

Артеменко І. А.,
кандидат юридичних наук, доцент
Одеського державного університету внутрішніх справ

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

TYPES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE RELATIONS WITH THE LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

У статті досліджено органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративно-процесуального права, що наділені власними та делегованими повноваженнями на підставі закону, адміністративного рішення чи адміністративного договору. Виокремлено види адміністративно-процесуальних правовідносин за участю органів місцевого самоврядування, що виникають у сфері публічного управління, адміністративно-деліктних правовідносин та адміністративно-судочинських правовідносин.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративно-процесуальні відносини, управлінський процес, адміністративний деліктний процес, адміністративний судовий процес.

В статье исследованы органы местного самоуправления как субъекты административно-процессуального права, наделённые собственными и делегированными полномочиями на основании закона, административного решения или административного договора. Выделены виды административно-процессуальных правоотношений с участием органов местного самоуправления, возникающих в сфере публичного управления, административного судопроизводства и административно-деликтных правоотношений.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, административно-процессуальные отношения, управленческий процесс, административный деликтный процесс, административный судебный процесс.

In the article the local governments as subjects of administrative and procedural law, endowed with its own and delegated authority under the law, an administrative decision or an administrative contract. Obtained kinds of administrative and legal proceedings with the participation of local authorities, resulting in the field of public administration, administrative proceedings and administrative tort relationships.

Key words: local government, administrative and procedural relationship management process, administrative tort process, administrative lawsuit.

Постановка проблеми. У Конституції України встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140) [1]. Виходячи з цих конституційних положень у системному зв'язку з положеннями ст. 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, можна дійти висновку про політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено в Конституції і законах України. Такі самі положення закріплено в ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу;

повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними [2].

Системний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. першої ст. 10, ст. 16, 17, 18, 25, 26 та інших) свідчить, що органи місцевого самоврядування під час вирішення питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу.

Отже, адміністративно-процесуальні відносини за участю органів місцевого самоврядування характеризуються багатоаспектною і багатовекторною сферою розгляду і вирішення індивідуальних справ публічного значення, різноманітністю проваджень в управлінській сфері [3, с. 75].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу досліджуваної проблематики становлять праці вчених-юристів, які досліджували проблеми розвитку науки адміністративного процесу: В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.М. Бандурка, О.А. Банчук, В.М. Бевзенко, Е.Ф. Демський, О.В. Джафарова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбіда, В.К. Матвійчук, Р.С. Мельник, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, Н.Б. Писаренко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, М.М. Тищенко, М.І. Цуркан та ін.

Актуальність нашої наукової статті ґрунтується на потребі виокремлення видів адміністративно-процесуальних відносин органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Насамперед зазначимо, що органи місцевого самоврядування мають повноваження бути активним учасником адміністративно-процесуальних правовідносин, які виникають у соціально-культурній, економічній, адміністративно-політичній та інших публічних сферах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4, с. 149]. У цьому випадку ми можемо констатувати регуляторний вплив адміністративно-процесуального права. Саме через норми адміністративно-процесуального права можна забезпечити захист прав, законних інтересів громадян у сфері державного управління. Оскільки норми адміністративно-процесуального права, виступаючи регулятором суспільних відносин у сфері державного впливу на вирішення конкретних адміністративних справ з реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, а органи владних повноважень, здійснюючи відповідні провадження, слугують інтересам громадян [3, с. 12].

Таким чином, соціальне призначення адміністративно-процесуального права виражається в конструкції правових норм, спрямованих на забезпечення реальної можливості реалізації та захисту в адміністративному, а в необхідних випадках й в судовому порядку прав і законних інтересів фізичної чи юридичної особи [3, с. 12–13].

Отже, органи місцевого самоврядування є самостійним суб'єктом адміністративно-процесуального права, які наділені владними повноваженнями шляхом делегування на підставі закону, адміністративного рішення чи адміністративного договору.

Делегування повноважень варто розглядати як один зі способів встановлення компетенції місцевих органів публічної влади, що є важливим організаційно-правовим інститутом децентралізації публічної влади та має велике значення для всіх процесів побудови правової держави і, зокрема, для підвищення ефективності діяльності системи місцевих органів публічної влади [5].

Чинна Конституція та законодавство України передбачають використання різних правових засобів «перерозподілу» повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, до яких належать, зокрема, «надання» (наділення) та «делегування» повноважень. Проте їх правове регулювання нині має значні вади, пов'язані з відсутністю чіткого розмежування цих понять та правової природи «наданих» та «делегованих» повноважень. У зв'язку з цим доцільно відзначити, що згадані поняття досить чітко розмежовуються на теоретичному рівні. Надання повноважень характеризується як односторонній акт, який законодавчо закріплюється і полягає у вилученні повноважень із компетенції одного суб'єкта на користь іншого. Принципова ж відмінність «делегування» повноважень від

«надання» полягає у тому, що орган передає повноваження, які йому надані законом, за власним рішенням (тобто це є правом, а не обов'язком органу, що делегує повноваження). Делегування є двостороннім актом і передбачає згоду суб'єкта, якому делегуються повноваження, на їх виконання. При цьому вважається, що делегування повноважень має супроводжуватися передачею відповідних матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення [6].

Як наголошує А.О. Новак, юридична природа делегування повноважень характеризується такими рисами: акт про делегування повинен обов'язково прийматися делегуючим органом; делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, орган не може делегувати більше, ніж має сам; право делегувати повноваження повинно бути закріплено в законі; після делегування повноважень компетенція делегуючого органу не змінюється, компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок останніх; делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відізані; якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття юридичного акта, компетенція органу, якому делегувались повноваження, звужується автоматично; якщо повноваження делегуються на невизначений строк, то орган, що делегував повноваження, може в будь-який час припинити делегування; переделегування повноважень не допускається тому, що це суперечить намірам органу, який делегував повноваження. Акт про делегування повинен чітко визначати предмет і обсяг делегування, перелік повноважень, принципи і критерії, яких необхідно дотримуватися під час їх виконання, форму контролю за здійсненням цих повноважень [7, с. 177–178].

У цьому випадку ми можемо констатувати розмитість визначення складу делегованих повноважень та відсутність чіткого закріплення прав і обов'язків суб'єктів, які можуть делегувати повноваження і які повинні їх виконувати.

Посилення значення управлінських відносин дедалі частіше пов'язано з використанням такої адміністративно-правової форми діяльності, як укладення договорів, що зумовлено такими факторами: виділення місцевого самоврядування як самостійної ланки управління, органи якої уповноважені самостійно вирішувати питання місцевого значення, володіти і розпоряджатися комунальною власністю; надання права органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування делегувати повноваження один одному; перехід від жорстких методів управління до гнучких способів державного регулювання; переведення економіки України на ринкові відносини; недосконалість чинного законодавства і необхідність його вдосконалення, усунення прогалин у ньому [5].

Із метою упорядкування делегування владних повноважень та забезпечення ефективної передачі та виконання делегованих повноважень органів вико-

навчої влади та органів місцевого самоврядування на підставі договору законодавцем було розроблено проект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [6].

Наділення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування правом делегувати повноваження стимулює укладання адміністративних договорів у цій сфері, що є об'єктивною необхідністю, а не їхньою примхою. Процедура і випадки укладання таких договорів не зовсім чітко визначені в законодавстві, але, як ми бачимо, є спроби врегулювати цю ситуацію [5].

Звернення до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [8] дає можливість вказати, що узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі «угод» щодо регіонального розвитку. Їх стимулююча функція полягає в тому, що відносини між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо регіонального розвитку будуються на якісно новій – договірній основі. Розвиток такого виду адміністративних договорів в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є перспективним і прогресивним.

Трансформуючи загальні позиції щодо сутності адміністративного договору, що сформульовані Р.С. Мельником, варто визначити, що про делегування повноважень на підставі адміністративного договору необхідно вести мову в тих випадках, коли: він спрямований на реалізацію норм адміністративного права та, відповідно, виникнення (зміну, припинення) адміністративно-процесуальних відносин; покладені ним зобов'язання або розпорядження, які реалізуються в його межах, мають адміністративно-правовий характер. З огляду на це адміністративним вважається договір: що спрямований на реалізацію адміністративно-правової норми; який містить зобов'язання видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію; що має своєю основою закріплені нормами адміністративного права обов'язки або права приватної особи.

Враховуючи те, що сьогодні не існує спеціального нормативного акта з питань адміністративно-договірної форми діяльності органів місцевого самоврядування, спираючись на теоретичні напрацювання вчених, варто назвати загальні юридичні передумови адміністративного договору щодо делегування повноважень органів місцевого самоврядування: адміністративний договір є інструментом діяльності публічної адміністрації, спрямованим на врегулювання конкретного випадку, а тому ним не можуть встановлюватися норми права, тобто загальнообов'язкові правила поведінки у сфері публічного адміністрування; адміністративний договір може укладатися лише в межах компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації; адміністративний договір може укладатися лише в

тому випадку, коли нормативний акт не вимагає від суб'єкта публічної адміністрації діяти в іншій формі; адміністративний договір може з'явитися лише в добровільному порядку, тобто шляхом погодження волі його сторін; адміністративний договір має укладатися винятково в письмовій формі; у разі якщо адміністративний договір зачіпає інтереси третіх осіб, такі особи мають погоджувати його зміст.

У межах статті варто вказати про надання адміністративних послуг органів місцевого самоврядування, що становлять собою певну групу адміністративно-процесуальних правовідносин у межах управлінського процесу.

Варто зазначити, що Закон України «Про адміністративні послуги» [9] витриманий у стилі служіння громадянам з боку держави, а його найбільшим досягненням є норми, якими регламентовано організацію роботи центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Створення ЦНАПів сьогодні є ключовим моментом реформи місцевого самоврядування. Оптимальний перелік адміністративних послуг в ЦНАП залежить від інституційної спроможності громади. Якщо йдеться про громади на базі міст, то очевидно, що ЦНАП у таких громадах повинні надавати максимальний спектр послуг [10].

Зокрема, до базових адміністративних послуг можна віднести послуги з реєстрації актів громадянського стану, місця проживання і видачі (обміну) паспортних (ідентифікаційних) документів, нерухомості, суб'єктів господарювання, транспортних засобів та видачі (обміну) посвідчень водія тощо. Тобто послуги, з отриманням яких протягом життя зіштовхується більшість громадян [10].

Враховуючи значний обсяг адміністративних послуг, проблематику децентралізації необхідно розглянути з акцентом на ключові послуги, яких потребують громадяни. Так, сьогодні органами місцевого самоврядування вже надаються такі послуги: реєстрація місця проживання особи та зняття з реєстрації місця проживання особи (з 4 квітня 2016 р. Державна міграційна служба припинила свої повноваження); реєстрація нерухомого майна та реєстрація юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців (територіальні органи юстиції припинили відповідні повноваження з 30 квітня 2016 р.); отримання інформації з Державного земельного кадастру; реєстрація декларацій у сфері будівництва, видача документів у сфері дозвільної діяльності.

Крім цього, у багатьох ЦНАПах забезпечено доступ до додаткових супутніх послуг. Таким чином, можна говорити про практичну реалізацію одного з принципів надання адміністративних послуг, а саме їх територіальну доступність та зручність [10].

Особливістю адміністративних послуг у контексті децентралізації є те, що Кабінет Міністрів у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні значну увагу приділив визначенню критеріїв, які мають входити до стандартів надання адміністративних послуг та відповідно до яких оцінюватиметься якість їх надання, що має гарантувати суб'єктам отримання

адміністративних послуг стабільність та прозорість законодавства у сфері адміністративних послуг [11].

Можна підсумувати, що переваги від нових форм надання адміністративних послуг, зокрема, створення ЦНАПів, виникли не лише в громадян та бізнесу (це стосується насамперед зручності та доступності послуг). Позитивні моменти для керівництва міста та працівників органів влади є не менш вагомими, а саме: задоволені громадяни, упорядковані умови праці, раціональні процедури ухвалення рішень, мінімізація умов для корупції та зловживань, покращений інвестиційний клімат [10].

Водночас органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративно-процесуального права наділені законодавчо визначеним обсягом публічних повноважень, вирішують завдання та виконують функції публічного змісту, вступають в адміністративно-процесуальні відносини, які виникають як всередині самого органу місцевого самоврядування, так і між ними та іншими суб'єктами [4, с. 149].

Наголосимо, що відносини всередині системи органів місцевого самоврядування урегульовані Законом України «Про місцеве самоврядування» [12] й частково – тими нормативними актами, які описують особливості здійснення повноважень іншими учасниками адміністративно-процесуальних відносин, до яких можуть долучатися органи місцевого самоврядування.

У зв'язку із зазначеним органи місцевого самоврядування беруть участь в адміністративно-процесуальних відносинах подвійного характеру:

– внутрішніх адміністративно-процесуальних відносинах, які охоплюють дії щодо формування та функціонування органів місцевого самоврядування, включаючи визначення їх організаційної структури; підбір, розстановку, навчання та виховання персоналу, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення, постановку поточних та перспективних завдань, здійснення повсякденного керівництва та контролю за їх виконанням;

– зовнішніх адміністративно-процесуальних відносинах, які залежно від компетенції органів місцевого самоврядування поділяються на правозастосовні, нормотворчі, установчі та контрольні.

Здійснення органами місцевого самоврядування владно-публічних повноважень у різних сферах суспільно-державного життя, вчинення відповідних дій та ухвалення рішень є свідченням того, що вони у відповідній процесуальній формі можуть виступати учасниками адміністративного судочинства [13, с. 418]. Виходячи зі змісту правовідносин, які складаються з приводу участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві, останнє можна визначити як вчинення органом чи посадовою особою місцевого самоврядування процесуальних дій в адміністративному судочинстві на підставі повноважень, наданих матеріальним законом, що визначає правовий статус відповідного державного органу, з метою реалізації цих повноважень у процесуальному порядку та забезпечення законності [14, с. 6–7].

У свою чергу, органи місцевого самоврядування як учасники адміністративного судочинства мають право приймати як позивач, відповідач, треті особи та представники сторін [14, с. 6–7].

Серед досліджуваних видів адміністративно-процесуальних відносин за участю органів місцевого самоврядування варто назвати адміністративно-деліктні. Із цього приводу Д.М. Лук'янець вважає, що такі відносини утворюють власне деліктні відносини (відносини адміністративного правопорушення), відносини адміністративного розслідування, відносини попереднього розгляду матеріалів справи про адміністративні правопорушення, відносини об'єктивної адміністративної відповідальності, відносини суб'єктивної адміністративної відповідальності [15, с. 17].

Так, в ст. 213 КУпАП закріплено органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, серед яких адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад та виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та їх посадові особи.

Адміністративно-деліктна юрисдикція адміністративних комісій характеризується тим, що: 1) полягає виключно у розгляді справ про адміністративні правопорушення та винесенні у них відповідної постанови; 2) має колегіальний характер; 3) пов'язана з розглядом справ про адміністративні проступки, які скоєні в різних сферах суспільного життя; 4) пов'язана з розглядом адміністративних проступків, які характеризуються незначним ступенем суспільної небезпеки [16, с. 139].

Варто погодитись із думкою Р.В. Миронюка, що є недоцільним наділення адміністративно-юрисдикційними повноваженнями виконавчих комітетів міських рад, оскільки це є питанням їх внутрішньої організаційної діяльності, відповідно до якої вони колегіально ухвалюють рішення про створення постійних та тимчасових комісій для розгляду тих чи інших питань життєзабезпечення селища, села чи міста, у тому числі це стосується створення постійно діючих адміністративних комісій. У зв'язку з цим варто підтримати позицію Р.В. Миронюка про виключення п. 2 ст. 213 КУпАП та ст. 219 КУпАП щодо позбавлення адміністративно-юрисдикційних повноважень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад [17, с. 102].

Отже, досліджувана система адміністративно-деліктних правовідносин надає можливість констатувати про наявність такої групи адміністративно-процесуальних правових норм, які спрямовані на охорону прав, свобод та інтересів суб'єктів адміністративних правовідносин.

Висновки. Таким чином, органи місцевого самоврядування є суб'єктом адміністративно-процесуального права, що наділені власними та делегованими повноваженнями на підставі закону, адміністративного рішення чи адміністративного договору, виступають регулятором суспільних відносин у сфері державного впливу на вирішення конкретних адміністративних справ із реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних

інтересів юридичних осіб і, здійснюючи відповідні провадження, слугують інтересам громади.

Варто назвати складники адміністративно-процесуальних відносин органів місцевого самовряду-

вання: управлінські адміністративно-процесуальні відносини; судочинні адміністративно-процесуальні відносини; деліктні адміністративно-процесуальні відносини.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/994_036/paran23#n23.
3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посіб.] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
4. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
5. Мандюк О. Передумови становлення договірного регулювання управлінських правовідносин / О. Мандюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3427>.
6. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : висновок до проекту Закону України від 1 лютого 2008 р. № 1472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31553&pf35401=122279>.
7. Новак А.О. Окремі питання визначення правової природи делегованих повноважень органів місцевого самоврядування / А.О. Новак // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 27. – С. 173–186.
8. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2850-15>.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
10. Маркевич О. Адміністративні послуги в контексті децентралізації / О. Маркевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/insh/administrativni-poslugi-v-konteksti-decentralizaciyi.html>.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-%D1%80>.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : [моногр.] / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
14. Артеменко І.А. Органи місцевого самоуправління як учасники адміністративного судопроизводства в Україні: проблеми сьогодення / І. А. Артеменко // *Legea si Viata*. – № 10/2(298). – 2016. – С. 3–7.
15. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [моногр.] / Д.М. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
16. Бердник В.С. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій за адміністративно-деліктним законодавством України / В.С. Бердник // *Публічне право*. – № 3(7). – 2012. – С. 191–195.
17. Миронюк Р.В. Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу: теорія та практика реалізації : [моногр.] / Р.В. Миронюк. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 396 с.