УДК: 342.03

А. В. ЩЕРБА

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

***Р**озглянуто нормативно-правові акти, які регламентують здійснення адміністративних процедур органів місцевого самоврядування та розкрито механізм їх практичної реалізації.*

***T**he analyses of normative-legal basis of the legislation in force concerning the administrative procedures of organs of the state management has been conducted and the mechanisms of its practical realization have been considered.*

На сьогодні питання розв'язання проблем у сфері здійснення адміністративних процедур органами місцевого самоврядування в Україні як ніколи почало привертати увагу, оскільки наша держава взяла на себе зобов'язання привести норми вітчизняного законодавства у відповідність до міжнародних норм. Ці процедури становлять вкрай важливу сферу, завдяки якій існує можливість повного і всебічного забезпечення прав і свобод людини.

В умовах проведення адміністративної реформи та формування дієздатного децентралізованого державного управління особливої уваги заслуговує правове регулювання адміністративних процедур органами місцевого самоврядування.

Метою цієї статті є аналіз вітчизняного законодавства та аргументування на його основі особливостей організації та функціонування такого суб'єкта державного управління, як органи місцевого самоврядування, зокрема, здійснення ними правовстановлюючих, правонаділяючих адміністративних і правоохоронних процедур.

Окремі аспекти багатопланової проблематики правового регулювання організації та функціонування органів місцевого самоврядування стали предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, В. Борденюка, А. Васильєва, І. Голосніченка, Є. Додіна, В. Колпакова, В. Кравченка, М. Корнієнка, В. Опришка, М. Пітцика, В. Погорілка, а також того російських учених Г. Атаманчука, Ю. Козлова, Ю. Тихомирова, В. Чиркіна, В. Юсупова.

Слід зазначити, що на місце права, правового регулювання, нормативно-правового забезпечення в організації будь-якої діяльності в

державі та суспільстві неодноразово зверталась увага в науковій літературі. Як обґрунтовано підкреслює Р. Халфіна, право регулює не тільки відносини, які виникають у процесі управління, але й саму організацію системи; структуру органів управління; їхні функції, порядок діяльності, встановлення певних процедур. У праві закріплюється структура органів управління на всіх рівнях, установлюються права, обов'язки, відповідальність кожної ланки, її можливість впливу на керовані об'єкти, місце в системі органів [1, с. 117].

В юридичній літературі категорія "правове регулювання" розглядається в декількох аспектах: сукупність форм і методів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, який здійснюється з метою підпорядкування поведінки встановленому у суспільстві правопорядку [2, с. 11]; юридичний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм права і всієї сукупності правових засобів [3, с. 165].

На думку В. Кравченка та М. Пітника, закріплено Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та іншими нормативно-правовими актами засади правового становища органів місцевого самоврядування базуються на громадівській теорії місцевого самоврядування [4, с. 7]. Ця теорія відображена разом з державницькою теорією через закріплення на законодавчому рівні за муніципальними органами обов'язків щодо виконання функцій та повноважень держави. Так, справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, поділяються на "власні" – здійснювані незалежно від волі державної влади, та "делеговані" – справи, вирішення яких здійснюється під контролем та адміністративною опікою органів державної влади [5, с. 638]. Основними нормативно-правовими актами, що регулюють питання делегування повноважень, є Конституція України [1], Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [3] та Закон України "Про місцеві державні адміністрації" [4].

Стаття 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріпила визначення поняття "делеговані повноваження", згідно з яким це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Виконання делегованих повноважень покладається на виконавчі органи місцевого самоврядування, які здійснюють значний обсяг як делегованих, так і власних повноважень згідно зі ст. 27 – 40 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає та дозволяє контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень [7]. Постанова Кабінету Міністрів України від 9

березня 1999 р. № 339 “Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади” встановлює процедуру контролю щодо здійснення відповідних повноважень, передбачає здійснення контролю шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів місцевих рад.

Так, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” розширив форми безпосередньої участі громадян у вирішенні місцевих питань, зокрема, через проведення загальних зборів, громадських слухань, розгляду місцевих ініціатив; надав нормативно-правове визначення таких важливих категорій, як територіальна громада, адміністративно-територіальна одиниця, місцевий референдум, а також низку юридичних норм, які стосуються діяльності рад та їхніх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування.

Закон України “Про місцеві державні адміністрації” абстрактно регулює взаємовідносини між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування (ст. 34, 35). Така взаємодія забезпечується шляхом: внесення на розгляд відповідної ради питань, пов’язаних з виконанням делегованих повноважень, та інших пропозицій; участі голови держадміністрації на засіданні відповідної ради з правом дорадчого голосу; звітування голови держадміністрації на пленарному засіданні ради.

У взаємовідносинах між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування територіальних громад установлюється механізм консультацій між їх посадовими особами шляхом участі в засіданнях цих органів з правом висловлювати пропозиції та зауваження (ч. 2, 3 ст. 35 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”). Найбільш ефективним механізмом є можливість створення спільних органів та організацій та укладення договорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування для здійснення спільних програм (ч. 5 ст. 35 Закону).

Адміністративна діяльність органів місцевого самоврядування має підзаконний, організаційно-розпорядчий характер через те, що муніципальні органи здійснюють свої управлінські функції на підставі законів. Проте, у процесі реалізації своєї компетенції, втілюючи в життя положення законодавства України, муніципальні органи уповноважені ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” приймати свої нормативні та інші акти у формі рішень. Таким чином, здійснення організаційної та розпорядчої діяльності органів місцевого самоврядування має юридично-владні ознаки і супроводжується застосуванням різних правових засобів нормотворчого, розпорядчого та

юрисдикційного (правоохоронного) характеру.

Основним призначенням організаційно-розпорядчої діяльності органів місцевого самоврядування є здійснення основних завдань і функцій місцевого самоврядування: відстоювання, реалізація та захист законних прав, свобод та інтересів відповідних територіальних громад від імені останніх.

Відповідно до ч. 3 ст. 24 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" органи місцевого самоврядування у своїй організаційно-розпорядчій діяльності керуються Конституцією України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийняті в межах їх компетенції [7, ст. 24].

Характерною рисою чинного законодавства України є правові норми, спрямовані на захист інтересів місцевого самоврядування. Так, Конституція України надала повноваження встановлювати законність чи незаконність рішень органів місцевого самоврядування тільки судам (ст. 144). Ця правова норма виходить з презумпції законності рішень органів місцевого самоврядування. Отже, само звернення до суду вже означає, що ніякий державний орган, жодна посадова особа, крім суду, не може довільно робити висновок щодо законності нормативних актів місцевого самоврядування.

Треба зазначити, що деякі відомі вчені не покладають на норми права регламентацію безкінечного різноманіття організаційних і регулятивних відносин, зазначають, що правове регулювання не охоплює та й не може охоплювати кожну дію під час прийняття рішень в управлінській діяльності [10, с. 136; 11, с. 442].

Водночас на потребу розширення правового регулювання адміністративних процедур звертають увагу українські науковці і практики, що підтверджують В. Авер'янов та О. Крупчан: "У практиці чітке закріплення процедур для органів управління має таке ж суттєве значення, як і, наприклад, для судової діяльності, навіть незважаючи на те, що управлінська діяльність потребує значно більшої оперативності і свободи розсуду. Необхідно подолати існуючу практику применшування значення процесуальних норм адміністративного права в організації управлінської діяльності" [12, с. 28]. Як відзначає Т. Мокренко, "…не існує єдиної і обов'язкової для всіх "адміністративної конституції" – адміністративно-процедурного кодексу, зате існує великий вибір дій на "власний розсуд", що стимулює корупцію … а дотримання адміністративних процедур фактично не є обов'язковим, недотримання ж не тягне за собою ніяких санкцій" [13, с. 61].

Саме тому існує неабияка потреба формалізувати не лише компетенцію органів місцевого самоврядування, а й адміністративні процедури здійснення повноважень у межах цієї компетенції.

У межах правонаділяючих процедур особливе місце відводиться адміністративним процедурам, загальні основи яких регулюються Законом України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. з наступними змінами [2]. Цей Закон установлює достатньо точні повноваження органів державного управління, що зумовлено не лише формулюванням повноважень, а й випливає з прав громадян у процедурі звернення. Статті 18 і 19 Закону встановлюють, що громадянин має право "…брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви"; "…подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом", "бути присутнім при розгляді скарги або заяві". У свою чергу, орган виконавчої влади повинен "…письмово повідомляти громадянина про результати перевірки"; "…на прохання громадянина запрошувати його на засідання"; "…невідкладно вживати заходи до припинення неправомірних дій" тощо. Одним із видів звернень, який виділяється Законом України "Про звернення громадян", є скарга. Під нею розуміють звернення з вимогою про відновлення порушених прав і захисті законних інтересів громадян, порушеними діями (бездіяльністю), рішенням державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [15]. Окремими нормативно-правовими актами регулюються адміністративні процедури щодо подання заяв і звернень до відповідних органів державного управління, тобто встановлюються процесуальними нормами, які деталізуються в постановах уряду, у відомчих Інструкціях центральних і місцевих органів виконавчої влади. Наприклад, процесуальні норми розгляду скарг деталізуються в постанові Кабінету Міністрів України № 348 від 14 квітня 1997 р. "Про Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації" та у відомчих Інструкціях центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Таким чином, регулювання адміністративних процедур органів місцевого самоврядування здійснюється на сьогодні нормами адміністративного права. Суб'єктами реалізації такого регулювання виступають перш за все власне суб'єкти здійснення процедур. Установлені ними регламенти, порядки, статути, інструкції, правила вирішують широке коло питань власної процедурної діяльності. У той же час, врегулювання процедур самими органами місцевого самоврядування повинно зумовлюватися законами України щодо адміністративних процедур – Адміністративно-процедурним кодексом; правовстановлюючих – Законом України "Про нормативно-правові і підзаконні акти"; стосовно юрисдикційних процедур – Кодексом України про адміністративні правопорушення; щодо організаційних процедур – закони України, що характеризують статус органів місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1998 р. // ВВР України. – 1996. –№ 30. – Ст. 141.

2. “Про звернення громадян”: Закон України від 2 жовтня 1996 р., № 393/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 47. – С. 256.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20–21.

5. *Авер’янов В. Б.* Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування / В. Б. Авер’янов, О. Д. Крупчан. – Х. : Право, 1998.

6. *Бандурка О. М.* Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / О. М. Бандурка. – Х., 2004.

7. Європейська хартія місцевого самоврядування // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10.

8. Конституційне право України : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 1999.

9. *Кравченко В. В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат-Центр, 2001.

10. *Лазарев Б. М.* Управленческие процедуры / Б. М. Лазарев, И. Ш. Муксинов, А. Ф. Ноздрачев [и др.] / отв. ред. Б. М. Лазарев ; АН СССР, Ин-т гос-ва и права. – М. : Наука, 1988. – С. 68–69.

11. *Мокренко Т.* Як не спокуситися “податтю” / Т. Мокренко // Президентський контроль. – 2004. – № 1. – С. 59–62.

12. *Селіванов А. О.* Адміністративний процес в Україні : реальність і перспективи розвитку правових доктрин / А. О. *Селіванов.* – К. : Ін Юре, 2000. – 160 с.

13. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М., 1998.

14. *Халфина Р. О.* Право как средство социального управления / Р. О. Халфина. – М., 1988.

15. *Юсупов В. А.* Правоприменительная деятельность органов управления / В. А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1979.

Надійшла до редколегії 30.07.2008 р.