

УДК 342.9

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Андрій ЛІСНІЧЕНКО,
аспірант юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

У вітчизняній адміністративно-правовій науці України місцеве самоврядування визначається як різновид публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами або органами місцевого самоврядування, має особливий предмет – питання місцевого значення. Зазначене зумовлює специфічне місце місцевого самоврядування в системі публічної влади держави.

Однак необхідно зазначити, що правові аспекти щодо віднесення територіальних громад до суб'єктів адміністративного права України, визначення їхніх поняття та виду в цій системі нині залишаються не досить висвітленими, у зв'язку з чим у запропонованій статті досліджуються наукові напрацювання та положення законодавства України з метою формулювання пропозицій щодо вказаних питань.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративні правовідносини, адміністративно-територіальна одиниця, жителі села, селища, міста чи їхніх добровільних об'єднань, органи місцевого самоврядування, суб'єкти публічної адміністрації.

LOCAL COMMUNITIES AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

Andrii LISNICHENKO,
Postgraduate Student at the Faculty of Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

In science of administrative law of Ukraine, local self-government is defined as a kind of public authority, which is realized by specific entities – local communities or local self-government authorities and has a special subject – the issue of local importance. This determines the specific place of local self-government in the system of public power of the state.

However, it should be noted that the legal aspects regarding the classification of local communities as subjects of administrative law of Ukraine, definition of their concept and type in this system are still insufficiently covered. The proposed article examines the scientific developments and provisions of the legislation of Ukraine in order to formulate proposals concerning the above – mentioned issues.

Key words: local self-government, administrative relations, administrative-territorial unit, residents of a village, settlement, city or their voluntary associations, local self-government bodies, subjects of public administration.

Постановка проблеми. Адміністративне право традиційно посідає одне з основних місць у правовій системі України. Зазначене є цілком обґрунтованим, оскільки завдяки своєму всеохоплюючому та наскрізному характеру правового регулювання адміністративно-правові норми поширюють свій регулюючий вплив на широкий спектр правовідносин, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації та іншими суб'єктами в процесі здійснення публічного адміністрування з метою задоволення публічного інтересу.

Водночас характерним для адміністративного права є закріплення юридичних норм, покликаних, серед іншого, забезпечити таку високу конституційну цінність, як утвердження, забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян, створення для них максимально вільних, рівних і комфортних умов за взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації.

Враховуючи обраний Україною курс на подальший її розвиток як правової, соціальної, людиноцентристської держави, питання, пов'язані з визначенням поняття та складу суб'єктів адміністративного права, посідають важливе місце в працях українських учених-адміністративістів, оскільки від їх чіткого окреслення залежить ефективність регулювання адміністративних правовідносин між

їхніми учасниками за допомогою адміністративно-правових норм.

Саме тому процес удосконалення адміністративного права в Україні, визначення його ролі у науковому та нормативно-правовому забезпеченні процесів державотворення неможливий без переосмислення і оновлення його суб'єктів.

Актуальність теми дослідження. Незважаючи на наявність значної кількості дефініцій і класифікацій суб'єктів адміністративного права, необґрунтовано мало уваги приділено питанням визначення територіальних громад як суб'єктів адміністративного права України, що і стало предметом наукового дослідження.

Стан дослідження. Правові аспекти, пов'язані із системою суб'єктів адміністративного права, були предметом дослідження В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача, Т.А. Мацелик, Р.С. Мельника, Ю.М. Фролова та інших учених.

Метою і завданням статті є визначення територіальних громад як суб'єктів адміністративного права України та їхнього виду в цій системі.

Виклад основного матеріалу. Чимало українських учених-адміністративістів присвятили свої наукові праці дослідженню такого важливого з наукового і практичного поглядів питання, як визначення суб'єктів адміністративного права.

Наприклад, у цьому контексті заслуговує на увагу думка А.І. Берлача, який під суб'єктом адміністративного права розуміє особу, яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

Суб'єкти адміністративного права можна охарактеризувати як юридичних і фізичних осіб, які мають правосуб'єктність, тобто можуть потенційно бути учасниками адміністративних правовідносин [2, с. 66].

Аналогічна думка щодо визначення суб'єктів адміністративного права викладена в академічному курсі адміністративного права України за загальною редакцією професора В.Б. Авер'янова, зміст якої зводиться до того, що суб'єктами адміністративного права є учасники суспільних відносин, що мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами. При цьому суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини, яка є адміністративною правосуб'єктністю.

Суб'єкти адміністративного права поділяються на:

фізичних осіб – громадян України, іноземців, осіб без громадянства;

юридичних осіб – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи та організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ та організацій);

колективних суб'єктів (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами і обов'язками, структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення [1, с. 183, 185].

Суб'єктами адміністративного права Р.С. Мельник визначає учасників адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами. Для того, щоб бути суб'єктами адміністративного права, приватні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства (апатриди), юридичні особи приватного права тощо) володіють правосуб'єктністю (адміністративною правоздатністю, адміністративною дієздатністю та адміністративною деліктоздатністю).

У суб'єктів публічного адміністрування (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим тощо) правосуб'єктність знаходить своє вираження у нормативно закріпленій за ними компетенції, тобто в сукупності їхніх повноважень, що надаються їхніми нормативно-правовими актами для виконання покладених на них функцій [5, с. 155, 156].

Також обгрунтовану позицію з порушеного питання висловив Ю.М. Фролов, визначивши суб'єктів адміністративного права як самостійних осіб, які володіють адміністративною правосуб'єктністю, тобто є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачених нормами адміністративного права, та мають потенційну здатність реалізовувати власну волю в адміністративно-правових відносинах [11, с. 551].

У контексті суб'єктів адміністративного права доцільно виокремити ґрунтовне дослідження, яке було проведено Т.А. Мацелик у монографії «Суб'єкти адміністративного права: поняття та система».

Зокрема, автором було запропоновано класифікацію суб'єктів адміністративного права відповідно до таких критеріїв:

1) за організаційно-правовою формою суб'єктів адміністративного права можна поділити на індивідуальні та колективні;

2) за зовнішньою відокремленістю: фізичні особи, юридичні особи, колективні суб'єкти, що не мають статусу юридичної особи;

3) за наявністю повноважень – на суб'єктів, наділених владними повноваженнями, та суб'єктів, не наділених владними повноваженнями;

4) за ступенем участі в публічному управлінні:

а) суб'єкти, чий інтереси і права підлягають реалізації і захисту в публічному управлінні (громадяни, іноземці, особи без громадянства, біженці, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання);

б) суб'єкти, які безпосередньо реалізують надані їм повноваження з метою забезпечення належного порядку управління (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, Президент України);

в) суб'єкти, які опосередковано (через власний апарат) беруть участь у публічному управлінні (Апарат Верховної Ради України, комітети Верховної Ради, державна судова адміністрація, керівники державних підприємств, установ, організацій);

5) за аксіологічним критерієм суб'єктів адміністративного права необхідно поділити на первинних (органи публічної адміністрації та індивіди) і вторинних (підприємства, установи, організації всіх форм власності (зокрема, міжнародні та іноземні), релігійні організації, громадські об'єднання);

6) за сферами виникнення та функціонування суб'єктів можна розмежувати на суб'єктів публічного права та суб'єктів приватного права [8, с. 91–92].

Отже, аналіз вищезгаданих наукових напрацювань дає змогу дійти висновку, що під суб'єктом адміністративного права слід розуміти особу або осіб, які, маючи передбачені адміністративно-правовими нормами суб'єктивні права і виконуючи встановлені цими нормами юридичні обов'язки, потенційно здатні вступати в адміністративні правовідносини.

Щодо правової природи адміністративних правовідносин доречно зазначити, що в адміністративно-правовій науці під ними, як правило, розуміють урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації та іншими суб'єктами, предметом яких є забезпечення реалізації публічного інтересу.

Як слушно зазначила О.І. Харитонova у своїй монографії, адміністративними правовідносинами є урегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються в галузі державного управління та адміністративної охорони публічного порядку, один із учасників або всі учасники яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави [12, с. 161].

На нашу думку, основними ознаками адміністративних правовідносин можна вважати такі:

1) урегульованість адміністративно-правовими нормами, які визначають модель поведінки їхніх учасників;

2) наявність двох і більше учасників, одним з яких є суб'єкт публічної адміністрації;

3) виникають у сфері публічного адміністрування;

4) публічний інтерес, із метою забезпечення реалізації якого суб'єкти вступають у адміністративні правовідносини.

З метою забезпечення комплексного підходу щодо дослідження територіальних громад як суб'єктів адміністративного права вважаємо за доцільне проводити його через призму таких критеріїв, як:

1) передбачені адміністративно-правовими нормами суб'єктивні права та встановлені цими нормами юридичні обов'язки;

2) потенційна здатність вступати в адміністративні правовідносини;

3) суб'єктний склад і предмет вступу в адміністративні правовідносини.

Отже першочергово необхідно з'ясувати, що собою становить місцеве самоврядування.

Підвалини діяльності публічної самоврядної влади як беззаперечної ознаки демократичної правової держави знайшли своє відображення як на рівні законодавства Європейського Союзу, так і на рівні національного законодавства України. Сьогодні провідні для європейських країн ідеї щодо організації та функціонування місцевого самоврядування відображені в Європейській хартії місцевого самоврядування, підписаній 15 жовтня 1985 року в м. Страсбурзі (ратифікована Законом України від 15 липня 1997 року № 452), яка закріплює основоположну модель, на яку орієнтуються в розвитку місцевого самоврядування країни Європи, включно з Україною. Зокрема, на європейському рівні юридичне закріплення поняття «місцеве самоврядування» знайшло своє відображення в положенні частини першої статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, яке визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [4].

Водночас 2 вересня 2014 року Верховною Радою України Законом України № 1664-VII ратифіковано Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, положення якого акцентують увагу на необхідності забезпечення кожному права участі у справах місцевого органу влади (частини перша, друга статті 1). Право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади [3].

У свою чергу, частина перша статті 140 Основного Закону України під місцевим самоврядуванням визначає право 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 [7]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частина друга статті 2) під час визначення місцевого самоврядування акцентує свою увагу на тому, що це гарантоване державою не тільки право, але й реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [6].

Отже, з вищенаведеного можна зробити висновки, що законодавець у контексті місцевого самоврядування закріпив за територіальними громадами не лише суб'єктивне право, а передбачив положення про реальну їхню здатність вступати у різного роду правовідносини (зокрема, адміністративні) з метою вирішення найбільш значущих питань місцевого значення в межах правового поля України.

Крім того, місцеве самоврядування, так само як і державна влада, має публічний характер, проте функціонує лише в межах конкретно визначеної адміністративно-територіальної одиниці України.

З моменту прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» правова

природа територіальних громад як одного з носіїв публічної влади, яка здійснюється на місцевому (самоврядному) рівні, в розрізі адміністративного права не знайшла свого належного розвитку. Аналіз Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає змогу дійти висновку, що територіальними громадами є жителі, які проживають на території населених пунктів або добровільних об'єднань таких населених пунктів. У свою чергу, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» характеризує їх як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень.

Саме вказані жителі населених пунктів або їхніх добровільних об'єднань наділяються правом на місцеве самоврядування.

Під час дослідження питання про правову природу територіальних громад неможливо не згадати про органи місцевого самоврядування, які здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування і мають похідний від них характер. Наприклад, Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до органів місцевого самоврядування відносять сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради та їхні виконавчі органи, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Без сумніву, органи місцевого самоврядування є суб'єктами адміністративного права, а якщо бути більш точними – суб'єктами публічної адміністрації, оскільки в межах законодавчо визначеної компетенції здійснюють публічні владні повноваження з метою забезпечення реалізації публічного інтересу. Наприклад, зазначені органи покликані надавати жителям, які складають територіальну громаду, широкий спектр публічних послуг у сферах транспорту, спорту, культури, охорони природних ресурсів тощо, а також здійснювати від їхнього імені та в інтересах інші повноваження у сфері місцевого самоврядування.

Особливий науковий інтерес у контексті адміністративного права викликає питання взаємовідносин територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Згідно з частиною першою статті 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. У свою чергу, відповідно до встановленого частиною першою статті 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» юридичного обов'язку територіальні громади виконують на відповідних територіях акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах наданих їм повноважень [6].

Крім того, адміністративно-правовий зв'язок територіальних громад та органів місцевого самоврядування не закінчується наявністю кореспондуючих прав та обов'язків, а й зумовлений таким об'єднуючим елементом, як адміністративно-територіальна одиниця.

Наприклад, положеннями пункту 13 статті 92 Конституції України закріплено вимогу щодо визначення територіального устрою України виключно законами України, які, однак, до сьогодні Верховною Радою України так і не були прийняті.

Конституційний Суд України в абзацах другого-четвертого пункту 2 мотивувальної частини свого Рішення від 13 липня 2001 року № 11-рп (справа про адміністративно-територіальний устрій) вказав, що територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці,

які складають систему адміністративно-територіального устрою України.

Систему адміністративно-територіального устрою згідно з частиною першою статті 133 Конституції України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [9].

А отже, територіальні громади не можуть існувати поза межами адміністративно-територіальних одиниць (населених пунктів або їхніх добровільних об'єднань), які є основою для функціонування органів місцевого самоврядування і постійно перебувають із цими органами в тих чи інших суспільних відносинах, врегульованих адміністративно-правовими нормами, у зв'язку чим можна констатувати, що територіальні громади завжди є учасником адміністративних правовідносин з органами місцевого самоврядування (суб'єктами публічної адміністрації).

Також варто зазначити про предмет, щодо якого територіальні громади можуть вступати в адміністративні правовідносини з органами місцевого самоврядування, а саме – питання місцевого значення, які потребують вирішення вказаними органами.

Конституційний Суд України в абзаці другому пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) під питаннями місцевого значення встановив розуміти саме такі, які передусім пов'язані з життєдіяльністю територіальних громад. Перелік таких питань визначено в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10].

З огляду на те, що місцеве самоврядування передбачає необхідність проживання фізичних осіб (жителів) на території населеного пункту або добровільного об'єднання населених пунктів, таке проживання сприяє формуванню в жителів інтересу в тому, щоб питання, пов'язані з їхньою життєдіяльністю, вирішувалися органами місцевого самоврядування своєчасно та ефективно. Всі ці інтереси у своїй сукупності формують публічний інтерес, обов'язок щодо забезпечення реалізації якого покладається на органи місцевого самоврядування як на суб'єктів публічної адміністрації.

Висновки. З наведеного вбачається, що:

1) територіальні громади (тобто сукупність жителів населених пунктів або їхніх добровільних об'єднань) відповідно до адміністративно-правових норм, закріплених у законодавчих актах України, наділяються не тільки гарантованим державою правом на місцеве самоврядування, але й юридичними обов'язками в цій сфері;

2) вказані територіальні громади наділені реальною здатністю, а саме можливістю ініціювати вступ у адміністративні правовідносини з органами місцевого самоврядування (суб'єктами публічної адміністрації), стаючи при цьому головним учасником таких правовідносин на місцевому самоврядному рівні;

3) предметом згаданих правовідносин є питання місцевого значення (тобто такі, які пов'язані з життєдіяльністю територіальних громад і природно становлять для них публічний інтерес).

Отже, територіальні громади як суб'єкти адміністративного права України можна охарактеризувати як сукупність жителів, які, проживаючи на території села, селища, міста або їхніх добровільних об'єднань, відповідно до

наданих адміністративно-правовими нормами суб'єктивних прав і на виконання встановлених цими нормами юридичних обов'язків потенційно здатні вступати в адміністративні правовідносини з органами місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації свого публічного інтересу.

Локальний характер місцевого самоврядування та віднесення територіальних громад до суб'єктів адміністративного права України надає можливість перетворити місцевих жителів в головного суб'єкта місцевого самоврядування, коли кожен може не тільки брати участь у здійсненні публічної влади на місцевому (самоврядному) рівні, контролювати діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, але й впливати на забезпечення реалізації публічного інтересу територіальних громад, забезпечення комплексного розвитку територій, що в результаті приводить до демократизації всіх інститутів Української держави.

З'ясувавши, що територіальні громади є суб'єктами адміністративного права України, важливим залишається питання щодо визначення їхнього виду в цій системі.

Погоджуючись з обґрунтованістю вищенаведених класифікацій суб'єктів адміністративного права, на нашу думку, необхідно наголосити на тому, що територіальні громади є публічними, колективними суб'єктами адміністративного права України, що дає змогу місцевим жителям відчувати себе цілісним носієм публічної влади, який немає ознак юридичної особи, проте наділений суб'єктивними правами та здатністю впливати на вирішення суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування) різного роду проблем і питань, які виникають у сфері місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці та становлять для них публічний інтерес.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / у 2-х т.: Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та інші; ТОВ «Видавництво «Юридична думка». Київ, 2007. 592 с.
2. Берлач А.І. Адміністративне право України : навч. посібник для дист. навчання; Університет «Україна». Київ, 2005. 472 с.
3. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, ратифікований Законом України від 4 вересня 2014 року № 1664-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 року № 452. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Мацелик Т.А. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с.
9. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп (справа про адміністративно-територіальний устрій). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.

10. Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2002 року № 6-рп (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>.

11. Фролов Ю.М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 549–557.

12. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юридична література, 2004. 328 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Лісниченко Андрій Сергійович – аспірант юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lisnichenko Andrii Serhiiiovych – Postgraduate Student at the Faculty of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv

garrett2109@ukr.net

