

**ПОВНОВАЖЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В СФЕРІ
СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ТЕОРЕТИЧНІ І НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО
ВИЗНАЧЕННЯ ТА РОЗУМІННЯ**

У статті досліджуються теоретичні та нормативно-правові підходи до визначення та розуміння повноважень Верховної Ради України в сфері становлення та розвитку місцевого самоврядування.

В статье исследуются теоретические и нормативно-правовые подходы к определению и пониманию полномочий Верховной Рады Украины в сфере становления и развития местного самоуправления.

In the article the theoretical and normatively-legal going is probed near a decision and understanding of plenary powers of Verkhovna Rada of Ukraine in the field of becoming and development of local self-government.

Постановка проблеми. У системі органів державної влади Української держави Верховній Раді України – Парламенту України належить пріоритетне місце. Згідно розд. IV Конституції України [1] Верховна Рада України виконує функції законодавчої влади (ст. 75 Конституції); бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади (ст. ст. 83, п. 26, 27 ст. 85); представляє народ і є виразником його волі [2]. Парламент України тісно співробітничает з іншими органами державної влади і суб'єктами політичної системи – політичними партіями, громадськими об'єднаннями громадян, іншими структурами громадянського суспільства, складаючи системний багаторівневий та багатооб'єктний симбіоз державних і суспільних структур, легалізованих за допомогою участі останніх в діяльності парламенту (політичні партії) в єдиний механізм розробки, ухвалення, прийняття і реалізації рішень, спрямованих на державне управління складними процесами і явищами, що відбуваються в системі державно-правової дійсності.

Виникаюча таким чином складна система комунікативної взаємодії суб'єктів публічної влади зі структурами громадянського суспільства, дає змогу зробити декілька висновків стосовно ролі Парламенту України в стабільному та позитивному становленні, розвитку та функціонуванні демократичної правової державності. Насамперед, слід відмітити взаємозв'язок Парламенту та громадянського суспільства, до якого входять переважно громадяни держави, в конституюючому аспекті – громадяни держави шляхом загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71 Конституції України) формують Верховну Раду України. Крім того, слід зробити акцент на суттєвій інституціональній

ролі Парламенту України у створенні системи органів держави, яку він здійснює, виконуючи установчу функцію. Саме зазначені органи, здійснюючи публічну владу (публічну державну владу і публічну самоврядну (муніципальну) владу [3] – див. ст. 5 Конституції України – *Авт.*) від імені народу України, здійснюють функції державного управління у найважливіших сферах соціального життя, що безпосередньо впливає на правовий та майновий стан громадян держави та на формування правопорядку. Особливий інтерес у вказаному контексті представляє взаємодія Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування – порівняно новим державно-правовим інститутом, який вперше знайшов своє законодавче закріплення і легалізацію в Конституції України 1996 р.

Ступінь наукової розробки теми. Слід зазначити, що питанням вивчення основоположних засад функціонування інституту місцевого самоврядування і публічної самоврядної влади були присвячені наукові праці В.Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, М.О. Баймуратова, В.А. Григор'єва, І.А. Грицяка, В.В. Копейчикова, Н.Р. Нижник, Н.М. Мироненко, В.М. Олуйка, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова та інших. Зокрема, вони досліджували поняття, систему, принципи та організаційно-правові форми виникнення, існування та функціонування зазначених політико-правових феноменів. Теоретико-правові проблеми місцевого самоврядування, у тому числі й засади його відносин з іншими суб'єктами права, державними та недержавними інституціями, досліджувались в роботах Б.П. Андресюка, М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, Ю.О. Волошина, М.М. Гуренко-Вайцман, О.В. Зайчука, А.Р. Крусян, Н.М. Оніщенко, В.Ф. Сіренка, А.О. Селіванова, Є.А. Тихонової, О.Л. Копиленка, Т.О. Костецької, В. В. Кравченка, М.І. Корнієнка, В.С. Куйбиди, П.М. Любченка, А.Р. Малюка, М.П. Орзіх, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, О.В. Приєшкіної, Р.Т. Чернеги, О.Н. Ярмиша, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та ін. Різноманітні аспекти ролі і місця взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими соціально-правовими інституціями висвітлювалися в роботах вітчизняних та зарубіжних учених І.І. Боброва, І.П. Бутка, А. Газаряна, Р.К. Давидова, А.П. Зайця, В.М. Кампа, В.В. Корженка, В.І. Крусса, О.В. Марцеляка, В.О. Серьогіна, І.П. Сторожук, В.Д. Яворського тощо. І хоча роботи усіх зазначених та великої кількості інших вчених із зазначеної проблематики стали науково-теоретичною основою даного дослідження, в них не міститься достатнє висвітлення ролі Верховної Ради України – Парламенту держави у сфері становлення та розвитку місцевого самоврядування на її теренах.

Тому, *метою* статті, є дослідження теоретичних та нормативно-правових підходів до розуміння повноважень Верховної Ради України у становленні та розвитку інституту місцевого самоврядування в державі.

Викладення основного матеріалу. Слід зазначити, що легалізація інституту місцевого самоврядування, системи його суб'єктів і органів в Основному Законі держави, з'явилося не тільки революційною, а й справді

історичною подією в житті держави і суспільства, що не тільки засвідчило прихильність України до загальнодемократичних світових та європейських цінностей, але й ознаменувало початок дуже складного та суперечливого процесу формування – конституціоналізації та інституціоналізації феномену публічної влади і структурування цієї влади в межах дихотомії «централізація – децентралізація» на публічну державну і публічну самоврядну (муніципальну) владу (ст. 5 Конституції України).

У цьому контексті виникає необхідність визначити повноваження Верховної Ради України у зазначених процесах. Вважаємо, що поставлену задачу можна вирішити завдяки теоретичному аналізу концепту «повноваження».

Слід вказати, що концепт «повноваження» у широкому розумінні відноситься до функціональної складової державного управління [4] і з позицій етимології несе в собі політеологічне змістовне навантаження. Якщо навіть винести за дужки його загальний семантичний зміст (де він позначає право, надане кому-небудь для здійснення чогось [5]) і зосередитися цілком на суспільно-політичному і правовому аспектах, то і в цьому випадку з ним ідентифікується цілий ряд явищ. Це, перш за все, виникнення, формування, виділення, виокремлення, структурування та кінець-кінцем конституювання компетенції органів держави. Крім того, в контексті цього явища спостерігається інституціоналізація структури зазначених органів, об'єктивно виникає відмінність в повноваженнях і предметах відання вказаних органів. З появою відповідних повноважень починається процес легалізації та легітимізації правового статусу органів держави, причому як в матеріально-статутарному, так й процесуально-динамічному і процедурному аспектах. З появою повноважень виникає та легалізується відповідна управлінська парадигма, що містить в собі низку управлінських дій статутарного та функціонального наповнення – вважається сформованим відповідний порядок реалізації зазначеними органами держави компетенційних прав і обов'язків, а також виконання ними своїх функцій, несення відповідальності за їх невиконання або неналежне виконання тощо. Все це супроводжується виданням відповідних нормативно-правових актів нормотворчого та правозастосовного характеру.

Якщо більш глибоко ідентифікувати концепт «повноваження» та співвіднести його до системи координат «Верховна Рада України – система місцевого самоврядування – система органів та суб'єктів органів місцевого самоврядування», то можливо виявити цілий ряд явищ, серед яких, перш за все, виділяються сам феномен Парламенту держави, як уособлення законодавчої гілки публічної державної влади та феномен місцевого самоврядування, як вид соціального локального управління і самостійний – самоврядний – рівень публічної влади, що ядро відображає:

а) процеси конституювання локальної демократії в умовах демократичної правової державності;

б) інституціоналізацію системи місцевого самоврядування, його органів та суб'єктів;

в) принципи взаємовідносин центральної влади та місцевого самоврядування;

г) інституціоналізацію системи його органів з виділенням відповідних рівнів, що створюють системи-підсистеми в управлінському і компетенційному аспектах;

г) виникнення і динаміку прав і обов'язків, повноважень, предметів відання, тобто компетенції місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування;

д) закріплення правового статусу суб'єктів системі місцевого самоврядування;

ж) виокремлення предметів відання локальної демократії від предметів відання публічної державної влади;

з) виникнення, виявлення та правове закріплення відмінностей в повноваженнях органів місцевого самоврядування різних рівнів;

е) виявлення можливих особливостей у предметах відання органів місцевого самоврядування різних рівнів;

є) наявність окремої компетенції у органів місцевого самоврядування, що належать до різних його рівнів тощо.

Уявляється, що концепт «повноваження» не тільки має об'єктивну потребу в існуванні, але й, враховуючи його велике функціональне навантаження, настійно вимагає свого основного етимологічного уточнення. У цьому аспекті слід вказати, що в правовій і управлінській науках існує декілька підходів до тлумачення цього терміну.

Так, фахівець у сфері управління Н.М. Мусінова, використовуючи симбіотичний підхід, вважає, що повноваження – це права, якими наділений кожен рівень влади і управління для виконання покладених на нього функцій. Але одночасно, це і обов'язок виконувати дані функції. Таким чином, повноваження – це права, суміщені з обов'язками [6].

Академік Ю.С. Шемшученко використовує телеологічний підхід. Основним телеологічним завданням повноважень він вважає – здійснення покладених на орган функцій. Крім того, він акцентує особливу увагу на тому, що обсяг повноважень конкретного органу і його посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів. Він також звертає увагу на те, що поняття «повноваження» є тісно пов'язаним з терміном «компетенція органу» [7].

Теоретик і академік права О.Ф. Скакун, робить наголос на системному підході. Під повноваженнями (лат. *auctoritas*; англ. *authorities*; нім. *Vefugnis, Vollmacht*) вона розуміє систему прав і обов'язків, які закріплені законодавством за державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадськими організаціями для здійснення покладених на них завдань і функцій [8].

П.П. Шляхтун, визначаючи дефінітив повноважень, тлумачить їх, як встановлені правовими нормами права та обов'язки органів державної

влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, однак робить фактично наголос на їх інтеграційному потенціалі, що полягає в тому, що в сукупності з функціями і відповідальністю, повноваження складають правовий статус органу [9].

Фахівець з теорії права О.В. Малько, визначаючи повноваження, звертає увагу на їх кореспондиційну складову – це комплекс прав, що надається суб'єкту поряд з наділенням відповідними обов'язками та у відповідності до посади, що той займає [10].

Той же автор досить інтересно, але вже в управлінському контексті, визначає повноваження органу та посадової особи місцевого самоврядування. Він включає до них права та (або) обов'язки застосувати необхідні до відповідної ситуації форми та методи управління для вирішення предметів відання муніципального утворення. Повноваження можуть бути власними (закріплені за органом та посадовою особою в законодавстві), а також окремими державними, що передаються органам та посадовим особам місцевого самоврядування законодавством [11]. Слід зазначити, що дане доктринальне тлумачення має парадигмальну ознаку, до відповідності якої будується компетенційно-стратегічна та компетенційно-тактична парадигми повноважень як самої Верховної Ради України, в тому числі й по відношенню до інституту локальної демократії, так й до становлення повноважень інституту місцевого самоврядування та його органів.

Представляє великий прагматичний інтерес визначення структури повноважень, що дане В.В. Маклаковим при визначенні дефінітиву компетенції. Він вважає, що остання є сукупністю повноважень і обов'язків якого-небудь органу держави або посадової особи законодавчої, виконавчої або судової влади або особи, що володіє виборним мандатом [12]. Виходячи з цього, можна зробити однозначний висновок, що цей автор розуміє під повноваженнями тільки права певного органу або особи.

Відповідно до загальноприйнятого теоретико-нормативного алгоритму, але, декілька розширюючи суб'єктний склад носіїв повноважень, визначає останні С.А. Авак'ян, який розуміє їх як права і обов'язки державного органу, органу місцевого самоврядування, посадової особи, інших учасників суспільних відносин, встановлених нормативним юридичним актом [13].

Г.Г. Арутюнян визначає повноваження вельми чітко, роблячи рефлексію на джерела їх закріплення. Він розуміє під повноваженнями право і обов'язок, що надані державному органу, органу місцевого самоврядування, посадовій особі конституцією, законом або іншим нормативним правовим актом для здійснення покладених на нього функцій публічної влади. Він також вважає, що сукупність всіх повноважень особи або органу складає його компетенцію [14].

Таким чином, резюмуючи, можна стверджувати, що: а) в основі доктринального визначення дефінітиву повноважень лежать, в основному, єдині парадигмальні підходи, що мають все ж таки свої відмінності, які є

обумовленими суб'єктивними позиціями представників правової доктрини і їх авторськими імперативами, що виникають залежно від предмету і мети дослідження; б) доктринальний дефінітив повноважень органу держави та органу місцевого самоврядування в номенологічному та структурному відношенні є однаковим.

Особливий інтерес у визначенні дефінітиву повноважень як Верховної Ради України, так й органів місцевого самоврядування представляє ціла низка аспектів, які в своїй впорядкованій сукупності відтворюють єдиний і істотний політико-правовий феномен:

а) *гносеологічний* – повноваження характеризують функціональну основу державного, муніципального і інших видів соціального управління;

б) *онтологічний* – повноваження виявляються зовні у вигляді постійної і нерозривної дихотомія – «права – обов'язки»;

в) *праксеологічний* – практична діяльність, що виражається за допомогою повноважень є виразом певної субстанції по відношенню до суспільства, таким чином, повноваження спрямовані на реалізацію діяльнісної складової суб'єкта соціального життя та державно-правової дійсності;

г) *структурний* – повноваження складаються з прав і обов'язків;

г) *системний* – повноваження є системою та системною єдністю прав і обов'язків;

д) *опорний* – повноваження безпосередньо пов'язані з діяльнісною складовою Парламенту та місцевого самоврядування, системою його органів та суб'єктів, вони лежать в основі поняття та розуміння їх компетенції і полягають в прямому і безпосередньому взаємозв'язку з їх функціями;

е) *легальний* – повноваження є закріпленими в законодавстві;

є) *легітимний* – повноваження парламенту, місцевого самоврядування та його органів визнаються як такі за вказаними суб'єктами права всіма іншими суб'єктами права;

ж) *суб'єктний* – ними володіють Парламент, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи;

з) *об'єктно-телеологічний* (цільовий) – ними наділяються Парламент, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи для здійснення покладених на них завдань і функцій;

и) *комунікативний* – повноваження пов'язують між собою суб'єктів права, створюючи широку систему комунікаційних зв'язків, в межах яких відбувається державне, муніципальне та інше соціальне управління;

й) *моделюючий* – за допомогою повноважень можливо створити відповідну управлінську модель;

і) *евристично-прогностичний* – повноваження дають можливість передбачати настання відповідних наслідків управлінського та правового характеру.

Вельми важливим представляється аналіз функціональної складової повноважень Верховної Ради України, оскільки саме в цьому аспекті, що

має конституююче значення для їх динаміки – виникнення, зміни або припинення, – самі повноваження виступають як вигляді владної міри, отже, управлінської дії, спрямованої на задоволення домагань уповноваженого суб'єкта або на винну особу з метою реалізації розпоряджень правової норми, досягнення певного соціально-корисного результату. Саме у цьому, як представляється, і полягає аксіологічна цінність цього феномена, причому, як для місцевого самоврядування, так і для соціального управління, включаючи і державне управління.

Достатньо вагомою представляється роль повноважень Верховної Ради України в процесі цілеполагання і встановлення телеологічних доміант, причому, як в державному, так й в муніципальному управлінні. Наприклад, це витікає з достатньо великої кількості повноважень державної виконавчої влади, які в порядку делегованого законодавства, передано в компетенцію виконавчих органів саме органів місцевого самоврядування (див. Розділ II, частина 2 Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [15]).

Систематичний аналіз функцій Верховної Ради України стосовно конституювання та інституціоналізації місцевого самоврядування приводить до висновку про величезну роль Верховної Ради України в конституційній легалізації інституту місцевого самоврядування (див. ст. 7, Розд. XI Конституції України), за допомогою реалізації нею своїй законодавчої і засновницької функцій. Причому така роль є безперечною. Але Парламент України володіє величезними можливостями щодо перманентного та систематичного впливу на процеси статутарного і перспективного становлення, розвитку, діяльності інституту місцевого самоврядування в умовах ординарного і екстраординарного функціонування державності, в питаннях розробки його концептуальної і нормативно-правової моделі.

Демонстрацією правоти такого твердження, є систематичний аналіз повноважень і функцій Верховної Ради України, що стосуються функціонування інституту локальної демократії на території суверенної демократичної держави. Слід відразу ж відзначити, що згадані профільні повноваження і функції Парламенту України зумовлені: по-перше, історичними традиціями – вони продовжують славні традиції самоврядування, які своїм корінням йдуть до витоків українського конституціоналізму (грецькі міста-поліси і римські муніципії на територіях сучасної України, Магдебурзьке право міст на українських територіях, Запорізька Січ з її традиціями самоврядування, земства тощо); по-друге, вони формуються в умовах правової демократичної державності; по-третє, вони є наслідком глибоких демократичних процесів, що відбуваються в посттоталітарному соціумі і посттоталітарній державній організації, що формується на його базі; по-четверте, вони є наслідком істотної модифікації всієї управлінської парадигми державного будівництва, що обрала шлях децентралізації державної влади і деконцентрації її повноважень з центрального на регіонально-локальний рівень; по-п'яте,

вони демонструють органічний зв'язок між різними рівнями публічної влади, стабілізуючи і інтенсифікуючи діяльність державних інститутів і інститутів громадянського суспільства, до яких відноситься місцеве самоврядування.

У радянській і вітчизняній доктрині конституційного права існувало і існує цілий науковий напрям, прихильники якого (Б.М. Лазарев, О.О. Кутафін, В.Ф. Погорілко, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Фрицький, О.В. Батанов та ін.), виступають апологетами позиції про органічний зв'язок компетенції органів держави (повноважень і предметів відання) з їх функціями (основними напрямками діяльності). Вказаний підхід, як представляється, володіє стосовно досліджуваної проблематики істотним екзистенційним потенціалом, бо дозволяє з онтологічних, гносеологічних (епістемологічних), феноменологічних, аксіологічних, праксеологічних позицій оцінити роль Верховної Ради України і значущість її діяльній складової в становленні, розвитку і позитивному функціонуванні інституту локальної демократії.

У структурному відношенні компетенція органу держави складається з двох елементів: повноважень і предметів відання. Якщо повноваження, що є системним комплексом прав і обов'язків органу, дають уявлення про межі його діяльній, функціональній сфери (граничності), то предмети відання, що є рефлексією соціальних сфер, в яких даний орган діє і в яких він є компетентним (Б.М. Лазарев) [16], визначають його соціально-наочний кадастр, легалізують його статутарне положення як органу і як суб'єкта в системі органів і структурі механізму держави, та пов'язаних з ним атрибутивних характеристиках.

Стосовно повноважень Верховної Ради України, повноваження органу держави носять екзистенційний, абсолютний, імперативний характер. Бо систематичний аналіз повноважень, закріплених в ст. 85 Конституції свідчить про те, що фактично Парламент України має право прийняти до свого розгляду будь-яке питання, що стосуються і зачіпають інтереси особи, суспільства і держави, і, отже, наділити себе відповідними правами і обов'язками в цій сфері. Це було наочно продемонстровано в процесі розробки і ухвалення Конституції України 1996 р., коли інститут місцевого самоврядування був визнаний і легалізований.

Резюмуючи, можна дійти висновків, що функції Верховної Ради України, причому, фактично, будь-яка з них, зачіпаючи правове положення інституту локальної демократії в державі, правовий статус суб'єктів і органів місцевого самоврядування, апріорі зумовлюють істотний вплив Парламенту на становлення, розвиток і стабільне функціонування місцевого самоврядування в Україні. Серед згаданих функцій можна виділити наступні: законодавчу (конституювання інституту місцевого самоврядування в Конституції держави і його нормативно-правова регламентація в чинному законодавстві); засновницька (створення інституційної структури (системи) місцевого самоврядування і призначення виборів органів і посадових осіб місцевого самоврядування);

бюджетна (затвердження Державного бюджету України на поточний рік з бюджетним розписом на органи місцевого самоврядування різних рівнів); зовнішньополітична (ратифікація міжнародних договорів, що стосуються питань функціонування інституту локальної демократії на території держави, – наприклад, Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., Європейської ландшафтної хартії 2000 р.); зовнішньоекономічна (визначення в законодавстві зовнішньоекономічної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування) тощо.

Використані джерела:

1. Конституція України // Відомості Верховної ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.
2. Український парламентаризм: минуле і сучасне/ За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Парламентське видавництво, 1999. – С. 219.
3. Див.: Баймуратов М.А., Григорьев В.А.
4. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: Учебник. – М.: Проспект, 2007. – С. 116 – 149.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. - С. 814.
6. Див.: Система муниципального управления: Учебник для вузов. 3-е изд. / Под ред. В. Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2007. – С. 39.
7. Шемшученко Ю.С. Повноваження // Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 4. - К.: Укр. енцикл., 2002. - С. 590.
8. Юридический научно-практический словарь-справочник. Основные термины и понятие / Скакун О. Ф., Бондаренко Д. А. /Под общ. ред. профессора Скакун О. Ф. – Харьков: Эспада, 2007. – С. 245.
9. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. – К.: Либідь, 2005. – С. 346.
10. Краткий юридический словарь / А. В. Малько [и др.]; отв. ред. А. В. Малько. – М.: ТК Велби, Из-во Проспект, 2007. - С. 91.
11. Там само. – С. 274.
12. Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. – М.: Юристъ, 2001. – С. 213.
13. Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Норма, 2000. – С. 429.
14. Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: Энциклопедический словарь. – М.: Норма, 2006. - С. 336.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. – Ст. 170.
16. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М.: Юрид. литер., 1972. – 188 с.

*Рецензент: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Баймуратов М.О.*