припинення дії норм права; сутності як вихідних повноважень суб'єкта, які здатні їх реалізувати за допомогою засобів загального правового регулювання; значення, що полягає в здатності формувати законодавчу базу держави, визначати ієрархічну будову нормативно-правових актів, а також впливати на формування системи актів міжнародного права; процесу реалізації як особливого порядку здійснення правотворчої діяльності, результатом якої є правотворчий акт, що посідає самостійне місце в системі законодавства або в системі актів міжнародного права тощо. Указаний підхід є найбільш оптимальним як із погляду змістового наповнення розуміння категорії «правотворчі повноваження», так і з погляду вивчення проблематики співвідношення правотворчих повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки дає можливість установити їх співвідношення крізь призму відповідних критеріїв (змісту, значення, процесу реалізації тощо). Проте спочатку проаналізуємо наявні в юридичній науці підходи до розуміння правотворчих повноважень, що дасть змогу їх узагальнити й установити відповідні критерії характеристики правотворчих повноважень, що можливо буде надалі закласти основу характеристики взаємозв'язку правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування. Правотворчі повноваження визначаються вченими крізь призму тих або інших аспектів їх розуміння, які визнаються домінуючими в системі ознак правотворчих повноважень. Як результат, правотворчі повноваження розкриваються з погляду форми реалізації функцій держави, що дає можливість говорити про їх формальний характер здійснення з метою реалізації функцій держави [17, с. 6–7]. Так само мова йде й про такі особливості правотворчих повноважень, як їх детермінуюча роль для створення чогось нового в правовому середовищі [18, с. 17–18]; здатність до оновлення правового регулювання та реформування різноманітних сфер життєдіяльності суспільства [19, с. 18–19]; правовий характер здійснення [20, с. 175] тощо. Усі ці аспекти потенційно можливо закласти в основу встановлення взаємозв'язку правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави й місцевого самоврядування, які можуть відігравати роль критеріїв для подальшого формулювання положень, що характеризуватимуть особливості вказаного взаємозв'язку.



Висновки. Взаємозв'язок правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування доцільно розкрити, основувшись на широкому розумінні правотворчих повноважень, шляхом виокремлення відповідних підходів до його характеристики як феномена багатоаспектного плану на підставі таких критеріїв:

1. Залежно від співвідношення ролі держави та громадянського суспільства в правотворчості взаємозв'язок правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування має:

– державно орієнтований характер, відповідно до якого правотворчі повноваження органів і посадових осіб держави є домінуючими порівняно з правотворчими повноваженнями органів і посадових осіб місцевого самоврядування як за колом, так і за обсягом цих повноважень, а реалізація органами й посадовими особами місцевого самоврядування своїх правотворчих повноважень відбувається відповідно до та на виконання положень правотворчих актів суб'єктів державної влади, націлена на забезпечення поширення державної влади на відповідні адміністративно-територіальні одиниці;

– соціально орієнтований характер, згідно з яким правотворчі повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування визнаються первинними, відповідно, і домінуючими, порівняно з правотворчими повноваженнями органів і посадових осіб держави. Правотворчі повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування за обсягом і за механізмами їх реалізації мають пріоритетний характер порівняно з правотворчими повноваженнями органів і посадових осіб держави в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; органи та посадові особи держави не мають права скасування правотворчих актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а їхня правотворча діяльність у межах адміністративно-територіальних одиниць відбувається згідно з правотворчістю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та не може суперечити інтересам і потребам відповідної територіальної громади;

– змішаний характер, відповідно до якого правотворчі повноваження органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування є збалансованими між собою й розмежовані відповідно до сфер функціонування держави (зовнішня політика, оборонна функція, внутрішня безпека тощо) та місцевого самоврядування (освітня діяльність, охорона здоров'я, культурний розвиток у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці тощо).

2. Залежно від стану підпорядкованості органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування взаємозв'язок їхніх правотворчих повноважень має:

- субординаційний характер, відповідно до якого правотворчі повноваження між органами й посадовими особами держави та місцевого самоврядування розподілені відповідно до принципу підпорядкування. Призначенням такого підходу до організації взаємозв'язку правотворчих повноважень указаних суб'єктів є забезпечення організації правотворчої діяльності шляхом визначення вищих суб'єктів правотворчої діяльності й тих суб'єктів правотворчості, які їм підпорядковані, відповідно, і правотворчі повноваження реалізуються шляхом безпосереднього їх здійснення владарюючим суб'єктом і їх здійснення суб'єктами, які підпорядковані вищим суб'єктами правотворчості. У такому випадку сама правотворча діяльність здійснюється відповідно до правотворчих актів вищої юридичної сили, поточної правотворчості вищих суб'єктів в ієрархічній системі, де останні наділені правом скасування (зупинення дії) правотворчих актів підпорядкованих суб'єктів правотворчості. Сьогодні чинним законодавством України передбачено можливість скасування актів правотворчості органів і посадових осіб держави вищими суб'єктами державної влади або також скасування актів виконавчих органів суб'єктів місцевого самоврядування відповідними радами та їх головами;

– координаційний характер, згідно з яким правотворчі повноваження між органами й посадовими особами держави та місцевого самоврядування взаємопов'язані відповідно до принципу узгодження, реалізуються синхронно, на засадах взаємодоповнення. Призначенням координаційного підходу до взаємозв'язку правотворчих повноважень указаних



суб'єктів є забезпечення організації правотворчої діяльності шляхом визнання всіх суб'єктів правотворчої діяльності рівноправними, які функціонують не на засадах підпорядкування, а на засадах взаємоузгодження. Відповідно, і правотворчі повноваження реалізуються шляхом безпосереднього їх здійснення суб'єктами, що наділені такими повноваженнями. У такому випадку сама правотворча діяльність здійснюється відповідно до положень Конституції, актів вищої юридичної сили, поточної правотворчості інших суб'єктів. Координаційний характер взаємозв'язку правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування реалізується в правотворчій діяльності в Україні.

3. Залежно від території реалізації правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування їх взаємозв'язок може мати:

- загальнодержавний характер, оскільки реалізація правотворчих повноважень відбувається в межах усієї території держави, стосується питань загальнодержавного значення;
- регіональний (місцевий) характер, оскільки реалізація правотворчих повноважень відбувається в межах певного регіону держави і стосується спільних інтересів територіальних громад місцевого рівня.

4. Залежно від характеру участі органів і посадових осіб у прийнятті актів правотворчості взаємозв'язок між їх правотворчими повноваженнями має:

- автономний (одноосібний) характер, змістом якого є здійснення правотворчої діяльності органами й посадовими особами держави та місцевого самоврядування самостійно, незалежно один від одного, наслідком чого є прийняття одноосібних актів правотворчості кожним із суб'єктів правотворчості (як органами й посадовими особами держави, так і органами та посадовими особами місцевого самоврядування);
- делегований характер, змістом якого є здійснення правотворчої діяльності органами й посадовими особами держави та місцевого самоврядування на підставі наданих їм делегованих повноважень під контролем і на умовах фінансування суб'єктом, який надав ці делеговані правотворчі повноваження, наслідком чого є прийняття актів правотворчості, що мають статус актів делегованої правотворчості;
- спільний (взаємоузгоджений) характер, змістом якого є здійснення правотворчої діяльності органами й посадовими особами держави та місцевого самоврядування спільно шляхом взаємоузгодження правотворчих інтересів і цілей, наслідком чого є прийняття спільних актів правотворчості, суб'єктом видання якого є декілька органів або посадових осіб держави й місцевого самоврядування.

5. Залежно від сфери реалізації правотворчих повноважень вфзасмозв'язок між ними може мати:

- політичний характер, змістом якого є реалізація правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування в політичній сфері та стосовно питань політичного управління суспільством і збалансування суспільних інтересів;
- економічний характер, змістом якого є реалізація правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування в економічній сфері та стосовно питань виробництва товарів, виконання робіт або надання послуг, а також товарообігу;
- соціальний характер, змістом якого є реалізація правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування в соціальній сфері та стосовно питань забезпечення інтересів і потреб соціально незахищених верств населення.

Характеристику взаємозв'язку правотворчих повноважень органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування можливо було б продовжити, оскільки вказаними вище положеннями вона не обмежується. Водночас ми виокремили систему критеріїв і положень, які найбільш усебічно розкривають взаємозв'язок указаних категорій юридичної науки.

Список використаних джерел:

1. Кириленко І.С. Локальна нормотворчість в сучасному суспільстві: теоретико-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / І.С. Кириленко ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2014. – 187 с.



2. Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Ю.Е. Сысоев. – М., 2006. – 17 с.
3. Проблемы теории государства и права : [учебник] / под ред. М.Н. Марченко. – М. : Юристъ, 2001. – 656 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.
5. Юлдашев О. Методологічні засади нормотворчої діяльності органів державного управління / О. Юлдашев // Право України: юридичний журнал. – 2007. – № 2. – С. 98–102.
6. Грималюк П.О. Види делегованої правотворчості / П.О. Грималюк // Часопис Київського університету права: український науково-теоретичний часопис. – 2012. – № 2. – С. 55–58.
7. Кутиркін А.А. Деякі питання покращення якості правотворчості в Україні / А.А. Кутиркін // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 6. – С. 149–153.
8. Литвиненко І.Л. До питання вдосконалення законотворчого процесу в Україні / І.Л. Литвиненко // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2016. – Вип. 3 (59). – С. 246–256.
9. Делія Ю.В. Методологія та принципи дослідження проблем правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування в Україні / Ю.В. Делія // Держава і право : збірник наукових праць. Серія «Юридичні і політичні науки». – 2012. – Вип. 56. – С. 156–161.
10. Шатіло В. Нормотворча діяльність глави держави у контексті реалізації державної влади / В. Шатіло // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2012. – С. 104–109.
11. Карташов Н.Н. Технологии нормотворчества: на примере МВД России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Н.Н. Карташов. – Саратов, 2002. – 19 с.
12. Охріменко Н. Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації / Н. Охріменко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – № 3. – С. 182–189.
13. Задохайло Д. Нормотворча діяльність Уряду України шляхи забезпечення законності та верховенства права / Д. Задохайло // Вісник Академії правових наук України : збірник наукових праць. – 2008. – № 2 (53). – С. 253–261.
14. Кузьменко О. Нормотворче провадження в адміністративному процесі / О. Кузьменко // Юридична Україна. – 2005. – № 12. – С. 15–22.
15. Мельничук С.М. Особливості інтерпретаційної форми правотворчої діяльності / С.М. Мельничук // Юридична наука: науковий юридичний журнал. – 2015. – № 11 (53). – С. 43–49.
16. Скомороха В. Правові форми участі Конституційного Суду України у законотворчості / В. Скомороха // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 1. – С. 47–75
17. Мельничук С.М. Правотворча діяльність – провідна правова форма здійснення функцій держави: теоретико-прикладний аспект / С.М. Мельничук // Інформація і право: науковий журнал. – 2016. – № 1 (16). – С. 5–11.
18. Заплотинська Ю.І. Правотворча ініціатива щодо створення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України / Ю.І. Заплотинська // Вісник Запорізького національного університету. – 2015. – С. 16–20.
19. Левченков О.І. Правотворчість в Україні: проблеми й перспективи / О.І. Левченков // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2014. – № 3/4 (68). – С. 13–21.
20. Скрипнюк О. Правотворчість Президента України та її нормопроектне забезпечення: питання теорії і практики / О. Скрипнюк, В. Федоренко // Право України: юридичний журнал. – 2011. – № 2. – С. 168–179.

