

5. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тимошук Віктор Павлович. – К., 2009. – 21 с.
6. Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации / А. Ф. Евтихийев. – Люблин : Люблин. Губерн. тип., 1911. – 293 с.
7. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Изд. Г. А. Лемана, 1914. – 286 с.
8. Административное право : [учеб. для сред. юрид. учеб. заведений] / под ред. М. И. Еропкина. – М. : Юрид. лит., 1971. – 416 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
10. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
11. Васильев Р. Ф. Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие / Р. Ф. Васильев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 141 с.
12. Яхин Ф. Ф. Действие административно-правовых актов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Яхин Филос Флорович. – М., 2004. – 215 с.
13. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – [Вид. 2-ге, доповн. та переробл.] / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
14. Административное право Украины : [учебник] / под общ. ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
15. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 651.
16. Новоселов В. И. Законность актов органов управления / В. И. Новоселов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 108 с.
17. Лазаров К. Критерии разграничения ничтожных и оспоримых административных актов / К. Лазаров // Советское государство и право. – 1988. – № 3. – С. 107–115.
18. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.

Надійшла до редколегії 11.10.2012

АРТЕМЕНКО И. А. ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Рассмотрены основные подходы к определению понятия «административный акт», указано на недостатки и преимущества каждого из них. Очерчены основные признаки административных актов органов исполнительной власти и, как следствие сформулировано их понятие.

ARTEMENKO I. CONCEPT OF ADMINISTRATIVE ACTS OF EXECUTIVE POWER BODIES

The main approaches to the definition of «administrative act» are described, and it is pointed to its advantages and disadvantages. As a result, the main features of the administrative acts of executive power, and its concept is formulated are determined.

УДК 347.998.85(477)

Л. Д. БУДЗАН,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Досліджено здійснення представництва органами державної влади та місцевого самоврядування в адміністративному процесі; компетенцію та повноваження цих органів щодо захисту прав, свобод та інтересів інших осіб; розглянуто напрямки вдосконалення та особливості їх діяльності у вказаній сфері.

Соціально-економічні перетворення, що відбулися в нашій країні впродовж останніх років, істотно актуалізували проблему зміцнення законності і правопорядку, забезпечення безпеки

особи, суспільства й держави. Проте цілі й принципи правової держави дотепер не є повністю реалізованими. Вирішення низки проблем та завдань у досить складних відносинах між

громадянами та органами держави пов'язане з удосконаленням участі державних органів та органів місцевого самоврядування у адміністративному процесі.

Поряд із пріоритетним становищем судових органів в справі захисту прав людини значне місце посідають адміністративно-правові форми захисту прав та свобод людини і громадянина, які застосовують, зокрема, і органи державної влади і органи місцевого самоврядування в межах як власних, так і делегованих повноважень, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1].

Мета даної статті – характеристика форм захисту прав та свобод людини і громадянина органами державної влади та місцевого самоврядування в адміністративному процесі; особливостей їх повноважень та меж компетенції у представницьких правовідносинах.

Проблемні питання участі органів державної влади та місцевого самоврядування в адміністративному процесі були предметом дослідження таких учених-адміністративістів, як: В. Б. Авер'янов, В. Д. Афанасьєв, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, М. І. Байтін, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, А. Т. Комзюк, В. В. Копейчиков, Б. М. Лазарєв, В. Ф. Мелашенко, Р. С. Мельник, Г. О. Мурашин, Ю. О. Тихомиров тощо.

Слід зазначити, що в законодавстві України відсутній уніфікований перелік суб'єктів владних повноважень, у зв'язку із чим при визначенні певного органу як такого суб'єкта слід виходити з його статусу та змісту його повноважень, що встановлюються відповідним нормативно-правовим актом, який регламентує діяльність того чи іншого органу. Заслуговує на увагу дослідження з цього питання Т. Ф. Весельської, яка систематизує органи державної влади та наводить їх перелік у вигляді таблиці [2].

Стосовно органів місцевого самоврядування слід зазначити, що це виборні та інші органи територіальних громад, наділені відповідними повноваженнями вирішувати питання місцевого значення. Вони не входять до органів державної влади. З організаційно-структурного погляду здійснення повноважень місцевого самоврядування органами державної влади і державними посадовими особами не допускається.

Міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Органи державної влади та місцевого самоврядування відіграють дуже важливу роль у

збереженні стабільності суспільства. Щодо захисту прав, свобод та інтересів інших осіб, то вони можуть із метою захисту їх прав, свобод та інтересів виступати із адміністративними позовами, брати участь у справі з метою захисту їх прав, свобод та інтересів.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть бути залучені судом до участі у справі як законні представники або вступити у справу за своєю ініціативою з метою виконання покладених на них повноважень (ч. 3 ст. 60 Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС) України).

Формами участі органів державної влади та органів місцевого самоврядування в адміністративному процесі можна вважати: 1) порушення адміністративної справи у суді першої інстанції з приводу необхідності захисту прав, свобод та інтересів інших осіб; 2) участь у справі як законних представників; 3) вступ у справу з метою виконання покладених на них повноважень.

Безпосередньо повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування в адміністративному процесі закріплені у ст. 60 КАС України, відповідно до якої у випадках, встановлених законом, такі органи можуть звертатися до адміністративного суду.

Так, відповідно до ч. 3 п. 15 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів. Аналогічні повноваження надані ч. 6 п. 16 ст. 55 зазначеного Закону голові районної, обласної, районної у місті ради. Він за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів [3, с. 164].

До посадових осіб органу державної влади належать керівники і заступники керівників та їх апарату. В Україні правовий статус посадової особи визначається Законом України «Про державну службу» [4] та іншими нормативно-правовими актами. Окрему групу серед посадових осіб становлять представники органів законодавчої, виконавчої та судової влади.

Натомість службова особа – це особа, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представника влади або обіймає в установі посаду,

пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій. Стосовно посадової особи органів місцевого самоврядування слід зазначити, що це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримує зарплату за рахунок місцевого бюджету.

Посадовими особами в органах місцевого самоврядування є:

1) виборні посади, на які особи вибираються територіальною громадою (сільські, селищні, міські голови);

2) виборні посади, на які особи призначаються або затверджуються відповідною радою (голови, заступники голови районної, районної в місті, обласної ради тощо);

3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, головою районної в місті ради, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою (керівник секретаріату, керуючий справами).

В окремих випадках суб'єктами владних повноважень може бути інший суб'єкт при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих функцій.

У порядку адміністративного судочинства виокремлюються певні категорії справ:

а) спори осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, у яких такий суб'єкт своїми владними рішеннями чи діями зобов'язує цих осіб вчиняти певні дії, утримуватись від вчинення певних дій, нести відповідальність. При цьому особи, згідно з нормами чинного законодавства України, зобов'язані виконувати такі владні рішення чи вимоги суб'єкта владних повноважень;

б) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Особливістю повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування в адміністративному процесі (ст. 61 КАС України) є те, що: 1) такі органи не можуть закінчувати справу примиренням; 2) відмова таких органів від адміністративного позову або зміна позовних вимог не позбавляє особу, на захист прав якої подано адміністративний позов, права вимагати від суду розгляду справи, вирі-

шення адміністративного позову в попередньому обсязі; 3) якщо фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і на захист якої подано адміністративний позов, не підтримує позовних вимог, суд залишає позовну заяву без розгляду.

Відповідно до ст. 140 Основного Закону України та ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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.

Природно, що самостійність територіальних громад у формулюванні та реалізації власних інтересів знаходять своє продовження у їх самостійності в питанні захисту інтересів, у тому числі в питанні подання чи неподання адміністративного позову.

До адміністративного суду органи місцевого самоврядування звертаються із позовом за наявності таких обставин: 1) у разі відмови органів Міністерства юстиції України зареєструвати статус територіальної громади (п. 3 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); 2) у разі необхідності визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (п. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Випадки звернення до суду суб'єктів владних повноважень із адміністративним позовом повинні бути чітко врегульовані законодавством України. Лише за наявності вказаної умови спір за зверненням суб'єкта владних повноважень буде належати до юрисдикції адміністративного суду, що, зокрема, впливає зі змісту п. 5 ч. 2 ст. 17 КАС України.

Відповідно до ч. 3 ст. 48 КАС України здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам). Але, наприклад, якщо орган внутрішніх справ не має статусу юридичної особи (районний відділ МВС, підрозділ відділу), то він не зможе звернутися до суду та

не зможе уповноважити свою посадову особу на ведення справи у суді, оскільки не матиме необхідного обсягу адміністративної процесуальної дієздатності. На практиці вказана проблема призводить до тяганини у справах, оскільки суд вимушений залучати такі відділи та підрозділи до участі у справі як третіх осіб на стороні позивача, додатково повідомляти їх про судові засідання, у випадку їх неявки відкладати розгляд справи. Підсумовуючи викладене вище, можемо зробити висновок про те, що необхідно внести відповідні зміни до КАС України, спеціального законодавства з питань діяльності окремих державних органів та надання відповідних роз'яснень вищою судовою інстанцією з приводу регулювання порядку звернення вказаних державних органів до адміністративного суду.

Розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування полягає у виключності повноваження. Якщо воно реалізується винятково органом місцевого самоврядування або низкою органів місцевого самоврядування (кожним на своєму адміністративно-територіальному рівні), то ми маємо справу із власним повноваженням. Якщо певне повноваження на одному рівні адміністративного устрою реалізується органом місцевого самоврядування, а на інших рівнях, у тому числі і загальнонаціональному, – органами держави, то це державне повноваження. Питання про природу повноважень органів місцевого самоврядування межує з питанням про сутність повноважень органів влади АР Крим. Так само, як органи місцевого самоврядування, окремі свої повноваження органи влади АР Крим на основі делегування одержали від влади. Водночас окремі питання у віданні АР Крим передані безпосередньо Конституцією України. При цьому зі статей 137, 138 Основного Закону не ясно, є ці повноваження за своєю природою державними чи вони є власними повноваженнями АР Крим. Відповідаючи на нього, зазначимо, що, на нашу думку, слід виходити передусім зі ст. 5 Основного Закону України, яка вказує, що опосередковано влада українського народу може здійснюватись через дві підсистеми органів – органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Такий поділ системи владних повноважень відображає, зокрема, змістовні особливості повноважень, якими наділяють органи однієї та іншої підсистем. Очевидно, повноваження, якими Конституція України наділила органи влади АР Крим, мають бути віднесені або до категорії державних, або до категорії самовря-

дних. На наш погляд, низка конституційних повноважень АР Крим за змістом є аналогічними державним. До державних можна віднести, зокрема, такі повноваження АР Крим: нормативне регулювання відносин у сферах, визначених у ст. 137 Конституції України, зокрема участь у забезпеченні прав і свобод громадян. Одна частина таких повноважень реалізується місцевими державними адміністраціями, а інша – центральними органами виконавчої влади. Тому, виконуючи вказані повноваження, органи влади АР Крим слід вважати такими, що реалізують на території АР Крим державні інтереси.

З огляду на те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України), де встановлено, що суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду у випадках, встановлених законом, але це не означає, однак, що законом повинна визначатися кожна спірна ситуація, відповідно до якої суб'єкт владних повноважень може звернутися до адміністративного суду. Суб'єкт владних повноважень, звертаючись до адміністративного суду, повинен обґрунтувати, для реалізації яких повноважень він подає адміністративний позов [5, с. 360].

Одним із принципів здійснення місцевого самоврядування визнано судовий захист прав місцевого самоврядування (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (п. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Слід зазначити: якщо в переважній більшості випадків захист прав, свобод та інтересів осіб є таким, що настає внаслідок встановленого судом факту їх порушення, то в адміністративних справах за зверненням суб'єкта владних повноважень з позовом до фізичної чи юридичної особи у випадках, визначених законом (п. 4 ч. 1 ст. 17, ч. 4 ст. 50 КАС України), суд надає випереджальний захист правам, свободам та інтересам особи.

Органи місцевого самоврядування відіграють особливу роль у забезпеченні прав і свобод

людини і громадянина, оскільки вони є основною ланкою представницької системи. Важливим є і те, що органи місцевого самоврядування наділені законодавчо визначеними найширшими і різноманітними повноваженнями у сфері забезпечення і охорони прав та свобод людини і громадянина; володіють законодавчо визначеними формами, засобами та методами роботи [6]; певною матеріально-фінансовою базою; та інформацією щодо запитів населення, зокрема завдяки зверненням громадян.

Природно, що в таких сферах життя, як забезпечення законності, правопорядку, охорони прав і свобод громадян, делеговані повноваження часом значно перевищують обсяг власних (самоврядних) повноважень, адже забезпечення прав громадян виступає передусім загальнодержавною функцією. Так, виходячи з природи і сутності місцевого самоврядування, було б доцільно значну частину делегованих повноважень включити у сферу самоврядних (власних) повноважень, які будуть здійснюватись органами місцевого самоврядування під свою відповідальність. Зокрема, це стосується делегованих повноважень, вказаних у статтях 38, 34, 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таким чином, органи державної влади та органи місцевого самоврядування посідають значне місце поряд з пріоритетним становищем судових органів в справі захисту прав людини. Вони застосовують адміністративно-правові форми захисту прав та свобод людини і громадянина в межах як власних, так і делегованих повноважень. Випадки звернення їх до суду із адміністративним позовом повинні бути чітко врегульовані законодавством України. Суб'єктів владних повноважень (органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб) щодо звернення до суду слід відокремити від інших осіб, які мають право на звернення до адміністративного суду. Особливого значення набуває гуманістична спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування, врахування таких вимог, як пріоритетність прав та свобод людини і громадянина щодо публічної влади, подолання відчуженості особистості від владних механізмів, забезпечення потреб людини на засадах рівності і справедливості. Це потребує більш детального розгляду проблем визначення і реалізації компетенції і повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод громадян.

Список використаної літератури

1. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Весельська Т. Проблеми ідентифікації суб'єкта владних повноважень у контексті адміністративного судочинства / Т. Весельська // Матеріали поглибленого семінару з адміністративної юстиції 7–11 вересня 2009 р. (підготовлені за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Проекту USAID: Верховенство права). – К., 2009. – С. 161–187.
3. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. Т. 1 / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – Вид. 2-е, змін. та доповн. – К. : Алегра ; КНТ, 2008. – 787 с.
4. Про державну службу [Електронний ресурс] : закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. : у 2 т. Т. 1 / [В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за заг. ред. В. К. Матвійчука]. – К. : Алерта, 2008. – 787 с.
6. Грицяк І. А. Форми реалізації повноважень місцевих рад / І. А. Грицяк // Правова держава. – 1992. – Вип. 2–3. – С. 57–63.

Надійшла до редколегії 01.10.2012

БУДЗАН Л. Д. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

Исследовано осуществление представительства органами государственной власти и местного самоуправления в административном процессе; компетенцию и полномочия этих органов по защите прав, свобод и интересов других лиц; рассмотрены направления совершенствования и особенности их деятельности в указанной сфере.

BUDZAN L. PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT AS SUBJECTS OF REPRESENTATIVE LEGAL RELATIONSHIP IN ADMINISTRATIVE PROCESS

The representation implementation by the bodies of public authorities and local government in the administrative process, the competence and authority of these authorities on protection of the rights, freedoms and interests of other persons are researched; the ways of improvement and features of their activity in the specified area are considered.