

**СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН
У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ
ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS
IN THE SPHERE OF ORGANIZATION AND FUNCTIONING
OF THE INSTITUTE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE**

Стаття присвячена розкриттю сутності адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні. Констатується, що динамізм розвитку суспільних відносин породжує необхідність постійного перегляду змісту та сутності адміністративно-правових відносин, особливо тих, що спрямовуються на організацію та забезпечення належного функціонування сфери розбудови державності. Визначено, що адміністративно-правові відносини у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування є специфічним різновидом суспільних взаємозв'язків (за домінуючим аспектом – організаційно-контрольного спрямування), врегульованих нормами адміністративного права, які виникають між органами державної влади, інститутами громадянського суспільства та місцевою владою у процесі реалізації публічних функцій. Спеціальними ознаками досліджуваних правовідносин названо такі: 1) виникають у сфері реалізації уповноваженими суб'єктами правового впливу щодо місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного управління місцевими справами; 2) мають організуючий характер та оптимізаційну спрямованість, оскільки об'єктивують врегульовчий процес реалізації державно-владних повноважень на місцях; 3) перебіг їхнього розвитку супроводжується наявністю контрольних механізмів, що зумовлено необхідністю моніторингу дотримання встановлених нормативів як з боку регуляторних акторів, так і громадянського суспільства; 4) є динамічними та адаптивними за змістом, адже тяжіють до утвердження стабільності і збалансованості розвитку механізмів місцевої демократії; 5) пронизані ідеологією децентралізації та формують окрему сферу публічного адміністрування, – субнаціональну сферу управління, представлену діяльністю місцевої влади. Узагальнено, що юридична природа адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування має подвійний зміст, адже з одного боку, їх основне призначення об'єктивується через необхідність забезпечення ефективного управління місцевими справами, що супроводжується наявністю низки контрольних механізмів (управлінський аспект), проте з іншого боку, ідеологія децентралізації передбачає надання органам місцевого самоврядування достатнього рівня автономності, формуючи субнаціональну сферу управління, представлену діяльністю місцевої влади, що підзвітна виключно громаді, діє від імені та в її інтересах (партнерський аспект).

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, місцева демократія, місцеве самоврядування, організація та функціонування, розбудова державності, управління місцевими справами.

The article is dedicated to revealing the essence of administrative-legal relations in the field of organization and functioning of the institution of local self-government in Ukraine. It is stated that the dynamism of social relations development necessitates a constant review of the content and essence of administrative-legal relations, especially those aimed at organizing and ensuring the proper functioning of the sphere of state-

building. It is determined that administrative-legal relations in the field of organization and functioning of the institution of local self-government are a specific type of social interaction (with a dominant organizational and control orientation), regulated by the norms of administrative law, which arise between state authorities, civil society institutions and local authorities in the process of performing public functions. The special characteristics of the studied legal relations include the following: they arise in the sphere of exercising the authoritative powers of state authorities concerning local self-government to ensure effective management of local affairs; they have an organizing nature and an optimization-oriented approach, as they formalize the regulatory process of implementing state-authoritative powers at the local level; their development is accompanied by the presence of control mechanisms, which is due to the need to monitor compliance with established regulations by both regulatory actors and civil society; they are dynamic and adaptive in nature, as they tend to establish stability and balance in the development of local democracy mechanisms; they are imbued with the ideology of decentralization and form a separate sphere of public administration – a subnational governance domain represented by the activities of local authorities. It is generalized that the legal nature of administrative-legal relations in the field of organization and functioning of the institution of local self-government has a dual meaning. On the one hand, their primary purpose is objectified through the need to ensure effective management of local affairs, which is accompanied by a range of control mechanisms (the managerial aspect). On the other hand, the ideology of decentralization provides local self-government bodies with a sufficient level of autonomy, forming a subnational governance sphere represented by the activities of local authorities, which are accountable exclusively to the community, acting on its behalf and in its interests (the partnership aspect).

Key words: *administrative-legal relations, local democracy, local self-government, management of local affairs, organization and functioning, state-building.*

Актуальність теми. Визначальну роль у процесі формування, розвитку та функціонування будь-яких правовідносин незалежно від сфери їх походження відіграє саме право, як той регулятивний їх механізм, що допомагає учасникам зорієнтуватись у певній моделі поведінки. Однак останнім часом у науковій літературі почали піднімати питання, пов'язані з переглядом сприйняття права в суспільстві, особливо тієї його частини, що врегульовує відносини між державою в особі уповноважених нею органів і громадянином, а саме – адміністративного права. Адміністративне право традиційно сприймалося як право управлінське, головна мета якого – імперативне врегулювання відносин державного управління. Але поступово, під впливом суспільних трансформацій, починають з'являтися нові підходи, відповідно до яких змінюється сприйняття не лише самого адміністративного права, а й його ролі в регулюванні суспільних відносин [1, с. 50; 2]. Як наслідок, відбулася фактична зміна їхньої сутності, а також певне розширення. Так, нині, говорячи про адміністративні правовідносини, береться до уваги те, за яких обставин ці відносини виникають: у процесі провадження виконавчо-розпорядчої діяльності уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації або під час надання адміністративних послуг приватним особам (фізичним та юридичним особам). З урахуванням зазначеної специфіки адміністративно-правових відносин будуть розрізнятися ознаки цих правовідносин, тоді як структурний складник залишатиметься сталим [3, с. 178].

Загальновідомо, що функції публічної адміністрації покладаються на визначене коло суб'єктів-виконавців. Як правило, це органи державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), органи місцевого самоврядування, органи військового управління, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [4].

В означеній системі представники місцевого самоврядування вирізняються своєю особливою роллю, адже є безпосередньою репрезентацією механізмів демократії на локальному рівні. Тому вбачаємо актуальним здійснити теоретичний аналіз сутності адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування, що сприятиме розвитку наукової думки в контексті належного упорядкування соціального життя та забезпечення ефективного управління питаннями місцевого значення.

Виклад основного матеріалу. Варто зауважити, що проблема теорії адміністративно-правових відносин, а саме відсутності уніфікованого поняття та існування різних адаптивних

особливостей, негативно впливає на практику функціонування [5] інституту місцевого самоврядування. Більшість адміністративістів при визначенні терміну «адміністративно-правові відносини» загалом характеризують його однаково (різниця полягає лише в тому, як вони називають суб'єктів владних повноважень, що вступають у ці відносини). Тобто, чи це органи виконавчої влади, чи це органи публічної адміністрації або органи державного управління. Наприклад, Г. Наконечна, досліджуючи правовий статус судів як суб'єктів адміністративно-правових відносин, визначила останні як відносини, які виникають у сфері реалізації державної влади з обов'язковою участю відповідного органу державного управління або іншого носія повноважень державно-владного характеру, діяльність якого спрямована на захист проголошених Конституцією України прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина [6, с. 15–16]. Цікавим є визначення адміністративно-правових відносин, надане І. Ткаченко, – «суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, однією із сторін яких завжди є орган державної влади, наділений державно-владними повноваженнями у сфері державного управління для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина» [7, с. 65]. Авторка таким чином в своєму визначенні використала ознаки: «державний орган», «державно-владні повноваження» і «державне управління», що, на нашу думку, не зовсім коректно.

Нам більше імпонують ті визначення, де автори не називають статус суб'єкта в системі влади, а вказують на його ознаки, зокрема: здатність здійснювати владно-розпорядчі повноваження або чинити владний вплив.

Так, наприклад: 1) Д. Єрмаков вважає, що: «адміністративно-правові відносини – це врегульовані адміністративно-правовими нормами управлінсько-розпорядчі відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією публічного суспільного інтересу між суб'єктами, один з яких завжди наділений державно-владними повноваженнями, на підставі юридичних фактів, та які забезпечені можливістю застосування державно-владного примусу» [8, с. 70]; 2) А. Харитонова визначає адміністративно-правові відносини, як: «урегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників або всі учасники яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави» [9, с. 161]; 3) на думку авторів підручника «Адміністративне право України» за редакцією В. Галуцька, «адміністративно-правові відносини відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру. Іншими словами адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що адміністративно-правова норма від імені легітимного суб'єкта правотворчості визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила. За якими відбувається взаємодія між учасниками зазначених відносин. Ці правила формуються у вигляді взаємних прав та обов'язків» [10, с. 37]; 4) Ю. Фролов визначив адміністративно-правові відносини як: «врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, однією зі сторін яких є суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями, з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів таких правовідносин» [11, с. 233–236].

Проте найбільш концептуалізованим видається визначення, наведене В. Авер'яновим, – «врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами» [12, с. 177–178]. Однак це визначення також має певні дискусійні аспекти. Зокрема суб'єктивними правами і обов'язками користуються виключно громадяни, тоді як органи влади наділені відповідними повноваженнями.

Тому логічним є узагальнення, що адміністративно-правові відносини виникають на підставі наявності адміністративної норми та зумовлені необхідністю врегулювання питань публічного значення. При цьому з однієї сторони вони є усталеним явищем, а з іншої – динамічним, що пов'язано з трансформаційними аспектами розвитку предмета адміністративного права [13].

У контексті організації та функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні статичний аспект адміністративно-правових відносин має прояв їхньою організаційною стороною. Зокрема як і будь-які інші правові відносини, вони виникають, змінюються і припиняються на певних підставах. Загалом виділяють два види підстав виникнення правовідносин:

1) матеріальні (загальні): а) наявність суб'єктів права (не менше двох) як учасників правовідносин; б) наявність об'єкта правовідносин – матеріальні і нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти права вступають у взаємовідносини; 2) юридичні (спеціальні): а) норма права; б) правосуб'єктність учасників правовідносин: правоздатність, дієздатність, деліктоздатність; в) юридичний факт (підстава виникнення, зміни і припинення правовідносин). Двом видам підстав виникнення правовідносин відповідають два аспекти їх змісту: 1) матеріальний (фактичний) – фактична поведінка (дія чи бездіяльність) учасників суспільних відносин, яку правомочний може, а правозобов'язаний повинен здійснити, тобто реальні дії з реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; 2) юридичний – права й обов'язки сторін; ширше – суб'єктивне право, юридичний обов'язок, повноваження, юридична відповідальність (для посадових осіб). Юридичний зміст свідчить, що в оболонку правовідносин втягнуто опосередковувані фактичні відносини не повністю, а тільки в тій частині, в тому складі, який передбачений правами й обов'язками. Зміст правовідносин є способом взаємного зв'язку між суб'єктами права. Структура змісту може бути простою (суб'єктивне право і юридичний обов'язок) і складною (у посадових осіб – повноваження, юридична відповідальність) [5; 14, с. 403–406].

Своєю чергою їх динамічний аспект простежується через сукупність детермінуючих ознак таких правовідносин на конкретному етапі державотворення. Зокрема до загальних особливостей адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні можна віднести, наприклад, такі основні характеристики як [3; 11; 15]:

- виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із реалізацією управлінських функцій;
- їх сторонами виступають суб'єкти адміністративного права;
- загалом характеризуються юридичною нерівністю сторін, проте не виключними є «рівноправно-партнерські» взаємозв'язки;
- формують особливий зв'язок між їх учасниками, один з яких за загальним правилом має право вимагати від іншого такої поведінки, яку передбачено адміністративною нормою;
- відзначаються чіткою регламентацією, адже перебіг їхнього розвитку унормований адміністративною нормою.

Водночас припускаємо, що спеціальними ознаками досліджуваних правовідносин (особливості, за допомогою яких з'являється змога відмежувати їх від інших суміжних відносин і з'ясувати сутність конкретної поведінки та діяльності суб'єктів цих відносин [2]) є такі як:

- 1) виникають у сфері реалізації уповноваженими суб'єктами правового впливу щодо місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного управління місцевими справами;
- 2) мають організуючий характер та оптимізаційну спрямованість, оскільки об'єктивують врегульовчий процес реалізації державно-владних повноважень на місцях;
- 3) перебіг їхнього розвитку супроводжується наявністю контрольних механізмів, що зумовлено необхідністю моніторингу дотримання встановлених нормативів як з боку регуляторних акторів, так і громадянського суспільства;
- 4) є динамічними та адаптивними за змістом, адже тяжіють до утвердження стабільності і збалансованості розвитку механізмів місцевої демократії;
- 5) пронизані ідеологією децентралізації та формують окрему сферу публічного адміністрування, – субнаціональну сферу управління, представлену діяльністю місцевої влади.

Причому слід враховувати, що залежно від їхніх різновидів будуть також різнитись їх спеціальні ознаки. Уточнимо, що, на нашу думку, види адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування є такими:

- організаційно-правові – регулюють порядок створення, діяльності та взаємодії органів місцевого самоврядування, їх повноваження, структуру та підзвітність. Вони можуть бути двох підвидів: 1) відносини між органами місцевого самоврядування та державними органами, інститутами громадянського суспільства та 2) відносини між різними рівнями місцевого самоврядування (громада – район – область);
- компетенційні – визначають обсяг (розподіл) повноважень і сферу відповідальності органів місцевого самоврядування; складаються із: 1) відносини щодо розподілу функцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади; 2) відносин щодо прийняття локальних актів управління;
- бюджетно-фінансові – пов'язані з розподілом та використанням фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Йдеться про: 1) відносини щодо бюджетного регулювання, формування місцевих бюджетів та використання фінансових ресурсів та 2) відносин щодо контролю за ефективністю використання бюджетних коштів;

– сервісно-управлінські – стосуються надання публічних послуг органами місцевого самоврядування та їхніх зобов'язань перед громадянами, зокрема це: 1) відносини щодо надання адміністративних послуг населенню; 2) відносини у сфері соціального захисту, освіти, медицини, благоустрою та інших сфер публічного обслуговування;

– правоохоронні та юрисдикційні – охоплюють реалізацію заходів щодо захисту прав громадян, правопорядку та вирішення адміністративних спорів. Це відносини щодо: 1) притягнення до відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за порушення законодавства та 2) розгляду адміністративних спорів між громадянами та органами місцевого самоврядування;

– контрольно-наглядові – регулюють процедури здійснення державного контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Йдеться про: 1) відносини між органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері нагляду за дотриманням Конституції та законів України та 2) відносини, що виникають у процесі оскарження рішень органів місцевого самоврядування.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу узагальнити, що:

по-перше, динамізм розвитку суспільних відносин породжує необхідність постійного перегляду змісту та сутності адміністративно-правових відносин, особливо тих, що спрямовуються на організацію та забезпечення належного функціонування сфери розбудови державності;

по-друге, адміністративно-правові відносини у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування є специфічним різновидом суспільних взаємозв'язків (за домінуючим аспектом – організаційно-контрольного спрямування), врегульованих нормами адміністративного права, які виникають між органами державної влади, інститутами громадянського суспільства та місцевою владою у процесі реалізації публічних функцій;

по-третє, юридична природа адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування має подвійний зміст, адже з одного боку, їх основне призначення об'єктивується через необхідність забезпечення ефективного управління місцевими справами, що супроводжується наявністю низки контрольних механізмів (управлінський аспект), проте з іншого боку, ідеологія децентралізації передбачає надання органам місцевого самоврядування достатнього рівня автономності, формуючи субнаціональну сферу управління, представлену діяльністю місцевої влади, що підзвітна виключно громаді, діє від імені та в її інтересах (партнерський аспект).

Список використаних джерел:

1. Потапенко І. В. Роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин. *Європейські перспективи*, 2014. № 5. С. 50-54.
2. Педан А.І. Адміністративно-правові відносини у сфері виконавчого провадження в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 211 с.
3. Дніпров О. Адміністративно-правові відносини в умовах трансформації предмета адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*, 2021. № 3. С. 175-179. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/3/28.pdf>
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-І. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
5. Ноцик А. І. Адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади. Дисер. ... к-та юрид. наук: 12.00.07, Київ, 2024.
6. Наконечна Г. Я. Суди як суб'єкти адміністративно-правових відносин: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. МВС України, ХНУВС. Харків, 2013. 220 с.
7. Ткаченко І. Поняття, зміст та структура правовідносин у сфері соціального захисту громадян. *Вісник АПСВТ*, 2020, № 3-4. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3-4_2020-62-69.pdf
8. Єрмаков Д. І. Адміністративно-правові відносини у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури: структура та форми. *Європейські перспективи*. 2013. № 1. С. 66-70.
9. Харитонova О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. Одеса, 2004. 328 с.
10. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Галунько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Херсон, 2015. 272 с.
11. Фролов Ю. Особливості адміністративно-правових відносин у сучасних умовах. *Порівняльно-аналітичне право*. № 1. 2018. С. 233-236.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

13. Юрко В. В. Адміністративно-правовий механізм планування містобудування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2024. 214 с.
14. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ: Алерта, 2016. 528 с.
15. Курило В., Городецька І. Місце та роль адміністративних правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки»*, 2017. № 4. С. 30-35.