

УДК 349.2:331.2 (477)

*Скляренко Ігор Васильович,
помічник судді Ленінського районного
суду міста Кіровограда
ivass195@gmail.com*

ПІДСТАВИ УЧАСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РОЗГЛЯДІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Стаття присвячена вивченню особливостей участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві під час розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Визначено поняття цих органів та їх види. Класифіковано підстави такої участі на фактичні та правові. Здійснено аналіз фактичних підстав такої участі як дій чи бездіяльності цих органів. Розглянуто правові підстави участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві та визначено їх особливості у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Ключові слова: підстави участі в адміністративному судочинстві, органи місцевого самоврядування, адміністративне судочинство, публічно-правові спори, управління комунальною власністю

Skliarenko I. REASONS FOR PARTICIPATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN CONSIDERATION OF PUBLIC LEGAL DISPUTES OF MUNICIPAL PROPERTY MANAGEMENT

The article deals the peculiarities for participation of local self-government bodies in administrative law procedure during the consideration of public legal disputes municipal property management. By exploring the key concept of the article, the author offers classification of local self-government bodies. Actual and legal reasons for this participation are classified. The analysis of the actual reasons for this participation as actions or inactivity of these bodies is carried out. The legal reasons for participation of local self-government bodies in administrative law procedure are considered and their features in the consideration of public legal disputes municipal property management are determined.

Key words: reasons for participation in administrative law procedure, local self-government bodies, administrative law procedure, public legal disputes, municipal property management

Постановка проблеми Починаючи з 2014 року після підписання та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони виникла нагальна потреба у приведенні національного законодавства до європейських стандартів та вимог права ЄС, зокрема Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Це стосується і тих правових інститутів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

З 2015 року у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 № 157-VIII було запущено процес децентралізації. Об'єднані територіальні громади отримали більше можливостей для вирішення місцевих питань, а відтак збільшується їх відповідальність за прийнятті рішення, зокрема, і у сфері управління комунальною власністю як одного з напрямків їх діяльності.

У 2016-2017 роках вітчизняний законодавець також вніс суттєві зміни у процесуальне законодавство (Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), Господарський процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України), що вимагають додаткового аналізу та глибинного вивчення.

Управління комунальною власністю є однією з функцій місцевого самоврядування як представницького органу територіальної громади. За допомогою функціонування об'єктів комунальної власності реалізуються спільні інтереси жителів певної територіальної громади. В процесі управління органами місцевого самоврядування такою власністю можуть виникати публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства. У зв'язку з цим, виникає необхідність визначення підстав участі органів місцевого самоврядування в публічно-правових спорах у сфері управління комунальною власністю з урахуванням внесених змін в національне законодавство.

Аналіз останніх досліджень та публікацій Загальні питання підстав участі органів місцевого самоврядування в публічно-правових спорах у різні часи досліджували такі вчені як В. М. Бевзенко, В. К. Колпаков, В. В. Кравченко, Д. М. Лук'янець, О. М. Пасенюк, І. Я. Рушак та ін. Однак підстави участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві під час розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю з урахуванням змін у процесуальному законодавстві залишаються недостатньо вивченими.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає у тому, щоб з урахуванням чинного українського законодавства та сучасної правової доктрини дати загальну характеристику підставам участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві та визначити їх особливості у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Виклад основного матеріалу дослідження Управління комунальною власністю здійснюється різними видами органів місцевого самоврядування, тому спочатку слід визначитися з поняттям органів місцевого самоврядування, яке буде використовуватися в цій статті.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає поняття “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 [1].

Питання про зміст та ознаки органів місцевого самоврядування досліджували вчені різних галузевих наук, зокрема у сфері конституційного права. Так, на думку авторів Тлумачного термінологічного словника з конституційного права, орган місцевого самоврядування – це орган, який утворюється, у встановленому законом порядку, територіальними громадами (в т.ч. району, області) для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та наділений владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах [2, с. 162].

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом 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 [3].

Слід погодитися з В. В. Кравченком, який визначає орган місцевого самоврядування як “організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і є колективом громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, що реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад)” [4, с. 7].

Таким чином, враховуючи ці визначення та систему місцевого самоврядування, визначену ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 25.05.1997 року № 280/97-ВР, можемо стверджувати, що органами місцевого самоврядування є сільська/селищна/міська рада, районна у місті рада; виконавчі органи сільської/селищної/міської ради; районна/обласна рада; орган самоорганізації населення [5]. Необхідно звернути увагу, що сільський/селищний/міський/ голова, староста теж можуть виступати учасниками адміністративного судочинства, адже вони є особливими посадовими особами (суб'єктами) місцевого самоврядування, бо жителі відповідних територіальних громад наділили їх представницьким мандатом безпосередньо представляти їх інтереси.

Органи місцевого самоврядування беруть участь у різних видах правовідносин – цивільних, господарських, земельних, адміністративних і т.д. Однак лише сама участь у правовідносинах не означає автоматичного виникнення спору. Ці правовідносини лише можуть передувати спору, тобто, існує лише потенційна можливість його виникнення. Відзначимо, що частина спорів, що виникають у цих правовідносинах, є публічно-правовими.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [6]. Відтак, публічно-правовий спір розглядається та вирішується лише в порядку адміністративного судочинства.

Перед тим, як почати розглядати підстави участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, слід звернути увагу на такі особливості цих органів. По-перше, органи місцевого самоврядування представляють територіальні громади (жителів адміністративно-територіальної одиниці) і свої повноваження здійснюють в їх інтересах. По-друге, ці органи реалізують функції власне місцевого самоврядування, так і функції інших суб'єктів публічної адміністрації (делеговані повноваження). Тому, підстави участі у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю органів місцевого самоврядування можуть мати як загальний характер (властиві для всіх суб'єктів публічної адміністрації), так і особливий характер, враховуючи особливості сфери управління комунальною власністю.

У вітчизняній науці можливість суб'єкта бути учасником спору характеризується поняттям підстави участі. Так, учений В. М. Бевзенко виділяє *фактичні та правові підстави* участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Фактичні підстави* він визначає як юридичні факти, з настанням яких можуть виникнути певні процесуальні правовідносини [7, с. 201]. Як відомо, юридичні факти – це ті життєві ситуації, існування яких має певні правові наслідки (виникнення, зміна чи припинення правовідносин). Тому, слід погодитися з думкою, що фактичними підставами участі суб'єкта владних повноважень в адміністративному

судочинстві є будь-які рішення, дії чи бездіяльність, зокрема, ті, що вчинені, ухвалені, допущені ним за час перебування у спірних публічно-правових відносинах [8, с. 519].

Орган місцевого самоврядування може приймати різноманітну кількість рішень, вчиняти різноманітні дії або не вчиняти їх у певних випадках. Метою його діяльності є реалізація наданих Конституцією та законами України повноважень такому суб'єкту, зокрема, і у сфері управління комунальною власністю. Так, відповідно до ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 25.05.1997 року № 280/97-ВР рада, її виконавчий комітет приймає нормативні та інші акти у формі рішень в межах своїх повноважень. Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради видає розпорядження в межах своїх повноважень. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України можуть оскаржуватися до суду. Наприклад, відповідно до ст. 29 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 25.05.1997 року № 280/97-ВР до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі повноваження, як:

- 1) управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;
- 2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;
- 3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;
- 4) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації;
- 5) погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності [5].

Слід звернути увагу, що ст. 5 КАС України закріплює право особи звернутися до адміністративного суду, якщо вона вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування порушені її права, свободи або законні інтереси і просити про їх захист [6]. Тобто, до адміністративного суду не можна оскаржити будь-яке рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації. У судовій практиці поширені випадки оскарження таких рішень, дій чи бездіяльності, що не порушують прав скажника. Так, у справі за позовом ТОВ "Успіх БМ" до Департаменту житлового господарства та інфраструктури Львівської міської ради позивач оскаржив рішення конкурсного комітету в частині допуску ПАТ "Львівське АТП-14630" до зазначеного конкурсу на визначення автомобільного перевізника. Однак, Вищий адміністративний суд України вказав, що позивачем не доведено факту порушення його прав чи інтересів під час проведення конкурсу так як позивач став переможцем конкурсу і з ним потім було укладено відповідний договір, а тому у задоволенні позовних вимог було відмовлено [9]. Дійсно, незважаючи на те, що зазначене підприємство було допущене до конкурсу, це не призвело до якихось обмежень для позивача, адже все ж таки він уклав договір про здійснення автомобільного перевезення.

Також необхідною умовою вступу в судочинство є рішення суду. Суд має прийняти до свого провадження позовну заяву, подану зацікавленою особою [7, с. 204]. Без такого рішення фактично відсутня і участь органу місцевого самоврядування у розгляді публічно-правового спору.

Тому, можна стверджувати, що фактичними підставами участі органу місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю є участь такого органу у спірних публічних правовідносинах та рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору.

Правовими підставами участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю є норми права, які регулюють таку участь. Їх можна поділити на процесуальні (норми, що містяться в КАС України) та матеріально-правові (норми, що містяться в Конституції України та матеріально-правових законодавчих актах) [7, с. 205-208].

Процесуальні підстави можна поділити на основоположні загальні та особливі. *Основоположними загальними процесуальними* підставами такої участі є норми ст. 2, 4 КАС України, що закріплюють можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності зазначених органів. Так, ст. 2 цього Кодексу закріплює гарантії такого оскарження. Ст. 4 цього Кодексу містить поняття "публічно-правовий спір", "суб'єкт владних повноважень", зі змісту яких можна зробити висновок про можливість такої участі.

Також, процесуальні підстави такої участі містяться і в інших нормах, зокрема у ст. 19, 42, 43, 46, 52 КАС України, що є загальними для всіх суб'єктів публічної адміністрації. Зокрема, ст. 42, 46 КАС України закріплюють можливість органу місцевого самоврядування бути учасником (стороною чи третьою особою) справи. Так, ч. 1 ст. 43 цього Кодексу надає органам місцевого самоврядування адміністративну процесуальну правоздатність, тобто здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві. Також, ч. 3 цієї статті надає таким органам і адміністративну процесуальну дієздатність - здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові [6].

Особливі процесуальні підстави стосуються лише органів місцевого самоврядування і передбачені статтями 53, 55, 264, 267, 275, 277, 280, 281 КАС України. Наприклад, ст. 53 цього Кодексу вказує, що у випадках,

встановлених законом, органи місцевого самоврядування можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах [6].

Матеріально-правові підстави участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю можемо поділити на *основоположні* - ті, що містяться в Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та *ті, що містяться в інших законодавчих актах*, що регулюють правовідносини у сфері комунальної власності.

Так, ч. 5 ст. 125 Конституції України, вказує, що адміністративні суди діють з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин. Ст. 145 Основного Закону наголошує, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку [3]. Тому можемо зробити висновок, що Конституція України закріплює можливість органів місцевого самоврядування виступати учасником різних видів судочинства, зокрема, й адміністративного.

Як нами було наголошено, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 25.05.1997 року № 280/97-ВР передбачає можливість органу місцевого самоврядування бути стороною у спорах, що розглядаються загальними судами. Також цей Закон закріплює можливість звернення до суду деяких таких органів та посадових осіб (виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, відповідного голови, районних та обласних рад, їх голів) до суду щодо визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, у сфері управління комунальною власністю. Хоча, цей Закон прямо і не вказує на це, але тут йдеться про публічно-правовий спір, який буде розглядатися в порядку адміністративного судочинства [5].

До законодавчих актів, які регулюють правовідносини у сфері комунальної власності можемо віднести такі: Закони України “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” від 03.03.1998 року № 147/98-ВР, “Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності” від 17.11.2009 року № 1559-VI, “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 05.02.2015 № 157-VIII та ін.

Висновки Підстави участі органів місцевого самоврядування у розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю поділяються на фактичні та правові. Фактичними підставами участі органів місцевого самоврядування є будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів публічної адміністрації, зокрема, і ті, що вчинені, ухвалені, допущені безпосередньо органами місцевого самоврядування за час перебування ним у спірних публічно-правових відносин, що порушують права інших учасників спору та рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору за участю органу місцевого самоврядування.

Правовими підставами участі органів місцевого самоврядування у розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю є норми права, що регулюють таку участь. Ці підстави поділяються на процесуальні та матеріально-правові. Процесуальні підстави – це норми, що містяться в КАС України. Їх можна поділити на загальні процесуальні та особливі процесуальні підстави. До загальних процесуальних підстав відносяться норми, що закріплюють можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності зазначених органів та є загальними для всіх суб’єктів публічної адміністрації. Особливі процесуальні підстави стосуються лише безпосередньо органів місцевого самоврядування. Матеріально-правові підстави участі – норми, що містяться в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в інших матеріально-правових законодавчих актах, що регулюють питання управління комунальною власністю.

Аналіз підстав участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю дозволяє визначити можливість та необхідність такої участі, що сприятиме розвитку адміністративно-процесуальної науки та сталості судової практики.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний вісник України, 2015. № 24, с. 450, стаття 718.
2. Наливайко Л. Р., Беляєва М. В. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права (Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law). 2–е вид. допов. Запоріжжя: Дніпровський металург, 2010. 304 с.
3. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1534253930456707>.
4. Кравченко В. В. Органи місцевого самоврядування: теоретичні підходи до визначення поняття. Правничий вісник Університету “КРОК”. 2011. Вип. 10. С. 4-10.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
7. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб’єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія. Київ: Прецедент, 2010. 475 с.

8. Кошій О. В. Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача. Форум права. 2011. № 1. С. 516-521.

9. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11.08.2016 р. у справі № К/800/4045/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень / Вищий адміністративний суд України. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59670093>

REFERENCES

1. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European Charter of Local Self-Government]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 24, p.450, article 718 [in Ukrainian].

2. Nalyvaiko L. R., Beliaieva M. B. (2010). Tlumachnyi terminolohichnyi slovnyk z konstytutsiinoho prava [Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law]. Zaporizhzhia: Dniprovskiy metalurh [in Ukrainian].

3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 30, article 141. Retrieved from zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр [in Ukrainian].

4. Kravchenko V. V. (2011). Orhany mistsevoho samovriaduvannia: teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia [Bodies of local self-government: theoretical approaches to the definition of the concept]. *Pravnychi visnyk Universytetu "KROK" – Legal Bulletin of the University "KROK"*, 10, 4-10 [in Ukrainian].

5. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon vid 21.05.1997 № 280/97-VR [On Local Self-Government in Ukraine: Law No. 280/97-VR dated May 21, 1997]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

6. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Zakon vid 06.07.2005 № 2747-IV [Code of Administrative Justice of Ukraine: Law dated 06.07.2005 № 2747-IV]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> [in Ukrainian].

7. Bevzenko V. M. (2010). *Uchast v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy subiektiv vladnykh povnovazhen: pravovi zasady, pidstavy ta formy: monohrafiia [Participation in administrative proceedings of Ukraine of subjects of power: legal principles, grounds and forms]*. Kyiv: Pretsedent 15 [in Ukrainian].

8. Koshchii O. V. (2011). Sutnist ta pidstavy uchasti v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy vidpovidacha [The essence and grounds for participation in the administrative legal proceedings of Ukraine is the defendant]. *Forum prava – The forum of law*, 1, 516-521 [in Ukrainian].

9. Ukhvala Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy vid 11.08.2016 r. u spravi № К/800/4045/16 [The decision of the Supreme Administrative Court of Ukraine dated August 11, 2016 in case No. К / 800/4045/16]. Retrieved from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59670093> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.09.2018

УДК 342.7

Чорнобривець Володимир Володимирович,
аспірант кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
voxal@ukr.net

ПРАВОВІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, ЯКІ СТАНОВЛЯТЬ ОСНОВУ ДЛЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ

У статті досліджується адміністративно-правове регулювання професійної правничої допомоги через призму джерел адміністративного права. Визначено їх особливості та наголошено на необхідності при реформуванні їх враховувати.

Наголошено про необхідність першочергового формування гармонійної правової системи, яка б відповідала сучасним тенденціям суспільного розвитку. При цьому принцип справедливості у формуванні правової системи повинен бути визначальним, а для цього необхідні глибокі наукові напрацювання. Законодавство має формуватися на підставі ретельно виважених та апробованих національною і світовою практикою наукових висновків, а не відповідно до уявлень та прагнень окремих осіб чи угруповань.