

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.9

### ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Євгенія АВЕР'ЯНОВА,

аспірант

Інституту держави і права імені В.М. Корецького  
Національної академії наук України

#### АННОТАЦІЯ

У статті досліджується визначення терміна «публічно-владні управлінські функції» органів місцевого самоврядування як органів публічної влади. Здійснюється аналіз юридичної літератури з дослідження визначень публічної влади, органу місцевого самоврядування, а також розкриваються питання, що постають у судовій практиці під час тлумачення публічно-правового спору за участю органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** публічна влада, суб'єкт владних повноважень, органи місцевого самоврядування, публічно-владні управлінські функції, компетенція.

#### LOCAL SELF-GOVERNMENTS AUTHORITIES AS BODIES OF THE PUBLIC AUTHORITY

Yevgeniia AVERIANOVA,

Postgraduate Student of Institute of State and Law of V. M. Koretsky  
National Academy of Sciences of Ukraine

#### SUMMARY

The article explores the definition of the term “publicly-power administrative functions” of bodies’ local self government as public authorities. The analysis of legal literature on the definitions of public authority, bodies local self government, as well as issues that arise in judicial practice during the interpretation of a public law dispute with the participation of bodies local self government are disclosed. **Key words:** public authority, subject of authority, bodies local self government, publicly-power administrative functions, competence.

**Постановка проблеми.** З набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) у новій редакції [1], яка відбулась 15 грудня 2017 р., з’явилося законодавче визначення публічно-правового спору та нове визначення суб’єкта владних повноважень (ст. 4), яке оперує, у тому числі, і таким поняттям, як публічно-владні управлінські функції. У зв’язку з чим є потреба у дослідженні вказаного терміна щодо органів місцевого самоврядування.

**Метою і задачею статті** є характеристика публічно-владних управлінських функцій органів місцевого самоврядування.

**Стан дослідження.** Різні аспекти правового статусу органів місцевого самоврядування як учасників адміністративно-правових відносин були предметом дослідження таких учених, як В.Б. Авер’янов, Г.В. Атаманчук, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 3 Конституції України [2] права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

Відповідно до п.1 ч. 1 ст. 4 КАС України [1] адміністративною справою є переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір.

Визначення публічно-правового спору наведено у п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України [1], відповідно до якого це спір, в якому:

– хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв’язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

– хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов’язує надавати такі послуги виключно суб’єкта владних повноважень, і спір виник у зв’язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

– хоча б одна сторона є суб’єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв’язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб’єкта владних повноважень або іншої особи.

Відповідно до визначення п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України [1] суб’єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб’єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг.

Аналізуючи вищенаведену норму КАС України, можна дійти висновку, що для визначення того, чи має спір роз-

глядатися в порядку адміністративного судочинства, необхідно визначитися з тим, чи здійснював орган місцевого самоврядування у процесі прийняття рішення дії чи бездіяльність, що оскаржуються, публічно-владні управлінські функції. Тобто орган місцевого самоврядування має виконувати публічно-владні управлінські функції саме у спірних правовідносинах.

Якщо суб'єкт (у тому числі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказаних владних управлінських функцій (щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору), то такий суб'єкт не знаходиться «при здійсненні управлінських функцій», та не має встановлених нормами КАС України необхідних ознак суб'єкта владних повноважень [3].

Визначимося з терміном «публічно-владні управлінські функції».

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» «влада» визначається як «право керувати державою, політичне панування», а «публічний» – це «такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний» [4].

Одним із визначень терміна «функція» є «робота когось, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; повинність, місія» [5].

Термін «публічно-» означає, що такі функції суб'єкта у разі діяльності спрямовані на задоволення публічного інтересу, тобто інтересу громадян і держави України; «владні» означає, що в такого суб'єкта наявні владні повноваження, тобто держава наділила, уповноважила такого суб'єкта застосовувати владу, впливати на розвиток правовідносин; «управлінські функції» – це основні напрями діяльності такого суб'єкта, які спрямовані на здійснення управління підлеглим суб'єктом задля його правомірної, справедливої, законної діяльності [6, с. 57].

На думку В. Лісничого, публічна влада – це державна організація політичного життя, що здійснюється за допомогою спеціального ієрархічно та територіально організованого апарату, легітимного використання примусу та права видавати нормативні акти, обов'язкові для всього населення. Крім прямого примусу або заради його використання, держава в реалізації публічної влади спирається на матеріальні та моральні імпульси, які досить помітно впливають на ефективність реалізації владних повноважень [7].

За визначенням М.О. Мусяєнко, публічна влада – це цілісна система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно значущими справами від імені та за дорученням суверена – народу, постійно діють у правовому режимі під час реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень через визначені Конституцією України та законами України форми реалізації управління справами держави і територіальних громад, які функціонують згідно з їх статусами у всіх сферах і в територіальних одиницях держави [8].

У законодавстві відсутній перелік органів публічної влади. Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва [9].

Органами місцевого самоврядування є виборні та інші органи територіальних громад, які наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення. Вказані органи не є органами державної влади.

Відповідно до рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002 [10] інституту місце-

вого самоврядування властиві принаймні дві найважливіші ознаки: **самостійність** територіальної громади, органів місцевого самоврядування у вирішенні певного кола питань і те, що **предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення**, тобто такі, які пов'язані, передусім, із життєдіяльністю територіальних громад.

Місцеве самоврядування виокремлюється з системи публічного управління тим, що воно має, насамперед, універсальний характер, зумовлений всеосяжним охопленням владних повноважень і функцій, потребами в регулюванні практично всіх видів суспільних ресурсів і сфер публічного життя [11].

Компетенція органів місцевого самоврядування визначена Конституцією України [2] та Законом України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [12].

Л.Д. Будзан стверджує, що органи місцевого самоврядування – це виборні та інші органи територіальних громад, наділені відповідними повноваженнями вирішувати питання місцевого значення [13, с. 41]. Вони не входять до органів державної влади.

На думку авторів підручника «Адміністративне право України. Академічний курс», органи місцевого самоврядування в усіх країнах наділені публічно-владними повноваженнями, і це означає, що вони можуть від імені населення набувати прав та обов'язків, укладати договори (угоди), виступати в суді, мати власні матеріальні й фінансові ресурси, власний штат службовців [14, с. 565].

Відповідно до ст. 140 Конституції України [2] місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Водночас у судовій практиці питання належності спору до публічно-правового тлумачиться по-різному. Зокрема, не у кожному разі орган місцевого самоврядування, реалізуючи свої повноваження, що визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», здійснює публічно-владні управлінські функції.

Велика Палата Верховного Суду, яка, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 45 Закону України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» [15], здійснює перегляд судових рішень у касаційному порядку з метою забезпечення однакового застосування судами норм права, зазначає, що публічно-правовий спір має особливий суб'єктний склад. Участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий. Однак сама по собі участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір із публічно-правовим та вважати його належним до справ адміністративної юрисдикції. Під час визначення предметної юрисдикції справ суди мають виходити із суті права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі.

Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин [16].

Приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він зумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи

інтересу, як правило, майнового, конкретного суб'єкта, що підлягає захисту, в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин [17].

У вказаній справі орган місцевого самоврядування здійснював свої повноваження, які передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин щодо земельної ділянки, яка перебувала у комунальній власності. Однак Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що цей спір не є публічно-правовим, оскільки відповідач (місцева рада), реалізуючи право розпорядження земельною ділянкою, відповідно до ст. 5 Земельного кодексу України, має рівні права з громадянами та юридичними особами, з якими він вступає у відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею, тобто є рівноправним суб'єктом земельних відносин [17].

Отже, з огляду на наведене тлумачення Великої Палати Верховного Суду публічно-правовий спір характеризується тим, що у публічно-правових відносинах між органом місцевого самоврядування та іншою особою їх учасники не є рівноправними. І така нерівноправність спричинена, перш за все, наявністю у органа місцевого самоврядування владних управлінських функцій. Своєю чергою, наявна нерівноправність потребує публічності в діях органу місцевого самоврядування, оскільки саме необхідністю відповідати перед людиною за свою діяльність спричинена публічність влади.

**Висновки.** На підставі вищевикладеного можна дійти висновку, що під публічно-владними управлінськими функціями органів місцевого самоврядування варто розуміти напрями діяльності органів місцевого самоврядування в межах їх компетенції, визначеної Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», задля задоволення потреб територіальної громади шляхом впливу на права та обов'язки інших осіб (особи).

#### Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 р. № 3.2.-2005. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05>).
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В.П. Бусел. Ірпінь: Перун, 2001. 1440 с.
5. Тлумачний словник іншомовних слів / Авт.-уклад. О.М. Сліпушко. К.: Школа, 2006. 288 с.

6. Левчишина О. Публічно-владні управлінські функції, які здійснюють організації саморегулювних професій. Національний юридический журнал: теория и практика. 2018. Февраль.

7. Лісничий В.В. Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія. метод. та дидактичні матеріали до модуля 1 / укл. В.В. Лісничий. Х.: УАДУ ХФ, 2001. 36 с.

8. Мусієнко М.О. Загальна характеристика органів публічної влади в Україні. URL: <http://www.srw.kspu.edu/?p=1001>.

9. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / за заг.ред. Ю.М. Тодики. Х.: Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ, 2002. 672 с.

10. Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>.

11. Половцев О.В. Системний підхід та інформаційні технології підтримки прийняття рішень в державному управлінні: [монографія]. Донецьк: Східний видавничий дім, 2010. 206 с.

12. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80>.

13. Будзан Л.Д. Органи державної влади та місцевого самоврядування як суб'єкти представницьких правовідносин в адміністративному процесі. Право і безпека. 2012. № 4(46).

14. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 ч: Т. 2. Особлива частина / Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юрид. думка, 2005. 624 с.

15. Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII «Про судуострій і статус суддів». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

16. Постанова Верховного Суду від 07.11.2018 р. у справі № 802/581/16-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77848772>.

17. Постанова Верховного Суду від 07.11.2018 р. у справі № 601/947/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77801814>.

#### ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

**Авер'янова Євгенія Валеріївна** – аспірант Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Averianova Yevgeniia Valeriivna** – Postgraduate of Institute of State and Law of V.M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine

*e.averyanova@ua.fm*