



А.М. Токар*

АКТИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

У теорії адміністративного права постійно приділяється увага вивченню, аналізу, характеристиці актів управління. Ґрунтовна розробка інституту актів управління була проведена А.І. Єлістратовим, Р.Ф. Васильєвим, В.В. Лазарєвим, С.С. Алексєєвим, Д.М. Бахрахом, В.М. Манохіним, С.Д. Хазановим, І.С. Самощенко, В.В. Пашутіним та іншими. Водночас суттєві результати, отримані в даних напрямках дослідження, в більшості випадках стосуються актів державного управління і не виключають необхідності характеристики та уточнення ознак правових актів місцевого управління, що сприятиме визначенню їх змісту, соціальної цінності, функцій, ступеня ефективності.

Виокремлення місцевого управління як виду публічного управління, що реалізується місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в межах певної адміністративно-територіальної одиниці з метою оптимального поєднання державного та місцевого інтересів, обумовлює інтерес до актів відповідних органів та визначає актуальність вказаної теми.

Метою цієї статті є дослідження особливостей актів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що дозволяють виокремити їх у самостійний вид актів публічного управління.

Понятійну визначеність актів місцевого управління пов'язуємо з розглядом їх як різновиду більш загального поняття — акти управління, оскільки “ознаки, що узагальнюються в понятті виділяються зі складу більш широкого класу наділеного родовою ознакою”¹.

На думку Р.Ф. Васильєва, актом управління може вважатися владне волевиявлення державних органів та інших суб'єктів державного управління, що встановлює, застосовує, змінює, скасовує правові норми і змінює сферу їхньої дії. Це владне волевиявлення повинно відбуватися у процесі здійснення функцій державного управління у встановленому порядку на основі виконання законів, а його формою може бути усне волевиявлення (розпорядження) або конкретний документ, що містить відповідні веління (розпорядження)². Ю.М. Козлов відзначає, що “правовий акт управління є засноване законом одностороннє юридично-владне волевиявлення повноважного суб'єкта виконавчої влади, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації виконавчої влади”³. О.П. Коренєв визначає правовий акт управління як юридичний акт, що врегульовує управлінські відносини чи вирішує конкретну управлінську справу (питання), персонально визначає поведінку адресата, наділений державно-владним творчим характером, що видається в односторонньому порядку уповноваженим на те органом чи посадовими особами у відповідності з встановленою процедурою⁴.

Дослідивши визначення правового акта управління, відмічаємо, що воно протягом багатьох десятиліть залишається практично незмінним. Визначаючи це поняття, автори вказують на

© Токар А.М., 2006

* викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права

¹ Философский энциклопедический словарь. — М., 1983. — С. 514.

² Васильєв Р.Ф. Акты управления: значение, проблема исследований, понятие: Монография. — М.: Изд-во МГУ, 1987. — С. 139-140.

³ Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право: Учебник. — М.: Юристъ, 2000. — С. 269.

⁴ Коренєв А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. — М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1997. — Часть I. — С. 173.



найважливіші ознаки правового акта управління, які всебічно характеризують дане адміністративно-правове явище.

Стає очевидним, що історично сформована теорія правового акта управління в якій не допускається його існування поза сферою здійснення державної влади, функціонування державних органів потребує переосмислення.

Не погоджуючись із обмеженням дії правових актів управління винятково рамками державного управління і виконавчої влади, визнаючи їх лише формами державного управління пропонуємо поряд із актами державного управління виділяти й *акти місцевого управління*, тобто *акти місцевих органів виконавчої влади, акти органів місцевого самоврядування та їх спільні акти*. Таке виокремлення спричинене не лише появою в управлінській дійсності нової категорії “місцеве управління”, а й тими характерними ознаками актів місцевого управління, що дозволяють виділяти їх з системи юридичних актів.

Проблема видового виокремлення актів місцевого управління полягає в їх подібності з багатьох ознак до актів державного управління. Тому виділення ознак правових актів місцевого управління можливе методом порівняльного аналізу.

При з’ясуванні сутності правового акта державного управління більшістю науковців виділяються такі його характерні ознаки:

- 1) приймається при здійсненні державної влади, будучи при цьому правовою формою виконавчо-розпорядчої діяльності;
- 2) є підзаконним;
- 3) має офіційний характер (видається від імені державного органу, виражає волю держави);
- 4) реалізує владні повноваження за наявності одностороннього владного волевиявлення;
- 5) має правовий характер, якщо приймається компетентним для його видання органом, у встановленому порядку й оформляється належним чином, відповідає за своїм змістом праву;
- 6) має юридичні наслідки (встановлює, змінює, скасовує норми права; зумовлює виникнення, зміну, припинення правовідносин; служить юридичним фактом).

Досліджуючи акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відзначаємо, що їм притаманні ознаки, характерні для будь якого акта публічного управління, а саме: мають зовнішнє формальне вираження; видаються компетентними органами; мають публічно-владний характер; наділені юридичною силою; обов’язкові до виконання, яке забезпечується примусом; мають правовий характер та юридичні наслідки.

Крім названих, правовим актам місцевого управління властиві і диференційні ознаки, що дозволяють відмежовувати їх від правових актів державного управління і виділяти в самостійний вид правових актів публічного управління.

По-перше, державні і місцеві акти управління відрізняються за *суб’єктами видання*. Правові акти державного управління приймаються державними органами виконавчої влади, акти місцевого управління — місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування або ними спільно.

По-друге, акти місцевого управління відрізняються своїми *адресатами*. Якщо нормативні акти державного управління звернені до невизначеного кола осіб чи до кола осіб, визначеного родовою ознакою, що проживають на всій території держави, то аналогічні акти місцевого управління стосуються лише осіб, що проживають на певній адміністративно-територіальній одиниці.

По-третє, акти, що розглядаються різняться своїм *змістом і призначенням*. В актах державного управління завжди виявляються державно-владні повноваження органів управління, у актах місцевого управління ще й самоврядні повноваження. Акти державного управління призначені для реалізації інтересів усього суспільства, його соціальних груп, інтересів самої держави і громадян. Акти місцевого управління спрямовуються на деталізацію положень державних актів управління та реалізацію інтересів певної громади.



По-четверте, місцеві акти управління різняться від державних актів управління *порядком прийняття та зовнішньою формою*. Державні акти управління видаються у письмовій формі з дотриманням офіційно встановленої процедури, яка передбачає порядок підготовки, погодження, обговорення, експертизи проекту акта управління, його затвердження, реєстрації і опублікування. Для державних актів управління встановлені правила підготовки, прийняття, державної реєстрації і опублікування. Окремі положення порядку прийняття державних актів управління записані у відомчих інструкціях окремих міністерств, державних комітетів та інших органів виконавчої влади. Процедура прийняття місцевих актів управління є спрощеною і менш урегульованою. Так, у ст. 20 Регламенту Хмельницької обласної ради визначається, що винесенню питання на розгляд сесії ради передує його розгляд у постійних комісіях. Пропозиції комісій доводяться до відома депутатів у письмовій або усній формі. На голосування ставиться питання про прийняття проекту рішення за основу. Після прийняття такого рішення голосуються пропозиції щодо змін та доповнень до проектів рішень. Після прийняття чи відхилення пропозицій ставиться на голосування питання про прийняття рішення в цілому⁵. Правові акти місцевого управління нормативного характеру набирають сили після їх офіційного оприлюднення.

По-п'яте, відмінним є *обсяг підзаконного характеру* даних актів. Безсумнівно, акти місцевого управління аналогічно актам державного управління не повинні суперечити Конституції й законам України. Водночас, важливого значення набуває питання щодо співвідношення юридичної сили актів місцевого управління. Норми Конституції чітко не визначають юридичну силу нормативних актів органів місцевого самоврядування, а вказують лише на їх підзаконність. Аналіз конституційного положення щодо зупинення рішень органів місцевого самоврядування лише з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України (ст. 144) дозволяє зробити висновок про їх пріоритет над актами будь-якого органу виконавчої влади. Уточнення даного положення в ст. 73 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"⁶ спонукає до висновку, що акти органів місцевого самоврядування є обов'язковими не для всіх органів виконавчої влади, а лише тих, які розташовані на відповідній території. Таким чином, акти місцевих органів виконавчої влади повинні відповідати актам вищестоящих органів виконавчої влади (актам державного управління) та актам органів місцевого самоврядування.

По-шосте, надзвичайно важливою ознакою правових актів місцевого управління є їх *публічно-владний характер*. Дана ознака є диференційною для актів місцевого управління, оскільки суб'єктами прийняття правового акта місцевого управління реалізується не лише державна, але й самоврядна влада, що суттєво відрізняє їх від актів державного управління.

Сукупність вище вказаних ознак дозволяє відмежовувати акти місцевого управління від актів державного управління, визначити їх як самостійний вид актів публічного управління.

Сутність актів місцевого управління можна розкрити аналогічно поняттю акта управління з різних точок зору: як *правові акти*, як *волевиявлення*, як *управлінські рішення*, як *документ*, як *форму управлінської діяльності*.

Прийняття актів місцевого управління обумовлюється необхідністю вирішення питань місцевого значення, шляхом врегулювання конкретних відносин, установлення загальнообов'язкових правил поведінки або вирішення одного питання, а також спорів, що виникають у системі функціонування органів місцевого управління.

Акти місцевого управління характеризуються обов'язковістю виконання владних розпоряджень. У випадку недотримання юридично владних розпоряджень, що містяться в

⁵ Регламент Хмельницької обласної ради: рішення першої сесії Хмельницької обласної ради від 29.04.2002 р. № 6 (зі змінами та доповненнями) // Архів Хмельницької обласної ради.

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.



правовому акті місцевого управління, передбачається застосування заходів юридичної відповідальності до сторони, винної в невиконанні встановлених норм.

Правовий акт місцевого управління приймається в межах наданої законом та іншими нормативно-правовими актами компетенції органів місцевого управління. Такі акти можуть прийматися як односторонньо посадовими особами (головами місцевих державних адміністрацій, головами рад), так і колегіальним органом (відповідною радою).

Правовий акт місцевого управління приймається в односторонньому порядку, тобто ті суб'єкти, яким адресований правовий акт управління, не мають можливості впливати на волевиявлення органів місцевого управління. Разом з тим особи або організації, відносно яких був прийнятий акт управління, можуть у процесі його дії вживати заходів до з'ясування ступеня його обґрунтованості і законності.

Правовий акт місцевого управління встановлює обов'язкові правила поведінки, норми права у сфері місцевого управління або регламентує конкретні управлінські відносини. Можливість встановлення актами місцевого управління норм права має нормативну основу. Так, ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено, що рада в межах своїх повноважень приймає *нормативні* та інші акти. Таким чином, із одного боку, правовий акт місцевого управління може регламентувати абстрактні правові відносини, тобто встановлювати загальнообов'язкові правила поведінки для необмеженого кола фізичних і юридичних осіб певної адміністративно-територіальної одиниці, а з іншого боку — вирішувати виниклий в управлінській практиці конкретний спір або адміністративну справу.

Роль актів місцевого управління полягає не лише в деталізації та визначенні механізму реалізації положень, що містяться в законодавчих актах, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, вони покликані врегульовувати питання місцевого значення, оптимально поєднувати державний та місцевий інтереси. У цьому проявляється правотворчий характер діяльності органів місцевого управління. Приймаючи акти місцевого управління, відповідні органи повинні з'ясувати мету прийняття цього акта, його доцільність, необхідність, можливі негативні наслідки, оскільки від результатів дії таких актів залежить якість управлінської діяльності на певній адміністративно-територіальній одиниці.

Процес прийняття актів місцевого управління є спрощеним. Так, у ст. 20 Регламенту Хмельницької обласної ради визначається, що винесенню питання на розгляд сесії ради передують його розгляд у постійних комісіях. Пропозиції комісії доводяться до відома депутатів у письмовій або усній формі. На голосування ставиться питання про прийняття проекту рішення за основу. Після прийняття такого рішення голосуються пропозиції щодо змін та доповнень до проектів рішень. Після прийняття чи відхилення пропозицій ставиться на голосування питання про прийняття рішення в цілому. Правові акти місцевого управління нормативного характеру набувають сили після їх офіційного оприлюднення.

Правові акти місцевого управління мають спеціальну зовнішню виражену форму, яка є нормативно встановленою. Форма актів органів місцевого самоврядування визначається Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Так, в ст. 59 визначено, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі *рішень*; сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає *розпорядження*; виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає *рішення*; в ст. 19 вказується, що представницький орган місцевого самоврядування може прийняти *статут*. Відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" голови місцевих державних адміністрацій видають *розпорядження*. Відповідно, можна зробити висновок, що спільні акти голів органів місцевого управління можуть прийматись лише у формі *розпорядження*.



Правовий акт місцевого управління (у вузькому розумінні) як документ повинен відповідати наступним вимогам: мати відповідну структуру, нормативну мову, певні реквізити. Зважаючи на спрощену процедуру прийняття актів місцевого управління, вкрай важливим є питання юридичної освіченості нормотворчих суб'єктів місцевого управління.

Виходячи з найважливіших ознак актів місцевого управління, можна запропонувати таке визначення.

Правові акти місцевого управління — це владні односторонні волевиявлення місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб), що спрямовані на врегулювання управлінських відносин певної адміністративно-територіальної одиниці чи вирішення конкретної управлінської справи.

Підсумовуючи вищезазначене, зауважуємо, що труднощі у визначенні правового акта місцевого управління полягають у відсутності законодавчого визначення родового поняття “акт управління”. Тому першочерговим заходом реалізації адміністративної реформи повинно бути прийняття Закону України “Про акти управління”, який би визначав дану категорію, вказував на її види, їх особливості, вимоги, що ставляться до актів управління, порядок їх прийняття і скасування.

Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права (протокол № 10 від 23 травня 2006 року)

