

Принципи адміністративного права під час здійснення органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень

Кобилецький М.М.¹, Крайній П.І.²

Опубліковано	Секція	УДК
30.03.2024	Право	342.9:352

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17090820>

Анотація. Дослідження інститутів адміністративного права, їх правової природи та особливостей їх взаємодії між собою завжди викликають підвищений інтерес зі сторони наукового товариства, суддів, представників органів публічної влади. Проте кінцевим бенефіціаром таких розвідок є безпосередньо приватна особа яка повсякденно комунікуючи з посадовими особами органів влади реалізує свої права й свободи, відстоює їх у випадках коли такі особи виходять за межі своєї компетенції, неналежно реалізують повноваження або ж не виконують функції які визначені законодавством. Такими діями вони можуть шкодити приватному інтересу особи під час надання адміністративних послуг чи реалізації адміністративної процедури. Зміна вектору взаємодії особи з державою в Україні відбувається під впливом людиноцентризму який ставить приватний інтерес такої особи, її суб'єктивні права у центр діяльності органів публічної влади. З огляду на розвиток системи органів місцевого самоврядування в Україні, розпочатої реформи децентралізації та активного обговорення змін до Основного Закону щодо вдосконалення їх правового статусу, прийняття нового законодавства у сфері адміністративних послуг та адміністративної процедури, принципи права змінюватимуться під впливом процесу європеїзації місцевого самоврядування загалом та надання такими органами публічно-сервісних повноважень зокрема.

Наше дослідження присвячено загальній характеристиці впливу принципів адміністративного права на процес реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень. Зважаючи на особливості системи принципів адміністративного права нами досліджено їх взаємозв'язок з принципами адміністративної процедури які введені законодавцем через прийняття законодавства України про адміністративну процедуру. Встановлено, що публічно-сервісні повноваження реалізуються органами місцевого самоврядування в публічно-правових

¹ доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного
та фінансового права
Львівського національного університету
імені Івана Франка

² кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича

відносинах з приватною особою, юридичними особами під час здійснення публічно-сервісної діяльності. Остання є реальним проявом концепції «сервісна держава» у якій органи місцевого самоврядування на місцевому рівні забезпечують можливість кожному індивіду одержати необхідний обсяг публічних послуг. На учасників таких правовідносин поширюватимуть свою дію принципи права, принципи адміністративного права та принципи адміністративної процедури. Крім цього, принципи які передбачені актами Європейського Союзу також відображаються на рівні національного законодавства та забезпечують реалізацію публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: принципи права; принципи адміністративного права; людиноцентризм; приватна особа; органи публічної влади; органи місцевого самоврядування; публічне врядування; публічно-сервісні повноваження; адміністративна процедура.

Principles of administrative law in the exercise of public service powers by local self-government bodies

Abstract. Research into administrative law institutions, their legal nature, and their interaction with each other always attracts considerable interest from the scientific community, judges, and public authorities. However, the ultimate beneficiary of such research is the private individual who, in their daily communication with government officials, exercises their rights and freedoms and defends them in cases where such officials exceed their authority, improperly exercise their powers, or fail to perform the functions specified by law. Such actions may harm the private interests of individuals in the provision of administrative services or the implementation of administrative procedures. The change in the vector of interaction between individuals and the state in Ukraine is influenced by human-centeredness, which places the private interests of such individuals and their subjective rights at the center of the activities of public authorities. Given the development of the system of local self-government bodies in Ukraine, the decentralization reform that has begun, and the active discussion of amendments to the Basic Law regarding the improvement of their legal status, the adoption of new legislation in the field of administrative services and administrative procedures, the principles of law will change under the influence of the process of Europeanization of local self-government in general and the granting of public service powers to such bodies in particular.

Our study is devoted to the general characteristics of the influence of administrative law principles on the process of implementation of public service powers by local self-government bodies. Taking into account the peculiarities of the system of administrative law principles, we have studied their interconnection with the principles of administrative procedure introduced by the legislator through the adoption of Ukrainian legislation on administrative procedure. It has been established that public service powers are exercised by local self-government bodies in public-law relations with private individuals and legal entities during the performance of public service activities. The latter is a real manifestation of the concept of a “service state” in which local self-government bodies at the local level ensure that every individual has access to the necessary range of public services. The principles of law, the principles of administrative law, and the principles of administrative procedure will apply to the participants in such legal relations. In addition, the principles provided for by European Union acts are also reflected at the level of national legislation and ensure the implementation of public service powers by local self-government bodies.

Keywords: principles of law; principles of administrative law; human-centered approach; private individual; public authorities; local self-government bodies; public governance; public service powers; administrative procedure.

Вступ

Принципи адміністративного права є важливим інститутом який впливає на правові відносини за участю приватної особи та держави. З їх допомогою змінюються інші інститути адміністративного права та забезпечується функціонування як органів публічної влади так й одержання фізичними та юридичними особами необхідних для них публічних послуг. Система органів місцевого самоврядування досліджується наукою адміністративного права як окремий суб'єкт адміністративно-правових відносин що володіє окремим адміністративно-правовий статусом діяльність яких спрямована на забезпечення прав і свобод осіб які проживають на відповідній території на яку поширює свою дію такий орган. Окремий розділ Конституції України визначає конституційно-правовий статус місцевого самоврядування визначає його як «... право 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» [1]. Це право реалізується через відповідну систему органів місцевого самоврядування діяльність яких врегульовується спеціальними законодавчими актами де важливе місце займає Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [3] та інші. Окремий блок законодавства становлять нормативно-правові акти якими забезпечується адміністративної процедури надання публічних послуг: Закони України «Про адміністративні послуги», «Про адміністративну процедуру», Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про адміністративну процедуру" тощо.

Діяльність органів місцевого самоврядування, в тому числі під час реалізації ними публічно-сервісних повноважень, здійснюється на основі принципів права. У кожному конкретному випадку особа яка звертається до органу місцевого самоврядування задля реалізації свого права через участь у відповідних правовідносинах діють як загальні принципи права (верховенство права, законність, юридична визначеність) так й спеціальні які притаманні або ж органам місцевого самоврядування (народовладдя, гласність, виборність, поєднання місцевих та державних інтересів тощо) або ж в межах здійснення адміністративної процедури (обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість тощо). Їх дія відбувається комплексно що гарантує у кожній конкретній ситуації належний рівень надання таких послуг такими органами публічних та адміністративних послуг, залученість приватної особи до процедури їх надання що унеможливить її відсторонення від прийняття конкретного рішення за результатами розгляду її справи. У цьому проявляється публічно-сервісній спрямованість органів місцевого самоврядування що відповідає загальному євроінтеграційному курсу нашої держави та відповідає найкращим практиками країн Європи.

Аналіз наукових публікацій. Принципи адміністративного права та їх вплив на його різноманітні інститути досліджувались П.В. Діхтієвським, А.А. Єзеровим, В.К. Колпаковим, Т.О. Коломoeць, І.В. Ковбасом, Т.О. Карабін тощо. Принципи адміністративної процедури були предметом наукових розвідок В.П. Тимощука, І.В. Бойко, А.М. Школика, А.А. Шараї та інших. Останні кілька років особлива увага прикута саме до вивчення принципів які закріплені законодавством про адміністративну процедуру оскільки прийняття нового законодавства у цій сфері кардинально змінило адміністративно-правове поле для учасників публічно-правових відносин: відтепер як органи місцевого самоврядування так й учасники адміністративної процедури діють в чітко визначених межах задля унеможливлення ситуацій коли відповідна публічна послуга надаватиметься за різними правилами. Відтак такі органи надають такі послуги в межах своїх публічно-сервісних повноважень.

Дослідження принципів адміністративного права, принципів діяльності органів місцевого самоврядування та принципів адміністративної процедури під час реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень є **метою** нашого дослідження.

Результати

Євроінтеграційний поступ нашої держави відбувається не лише щодо виконання вимог по адаптації вітчизняного законодавства до вимог права Європейського Союзу але й змін до ролі принципів адміністративного права яку вони відіграють під час надання публічних послуг. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування та їх перетворення із суб'єкта адміністративного права яким забезпечується виконання завдань у сфері економічної, соціальної, культурної та інших сфер на суб'єкта адміністративного права який здійснює свою діяльність для забезпечення реалізації прав і свобод приватною особою в кожній конкретній ситуації відбувається під впливом принципів адміністративного права. Тому синергія вищеперерахованих принципів які стосуються як адміністративного права так й окремих, спеціальних принципів діяльності органів місцевого самоврядування й принципів адміністративної процедури суттєво впливає на формування сервісно-орієнтованих органів місцевого самоврядування.

Принципи адміністративного права є важливою складовою під час вивчення особливостей функціонування як однойменної галузі права так і її окремих інститутів. Погоджуємось із думкою сформульованою А.А. Шараєю яка за результатами свого наукового дослідження що присвячене принципам адміністративного права сформувала наступний висновок: «Сьогодні принципи адміністративного права слід вважати ключовою категорією адміністративного права, одним із його центральних понять, тому в умовах докорінного доктринального перегляду змісту, призначення та сутності адміністративного права, актуальності набуває перегляд змісту й окремих його складових... принципів адміністративного права...» [4, с. 176]. У ній відображено постановку ключового питання: як трансформація адміністративного права впливає на його принципи й навпаки?

Безумовно доктрина адміністративного права впродовж тривалого часу аналізує принципи адміністративного права, їх правову природу та зміст, класифікацію та значення. Проте зміна ставлення до таких принципів як зі сторони наукового товариства так й представників публічної влади, їх посадових осіб відбулась лише під впливом євроінтеграційного процесу який відбувається після Революції гідності та під час повномасштабної війни що розв'язана росією. Усе поле публічно-правових відносин які реалізують свої публічно-сервісні повноваження «просякнуто» дією принципів права. Загальні (верховенство права, законність, правова визначеність та інші) впливають на розвиток усіх галузей права та регульовані ними правовідносини. Принципи адміністративного права разом із загально-правовими принципами формують поле де приватна особа та орган місцевого самоврядування є тими елементарними частинками які взаємодіють між собою під впливом відповідних принципів.

Водночас окремі види такої взаємодії які відбуваються за допомогою публічно-правових відносини що виникають під час реалізації особою свої прав і свобод або ж захисту таких з боку органів місцевого самоврядування відбуваються під впливом принципів діяльності органів місцевого самоврядування та принципів адміністративної процедури. Особливе місце серед вищеперерахованих груп принципів відіграють принципи законодавства про адміністративну процедуру оскільки їх застосування у публічно-правових відносинах із надання відповідних публічних послуг забезпечує сталість та відповідність загальноєвропейським стандартам місцевого самоврядування.

Очевидно що система місцевого самоврядування, з часом, трансформуватиметься за зразком країн Східної Європи які набули членства у Європейському Союзі після розпаду Радянського Союзу. Такі держави як Словаччина, Румунія, Хорватія та інші пройшли тривалий шлях імплементації вимог права ЄС щодо забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування. Основне стратегічне завдання полягало у відмові від радянського погляду на місцеве самоврядування яким забезпечувалось виключно державне управління та діяльність осередків комуністичної партії та заміна його на людиноорієнтовану модель яка у центрі діяльності ставить людину з її приватним інтересом який може бути забезпечений такими органами із додержанням принципів що передбачені, крім іншого, в Європейській хартії місцевого самоврядування серед яких можемо виділити демократію, децентралізацію, субсидіарність, підзвітність та відповідальність тощо [5].

Схожа ситуація відбулась в Україні проте зі своїми особливостями які були продиктовані різними причинами. Проте з 2014 року розпочалась активна діяльність як щодо зміни до місця та ролі органів місцевого самоврядування так й поступова трансформація їх адміністративно-правового статусу шляхом появи публічно-сервісних повноважень. Не в останню чергу даний процес відбувався під час реалізації положень реформи місцевого самоврядування що реалізовувалась та передбачала розширення повноважень таких органів та передача від органів виконавчої влади істотного масиву публічних послуг на місця. Вже усім добре знайомі Центри надання адміністративних послуг які стали хабами що забезпечують мешканців відповідної громади послугами щодо реєстрації місця проживання, видач різноманітних довідок, реєстрації ФОПів чи юридичних осіб, реєстрації прав власності на нерухоме майно, оформлення пільг та субсидій тощо є тією базою яка дозволить подальшу передачу повноважень від органів виконавчої влади на місця. Тому нещодавнє прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» забезпечило іншу площину реалізації прав особи – процедурну. Відповідні принципи які передбачені ст.ст. 4-18 Закону забезпечуватимуть однакове надання публічних послуг, а відтак – реалізацію органами місцевого самоврядування своїх публічно-сервісних повноважень [6]. Це дозволить вирішувати спори які виникають під час надання таких послуг в позасудовому чи судовому порядкух, у тому числі, із застосуванням принципів адміністративної процедури.

У цьому контексті погоджуємось із думкою В.К. Колпакова який пропонує розглядати окремі правові явища як окремі феномени в межах окремої галузі права. Такий підхід необхідно застосувати й до принципів адміністративного права які впливають формування не лише на окремі інститути адміністративного права (адміністративні послуги, адміністративна процедура тощо) але й на еволюцію публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. Про те передбачаємо подальші наукові дискусії та формування необхідної практики щодо застосування окремих принципів під час, наприклад, видання адміністративного акту за результатами розгляду заяви особи (заявника) чи кількох заявників щодо демонтажу реклами яка заважає мешканцям багатопверхового будинку та загороджує вид на парк. З одного боку під час видання адміністративного акту діятимуть принципи адміністративного права, принципи діяльності органів місцевого самоврядування та принципи адміністративної процедури. Під час оскарження такого акту, на нашу думку, принципи адміністративної процедури враховуватимуться під час прийняття відповідного рішення за результатами такого розгляду. У цьому й знаходить відображення публічно-сервісна діяльність органів місцевого самоврядування та їх повноважень з надання публічних послуг.

Висновки

Отже, розуміння місця та ролі принципів адміністративного права під час його трансформації що відбувається під впливом євроінтеграційного процесу має істотне значення не лише з точки для оновлення доктрини адміністративного права але й для практики правозастосування. Розширення переліку публічних послуг які надаються органами місцевого самоврядування сформувало окремий вид публічно-сервісних повноважень. Їх реалізація відбувається у взаємодії із законодавством про адміністративні послуги та адміністративну процедуру які також мають визначені принципи що застосовуються під час надання приватній особі таких послуг.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : станом на 30 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 № 3077-ІХ : станом на 14 черв. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>
4. Шарая А.А. Класифікація принципів адміністративного права: сучасний погляд у адміністративно-правовій доктрині. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. №1. С. 174-177.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія Ради Європи від 15.10.1985 : станом на 16 листоп. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
6. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-ІХ : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>