

*Кириченко Ю. М.,**доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри правового забезпечення господарської діяльності
факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ

Анотація. У статті надано авторське визначення адміністративних актів органів місцевого самоврядування, під яким запропоновано розуміти юридичне волевиявлення суб'єкта місцевого самоврядування нормативного або індивідуального характеру, прийняте в установленому порядку в межах компетенції органу місцевого самоврядування або його посадової особи, за допомогою якого вирішуються питання місцевого значення.

Автором визначено загальні риси адміністративних актів муніципальних органів, а також з'ясовано властивості окремих їх видів. Сформульовано специфічні ознаки адміністративного акта органу місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що акти органів місцевого самоврядування утворюють єдину систему правових актів, які діють у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що дало змогу визначити їх місце в системі українського законодавства, упорядкувати й класифікувати їх розмаїття за багатьма критеріями (за юридичними властивостями, за суб'єктами нормотворчості, за часом дії, за способом прийняття, за формою тощо).

Особливу увагу приділено характеристиці нормативних і ненормативних (індивідуальних) адміністративних актів органів місцевого самоврядування. З'ясовано, що нормативні акти місцевого самоврядування належать до єдиної системи нормативно-правових актів України, за юридичною природою вони є підзаконними нормативно-правовими актами, яким притаманні загальні риси останніх, водночас їм властиві й специфічні ознаки, зумовлені конституційною природою місцевого самоврядування, серед яких виділено такі: 1) метою прийняття таких нормативних актів є вирішення питань місцевого значення; 2) обмежена сфера дії таких актів територією та колом осіб; 3) ієрархічність нормативних актів органів місцевого самоврядування; 4) особлива процедура скасування цих норм.

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

Адміністративно-правові акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб мають відповідати таким

вимогам, як законність, обґрунтованість, доцільність, ефективність і своєчасність.

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

Постановка проблеми. У повсякденній діяльності органи місцевого самоврядування вирішують значне коло питань місцевого значення, для чого від них вимагається прийняття відповідних адміністративно-правових актів, які будуть спрямовані на реалізацію органами місцевої влади передбачених законодавством повноважень і захист прав і законних інтересів відповідної територіальної громади. Саме в актах, що встановлюють, змінюють, припиняють юридичну справу або вирішують питання місцевого значення, реалізується компетенція органів влади на місцях.

Непростим завданням сьогодні залишається визначення поняття «адміністративний акт». Чинне законодавство України це поняття не вживає, а у вітчизняній адміністративно-правовій науці більшою мірою використовується термін «індивідуальний акт управління» [1, с. 282–283]. Проте вважається за доцільне використання саме терміна «адміністративний акт». І цьому знаходимо підтвердження, оскільки «прикметник «адміністративний» указує на те, що акт виходить від адміністративних органів (на відміну від актів судових чи законодавчих). Термін «адміністративний акт» також знімає смислове навантаження щодо «управлінського» характеру діяльності органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів. Крім того, цей термін дає змогу уникнути конструкції «неправового (неправомірного) індивідуального правового акта управління» [2, с. 16–17].

До того ж варто враховувати намагання України стати членом Євросоюзу та Європейського адміністративного простору, тому є сенс у використанні прийнятної для більшості розвинених європейських країн правової термінології, у тому числі й до вживання категорії «адміністративний акт».

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження адміністративно-правових актів органів місцевого самоврядування становлять наукові праці вчених, а саме: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Е.Ф. Демського, Н.Б. Писаренко, О.П. Рябенко, А.О. Селіванова, В.П. Тимошука та ін.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі наукових напрацювань визначити поняття й ознаки адміністративних актів органів місцевого самоврядування, а також виокремити їх основні види.

Виклад основного матеріалу дослідження. Щодо застосування терміна «адміністративний акт» в українському

законодавстві безсумнівний науковий інтерес викликають положення Адміністративного кодексу УРСР від 12 жовтня 1927 року, який оперував поняттям «адміністративний акт» і зараховував до загальних адміністративних актів інструкції та обіжники, а також обов'язкові постанови. За період існування сучасної України як незалежної держави зроблено декілька спроб розробити законопроекти про нормативно-правові акти, остання з них – Проекти Закону України «Про нормативно-правові акти» від 1 грудня 2010 року № 7409 і від 15 грудня 2010 року № 7409, перший із яких містить поняття нормативно-правового акта як офіційного документа, прийнятого (виданого) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, що встановлює норми права. Питання щодо поняття «адміністративний акт» у цих законопроектах, на жаль, так і не відображено й не вирішено, як і не реалізовано парламентом ідеї щодо прийняття закону про нормативно-правові акти, що й досі очікує на друге читання.

На законодавчому рівні поняття «адміністративний акт» закріплено в Тимчасовому порядку надання державних, у тому числі адміністративних, послуг, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737, що втратив чинність, згідно з яким адміністративний акт визначався як прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи.

Спробу ввести до законодавчого обігу термін «адміністративний акт» на рівні закону зроблено в Проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, а згодом у Проекті Закону України «Про адміністративну процедуру», де під адміністративним актом запропоновано розуміти рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [3].

Аналізуючи визначення адміністративного акта, що міститься в зазначеному Законопроекті, можемо зауважити, що ознаками такого адміністративного акта є передусім те, що він виступає як акт індивідуальної дії, що є результатом розгляду конкретної адміністративної справи певним владним суб'єктом, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи. Проте ці ознаки адміністративного акта в такому розумінні неможливо застосовувати до рішень органів місцевого самоврядування в широкому значенні, дія яких спрямована не на конкретну особу, а на врегулювання різноманітних сфер життєдіяльності населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

З огляду на вищезазначене, доцільно звернутися до зарубіжного досвіду щодо визначення поняття адміністративного акта, зокрема німецького законодавства, відповідно до якого під адміністративним актом розуміється «будь-яке розпорядження, рішення або інша владний захід, що приймає орган управління у сфері публічного права для врегулювання конкретного випадку та який має спрямовану назовні правову дію» [4]. Ця норма дає можливість розглядати адміністративний акт як документ, виданий у формі розпорядження, рішення або іншої владного заходу, що приймається відповідним владним органом з метою врегулювання окремого випадку у сфері публічного права, має зовнішнє спрямування. Тобто воно чітко окреслює межі управління й підкреслює владний характер адміністративного акта та його спрямованість не на внутрішню організацію, а на зовнішнє регулювання певних випадків.

Адміністративний акт є класичним інструментом державного управління в Німеччині, учення про яке посідає ключове

місце в загальній частині німецького адміністративного права, натепер інститут адміністративного акта має значення не лише для матеріального, а й для процесуального адміністративного права Німеччини.

Німецький підхід до поняття адміністративного акта відображено й у законодавстві інших країн, зокрема Естонської Республіки. Так, стаття 4 Адміністративно-процедурного кодексу Естонської Республіки від 25 лютого 1999 року встановлює, що адміністративними актами, які можуть бути оскаржені або опротестовані в адміністративному суді, є розпорядження, накази, рішення, розпорядження або інші правові акти установ, що виконують публічно-правові адміністративні функції, посадових осіб чи інших осіб, що видані для врегулювання окремих випадків у публічно-правових відносинах. Адміністративним актом, за змістом цього Кодексу, є також адміністративний договір, який регулює публічно-правові відносини [5].

Окремі вчені інших держав наголошують, що адміністративний акт може бути й нормативним, й індивідуальним. Цей підхід відображено й у законодавстві Республіки Молдова, яка закріпила на законодавчому рівні поняття як нормативно-правового акта (ст. 2 Закону Республіки Молдова «Про нормативно-правові акти Уряду та інших органів центрального та місцевого публічного управління» [6], так й адміністративного акта, яке міститься в ст. 2 Закону Республіки Молдова «Про адміністративний суд», відповідно до якої адміністративний акт – це одностороннє юридичне вираження волі нормативного або індивідуального характеру органу публічної влади у зв'язку з організацією виконання або виконанням закону. Крім того, у цьому законі до адміністративного акта прирівнюються й адміністративний договір [7].

Отже, досліджуючи поняття адміністративного акта, урахувавши термінологічну багатоманітність щодо його визначення, варто зауважити, що відсутність єдиного уніфікованого підходу викликана передусім відсутністю відповідної законодавчої регламентації цього поняття. І хоча більшість авторів виділяють майже одні й ті самі специфічні риси адміністративних актів, трактування цього поняття не дає можливості чіткого відмежування його від інших форм управлінських дій.

З огляду на вищезазначене, адміністративний акт органу місцевого самоврядування варто розглядати як юридичне волевиявлення суб'єкта місцевого самоврядування нормативного або індивідуального характеру, прийняте в установленому порядку в межах компетенції органу місцевого самоврядування або його посадової особи, за допомогою якого вирішуються питання місцевого значення. До специфічних ознак адміністративного акта органу місцевого самоврядування можна зарахувати: 1) має підзаконний характер; 2) приймається (видається) органом місцевого самоврядування або його посадовою особою, тобто є юридичною формою волевиявлення органу місцевого самоврядування або його посадової особи; 3) має односторонній характер, тобто приймається відповідним владним суб'єктом і не залежить від волі осіб, на яких розповсюджується його дія; 4) спрямований на виникнення, зміну або припинення публічно-правових відносин; 5) є юридичним актом як публічного, так й індивідуального характеру у сфері муніципального управління; 6) виражає місцеві інтереси та приймається з метою вирішення питань місцевого значення; 7) має територіальне обмеження своєї дії, тобто діє на відповідній території, у межах якої здійснюється місцеве самоврядування.

Виділяють такі функції адміністративних актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування: 1) конкретизують

норми, що містяться в законах та інших нормативно-правових актах України; 2) установлюють організаційно-правовий статус органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, визначають структуру, штатну чисельність, апарат управління, режим роботи тощо; 3) визначають правила життєдіяльності територіальної громади; 4) становлять зміст механізму реалізації прав громадян на здійснення місцевого самоврядування; 5) установлюють форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з територіальною громадою; 6) сприяють утіленню в життя планів і програм економічного й соціального розвитку територіальної громади; 7) визначають загальні правила використання комунальної власності тощо [8].

Акти органів місцевого самоврядування утворюють єдину систему правових актів, які діють у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що дає змогу визначити їх місце в системі українського законодавства, виділити їх видові ознаки, упорядкувати та класифікувати їх розмаїття за багатьма критеріями. Проте в юридичній науці склалися два основні підходи до способів класифікації правових актів місцевого самоврядування. Прихильники першого вважають, що класифікувати правові акти місцевого самоврядування за всіма критеріями майже неможливо й недоцільно, оскільки основою класифікації будь-яких предметів і явищ є їх найбільш суттєві загальні ознаки [9]. Прихильники ж другого підходу переконані, що найбільш раціональним та ефективним є застосування саме розширеної класифікації [10, с. 15–18].

Так, за юридичними властивостями правові акти органів місцевого самоврядування поділяються на два види: нормативні та ненормативні (індивідуально-владні); за суб'єктами нормотворчості – на нормативні акти, прийняті територіальною громадою, відповідною радою, виконавчими органами місцевої ради, сільським, селищним або міським головою тощо; за часом дії – на постійні й тимчасові; за способом прийняття: прийняті колегіально (на сесіях місцевих рад, засіданнях виконавчих комітетів рад тощо) або в одноосібному порядку (сільським, селищним, міським головою, керівниками управлінь, відділів виконавчих комітетів тощо); за формою – статути, регламенти, рішення, розпорядження тощо.

Комплексний аналіз норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] дає можливість дійти висновку, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, приймають нормативні та ненормативні акти. Такий висновок узгоджується з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009, відповідно до якого до нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб і застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію [12].

На виконання законодавчих приписів, у свою чергу, і самі органи місцевого самоврядування в нормативно-правових актах закріплюють поділ таких актів на нормативні та ненормативні. Так, Регламентом Харківської міської ради 7 скликання в статті 30 установлено, що міська рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та ненормативні правові акти індивідуальної дії у формі рішень. Під нормативним актом варто розуміти прийнятий міською радою в межах своєї компетенції та за встановленою процедурою офіційний письмовий документ для регулювання суспіль-

них відносин, що містить загальні правила поведінки – норми права, який установлює, змінює чи скасовує норми права; має загальний чи локальний характер; поширюється на невизначене коло осіб; застосовується неодноразово. Ненормативний правовий акт індивідуальної дії – це прийнятий Харківською міською радою в межах своєї компетенції офіційний письмовий документ, що має персональний характер; дія якого вичерпується одноразовим застосуванням (крім актів про затвердження положень про виконавчі органи); оперативного-розпорядчого характеру [13].

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 [14, с. 249].

Досить влучно зазначає В.Ф. Мелашенко щодо визначальних рис співвідношення нормативних і ненормативних актів місцевого самоврядування, якою, на його думку, є відмінності між ними, а головною відмінністю є властивий нормативним актам правотворчий зміст, нормативний характер їх приписів, тоді коли головною особливістю ненормативних (індивідуальних) актів є їх спрямованість на регулювання конкретних відносин [15, с. 17].

Аналізуючи нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування, можна стверджувати, що найбільш численну групу муніципальних актів становлять саме нормативні акти, тобто «акти, що містять правові норми, які є загальнообов'язковими для виконання на відповідній території невизначеним колом суб'єктів права. Ці акти становлять важливу частину системи правових основ місцевого самоврядування» [16, с. 246], «є правовою формою реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції» [10, с. 16].

Не викликає сумнівів і твердження, що нормативні акти місцевого самоврядування належать до єдиної системи нормативно-правових актів України, за юридичною природою вони є підзаконними нормативно-правовими актами, яким притаманні загальні риси останніх, водночас їм властиві й специфічні ознаки, зумовлені конституційною природою місцевого самоврядування. Аналіз наукових джерел дає змогу виділити такі специфічні властивості нормативних актів органів місцевого самоврядування: метою прийняття таких нормативних актів є вирішення питань місцевого значення; обмежена сфера дії таких актів територією та колом осіб; ієрархічність нормативних актів органів місцевого самоврядування; особлива процедура скасування цих норм.

Нормативні акти суб'єктів правотворчості в межах адміністративно-територіальної одиниці мають свої особливості як за змістом, так і за юридичною силою, яка визначається компетенцією правотворчого органу і сферою дії нормативного акта.

Ведучи мову про ненормативний акт, тобто індивідуальний адміністративний акт органів місцевого самоврядування, варто виходити з того, що останній спрямовано на вирішення індивідуально-конкретної справи, яка пов'язана з реалізацією прав, свобод і законних інтересів певної групи або окремих фізичних і юридичних осіб, а також захисту зазначених прав у випадках їх порушення. Індивідуальний адміністративний акт органів місцевого самоврядування спрямований на вирішення індивідуально-конкретної справи, що зазначено в правових позиціях учених-адміністративістів і положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Під індивідуальним адміністративним актом органів місцевого самоврядування варто розуміти рішення (розпорядження) органу місцевого самоврядування, яке видане в межах

повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, що виражає його волю, адресований певним суб'єктам і спрямований на регулювання конкретної життєвої ситуації, тягне виникнення, зміну або припинення конкретних правовідносин. Ознаками індивідуального адміністративного акта є прийняття органом місцевого самоврядування; вирішення конкретної життєвої ситуації; зовнішня спрямованість; наявні правові наслідки прийняття й дії; має офіційну форму письмового документа; може бути оскаржений.

Висновки. Отже, адміністративний акт органу місцевого самоврядування – це юридичне волевиявлення суб'єкта місцевого самоврядування нормативного або індивідуального характеру, прийняте в установленому порядку в межах компетенції органу місцевого самоврядування або його посадової особи, за допомогою якого вирішуються питання місцевого значення. Органи місцевого самоврядування, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, приймають нормативні та ненормативні (індивідуальні) акти. Правові акти органів місцевого самоврядування, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, на яких розповсюджується їх дія.

Прийняття адміністративно-правових актів органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами відбувається шляхом видання цими суб'єктами рішень, розпоряджень, наказів тощо, які мають відповідати певним вимогам, зокрема законності, обґрунтованості, доцільності, ефективності й своєчасності.

Література:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. Колегія : В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. Том 1 : Загальна частина. 584 с.
2. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
3. Про адміністративну процедуру : Проект Закону України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/nt1470?an=13>.
4. Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 25. Mai 1976. BGBl. I S. 1253 p.
5. Адміністративно-процесуальний кодекс Естонської Республіки от 25 февраля 1999 года. URL: http://estonia.news-city.info/docs/sistemse/dok_iegwei/index.htm.
6. О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления : Закон Республики Молдова от 18 июля 2003 года № 317-XV. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=5094.
7. Об административном суде : Закон Республики Молдова от 10 февраля 2000 года № 793. URL: <http://lex.justice.md/ru/311729>.
8. Кузнецов А.О. Акты органов та посадових осіб місцевого самоврядування: теоретичний аспект. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_25.
9. Копейчиков В.В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления. Москва, 1956. 109 с.
10. Онохова В.В. Правовые акты местных Советов народных депутатов. Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1982. 84 с.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
12. 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 16.04.2009 № 7-п/2009. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/v007p710-09>.

13. Про затвердження Регламенту Харківської міської ради 7 сесії : Рішення 2 сесії Харківської міської ради від 23 грудня 2015 року № 20/15. *Харьковские известия*. 2015. 26 грудня. С. 26–30.
14. Артеменко І.А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 433 с.
15. Мелашенко В.Ф. Правові акти місцевих рад депутатів трудящих : методична розробка лекції. Київ, 1973. 30 с.
16. Стариков Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2001. Ч. 2. Книга 2 : Форма и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. 432 с.

Kirichenko Yu. Administrative acts of local self-government bodies: problems of definition and implementation

Summary. The article provides the author's definition of administrative acts of local self-government bodies, under which it is offered to understand the legal will of a local self-government entity, normative or individual, adopted in the established order within the competence of the local self-government body or its official, by which the issues are resolved.

The author defines the general features of administrative acts of municipal bodies, as well as the properties of their individual types. The specific features of the administrative act of the local self-government body are formulated. It is concluded that acts of local self-government bodies form a single system of legal acts that operate within the respective administrative-territorial unit, which made it possible to determine their place in the system of Ukrainian legislation, to organize and classify their diversity by many criteria (by legal properties, by subjects of rulemaking, by time of action, by method of adoption, by form, etc.).

Special attention is paid to the characterization of normative and non-normative (individual) administrative acts of local self-government bodies. It has been found out that local self-government normative acts belong to the unified system of normative legal acts of Ukraine, by legal nature they are by-laws, which are characterized by the general features of the latter, at the same time, they are characterized by specific features due to the constitutional nature. local self-government, among which are the following: 1) the purpose of adoption of such normative acts is to resolve issues of local importance; 2) limited scope of such acts by territory and number of persons; 3) hierarchy of regulations of local self-government bodies; 4) a special procedure for abolishing these norms.

Under the individual administrative act of local self-government bodies, is offered to understand the decision (order) of the local self-government body, which is issued within the powers and in the manner provided by the Constitution and laws of Ukraine, which expresses its will, addressed to certain entities and aims at regulating specific subjects. situation, and entails the emergence, alteration or termination of specific relationships. Signs of an individual administrative act are: adoption by a local self-government body; solving a specific life situation; external orientation; the legal consequences of taking and acting; has an official written document form; can be challenged.

Administrative-legal acts of local self-government bodies and their officials must meet such requirements as: legality, validity, expediency, efficiency and timeliness.

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