

УДК 342.924 (477)

**Хоменко Віктор Олександрович** –  
викладач кафедри приватно-правових дисциплін  
Університету сучасних знань

**Viktor O. Khomenko** –  
lecturer of the department of private and public courses,  
the University of Modern Knowledge  
(57/3, Velyka Vasylkivska str., Kyiv, 03150, Ukraine)

## Історія становлення інституту інструментів діяльності органів місцевого самоврядування

*В статті розглянуто становлення інституту інструментів діяльності органів місцевого самоврядування. Виділено елементи інституту інструментів діяльності до та після революції. Зроблено висновок, що на сьогодні в інституті інструментів діяльності органів місцевого самоврядування переважають радянські підходи.*

**Ключові слова:** інструменти діяльності органів місцевого самоврядування, адміністративний акт, адміністративний договір, форми державного управління, індивідуальні акти управління, правові акти державного управління.

*В статье рассмотрено становление института инструментов деятельности органов местного самоуправления. Выделены элементы института инструментов деятельности до и после революции. Сделан вывод, что на сегодня в институте инструментов деятельности органов местного самоуправления преобладают советские подходы.*

**Ключевые слова:** инструменты деятельности органов местного самоуправления, административный акт, административный договор, формы государственного управления, индивидуальные акты управления, правовые акты государственного управления.

### **V.O. Khomenko History of Establishment of the Institute of Local Self-Government Tools**

*The article deals with the establishment of the institute of local self-government tools. The elements of the institute of local self-government tools have been highlighted. The views of pre-revolutionary scholars such as I.T. Tarasov, O. Yevtikhiiev, A.I. Yelisytratov were thoroughly investigated. They paid attention to such categories as “administrative act”, “administrative agreement”, “separation of powers”. The authors divided acts of administration on normative and individual. The situation was changed after adopting the Constitution of the USSR in 1937. The legislators refused from pre-revolutionary approach to administrative law and created a new terminology which further influenced the development of administrative law. Soviet scholars did not make a difference between internal and external activity of local self-government bodies. They investigated all acts which were adopted by these bodies. Local self-government bodies were not independent and were the part of the soviet state bodies. It has been concluded that soviet approaches to the institute of local self-government tools prevail in modern administrative law science.*

**Keywords:** tools of local self-government activity, administrative act, administrative agreement, forms of public administration, individual acts of administration, legal acts of public administration.

**Постановка проблеми.** Для кращого розуміння інституту інструментів діяльності органів місцевого самоврядування необхідно дослідити його історію. Це дозволить визначити стан наукової розробки цього інституту в умовах сьогодення, а також можливість його удосконалення в майбутньому з урахуванням

помилки і потреб минулого.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі елементи інструментів діяльності публічної адміністрації досліджувалися у працях В. Авер'янова, Ю. Битяка, Р. Куйбіди, Р. Мельника, В. Тимощука, А. Школика та інших. Проте жоден з науковців

не зосереджувався на історії дослідження інструментів діяльності органів місцевого самоврядування, що і є **метою** цієї статті.

**Виклад основного матеріалу.** Вчені почали досліджувати цей інститут ще у дореволюційні роки. Показовими працями цього періоду є праці І.Т. Тарасова, О. Євтихієва, А.І. Єлістратова.

І.Т. Тарасов у своєму підручнику «Краткій очерк науки административного права» зупинявся на характеристиці такого інструменту діяльності органів влади як адміністративне розпорядження. Вчений наголошував, що розпорядження по формі та суті не могло бути вираженням загальної волі, тобто воно не могло бути законом для того щоб здійснювати законне управління. На підставі цього дослідник робив висновок, що основне правило відносин адміністративної влади до законодавчої полягає в тому, щоб розпорядження адміністрації не суперечили закону, мали другорядну юридичну силу і при колізії із законом втрачали свою обов'язковість [1, с. 179].

При цьому вчений ще виділяв надзвичайні розпорядження, які видавалися в інтересах загального блага та безпеки держави, і які заміняли, змінювали або доповнювали закони. При цьому такі розпорядження діяли тимчасово до прийняття законів, а умови та наслідки видання таких розпоряджень повинні були передбачені в законі [1, с. 180].

І. Т. Тарасов звертав особливу увагу на те, що будь-яке розпорядження повинно було бути законним. Незаконне розпорядження було злочинним, а тому ті, хто видав це розпорядження та його виконавці повинні були притягатися до відповідальності. На протигагу цьому законне розпорядження повинно було виконуватися так само як і закон. Вчений наголошував на тому, що контроль за законністю розпоряджень повинні були здійснювати адміністративні суди [1, с. 181].

Окрім розпоряджень, вчений також виділяв такі акти як приписи, зазначаючи, що управління і посадові особи мали право давати приписи або накази як підпорядкованим посадовим особам, так і безпосередньо громадянам [1, с. 183].

Поряд з органами державного влади в Російській імперії функціонували органи самоуправління, які уповноважувалися на

прийняття певних актів. Як зазначав І. Т. Тарасов самоуправління була автономною участю місцевих мешканців у місцевому управлінні, яке органічно було пов'язано з загальнодержавним управлінням. До компетенції цих органів належало 1) розподіл та стягнення прямих державних податків; 2) встановлення відповідно до закону місцевих податків; 3) завідування місцевими губернськими та уїзними повинностями – грошовими та натуральними; 4) завідування капіталами та іншим майном земства; 5) завідування справами щодо забезпечення народного продовольства; 6) утримання земської почти; 7) завідування земськими лікувальними та благодійними закладами, а також виконання інших завдань внутрішнього управління. Для реалізації покладених на місцеве управління функцій вони мали право видавати обов'язкові постанови [1, с. 127-128]. При цьому до цих актів висувалися ті ж вимоги законності, що і до розпоряджень.

Слід зауважити, що це була одна із перших робіт з адміністративного права, яка розглядала юридичні акти органів публічної адміністрації. Її прогресом було те, що автор звертав увагу на доцільність розмежування законів та інших підзаконних актів, доводив необхідність здійснення незалежного контролю над діяльністю публічної адміністрації, що покладалося на адміністративні суди. Можна зробити висновок, що розпорядження та обов'язкові постанови автор відносив до нормативних актів, в той час як приписи були актами індивідуальної дії через їх конкретність.

Акти органів публічної адміністрації розглядав також О. Євтихієв, який керує теорією розподілу влади, поділив усі правові акти на такі групи:

- 1) законодавчі акти;
- 2) адміністративні акти;
- 3) судові акти.

При цьому вчений виділяв дві групи адміністративних актів, а саме адміністративні акти із абстрактним змістом, які він ще називав адміністративні розпорядження чи обов'язкові постанови; індивідуальні адміністративні акти або розпорядчі акти, метою яких було впливати на конкретні обставини [2, с. 40-45].

Ще один вчений дореволюційного періоду, який приділив багато уваги вивченню публічно-правових актів був А. І. Єлістратов. Усі

юридичні акти, які належали до компетенції адміністративного закладу, вчений поділяв на такі:

1) акти управління – будь-який державний акт, який приймався в межах компетенції адміністративного закладу і спрямовувався на виконання трьох основних юридичних функцій;

2) адміністративні акти – публіцистичний акт, завдяки якому здійснювалася адміністративна функція [3, с. 245].

У свою чергу в залежності від юридичної функції, яка виконувалася, акти управління поділялися на нормативні, до яких автор відносив укази, адміністративні або юрисдикційні, які вчений називав судово-адміністративні акти. Окрім цього, А. І. Єлістратов звертав увагу на те, що від юридичних актів державних закладів необхідно було відрізнити матеріальні акти. Під ними науковець розумів різноманітну господарчу, технічну та духовну діяльність державних закладів, яка не мала характеру волевиявлення, спрямованого на виникнення юридичних наслідків. Тобто до категорії матеріальних актів належали всілякі прояви діяльності державних закладів, за виключенням юридичних актів [3, с. 245-246].

Із зазначеного випливає, що А. І. Єлістратов усі акти поділяв на нормативні, якими були укази, та індивідуальні, якими були адміністративні акти. Указ вчений визначав як нормативний акт управління, який здійснював нормативну функцію, що полягала у волевиявленні, спрямованому на встановлення юридичних норм і приймалася адміністративним закладом [3, с. 260].

Автор критикував теорію делегації, прихильники якої дотримувались позиції, що у законодавчого закладу було своєрідне природне право на створення юридичних норм і відповідно до свого розсуду законодавчі заклади могли реалізовувати це право безпосередньо або передавати його іншим закладам. На противагу цьому вчений зазначав, що право адміністративного закладу видавати укази базувалося не на праві законодавчих закладів, яким можна було «володіти», не здійснюючи його, а на визначених юридичних актах. Публічно-правовий акт, який закликав

адміністративний заклад до видання тих чи інших указів, складав доволі достатній законний титул в обґрунтуванні вказаного права, а тому звернення до теорії делегації було недоречним [3, с. 261].

А. І. Єлістратов класифікував укази за різними критеріями. За змістом автор виділяв:

1) укази, які за перевагою, стосувалися діяльності самих адміністративних закладів;

2) укази, які стосувалися положення громадян [3, с. 264].

Додатково за цим же критерієм автор поділяв укази на виконавчі та розпорядчі [3, с. 265].

Виконавчі укази регламентували умови і порядок виконання і застосування будь-якого закону. У цих указах особливо виникала потреба при введенні в дію законів, які приймалися. Це покладало обов'язок на адміністративний заклад розробити детальний план введення в дію закону, роз'яснити його значення, вимоги та ін. У свою чергу, розпорядчі укази регулювали такі сфери публічних відносин, які залишалися поза законодавчою регламентацією, як наприклад сфера безпеки, порядку та благочиння. На відміну від виконавчого указу, що передбачав наявність певного закону, який треба було виконувати, розпорядчий указ припускав відсутність або недостатність законодавства за предметом його впливу. Тому він видавався для розвитку закону [3, с. 265-266].

За суб'єктом автор поділяв укази на ті, які:

1) виходили безпосередньо від монарха;

2) належали до компетенції підлеглих адміністративних закладів, які видавали обов'язкові постанови та інструкції;

3) приймалися громадськими закладами, а саме статути [3, с. 266].

Від особливостей юридичної сили автор виокремлював звичайні укази та надзвичайні укази (постанови), які мали тимчасову силу закону і видавалися правлячою владою під час перерви законодавчих палат [3, с. 267].

Особливу увагу вчений приділяв адміністративним актам, під якими він розумів акт управління, спрямований на встановлення, зміну або припинення конкретних юридичних відносин або станів [3, с. 279].

Ці акти А. І. Єлістратов пропонував класифікувати в залежності до залучення до їх

прийняття осіб, за формою акту і за змістом [3, с. 293].

За першим критерієм автор виділяв односторонні та договірні адміністративні акти. Односторонні акти мали назву адміністративні розпорядження або акти влади. Щодо договірних адміністративних актів, то автор визнавав наявність публічно-правових договорів між різними закладами або між громадянами. Науковець зазначав, що договір між адміністративними та приватними особами був компромісом між публічним інтересом державного управління та приватними інтересами його контрагентів. При цьому автор звертав увагу на те, що в жодній адміністративній операції договір не витісняв одностороннього акту влади, оскільки до того як укласти контракт, адміністрація одностороннім волевиявленням виражала свою рішучість вступити на визначених умовах у відповідний договір. У зв'язку з цим договір публічного права міг розглядатися як двосторонній акт виконання, якому передувала односторонній акт влади [3, с. 295-297].

За наступним критерієм автор розрізняв адміністративні акти на ті, які відповідають відповідним загальним вимогам правомірності, підпорядковані суворим формальним умовам, та ті, які мають полегшені вимоги. Щодо критерію наслідків, дослідник виділяв адміністративні акти, спрямовані на виникнення, зміну й припинення юридичних відносин [3, с. 301].

Із зазначеної класифікації випливає, що поряд з адміністративними актами А. І. Єлістратов виділяв адміністративний договір. Але автор не надавав йому статусу окремого інструменту діяльності, а відносив його до виду адміністративних актів.

Аналіз літератури дореволюційного періоду свідчить про те, що в той період почала простежуватися тенденція до розподілу влади. Усі рішення адміністрації підлягали контролю з боку адміністративних судів. В адміністративно-правовій літературі переважали поняття «адміністративний договір», «адміністративний акт», «нормативний акт». Нормотворчість здійснювалася і органами місцевого самоврядування, які шляхом видання обов'язкових постанов, вирішували питання місцевого значення.

Після революції 1917 року діяльність органів місцевого самоврядування була дещо змінена. Варто зазначити, що до кінця серпня – початку вересня 1917 року по всій Росії була створена й функціонувала мережа Рад, що мала досить струнку організацію. Тому 6 лютого 1918 р. був прийнятий циркуляр Наркомату внутрішніх справ, згідно з яким підлягали розпуску міські й земські органи самоврядування, що виступали проти Радянської влади, а інші органи самоврядування вливалися в апарат місцевих Рад, «щоб не було двох однорідних органів, що видають однією й тією ж роботою». II Всеросійський з'їзд Рад, що відбувся 25 жовтня 1918 року, завершив формування пролетарської системи органів державної влади й управління країною, заклав основи Радянської держави. Однак остаточне об'єднання Рад відбулося в січні 1918 року на третьому Всеросійському з'їзді Рад. Скасування «буржуазного» принципу поділу влади й заміна його принципом єдності влади, включення Рад у систему державної влади й перетворення країни в республіку Рад знизу доверху хоча й суперечило самоуправлінській природі Рад, але відповідало бажанням більшовицької партії створити політичну систему з всеохоплюючим контролем суспільного й приватного життя громадян. У рамках тоталітарної суспільно-політичної системи місцеві Ради ставали низовим осередком ієрархічної системи Рад, яка узурпувала як законодавчі, виконавчо-розпорядницькі, так і судові функції. Радянська адміністративно-територіальна модель організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні була побудована так, що між територіальними органами влади (виконавчими органами рад всіх рівнів) існувала ієрархія, підпорядкованість всіх її елементів та відсутність будь-якої самостійності місцевих органів, хоча в той же час декларувалася абсолютна влада Рад на своїх територіях [4, с. 33-48]. Таким чином, проведена реформа свідчила про те, що органи місцевого самоврядування ставали органами державної влади і здійснювали державне управління. Зміна організації влади призвела і до певних змін в інституті інструментів діяльності органів місцевого самоврядування.

Серед перших вчених післяреволюційного періоду, який приділяв

увагу зазначеній темі, доцільно виділити погляди такого вченого як В. Кобалевський. Автор зазначав, що усі акти адміністрації поділялися на нормативні акти, які називали указами, та індивідуальні акти, які іменувалися адміністративними розпорядженнями. В. Кобалевський визначав указ як правову норму, яка затверджувалася адміністрацією і мала усі ознаки правових норм. Указ стосувався не конкретної особи, а багатьох осіб і однорідних випадків. У свою чергу адміністративне розпорядження мало індивідуальний характер і розповсюджувалося на конкретні випадки та життєві відносини [5, с. 125].

Усі укази В. Кобалевський поділяв на такі:

1) звичайні, а саме підзаконні нормативні акти адміністрації, які виходили від центральної або місцевої виконавчої влади та були нормальною формою її діяльності. Укази, які спрямовувались на громадян та встановлювали для них права та обов'язки, мали назву «обов'язкових постанов». Указ, який був адресований всередину адміністрації та нищестоящі органи, іменувався «циркуляром» або «інструкцією»;

2) надзвичайні укази, під яким розумівся нормативний акт, який по суті належав до компетенції законодавчих палат, але видавався вищою урядовою владою у перервах між сесіями або легіслатурами і вимагали для своєї дії схвалення законодавця;

3) виключні укази, які визначалися як акти про оголошення місцевості на воєнному або виключному положенні [5, с. 127].

Коли В. Кобалевський аналізував індивідуальні акти, то він не погоджувався із думкою щодо позначення їх терміном «адміністративний акт». Вчений зазначав, що цим терміном переважно називали акти індивідуальні та конкретні, у протилежність актам нормативним, тобто указам. Найменування індивідуальних актів адміністрації терміном адміністративний акт у власному розумінні слова не викликало заперечень, якби воно не наштовхувало на помилкову думку про те, що указ не був актом адміністративним, а тому і не міг бути використаний для характеристики індивідуальних актів адміністрації. Останні могли бути названі терміном «адміністративне розпорядження» [5, с. 135].

Під адміністративним розпорядженням автор розумів волевиявлення, спрямоване на виникнення, зміну або припинення конкретних юридичних відносин публічного права. Безпосереднім наслідком адміністративного розпорядження був юридичний ефект, що його відрізняло від матеріальних актів адміністрації, які не впливали на юридичні відносини та не викликали юридичних наслідків [5, с. 136].

В. Кобалевський звертав увагу на те, що адміністративні розпорядження за загальним правилом мали односторонній характер. Проте розвиток публічно-правової сфери призвело до виникнення публічно-правових договорів. У договірні відносини часто вступали між собою окремі носії державного управління [5, с. 136].

Вчений поділяв також адміністративні розпорядження на акти урядові та адміністративні; на акти влади та виконання; на акти вільного та зв'язаного розсуду адміністрації. Названу класифікацію автор наводив із посиланням на практику Західної Європи, проте вчений звертав увагу на те, що радянське адміністративне право майже не знало адміністративно-судного розгляду, у зв'язку з чим дискреційні акти не представляли особливого інтересу [5, с. 137].

В. Кобалевський зазначав, що право видання нормативних актів, які мали характер циркулярів та інструкцій, належало усім вищестоящим органам влади по відношенню до підвідомчих їм закладів та посадових осіб. Розвиваючи чинне законодавство, циркуляри і інструкції хоча і не були адресовані безпосередньо до громадян, а спрямовані всередину адміністрації [5, с. 142-143], однак будучи обов'язковими для відповідних адміністративних закладів, визначали порядок їх діяльності і тим самим стосувалися взаємовідносин між органами влади та громадянами, і не були позбавлені для останніх великого практичного значення. Проте більш важливими для громадян були ті веління влади, які безпосередньо спрямовувались до самих громадян і називалися обов'язковими постановами.

В основі радянського законодавства про обов'язкові постанови лежали закони, регулюючі відповідні права місцевих виконавчих комітетів. Але окрім цих законодавчих актів Радянському праву були відомі законодавчі норми, які

надавали право видання обов'язкових постанов і деяким іншим органам Радянської влади. Це право належало Народному Комісаріату Праці, комісії із внутрішньої торгівлі та іншим органам. Невиконання постанов призводило до відповідальності осіб. Із цього випливає, що обов'язкові постанови могли видаватися різними органами та мали силу закону. При цьому В. Кобалевський звертав увагу на наявність формальної межі між законодавчими та суто адміністративними актами, яка містилась у резолюції 8-го Всеросійського та 5-го Всеукраїнського З'їздів Рад, де йшлося про те, що жодні органи, крім Всеросійського (Всеукраїнського) З'їзду Рад, Центрального Виконавчого Комітету, його президії та Ради Народних Комісарів, не мали права видавати законодавчі акти загальнодержавного значення. На цій підставі вчений робив висновок, що у межах науки адміністративного права мають вивчатися лише ті правові акти, які видавалися Радами Народних Комісарів та місцевими органами влади [6, с. 192].

На підставі аналізу праці В. Кобалевського можна зробити висновок, що вчений підтримував позиції до інструментів діяльності публічної адміністрації, які склалися в дореволюційний період. Саме використовуючи їх, він намагався пояснити зміни, які відбулись у країні після перемоги революції. Ще один вчений того часу, підходи якого слід розглянути є А. І. Єлістратов.

У своєму підручнику «Адміністративне право» від 1929 року автор відмовився від своїх концепцій, які він висловлював у своїй праці від 1914 року, зазначивши, що вони є характерними для буржуазної адміністративної системи. На противагу цьому у Радянському Союзі було відсутнє протиставлення органів законодавчої та виконавчої влади; сфера законодавства і управління принципово не були розподілені так, щоб один орган здійснював законодавчу владу, а інші органи реалізовували управління. Радянська держава дотримувалася іншого принципу, відповідно до якого нормотворчість нерозривно була пов'язана з адмініструванням, а законодавство з управлінням. Із цього випливало, що у радянській державі не було і не могло бути підстав для протиставлення закону, у сенсі акта парламенту, указу як акту, який приймався органом управління, що було

характерним для адміністративної системи буржуазії [7, с. 141].

У зв'язку з цим обов'язкові постанови мали особливу юридичну природу. Вони видавалися місцевими виконавчими комітетами. Ані за характером органів, ані за суттю юридичної функції, ці акти не відрізнялися від «постанов, обов'язкових до виконання» населенням тієї чи іншої території і видавалися центральними органами загальної компетенції [7, с. 141].

Своїми вимогами обов'язкові постанови за загальним правилом зверталися до населення, встановлюючи обов'язки для громадян. За цією ознакою обов'язкові постанови необхідно було відрізнити від усіх тих нормативних актів, які були адресовані державним органам і їх посадовим особам (інструкції та циркуляри). Відмінність між обов'язковими постановами, як нормативними актами, зверненими до громадян, і інструкціями і циркулярами, як нормативними актами, зверненими до державних закладів та посадових осіб, призводило до наступного юридичного наслідку. За порушення обов'язкових постанов встановлювалась відповідальність або в адміністративному порядку, з накладенням певних адміністративних стягнень, або загальнокримінальна – у судовому порядку. На противагу цьому, невиконання посадовими особами інструкцій і циркулярів тягнуло дисциплінарну відповідальність або спеціальну кримінальну відповідальність за посадові (службові) злочини. При цьому в деяких випадках обов'язкові постанови могли бути обов'язковими для виконання як посадовими особами, так і громадянами [7, с. 142].

Права місцевих органів щодо видання обов'язкових постанов визначалися в РРФСР Положенням про видання обов'язкових постанов місцевих виконкомів (краєвими, губерськими, окружними і уєзними) від 28 червня 1926 р. та Положенням про видання обов'язкових постанов волосними і районними виконкомом, міськими радами позаштатних міст і сільських рад від 21 листопада 1927 р. [7, с. 142-143].

Законність обов'язкових постанов визначалася тим, що постанови не повинні були суперечити чинним на території РРФСР законам, а також постановам, інструкціям та іншим актам народних комісаріатів та вищестоящих виконкомів, або повторювати

зміст зазначених актів [7, с. 143].

Право видавати обов'язкові постанови мали виконкоми та їх президіуми, а також міськради та їх президіуми. Відділи виконкомів та інші місцеві заклади не мали права видавати обов'язкові постанови [7, с. 144].

Як бачимо, на початку становлення радянської держави існували юридичні акти, які регулювали порядок видання обов'язкових постанов; невиконання постанов тягнуло настання юридичної відповідальності; простежувалась ієрархія юридичних актів в залежності від органу, який їх видавав. Варто відзначити, що в адміністративно-правовій науці були спроби класифікувати юридичні акти на постанови, інструкції, циркуляри.

Під час 1930–1938 рр. відбувся період застою у розвитку інституту інструментів діяльності суб'єктів публічного управління. Однак у ці роки було прийнято нормативний акт, який змінив систему та механізм публічної влади та публічного управління у державі, – Конституцію УРСР від 30 січня 1937 р. [8]. Серед визначальних положень Конституції УРСР 1937 р. були такі:

- зосередження усієї повноти влади у Радах депутатів трудящих, закріплення принципу централізації влади (ст. 3);

- закріплення таких категорій, як «державна влада», «органи державної влади», «державне управління», «органи державного управління» (розділи III, IV, VII);

- визначення переліку актів, які могли видаватися відповідними суб'єктами державного управління: постанови і розпорядження Ради Народних Комісарів УРСР (ст. 42), постанови і рішення обласних Рад депутатів трудящих, накази та інструкції Народних Комісарів УРСР (ст. 44), рішення і розпорядження Рад депутатів трудящих (ст. 75) [9, с. 139-140].

Відповідні положення Конституції спрямовували науку адміністративного права надати визначення закріпленим інструментам діяльності органів державного управління. І. М. Пахомов визначав акти державного управління, закріплені у Конституції таким чином:

- постанови Ради Міністрів – це підзаконні приписи, що встановлюють обов'язкові правила або регулюють конкретні правові відносини з найбільш суттєвих питань з числа предметів їх ведення, що потребують

колективного обговорення, володіють вищою юридичною силою порівняно з актами інших органів державного управління, підписуються Головою Ради Міністрів або одним із його заступників чи управляючим справами Ради Міністрів;

- розпорядження Ради Міністрів – це підзаконні приписи, що володіють вищою юридичною силою порівняно з актами інших органів державного управління, встановлюють обов'язкові правила або регулюють конкретні правові відносини з таких питань з числа предметів їх ведення, які дозволяються в оперативному порядку одноособово Головою Ради Міністрів або одним з його заступників [10].

В подальшому автор аналогічно визначав рішення та розпорядження виконавчих комітетів місцевих рад, що не дозволяло зрозуміти їх відмінності від постанов і розпоряджень Ради Міністрів [11, с. 26]. Цю спробу здійснив В.В. Копейчиков.

Він зазначав, що акти місцевих рад – це акти державної влади, які поряд з радянськими законами та актами вищестоящих органів влади і управління визначали напрями роботи підпорядкованих місцевій раді державних органів. Це витікало із конституційного положення про керівництво Радами діяльності підпорядкованих їм органів управління. На підставі і для виконання рішень місцевої Ради нищестоящі органи приймали свої правові акти [12, с. 8].

Рішення приймалися з найбільш суттєвих питань. Районна Рада депутатів трудящих розглядала і затверджувала плани господарського та культурного будівництва району і забезпечувала їх виконання, розглядала та затверджувала бюджет району, звіт про виконання бюджету, керувала розвитком підвідомчих їй промислових підприємств та здійснювала інші функції у сфері освіти, охорони здоров'я, комунального господарства, сільського та дорожнього будівництва, охорони державного порядку та прав громадян [12, с. 9]. Із зазначених положень зрозуміло, що місцеві ради виконували функції органів місцевого самоврядування, але вони були одним із способів реалізації державної влади.

До правових актів місцевих органів державного управління В. В. Копейчиков відносив рішення і розпорядження виконавчих

комітетів (акти загальної компетенції) та накази й інструкції начальників управлінь та відділів (акти спеціальної компетенції) [12, с. 10].

Порівнюючи акти місцевих органів державної влади та акти місцевих органів державного управління, науковець робив висновок, що рішення місцевих рад разом із законами та постановами вищих органів державної влади створювали необхідну правову базу для наступної діяльності органів державного управління. Виходить, що рішення виконавчих комітетів приймалися в розвиток рішень рад та спрямовувались на їх конкретизацію й організацію виконання [12, с. 72].

В.В. Копейчиков проводив класифікацію правових актів управління місцевих органів державної влади та управління. За юридичними властивостями В.В. Копейчиков поділяв їх на нормативні та ненормативні (індивідуальні). Нормативні акти він визначав як акти, що встановлювали правові норми, а саме загальні правила поведінки, яких мали дотримуватися громадяни, посадові особи, державні та громадські організації при вчиненні дій, передбачених цими нормами. Установлені ними правила регулювали певний вид суспільних відносин та стосувалися широкого кола громадян. Ненормативні акти не встановлювали загальних правил; містили приписи, що були адресовані визначеному виконавцю і виконувалися в порядку їх однократного застосування. За своїми юридичними властивостями ненормативні акти були актами застосування норм права до одного з тих конкретних суспільних відносин, які передбачені правовою нормою у типовому вигляді [12, с. 32].

Науковець звертав увагу на вимоги законності, яким повинні були відповідати акти місцевих органів державної влади та управління. До таких вимог він вносив такі: 1) видання упродовженним органом певного виду акта; 2) з питань, що належать до його компетенції; 3) законність змісту акта; 4) видання його в законних цілях; 5) додержання встановленого порядку видання та форми акта [12, с. 86-90].

У своїй праці «Решение местных советов с административной санкцией» (1967) Р.Ф. Васильев розширив розуміння актів місцевих рад. Науковець зосередився на визначенні ознак актів місцевих рад, їх відмінності від цивільно-

правових договорів, актів громадських організацій та інших державних органів. За переконанням автора, акти місцевих рад мали владний характер та були обов'язковими для виконання усіма суб'єктами, яким вони були адресовані через їх видання від імені держави. Рада забезпечувала виконання своїх актів через свою організаторську діяльність, а в разі необхідності примусом держави. Саме це, на думку автора, відрізняло акти місцевих рад від актів громадських організацій. Автор наголошував, що правові акти місцевих рад тягнули настання юридичних наслідків на відміну від матеріально-технічних та організаційних дій [13, с. 14].

Проводячи розмежування між актами місцевих рад та цивільно-правовими договорами, науковець зазначав, що договір, однією із сторін якого був виконавчий комітет місцевої ради, міг бути лише результатом добровільної згоди цих сторін. У свою чергу акти рад приймалися в незалежності від згоди суб'єктів правовідносин. Р. Ф. Васильев підкреслював, що існувала різна відповідальність за видання незаконних актів й укладення незаконних договорів, а також порядок їх скасування [13, с. 16].

Науковець звертав увагу, що правові акти місцевих рад та їх виконавчих комітетів мали одночасно підзаконний та творчий характер. Їх основою та джерелом були акти вищих органів державного управління, які вони розвивали відповідно до умов визначеної території виступаючи одним із засобів їх практичної реалізації на місцях. Акти місцевих рад діяли у межах відповідної ради або її частини. На думку автора, ці ознаки відрізняли акти місцевих рад від актів інших органів державного управління [13, с. 14-15].

М. П. Воронов зазначав, що нормативні акти місцевих рад – це прийняті органами місцевої влади у визначеному порядку з найбільш важливих питань їх компетенції колегіальні, підзаконні рішення, які встановлювали чи відміняли правові норми з метою забезпечення виконання державних і місцевих завдань та мали найбільшу юридичну силу щодо інших актів підвладних радам державних органів. За переконанням вченого ці акти відрізнялися за юридичною формою, характером і змістом суспільних відносин. Вони переважно конкретизували й творчо розвивали



загальні приписи правових актів вищестоящих органів та були підзаконними [14, с. 9].

Поряд з вимогами, які висував В.В. Копейчиков, до актів місцевих органів державної влади та управління, М.П. Воронов додавав ще необхідність та своєчасність здійснення нормотворчості. За переконанням науковця, нормотворча діяльність місцевих рад повинна була бути об'єктивною, відображати реальну дійсність та нагальні потреби суспільного розвитку, своєчасно реагувати на зміни цих потреб, не відставати від них та не випереджувати їх [15].

Ще один радянський вчений, який досліджував акти місцевих рад був В. Ф. Мелашенко. Він відмежовував нормативні та ненормативні акти. Автор зазначав, що нормотворчим актам був властивий правотворчий зміст, нормативний характер їх приписів. Ненормативні акти, за переконанням науковця, були спрямовані на регулювання конкретних відносин [16, с. 11].

В. Ф. Мелашенко висував вимоги до актів місцевих рад, дотримання яких забезпечувало не тільки їх законність, але й реальність, дієвість та ефективність. До цих вимог він відносив загальні вимоги соціалістичної законності, спеціальні вимоги соціалістичної законності та організаційно-технічні вимоги. Їх недотримання призводило до появи так званих дефектних недосконалих актів, серед яких вчений виділяв акти, які були недійсні з моменту їх видання, та оскаржувані дефектні акти. Способом їх приведення у відповідність до вимог законності були скасування, зупинення та зміна [16, с. 25].

Отже, як бачимо більшість науковців відносили до інструментів діяльності органів місцевого самоврядування лише правові акти управління, тобто односторонні владні правові приписи, які підлягали безумовному виконанню і регулювали управлінські відносини тільки по вертикалі. Такий інструмент діяльності як адміністративний договір залишався поза сферою наукового інтересу авторів. Хоча деякі науковців висвітлювали це питання у своїх працях.

У 1928 році вийшла праця К. Сперанської «Про адміністративний договір», в якій авторка ставила питання про те, чи потрібен інститут адміністративних угод у радянській дійсності. Договір визнавався нею універсальним засобом

правового регулювання. Вчена наводила конкретні приклади державно-правових та адміністративних договорів [17].

У зв'язку з належністю усіх засобів виробництва і впровадженням планового господарства, договори між органами державного управління, особливо у сфері народного господарства, були широко розповсюдженими, починаючи з 1923 року, та представляли собою різновид планових договорів між ВРНГ (або його окремими складовими) та НКШС, Наркомпродом та інше.

Такі договори зазвичай укладалися у відповідності до постанов Уряду, Державного плану та інших актів. У 1934-1936 рр. замість генеральних договорів укладалися протокольні угоди, які визнавалися адміністративними актами, а тому вони не породжували цивільно-правових зобов'язань між органами, які його підписали. Після цього ці угоди були замінені адміністративними нормативно-правовими актами позадоговірного характеру [18]. Причиною тому була воєнно-політична ситуація того часу.

У період централізованого жорсткого керування усіма сторонами життя суспільства і держави, існування планової економіки в колишньому СРСР, відсутністю ринкових відносин у народному господарстві повноваження органів державного управління в республіках, краях, містах, районах були дещо специфічними і обмеженими.

Однак з 50-х років можна було зустріти договори між місцевими радами з громадянами, а також між центральними галузевими органами державного управління (генеральні договори господарських відомств) [19]. Почала з'являтися і наукова література про такі види договорів. З 60-х років проблема договорів почала повертати увагу науковців [20; 21; 22].

Широкий резонанс довкола проблем пов'язаних з теорією адміністративного договору визвали роботи Ц.А. Ямпольською та В.І. Новоселова.

Ц. А. Ямпольська ставила питання наступним чином: чи дійсно поняття адміністративного договору неприйнятно в радянських умовах? Далі вона зазначала, що певна нерівність сторін в адміністративному договорі не означала безправ'я однієї сторони, ні можливості вчиняти свавілля для іншої сторони.

Деякі обмеження для громадянина у частині встановлення умов договору могло відшкодуватися підвищеною відповідальністю за виконання цих умов з боку державних органів і конкретних посадових осіб [21].

Як управлінське діяння, яке володіє одночасно і рисами влади-підпорядкування, і юридичного рівноправ'я, характеризував адміністративний договір В.І. Новоселов. До адміністративних договорів автор відносив договори комунально-побутового обслуговування, договори користування громадянами книгами масових бібліотек, трудові договори, договір перевезення у побутовому транспорті та інші [22].

За переконанням В.І. Новоселова, відмінність цих договорів від цивільно-правових полягала в тому, що їх учасники знаходилися не в рівному положенні. Орган управління зберігав владні повноваження, тобто повноваження адміністративного характеру, незважаючи на те, що він мав певні зобов'язання перед своїм контрагентом [22].

Таким чином, інтерес до проблем адміністративного договору проявлявся, як

правило, в періоди демократизації суспільного життя і послаблення директивно-командних начал в економіці і політиці (лібералізація непу, 1960 роки, сучасні умови).

**Висновки.** На підставі вищезазначеного приходимо до висновку, що для дореволюційної епохи були притаманні такі категорії як «адміністративний акт», «адміністративний договір», розподіл влади. Проте після прийняття Конституції у термінологію адміністративного права були введені поняття «форми державного управління», «індивідуальні акти управління», «правові акти державного управління». Як бачимо розробники Основного Закону повністю відмовились від дореволюційного підходу до адміністративного права і створили власний понятійний апарат, який в подальшому вплинув на розвиток адміністративно-правової науки. Слід зазначити, що подібні підходи до інструментів діяльності органів місцевого самоврядування зберігаються і в сучасних умовах розвитку адміністративного права.

#### Список використаних джерел:

1. И. Т. Тарасов Краткій очеркъ науки административного права : конспект лекцій / И. Т. Тарасов. – Ярославль : Типо-литография Р. Флькъ, 1888. – 295 с.
2. Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации : монография / А. Ф. Евтихийев. – Люблин, 1911. – 287 с.
3. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов; вступ. слово В. В. Коноплева. – Симферополь : «Оригинал М» Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. – 512 с.
4. Багмет М. О. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні / М. О. Багмет, В. М. Ємельянов. – II том. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2006. – 292 с.
5. Кобалевский В. Очерки советского административного права / В. Кобалевский. – Х. : Государственное издательство Украины, 1924. – 259 с.
6. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / І. С. Гриценко ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2008. – 428 с.
7. Елистратов А. И. Административное право / А. И. Елистратов. – М. : Государственное издательство, 1929. – 302 с.
8. Про затвердження Конституції (Основного закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки : постанова Надзвичайного XIV Українського З'їзду Рад від 30 січня 1937 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.
9. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / І. В. Патерило ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2015. – 442 с.

10. Пахомов И. Н. К вопросу о юридической природе актов, издаваемых правительством СССР / И. Н. Пахомов // Правоведение. – 1958. – № 2. – С. 37-42.
11. Пахомов И. Н. Правовые акты исполкомов местных советов / И. Н. Пахомов. – Львов : Издательство Львовского университета, 1958. – 92 с.
12. Копейчиков В. В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления / В. В. Копейчиков. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1956. – 99 с.
13. Васильев Р. Ф. Решения местных советов с административной санкцией / Р. Ф. Васильев. – М. : Издательство Московского университета, 1967. – 108 с.
14. Воронов Н. П. Нормотворческая деятельность местных советов депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. П. Воронов ; Харьковский юридический институт. – Х., 1970. – 24 с.
15. Калиновська Т. О. Правові основи системи місцевого самоврядування в працях науковців радянського періоду / Т. О. Калиновська // Держава і право. – Випуск 48. – С. 117-123.
16. Мелашенко В. Ф. Правові акти місцевих рад депутатів трудящих : методична розробка лекції / В. Ф. Мелашенко. – К. : Знання, 1973. – 30 с.
17. Сперанская К. Об административном договоре / К. Сперанская // Вестник Верховного Суда СССР. – 1928. – № 3 (12). – С. 55-61.
18. Кикоть В. А. О договорных формах управления государственными и общественными делами : материалы московского совещания / В. А. Кикоть // Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения. – М. : ВНИИСИ, 1981. – С. 35-42.
19. Мильнер Б. З. К административному договору : материалы московского совещания / Б. З. Мильнер, Е. А. Чижов // Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения. – М. : ВНИИСИ, 1981. – С. 6-8.
20. Яковлева Е. М. Развитие договорных связей государственной промышленности СССР по снабжению и сбыту (1917-1937) / Е. М. Яковлева. – Душанбе : «Ирфон», 1965. – 444 с.
21. Ямпольская Ц. А. О теории административного договора / Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 132-136.
22. Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах / В. И. Новоселов // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 40-45.

### References

1. I. T. Tarasov A Brief Essay on Administrative Law Science : lecture notes / I. T. Tarasov. – Yaroslavl : Publishing House of R. Flik, 1888. – 295 p.
2. A. F. Yevtikhiev Legal Force of Administration Acts : monograph / A. F. Yevtikhiev. – Liublin, 1911. – 287 p.
3. A. I. Yelistratov Fundamentals of Administrative Law / A. I. Yelistratov; foreword by V. V. Konoplev. – Simferopol : “Original M” Crimea Law Institute of Kharkiv National University of Internal Affairs, 2007. – 512 p.
4. M. O. Bahmet History and Practice of Public Administration and Local Self-Government in Ukraine / M. O. Bahmet, V. M. Yemelianov. – II Vol. – Mykolaiv : Publishing House of Petro Mohyla Black Sea State University, 2006. – 292 p.
5. V. Kobalevskii Essay on Soviet Administrative Law / V. Kobalevskii. – Kh. : Gosudarstvennoe izdatelstvo Ukrainy, 1924. – 259 p.
6. I. S. Hrytsenko Establishment and Development of Scientific Views at the Basic Institutes of Domestic Administrative Law : thesis ... of doctor of juridical sciences : 12.00.07 / I. S. Hrytsenko ; Taras Shevchenko National University of Kyiv. – K., 2008. – 428 p.
7. A. I. Yelistratov Administrative Law / A. I. Yelistratov. – M. : Gosudarstvennoe izdatelstvo, 1929. – 302 p.

8. On Approval of the Constitution (Basic Law) of Ukrainian Soviet Socialistic Republic : regulation of Extraordinary XVI Ukrainian Congress of Councils dated January 30, 1937 [Online resource]. – Access : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.

9. I. V. Paterulo Administrative and Legal Tools of Public Administration Activity : thesis ... of doctor of juridical sciences : 12.00.07 / I. V. Paterulo ; Taras Shevchenko National University of Kyiv. – K., 2015. – 442 p.

10. I. N. Pakhomov To the Issue on Legal Nature of Acts Adopted by the Government of the USSR / I. N. Pakhomov // *Pravovedenie (Legal Studies)*. – 1958. – No. 2. – Pp. 37-42.

11. I. N. Pakhomov Legal Acts of Executive Committees of the Local Councils / I. N. Pakhomov. – Lvov : Publishing House of Lvov University, 1958. – 92 p.

12. V. V. Kopeichinkov Legal Acts of Local State Bodies and Administration / V. V. Kopeichinkov. – M. : Gosudarstvennoe izdatelstvo yuridicheskoi literatury, 1956. – 99 p.

13. R. F. Vasiliev Decisions of Local Councils with Administrative Sanction / R. F. Vasiliev. – M. : Publishing House of Moscow University, 1967. – 108 p.

14. N. P. Voronov Normative Activity of Local Councils of People's Deputies from Working Class : synopsis of a thesis for a doctor of juridical sciences : 12.00.02 / N. P. Voronov ; Kharkov Law Institute. – Kh., 1970. – 24 p.

15. T. O. Kalynovska Legal Basics of Local Self-Government System in the Works of Soviet Scholars / T. O. Kalynovska // *Derzhava i pravo (State and Law)*. – Issue 48. – Pp. 117-123.

16. V. F. Melashchenko Legal Acts of Local Councils of People's Deputies from Working Class : methodical lectures / V. F. Melashchenko. – K. : Znannia, 1973. – 30 p.

17. K. Speranskaia On Administrative Agreement / K. Speranskaia // *Vestnik Verkhovnogo Suda SSSR (the Bulletin of the Supreme Court of the USSR)*. – 1928. – No. 3 (12). – Pp. 55-61.

18. V. A. Kikot On Management of State and Public Affairs by Agreements : materials of Moscow congress / V. A. Kikot // *Agreement Forms of Management: Issues and Ways of their Resolving*. – M. : VNIISI, 1981. – Pp. 35-42.

19. B. Z. Milner To the Administrative Agreement : materials of Moscow congress / B. Z. Milner, Ye. A. Chizhov // *Agreement Forms of Management: Issues and Ways of their Resolving*. – M. : VNIISI, 1981. – Pp. 6-8.

20. Ye. M. Yakovleva Development of Agreement-Based Connections of the State Industry of the USSR on Supply and Sale (1917-1937) / Ye. M. Yakovleva. – Dushanbe : "Irfon", 1965. – 444 p.

21. Ts. A. Yampolskaia On the Theory of Administrative Agreement / Ts. A. Yampolskaia // *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. – 1966. – No. 10. – Pp. 132-136.

22. V. I. Novoselov To the Issue on Administrative Agreements / V. I. Novoselov // *Pravovedenie (Legal Studies)*. – 1969. – No. 3. – Pp. 40-45.