

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.12

Я.Я. Буряк

## РОЗПОРЯДЖЕННЯ ГОЛОВИ МІСЦЕВОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ПІДЗАКОННИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ

*У статті розкривається поняття нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації, досліджуються ознаки та види нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації, характеризуються переваги та властивості актів місцевих адміністрацій.*

**Ключові слова:** *нормативно-правовий акт, підзаконні нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, акти відділів та управлінь Львівської облдержадміністрації.*

**Постановка проблеми.** У науковій літературі велику увагу акцентують на характеристиці нормативно-правових актів, зокрема, такі автори, як М.С. Кельман, В.С. Ковальський, Л.А. Луць, А.В. Міцкевич та інші. Водночас значно менше досліджуються акти місцевих державних адміністрацій як нормативно-правові. Втім підзаконні нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій врегульовують суспільні відносини та виражають волю держави в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, у зв'язку із чим посідають важливе місце в ієрархії нормативно-правових актів.

**Стан дослідження.** Нормативно-правові акти були об'єктом дослідження українських та зарубіжних вчених, зокрема С.С. Алексеєва, К.Г. Волинка, М.С. Кельмана, В.С. Ковальського, І.П. Козінцева, Л.А. Луць, А.В. Міцкевича, О.Г. Мурашина, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, М.В. Цвіка.

Підзаконні нормативно-правові акти, насамперед акти місцевих державних адміністрацій, практично не розглядалися.

**Мета статті** – дослідження сутності нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій як підзаконних нормативно-правових актів.

Під час дослідження цього питання поставлено такі завдання:

- 1) надати визначення поняття нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації;
- 2) дослідити ознаки нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації;
- 3) встановити співвідношення актів місцевих державних адміністрацій з іншими підзаконними актами, розглянути основні їх різновиди;
- 4) охарактеризувати переваги актів місцевих адміністрацій над іншими нормативно-правовими актами.

**Виклад основних положень.** Існують різні визначення нормативно-правового акта. Найбільш повне і змістовне визначення ще 1982 року запропонував відомий юрист С.С. Алексєєв: «Нормативно-правовий акт – це письмовий офіційний документ встановленої форми, прийнятий правотворчим органом в межах його компетенції і направлений на встановлення, зміну чи скасування правових норм, тобто загальнообов'язкових приписів постійного або тимчасового характеру, розрахованих на багаторазове застосування [1, с. 10]. Цю концепцію розвинув Закон Республіки Білорусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», де зазначено, що «нормативний правовий акт – офіційний документ встановленої форми, прийнятий (виданий) в межах компетенції уповноваженого державного органу (посадової особи) або шляхом референдуму з дотриманням встановленої законодавством Республіки Білорусь процедури, що містить загальнообов'язкові правила поведінки, розраховані на необмежене коло осіб і багаторазове застосування» [2, с. 17].

Вони мають назву «нормативно-правові» чи «нормативні», тому що їх основний зміст становлять правові норми. Ці терміни без визначення їх змісту застосовуються в Конституції України (статті 8, 117, пункт 1 Перехідних положень). У законах залежно від важливості та специфіки суспільних відносин, що регулюються, ці терміни вживаються у різних значеннях: одні означають лише закони, в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» входять закони та інші акти Верховної Ради України, а також акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [3, с. 5].

Зважаючи на компетенцію органу, що видав підзаконний акт, а також сферу його дії, розрізняють акти:

– загальні (видаються органами загальної компетенції та діють в межах країни, наприклад, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України);

– місцеві (видаються місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, діють у межах відповідної території, наприклад області, району);

– відомчі (видаються органами спеціальної компетенції (відомствами), поширюються на структурні підрозділи, осіб, що перебувають у системі адміністративного, службового, дисциплінарного підпорядкування відомства, тобто мають внутрішнє значення, наприклад, акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади);

– локальні (корпоративні) (видаються органами корпорації (підприємства, установи, організації), мають внутрішньокорпоративну дію, тобто діють у межах підприємства, установи, організації; серед них є акти, прийняті керівником, загальними зборами, виконавчим органом (наприклад, радою директорів) корпорації, акти матеріально-правові й процесуально-правові, прийняті самостійно (у межах закону) або на основі типових нормативних документів (у порядку їх розвитку, доповнення) [4, с. 25].

Слід зазначити, що підзаконний нормативно-правовий акт місцевої державної адміністрації – це акт, який видається в межах компетенції місцевого органу виконавчої влади (райдержадміністрації, облдержадміністрації), містить норми права, обов'язкові для установ і організацій, які здійснюють діяльність у межах цих територій, а також для населення відповідної території. Можна зробити висновок, що це правовий акт держави на місцевому рівні.

Отож, нормативно-правовий акт місцевих державних адміністрацій – це особливий різновид правового акта. Він належить до специфічного типу актів – офіційних актів компетентних органів, які виражають волю держави. Нормативно-правовий акт місцевої державної адміністрації видається тільки правотворчим державним органом. У будь-якому разі він виражає волю держави.

Нормативно-правовий акт місцевої державної адміністрації, як офіційний акт, в якому виражена воля держави, повинен мати такі ознаки:

– видаватися в межах компетенції місцевої державної адміністрації;  
– набувати документальної форми, яка передбачена для актів місцевих державних адміністрацій (розпорядження голови райдержадміністрації, облдержадміністрації);

– відповідати Конституції України, іншим законам, підзаконним актам вищих органів влади;

– оприлюднюватися, набувати чинності (відповідно до ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники

інформації зобов'язані оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії, прийняті розпорядником, крім внутрішньо-організаційних. Відповідно до зазначеної норми статті акти райдержадміністрацій, облдержадміністрацій оприлюднюються на офіційних веб-сайтах відповідних адміністрацій);

– нормативно-правовий акт місцевої державної адміністрації – це акт нормативного характеру. За своїм безпосереднім змістом він є носієм, місцем перебування, фактичним джерелом юридичних норм [5, с. 15].

– акти місцевих державних адміністрацій мають юридичну силу, яка відображає їх співвідношення з іншими нормативно-правовими актами, значення в системі законодавства та правового регулювання. Так, розпорядження голови райдержадміністрації, що суперечать чинному законодавству України, може скасувати голова місцевої державної адміністрації вищого рівня (тобто голова облдержадміністрації) або суд. Своєю чергою, акти голови облдержадміністрації може скасувати Президент України (ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Правові акти місцевих органів державної виконавчої влади – це один із засобів виконання місцевими державними адміністраціями своїх завдань та функцій. За допомогою актів місцевих органів державної виконавчої влади реалізується їхня компетенція, а також регулюються відносини адміністрації з іншими державними органами, підприємствами, установами, організаціями, органами місцевого самоврядування та громадянами.

Відділи та управління місцевих державних адміністрацій діють у межах компетенції відповідної держадміністрації, але наділені власними державно-владними повноваженнями, для реалізації яких мають право приймати акти у вигляді наказів керівників відділів чи управлінь (ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Сутність, зміст та значення правових актів відділів та управлінь, як і інших управлінських рішень, – одна з невирішених проблем державного управління і практики роботи державного апарату. Акти відділів та управлінь спрямовані на встановлення, зміну, скасування правових норм або виникнення, зміну, припинення індивідуально визначених правовідносин [6, с. 15].

Правові акти, що приймаються відділами та управліннями у процесі реалізації покладених на них завдань та функцій, мають низку специфічних ознак і властивостей, за якими їх можна відрізнити від інших актів управління.

Одна з властивостей актів відділів та управлінь – їх вольовий характер. Ця ознака актів обумовлена природою права і державного

управління і ґрунтується на вольовому впливі на вирішення питань суспільного життя. Правові акти відділів та управлінь – це зовнішнє виявлення волі, яка спрямована на створення певних юридичних наслідків. В усіх випадках воля, яка виражена в актах відділів та управлінь, є державною. Ці акти приймаються у процесі реалізації державної влади. Приймаючи правові акти, керівники відділів та управлінь, є носіями державно-владних повноважень, які ми визначаємо як забезпечені законом вимоги уповноваженого суб'єкта щодо поведінки і діяльності фізичних чи юридичних осіб. Це і зумовлює владний характер та обов'язковість приписів, наказів керівників відділів та управлінь держадміністрацій.

Слід зазначити, що акти відділів та управлінь держадміністрацій мають відповідну юридичну силу. Так, А.В. Міцкевич розглядає юридичну силу актів структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій як співвідношення цього виду актів з іншими видами актів державних органів, їх місце в системі правових актів [7, с. 18]. Ієрархія державних органів визначає ієрархію правових актів. Їх співвідношення в тому, що юридична сила актів відділів та управлінь залежить від місця, ролі і значення цих органів і у системі місцевих органів державної виконавчої влади, і в системі відповідних міністерств.

Варто акцентувати, що юридична сила правових актів відділів та управлінь має галузеву спрямованість. Ця особливість актів обумовлена їх змістом, питаннями, які в них вирішуються, межами галузі. Галузева спрямованість визначається тим, що акти відділів та управлінь встановлюють, змінюють, скасовують правила поведінки в конкретних галузях управління або встановлюють суб'єктивні права і обов'язки певних осіб, зважаючи на особливості конкретного предмету. У зв'язку з галузевими межами своєї юридичної сили ці акти фактично не можуть породжувати юридичні наслідки в інших галузях. Суб'єктивні межі юридичної сили означають, що дія актів відділів та управлінь поширюється тільки на однойменні органи нижчого рівня, підлеглі підприємства, установи, організації, тільки на тих осіб, права і обов'язки яких безпосередньо визначені в акті. Необхідно додати, що, крім суб'єктивної і галузевої меж юридичної сили, акти відділів та управлінь мають територіальну обмеженість, тобто вони обов'язкові тільки на території певної області чи району.

Обов'язковість також є важливою особливістю актів відділів та управлінь, що є виразом їх юридичної сили. Вони обов'язкові для виконання підвідомчими підприємствами, організаціями, установами. Обов'язковість волевиявлення – це один із елементів владного повно-

важення і дозволяє відділам та управлінням забезпечити реалізацію правового акта не тільки методом переконання, регулювання, але й за допомогою державного примусу.

Крім цього, приписи правових актів відділів та управлінь обов'язкові для виконання і самими відділами та управліннями. Так, згідно з Типовим положенням «Про управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації» начальник управління організовує і контролює виконання наказів [8]. Організація виконання і перевірки виконання – головні елементи державно-владних повноважень місцевих органів державної виконавчої влади. За необхідності змінити чи скасувати раніше прийнятий правовий акт відділи та управління зобов'язані дотримуватись встановлених вимог щодо порядку видання чи скасування актів. Таким чином, нормативно-правові акти суб'єктів нормотворення мають двосторонній характер, бо вони підлягають виконанню і органами, підприємствами, установами, організаціями, громадянами, яким вони адресовані, і самими відділами та управліннями, що прийняли ці акти.

На основі визначених особливостей правових актів відділів та управлінь місцевих органів державної виконавчої влади можна констатувати, що вони є обов'язковими приписами, наділені державно-владними ознаками, мають галузеву спрямованість та обов'язковість для виконання усіма підвідомчими суб'єктами.

Накази керівників відділів та управлінь місцевих органів державної виконавчої влади істотно впливають не тільки на здійснення функцій і завдань місцевих державних адміністрацій, але й на виконання завдань та функцій, поставлених перед державою взагалі. Правові акти відділів та управлінь держадміністрацій видаються для здійснення безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом відповідних територій.

Співвідношення актів місцевих державних адміністрацій з іншими підзаконними актами.

Незважаючи на те, що в нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин головне й визначальне місце займає закон, підзаконні акти теж мають дуже важливе значення у житті будь-якого суспільства, відіграючи допоміжну і деталізуючу роль. Відповідно до Конституції України повноваження з прийняття підзаконних нормативно-правових актів закріплені за Президентом України (ст. 106), Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (ст. 117), Верховною Радою України та Радою міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 135), головами міс-

цевих державних адміністрацій (ст. 118), органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами (ст. 143).

Необхідно зазначити, що акти центральних органів виконавчої влади (міністерств, державних комітетів та інших центральних відомств), які видаються у вигляді наказів, розпоряджень або ж ними затверджуються, мають відомчий чи міжвідомчий характер. Відомчі акти поширюються на осіб та об'єкти, котрі перебувають у системі управлінського, службового, дисциплінарного підпорядкування відомству. Якщо акти мають міжвідомчий характер, тоді вони обов'язкові для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, окремими громадянами [9, с. 9].

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій мають низку переваг над іншими нормативно-правовими актами.

По-перше, нормативний акт місцевої державної адміністрації видається в межах певної адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, акт райдержадміністрації територіально поширюється на певний район, територіальне поширення акта облдержадміністрації – це межі області).

По-друге, нормативно-правовий акт місцевої державної адміністрації може бути виданий оперативно та змінений у будь-якій частині.

По-третє, нормативні акти місцевих державних адміністрацій, як правило, певним чином систематизовані, що дає можливість легко здійснювати пошук необхідного документа для застосування або реалізації.

По-четверте, нормативні акти місцевих державних адміністрацій дозволяють точно фіксувати зміст правових норм, що допомагає проводити єдину політику, не допускати неправильного тлумачення і застосування норм. Також нормативні акти підтримуються і охороняються державою. У разі порушення положень нормативних актів порушники несуть відповідальність відповідно до закону [10, с. 24].

**Висновки.** Зважаючи на важливість і специфічність актів місцевих державних адміністрацій, межі їх дії, необхідно застосовувати в теорії держави і права окреме визначення актів місцевих державних адміністрацій та їх характеристики.

У цій статті запропоновано загальне визначення актів місцевих державних адміністрацій.

Отже, акти місцевих державних адміністрацій займають важливе місце в ієрархії нормативно-правових актів, регулюючи суспільні відносини та втілюючи волю держави як представницькі орга-

ни в межах адміністративно-територіальних утворень (районів та областей).

1. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. II. – 458 с.
2. Василевич Г.А. Нормативные правовые акты государственных органов Республики Беларусь / Г.А. Василевич. – Минск: Право, 1999. – 231 с.
3. Теорія держави та права / за ред. акад. АПрН України, доктора юридичних наук, професора В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 2002. – 368 с.
4. Коваленко А.И. Общая теория государства и права (в вопросах и ответах): учеб. пособие / А.И. Коваленко. – М., 1996. – 280 с.
5. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 240 с.
6. Авер'янов В.Б. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування / В.Б. Авер'янов, О.Д. Крупчан. – Х., 1998. – 40 с.
7. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / А.В. Мицкевич. – М., 1967. – 230 с.
8. Про затвердження Типового положення про управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1999 р. № 2402 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Конституция, закон, подзаконный акт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Юрид. лит., 1994. – 136 с.
10. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 600 с.

### **Буряк Я.Я. Распоряжение председателя местной государственной администрации как подзаконный нормативно-правовой акт**

*В статье раскрывается понятие нормативно-правового акта местной государственной администрации, исследуются признаки и виды нормативно-правового акта местной государственной администрации, характеризуются преимущества и свойства актов местных администраций.*

**Ключевые слова:** *нормативно-правовой акт, подзаконные нормативно-правовые акты местных государственных администраций, акты отделов и управлений Львовской облгосадминистрации.*

### **Buryak Y.Y. Orders of the Chairman of local state administration as subordinate legal normative act**

*The article reveals the concept of normative legal act of local state administration, studies the features and types of normative legal act of local state administration, characterizes advantages and characteristics of the acts of local administrations.*

**Key words:** *normative legal act, subordinate normative legal act of local state administrations, acts of departments of the Lviv regional state administration.*

*Стаття надійшла 12 жовтня 2012 р.*