

15. Виконавча влада і адміністративне право / ред. В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.

16. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

17. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

УДК 352.07:41

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ACTS OF ORGANS OF LOCAL GOVERNMENT

Кириченко Ю.М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри правового забезпечення

господарської діяльності факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ

В статті досліджено наукові позиції щодо розуміння адміністративно-правових актів органів місцевого самоврядування. Акцентовано увагу, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні (індивідуальні) акти. Запропоновано власне розуміння індивідуальних адміністративних актів органів місцевого самоврядування та виокремлено їх ознаки.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, територіальна громада, правовий акт, нормативний акт, індивідуальний адміністративний акт.

В статье исследованы научные позиции относительно понимания административно-правовых актов органов местного самоуправления. Акцентируется внимание, что органы местного самоуправления, решая вопросы местного значения, представляя общие интересы территориальных общин сел, поселков и городов, принимают нормативные и ненормативные (индивидуальные) акты. Предложено собственное понимание индивидуальных административных актов органов местного самоуправления и выделены их признаки.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, территориальная община, правовой акт, нормативный акт, индивидуальный административный акт.

The article analyzes the scientific positions regarding the understanding of the administrative and legal acts of local self-government bodies. The attention is paid to the fact that local self-government bodies, while addressing issues of local importance, representing the common interests of territorial communities of villages, settlements and cities, adopt normative and non-normative (individual) acts. The actual understanding of individual administrative acts of local self-government bodies is proposed and their characteristics are outlined.

Key words: bodies of local self-government, territorial community, legal act, normative act, individual administrative act.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день постає необхідним запровадження нової ідеології функціонування органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади щодо забезпечення реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. В своїй повсякденній діяльності органи місцевого самоврядування вирішують значне коло питань, які стосуються: соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, фінансів і цін, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, будівництва, сфери освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, сфери регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, сфери соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо. З метою реалізації вище-

зазначених повноважень, вимагається від органів місцевого самоврядування прийняття відповідних адміністративно-правових актів, які будуть спрямовані на захист прав та інтересів територіальної громади.

Стан дослідження. Науково-теоретичним підґрунтям дослідження адміністративно-правових актів органів місцевого самоврядування становлять наукові праці вчених, а саме: В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової, О. М. Бандурки, О. А. Банчука, В. М. Бевзенка, Е. Ф. Демського, О. В. Джафарової, В. К. Матвійчука, Р. С. Мельника, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепелюка, Н. Б. Писаренко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, М. М. Тищенко, М. І. Цуркана та ін. Мета даної статті полягає в тому, щоб на підставі наукових напрацювань з'ясувати ознаки та виокремити види адміністративних актів органів місцевого самоврядування, а також вказати на особливості процедури прийняття останніх.

Виклад основного матеріалу. Органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такі ж положення закріплені у статті 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 із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними [1]. В той же час, аналіз положень ст. 144 Конституції України [2] та ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] дає можливість вказати, що межах своїх повноважень органами місцевого самоврядування приймаються нормативні та інші акти у формі рішень.

У зв'язку із зазначеним, варто вести мову про те, що акти органів місцевого самоврядування в процесі реалізації публічно-владних повноважень, установлюючи спосіб поведінки, зразок певних відносин, утворюючи критерії оцінки поведінки як правові або неправові через норми імперативного, диспозитивного або рекомендаційного характеру, не тільки реалізують право на місцеве самоврядування, але й виражають акт офіційної публічно-владної самоврядної відповіді на соціальні очікування місцевих жителів, потребу в регулюванні певних відносин [4, с. 76]. Крім того, останні повинні максимально передбачати свободу вибору суб'єктів місцевого самоврядування щодо самостійного та під особисту відповідальність розв'язання питань місцевого значення. Цей зв'язок публічно-владної волі та соціальної значущості актів місцевого самоврядування, ступінь віднесеності їхніх норм до системи регулятивних та поведінських механізмів у системі публічно-владних відносин є відмітною рисою нормативно-правового регулювання в умовах місцевого самоврядування [4, с. 76].

У цьому сенсі комплексний аналіз норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] дає можливість дійти висновку, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. Такий висновок узгоджується із правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у рішенні від 16.04.2009 № 7-рп/2009, відповідно якого, до нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи

юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію [1].

У зв'язку із зазначеним, доречно вказати, що нормативні та ненормативні (індивідуальні) адміністративні акти органів місцевого самоврядування мають певні спільні ознаки, зокрема становлять зовнішнє вираження волі певної територіальної громади та породжують певні процесуальні наслідки [5, с. 249].

У продовження сказаного слід навести позицію К.І. Наумової, яка у своєму дисертаційному дослідженні доводить, що нормативно-правові акти місцевих рад мають певні особливості порівняно із актами (ненормативними) інших органів місцевого самоврядування, обумовлені представницькою та колегіальною природою органів місцевого самоврядування, що їх приймають, а саме: 1) самостійне вирішення територіальною громадою багатьох питань місцевого значення вкрай ускладнене чи взагалі неможливе без прийняття відповідних нормативно-правових актів місцевих рад; 2) нормативно-правові акти місцевих рад констатують волю населення, опосередковано виражають волю територіальної громади; 3) нормативно-правові акти місцевих рад мають вищу юридичну силу щодо актів інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що зумовлено провідним місцем місцевих рад у системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування України; 4) для нормативно-правових актів місцевих рад характерний особливий процедурно-процесуальний порядок прийняття (на сесіях місцевих рад, що забезпечує реалізацію принципу колегіальності в обговоренні та прийнятті рішень) та набрання чинності; 5) нормативно-правові акти місцевих рад мають здатність виконувати широке коло функцій [6, с. 109-110].

У продовж зазначеному, нормативні акти органів місцевого самоврядування характеризуються такими ознаками: вони видаються в установленому законом порядку органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами; вони містять правові норми (загальнообов'язкові правила поведінки); вони є неперсоніфікованими, тобто обов'язковими до невизначеного кола осіб; розраховані на багаторазове застосування; мають локальний характер, тобто розповсюджуються на ту територію, в якій діє компетенція органів місцевого самоврядування [7, с. 81].

Ведучи мову про ненормативний акт, тобто індивідуальний адміністративний акт органів місцевого самоврядування, ми будемо виходити із того, що останній спрямовано на вирішення індивідуально-конкретної справи, яка пов'язана із реалізацією прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих фізичних та юридичних осіб, а також захисту зазначених прав у випадках їх порушення.

На факт того, що індивідуальний адміністративний акт органів місцевого самоврядування спрямовано на вирішення індивідуально-конкретної справи, знаходимо підтвердження в правових позиціях вчених-адміністративістів, та під час аналізу положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

На підтвердження зазначеного, варто навести позицію вчених з цього питання. Так, В.М. Кампо зазначає, що індивідуально-правові акти місцевих рад є юридичними фактами, на підставі яких у фізичних осіб та юридичних осіб приватного права виникають, змінюються або припиняються конкретні права та обов'язки [8]. Мандюк О.О. під індивідуальним адміністративним актом розуміє одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації. Основними ознаками індивідуального адміністративного акта на думку вченого є: односторонність, індивідуальність (конкретність), зовнішня дія, породження правових наслідків, приймається адміністративним органом [9, с. 7]. Достатньо вираженою виглядає позиція А.О. Неугоднікова, який пропонує під індивідуальним адміністративним актом розуміти правовий акт, прийнятий в ході адміністративного процесу уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації в межах наданої йому законом компетенції, що виражає його волю, адресований конкретним суб'єктам і який тягне виникнення, зміну або припинення персоніфікованого правовідношення [10, с. 207]. Такий висновок віддзеркалює особливості індивідуального адміністративного акту, який спрямовано на вирішення конкретної справи і виражає конкретне розпорядження.

В. О. Хоменко зауважує, що під адміністративним актом слід розуміти будь-яке рішення органу місцевого самоврядування, яке має зовнішню спрямованість і приймається з метою врегулювання конкретного випадку в сфері місцевого самоврядування [7, с. 88]. В той же час, В. О. Хоменко до ознак адміністративного акта, який приймається органом місцевого самоврядування, пропонує віднести такі: 1) його прийняття органами місцевого самоврядування; 2) його зовнішня спрямованість. Акцент на зовнішній дії адміністративного акта дозволяє відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів, наприклад, щодо вирішення організаційних питань всередині органу місцевого самоврядування; 3) його спрямованість на вирішення конкретного випадку індивідуальної справи. Відповідна ознака означає, що рішення органу місцевого самоврядування приймається з метою виникнення конкретних правових наслідків, що проявляється у виникненні, зміні чи припиненні прав і обов'язків особи, а також на врегулювання конкретної ситуації у певній справі; 4) його прийняття у сфері місцевого самоврядування, що свідчить про належність цього акта до акту публічного права. Це пов'язано з тим, що місцеве самоврядування покликане вирішувати питання місцевого значення, що досягається за допомогою застосування норм публічного права [7, с. 87-88]. На підставі виокремлених В. О. Хоменком ознак адміністративного акта, який приймається органом місцевого самоврядування, можемо говорити, що науковцем акцентується увагу саме на індивідуальному адміністративному акті, який спрямовано на вирішення індивідуальної, кон-

кретної справи в межах повноважень органів місцевого самоврядування.

І.А. Артеменко ретельно та всебічно у своїй науковій праці дослідив адміністративні акти органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-процесуального права через призму правотворчої діяльності, що спрямована на досягнення таких основних цілей: регулювання питань організації місцевого самоврядування; регулювання здійснення окремих державних повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування; оновлення нормативно-правової бази відповідно до суспільно-політичних, економічних та правових змін; систематизація чинних правових актів. Все вищезазначене сприяло виокремленню науковцем основних ознак адміністративних актів органів місцевого самоврядування: публічно-правовий, індивідуальний, зовнішній характер; наявні правові наслідки прийняття і дії; має офіційну форму письмового документу; може бути оскаржений; метою прийняття є задоволення інтересів територіальної громади [5, с. 265-266].

В той же час, аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] дає можливість виокремити основні індивідуальні адміністративні акти за участю органів місцевого самоврядування: погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності (пп. б ст. 29); надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» (пп. 1 п. б ст. 31); погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення (пп. 4 п. б ст. 33); підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (пп. 8 п. б ст. 33); погодження проектів землеустрою (пп. 9 п. б ст. 33); надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону (пп. 13 п. б ст. 33); розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності (пп. 4 п. б ст. 38) тощо.

Поряд із зазначеним, спираючись на наукові здобутки вчених-адміністративістів варто вказати класифікаційні критерії адміністративних актів органів місцевого самоврядування, оскільки це в деякій мірі дозволяє більш точно визначити характерні ознаки, які притаманні адміністративним актам органів місцевого самоврядування та визначити їх правову природу: 1) залежно від характеру юридичних наслідків, які вони мають по відношенню до особи щодо якої видаються: акти, які уповноважують особу на вчи-

нення певних дій; акти, які накладають на особу певний юридичний обов'язок; акти, які тимчасово обмежують певне суб'єктивне право; акти, які сприяють поновленню порушених раніше органом місцевого самоврядування суб'єктивних прав і законних інтересів особи; 2) залежно від характеру волевиявлення органу місцевого самоврядування, який приймає адміністративний акт: ті, які містять вимогу, наприклад, рішення місцевої ради про прибирання території у вихідний день; ті, які сприяють виникненню, зміні або припиненню певних правовідносин, наприклад, надання дозволів (щодо зміни цільового призначення земельної ділянки); 3) залежно від кола суб'єктів, на яких розповсюджується дія акта: односторонньої дії; двосторонньої або трьохсторонньої дії; 4) за об'єктом спрямування: індивідуальні; ситуаційні; речові; 5) залежно від змісту розпорядження, що містяться в адміністративних актах: наказові адміністративні акти; правовстановлюючі адміністративні акти; підтверджуючі адміністративні акти; 6) залежно від впливу на приватних осіб: обтяжуючі адміністративні акти; сприяючі адміністративні акти [7, с. 89-91; 5, с. 254-255; 11, с. 266-268].

На підставі викладеного, варто вести мову, що індивідуальні адміністративні акти виступають

юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну або припинення конкретних правовідносин і, відповідно, створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб, а також можуть бути підставою для підготовки та прийняття інших індивідуальних адміністративних актів, підставою для укладання адміністративних договорів, вчинення адміністративними органами певної діяльності тощо [9, с. 81-88].

Висновок. На підставі викладеного, під індивідуальним адміністративним актом органів місцевого самоврядування варто розуміти рішення (розпорядження) органу місцевого самоврядування, яке видане в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, що виражає його волю, адресований певним суб'єктам і спрямовано на регулювання конкретної життєвої ситуації, та тягне виникнення, зміну або припинення конкретних правовідносин. Ознаками індивідуального адміністративного акту є: прийняття органом місцевого самоврядування; вирішення конкретної життєвої ситуації; зовнішня спрямованість; наявні правові наслідки прийняття і дії; має офіційну форму письмового документу; може бути оскаржений.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування): рішення Конституційний Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/v007p710-09>.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Батанов О. В., Бесчастний В. М., Делія Ю. В. Правові акти місцевого самоврядування: нариси про юридичну природу: моногр. Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2010. 234 с.
5. Артеменко І. А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. О., 2017. 433 с.
6. Наумова К.І. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2017. 255 с.
7. Хоменко В. О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 220 с.
8. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 23.04.2009 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/na07d710-09/para2#n2>.
9. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Л., 2017. 214 с.
10. Неугодніков А.О. Специфіка правових актів індивідуальної дії. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 45. С. 204-207.
11. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / [Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко]; за заг. ред. Р. С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.