

ХОМЕНКО В. О.,
викладач кафедри
приватноправових дисциплін
(Університет сучасних знань)

УДК 352:342.924 (477)

ПРИНЦИПИ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто й охарактеризовано принципи процедури прийняття адміністративних актів органами місцевого самоврядування в Україні. Визначено, що принципи прийняття адміністративних актів містяться в Кодексі адміністративного судочинства України та Резолюції Ради Європи (77) 31 «Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади».

Ключові слова: адміністративний акт, принципи, органи місцевого самоврядування, процедура.

В статье рассмотрены принципы процедуры принятия административных актов органами местного самоуправления в Украине, дана их характеристика. Определено, что принципы принятия административных актов содержатся в Кодексе административного судопроизводства Украины и Резолюции Совета Европы (77) 31 «О защите лица от актов административных органов власти».

Ключевые слова: административный акт, принципы, органы местного самоуправления, процедура.

The article deals with the principles of procedure for the administrative acts passed by local self-government bodies in Ukraine. Their features have been provided. The author has identified that the principles for passing administrative acts are provided by the Code of Administrative Proceedings of Ukraine and Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities.

Key words: administrative act, principles, local self-government bodies, procedure.

Вступ. Процедура прийняття адміністративних актів є на сьогодні законодавчо неврегульованою. Це викликає певні труднощі для органів місцевого самоврядування, оскільки видання адміністративних актів є найпоширенішою формою їхньої діяльності. Через це важливим є дослідження принципів, яким повинен відповідати адміністративний акт.

Принципи процедури прийняття адміністративних актів є малодослідженими в сучасній науці адміністративного права. Ця проблема розглядалася лише в роботах таких учених, як В.П. Тимошук і Р.С. Мельник.

Проте ці вчені залишили поза увагою принципи процедури прийняття адміністративних актів органами місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження юридичних актів, які закріплюють принципи прийняття адміністративних актів органами місцевого самоврядування, тлумачення цих принципів та вироблення певних рекомендацій.

Результати дослідження. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення, а сільський, селищний, місь-



кий голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження [1]. Варто зазначити, що як процедура нормативних актів, так і процедура прийняття адміністративних актів залишається неврегульованою на законодавчому рівні. Проте вимоги до прийняття адміністративних актів містяться в деяких юридичних актах.

Так, у ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що у справах щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, до яких належать органи місцевого самоврядування, адміністративні суди перевіряють, чи прийняті вони на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (учинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку [2]. Відповідні вимоги є своєрідними принципами, якими мусять керуватися органи місцевого самоврядування під час прийняття адміністративних актів. Науковцями зазначається, що суб'єкти публічної адміністрації мають ураховувати принципи під час процедури прийняття (видання) адміністративного акта, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними в разі оскарження такого акта та перевірки його законності [3, с. 37], а тому пропонуємо розглянути зазначені принципи детальніше.

Прийняття адміністративних актів на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України передбачає, що органи місцевого самоврядування мають приймати рішення та розпорядження виключно на підставі повноважень, які за ними закріплені Конституцією України [4] і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]. Це пов'язано з тим, що закон має вищу юридичну силу, порівняно з іншими юридичними актами.

З використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, іншими словами, використання повноважень з належною метою. Належною є та мета, яка передбачена в законі або випливає з його цілей. Якщо орган місцевого самоврядування використовуватиме повноваження з метою, яка є неналежною, то це означатиме, що він зловживає ними, тобто використовує їх нечесно, із протиправними намірами, з недоброю волею, зі спотворенням тлумачення мети, з якою надано повноваження, з наявністю особистого інтересу у прийнятті рішення або вчиненні дії [5, с. 272]. Порушення цього принципу може спостерігатися тоді, коли місцевою радою приймається рішення про вирублення лісу з метою будівництва дороги, оскільки більшості депутатам міської ради буде так легше дістатися на роботу.

Обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (учинення дії). Цей принцип відображає те, що під час прийняття адміністративного акта орган місцевого самоврядування повинен повно й усебічно дослідити всі матеріали справи та винести вмотивоване рішення. Своє рішення він мусить обґрунтувати базуючись лише на тих фактах, які мають стосунок і значення для справи [5, с. 273]. Будь-які припущення не допускаються. У разі неможливості знайти дані, які підтверджують необхідність прийняття адміністративного акта, орган місцевого самоврядування має відмовитися від нього.

Безсторонньо (неупереджено). На підставі цього принципу можна стверджувати, що, розглядаючи певну адміністративну справу, орган місцевого самоврядування не повинен мати упередженого ставлення до особи, тобто ставитися до неї з симпатією або антипатією. Органу місцевого самоврядування забороняється приймати будь-яку сторону учасників розгляду адміністративної справи. Якщо посадова особа органу місцевого самоврядування знайома з особою, щодо якої вона мусить прийняти рішення, то їй необхідно заявити самовідвід. Подібна процедура не передбачена в законодавстві, але наявність цього принципу регулює вирішення таких ситуацій. Проте реалізація цього принципу буде ускладнена тоді,



коли голова місцевої ради є уповноваженою особою на прийняття рішення, адже в системі органів місцевого самоврядування голова сільської, селищної, міської ради є найвищою інстанцією. На нашу думку, у цьому разі рішення повинен приймати його заступник.

Добросовісно. Цей принцип означає, що орган місцевого самоврядування, приймаючи адміністративний акт, повинен мати найкращі та найщиріші наміри досягти мету його прийняття. Орган місцевого самоврядування мусить передусім дбати не про власний інтерес, а про інтереси приватних осіб і публічний інтерес.

Розсудливо. У судовій практиці тлумачення цього принципу виходить із того, що нерозсудливими (безглуздими, ірраціональними) рішеннями, діями, бездіяльністю органу місцевого самоврядування можна розуміти такі, яких він не міг би допустити, діючи відповідно до здорового глузду та обов'язків, покладених на нього законом. Нерозсудливими варто вважати також рішення, дії, бездіяльність, що є неприпустимими з погляду законів логіки й загальноприйнятих моральних стандартів [6; 7]. Так, наприклад, судом було визнано нерозсудливим рішення Кременецької міської ради про надання дозволу на виготовлення проекту із землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність особі, не врахувавши того, що на цій земельній ділянці знаходиться будівля, у якій мешкають люди [8].

Дотримання принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації. Мета цього принципу полягає в запобіганні та усуненні несправедливої дискримінації під час прийняття адміністративного акта. Тому орган місцевого самоврядування повинен забезпечити однакове ставлення до осіб, застосування однакового законодавства під час прийняття рішення за схожих обставин [5, с. 274].

Пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія). Надаючи тлумачення цьому принципу, зазначимо, що пропорційність насамперед означає відповідність (адекватність) цілей, які намагаються досягнути, засобам, що використовуються [9]. Отже, завдяки цьому принципові орган місцевого самоврядування має знайти баланс між публічним інтересом та забезпеченням прав і свобод конкретних осіб. Наприклад, приймаючи рішення про знесення будівлі, орган місцевого самоврядування повинен переконатися в тому, що ця будівля не підлягає реставрації або ремонту.

З урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення. Цей принцип полягає в тому, що зацікавлена особа або особа, відносно якої приймається акт, який може завдати шкоди її правам, свободам і законним інтересам, має право надавати пояснення (усні або письмові), факти й у необхідних випадках вимагати докази, що повинні братися до уваги органами місцевого самоврядування. У відповідних випадках таким особам мають бути роз'яснені їхні права щодо участі в розгляді справи в установлений час і спосіб. Реалізація цього принципу набуває особливого значення під час прийняття обтяжуючого або подвійного адміністративного акта. Це стосується такої ситуації, коли місцевою радою розглядається питання щодо надання дозволу громадянину А. на будівництво багатоповерхового будинку на місці дитячого майданчика. У цьому разі органом місцевого самоврядування може бути розміщено інформацію щодо наміру прийняття такого акта на офіційному сайті, у місцевій газеті або в межах території, де планується проводити будівництво.

Своєчасно, тобто протягом розумного строку. Цей принцип означає, що адміністративний акт повинен не тільки прийматися в строки, які зазначені в юридичних актах, а й по можливості справа має вирішуватися якнайшвидше. Тривалість розумного строку залежить від складності певного питання, нагальності його вирішення, кількості людей, залучених до справи, їхньої поведінки тощо [3, с. 42–43].

Варто зазначити, що ці вимоги практично дублюють принципи адміністративних процедур, які були прийняті Комітетом міністрів Ради Європи у Резолюції (77) 31 «Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади» [10]. Ці принципи стосуються захисту приватних осіб (фізичних і юридичних) в адміністративних процедурах щодо тих чи інших заходів або рішень, які прийняті при застосуванні владних повноважень і які з огляду на свій характер безпосередньо зачіпають їхні права, свободи чи інтереси. Застосування цих принци-



пів має супроводжуватися додатково тим, що органами публічної адміністрації беруться до належної уваги публічний інтерес і права та свободи третіх осіб, на яких може вплинути адміністративний акт. Більше того, у Резолюції зазначено, що органи публічної адміністрації не мають права змінювати або не застосовувати будь-який із зазначених у Резолюції принципів під час розгляду адміністративної справи [10]. Іншими словами, вони всі є обов'язковими для дотримання органами місцевого самоврядування. До цих принципів належать такі:

- право особи бути вислуханою, що було розглянуто нами вище;
- доступ до інформації. Відповідно до цього принципу, зацікавлену особу повинні поінформувати всіма можливими засобами щодо всіх обставин, які мають значення для справи, до прийняття адміністративного акта на її запит. Право особи на отримання інформації, що стосується її особисто, закріплене в Законі України «Про доступ до публічної інформації» [11]. У зв'язку з цим орган місцевого самоврядування повинен уживати заходів для реалізації особою цього права;

- надання правової допомоги та представницьких послуг. Особі, щодо якої приймається адміністративний акт, або зацікавленій у справі особі може надаватися правова допомога чи її інтереси можуть представлятися законним представником. Орган місцевого самоврядування повинен сприяти особі в реалізації її прав, свобод і законних інтересів. Він має вжити заходи для надання їй консультацій, у тому числі в конкретній справі, з метою забезпечення повноцінної участі особи у вирішенні адміністративної справи. Важливим елементом цього принципу є також право особи брати участь в адміністративному провадженні як особисто, так і через представника. Цим принципом не встановлюються вимоги до кваліфікації та умов залучення помічника чи юридичного представника [12, с. 125–126];

- умотивованість рішення. Якщо адміністративний акт містить положення, які можуть негативно вплинути на права, свободи й законні інтереси зацікавлених осіб, то вони повинні бути поінформовані про підстави його прийняття. Орган місцевого самоврядування може надати відповідні причини безпосередньо в акті або повідомити щодо них особу на підставі її запиту протягом розумного строку. Розумний строк у цьому випадку передбачає найкоротший час, протягом якого така відповідь може бути надана;

- зазначення способів оскарження адміністративного акта. У випадку прийняття адміністративного акта, який має негативний вплив на права, свободи та законні інтереси особи, у ньому повинні вказуватися способи і строки його оскарження.

Висновки. Оскільки на сьогодні процедура прийняття адміністративних актів є законодавчо неврегульованою, то всі ці принципи мають урахуватися органом місцевого самоврядування на всіх стадіях прийняття адміністративного акта. Уважаємо, що всі перераховані принципи повинні бути надалі включені до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України як базового акта, який регулює діяльність органів публічної адміністрації у сфері вирішення адміністративних справ.

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № № 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : [науково-практичний коментар] : у 2 т. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – Т. 1. – 2007. – 552 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
6. Про визнання протиправними та скасування рішення : Рішення окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 23 травня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25142460>.



7. Про визнання протиправними та скасування рішення : Рішення окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 13 березня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/22628837>.

8. Про скасування рішення сесії Кременецької міської ради : Постанова Кременецького районного суду Тернопільської області від 27 серпня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40286495>.

9. Report containing guiding principles for the protection of individuals with regard to the collection and processing of data by means of video surveillance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/Reports/Videosurveillance_2003.pdf.

10. Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_\(77\)31.pdf](http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_(77)31.pdf).

11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

12. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : [монографія] / В.П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.

