

## ПРОВАДЖЕННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ТИПОЛОГІЗАЦІЯ

### PROCEEDINGS IN THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THEIR TYPOLOGIZATION

Тимчишин Т.М.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ

У статті розглядається провадження у діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування та їх типологізація. Проаналізовано процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади місцевого самоврядування у сфері управлінської діяльності з погляду на адміністративне процесуальне право й адаптацію національного законодавства до вимог Європейського Союзу. Розглянуто окремі аспекти нормативно-правової типологізації проваджень у діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, адміністративний регламент, типологізація.

В статье рассматриваются производства в деятельности исполнительных органов местного самоуправления и их типологизация. Проанализированы процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления в сфере управленческой деятельности с точки зрения административного процессуального права и адаптацию национального законодательства к требованиям Европейского Союза. Рассмотрены отдельные аспекты нормативно-правовой типологизации производств в деятельности исполнительных органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти, местное самоуправление, административный регламент, типологизация.

The article deals with the implementation of the activities of executive bodies of local self-government and their typology. The procedural forms of activity of executive bodies of local self-government in the field of administrative activity from the point of view of administrative procedural law and adaptation of the national legislation to the requirements of the European Union are analyzed. Some aspects of normative-legal typology of proceedings in the activity of executive bodies of local self-government are considered.

**Key words:** executive bodies, local self-government, administrative regulations, typology.

**Постановка проблеми.** Органи виконавчої влади місцевого самоврядування виступають частиною публічної адміністрації, складність і комплексність якої вимагає, щоб адміністративні процедури, на підставі яких здійснюється зовнішня регулятивна і внутрішня організаційна діяльність, були системною діяльністю. У цьому контексті дослідження типології систем проваджень у діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування має певне теоретичне та практичне значення, оскільки сприятиме підвищенню ефективності діяльності зазначених органів.

**Стан дослідження.** Значний вклад у дослідження проваджень у діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування та їх типологізації внесли вчені: В. Авер'янов, Ю. Битяк, Н. Бортник, В. Гарашук, І. Голосніченко, Є. Додін, В. Зуй, Л. Коваль, М. Ковалів, І. Коліушко, В. Колпаків, Т. Коломоєць, В. Кузьменко, І. Март'янов, В. Остапенко, І. Пахомов, Г. Стеценко, О. Хоменко, С. Чикурлій та інші. Водночас адаптація національного законодавства України до вимог ЄС вимагає наукового аналізу типологізації проваджень у діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування з метою подальшого удосконалення.

**Метою статті** є дослідження проваджень у діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування та їх типологізації.

**Вклад основного матеріалу.** Адміністративний процес являє собою сукупність адміністративних проваджень, що розрізняються конкретними предметами, нормативно врегульованих порядків вчинення процесуальних дій, що забезпечує законний і об'єктивний розгляд та вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета. У структурі адміністративного процесу залежно від способів і результатів вирішення індивідуальних справ можуть бути виділені різні адміністративні провадження. У контексті Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» доцільно виділяються такі види адміністративних проваджень: щодо прийняття нормативних актів місцевого самоврядування; за пропозиціями та заявами

громадян, зверненнями організацій про реалізацію належних їм прав у сфері місцевого самоврядування; з адміністративно-правових скарг і суперечок; з організаційних справ в апараті місцевого самоврядування; у справах про заохочення в сфері місцевого самоврядування; у справах про застосування примусових заходів у сфері місцевого самоврядування.

Як підставу для класифікації використано характер індивідуально-конкретних справ, тобто комплекс найбільш істотних ознак, властивих цій групі справ, що вимагають у зв'язку з цим специфічної процедури їх вирішення. Виділяються особливі види проваджень. До них відносять провадження стосовно господарюючих суб'єктів, що здійснюються на основі спеціальних нормативно-правових актів у справах про порушення: земельного законодавства (здійснюється органами із земельних ресурсів та землеустрою); земельного законодавства (здійснюється органами охорони природних ресурсів); ліцензійної діяльності на транспорті (здійснюється органами МВС України, Державної служби України з безпеки на транспорті); правил дорожнього руху (здійснюється органами Національної поліції); санітарних правил; у галузі будівництва; антимонопольного законодавства; прав споживачів; законодавства про рекламу; правил сертифікації та стандартизації; правил рибохорони; прав і законних інтересів інвесторів на ринку цінних паперів; у галузі виробництва й обороту етилового спирту, алкогольної та спиртвмісної продукції; законодавства про вибори та референдуми щодо юридичних осіб.

Виділення адміністративного провадження складовою частиною адміністративного процесу логічно впливає з різноманітності справ, що вирішуються виконавчими органами місцевого самоврядування, та застосовуваних при цьому норм права. Виділення видів проваджень і їх класифікація безпосередньо залежать від підходів до визначення адміністративного процесу, яких дотримуються різні автори, і вибраних ними критеріїв класифікації.

Процес регламентації адміністративних процесів у діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування,

відповідно до досліджень П. Клімушина та Д. Спасібова, може ґрунтуватися на функціонально-орієнтованій та процесно-орієнтованій моделях системи управління. Функціонально-орієнтована модель системи управління, яка є нині і яка раніше здавалася непорушною й ефективною, почала затримувати розвиток органів публічного управління. Основна перевага процесно-орієнтованого підходу перед функціонально-орієнтованою моделлю системи управління полягає у спрямованості всієї діяльності публічних органів на кінцевий результат. Слід зазначити, що нормативно-правові акти у сфері регламентації на процесно-орієнтовану модель системи управління мають будуватися перш за все на рівні деталізації опису адміністративних процесів (до рівня дій, документів тощо). Також має бути зв'язок між адміністративним регламентом виконання функцій і посадовими регламентами службовців [1, с. 2–3].

З моменту визначення курсу на європейську інтеграцію України адміністративні регламенти стали основними нормативно-правовими актами, що регулюють внутрішню організацію органів виконавчої влади, процедури надання адміністративних послуг.

В Інструкції з організації внутрішнього контролю в системі Міністерства юстиції України зазначено, що адміністративний регламент – обов'язковий для виконання порядком дій (рішень) центрального органу виконавчої влади, його структурних підрозділів і посадовців, спрямований на здійснення їх повноважень у процесі виконання державних функцій [2].

Адміністративні регламенти виступають як правова форма державного адміністрування. Проблеми адміністративної регламентації діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, пише Д. Заброта, є актуальними з урахуванням проведення реформи системи публічного управління в Україні та приведення форм і методів реалізації їхніх функцій до вимог загальноєвропейських стандартів. Розвиток адміністративного регламентування діяльності органів публічної адміністрації входить і до переліку напрямів адміністративної реформи в Україні. У Концепції забезпечення «пріоритетності законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади» віднесено до ключових завдань [3, с. 110]. До адміністративного регламенту не можуть включатися приписи, які мають матеріальний характер. Включення подібних приписів до регламенту може привести до зміни або іншого спотворення компетенції органу виконавчої влади, що неприпустимо. Адміністративний регламент має містити правові приписи, що встановлюють винятково адміністративні процедури, за допомогою яких орган виконавчої влади виконує покладені на нього функції державного управління або надає адміністративні послуги, та здійснюють свої повноваження інші правоздатні суб'єкти, які беруть участь у діяльності виконавчого органу місцевого самоврядування.

Адміністративний регламент містить правові приписи, які разом з приписами про компетенцію органу виконавчої влади регулюють одні й ті ж суспільні відносини, що виникають у зв'язку з виконанням функцій державного управління або наданням адміністративних послуг. Адміністративні приписи, що містяться в регламентах, регулюють суспільні відносини, правова регламентація яких зумовлена нормативно-правовими актами про правовий статус і компетенцію органів виконавчої влади, але яка ними безпосередньо не регулюється. Регламенти регулюють відносини, що виникають у процесі практичної діяльності з реалізації права органів виконавчої влади різних рівнів, зокрема виконавчих органів місцевого самоврядування.

Адміністративний регламент є офіційним вираженням винятково адміністративних процедур, тому не може породжувати нові правові обов'язки та надавати нові права. Правовідносини, які регулюються, врегульовані законом або адміністративним актом у матеріальному сенсі. Відпо-

відно, адміністративним регламентом не можуть бути введені обмеження прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Можливість таких обмежень прямо встановлена законом, в адміністративному регламенті може міститися порядок реалізації узаконених обмежень.

Основне призначення регламентних адміністративних актів полягає в чіткому визначенні технологій виконання органами виконавчої влади покладених на них управлінських функцій і надання адміністративних послуг, тим самим обмеження довільного адміністративного розсуду та встановлення законних критеріїв дій не тільки органів, посадових осіб, державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, а й громадян і організацій. Вони не стосуються суті функцій державного управління або надання державних послуг, не пропонують, що слід, а чого не слід робити, а відповідають тільки на одне запитання: як і в якій послідовності слід здійснювати вказану діяльність. Найважливішою сутнісною характеристикою адміністративних регламентів є їх специфічний предмет регулювання – адміністративні процедури.

У Типовому регламенті місцевої державної адміністрації (затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 № 2263) зазначено, що регламент регулює організаційні та процедурні питання діяльності місцевої державної адміністрації. Адміністративні процедури – це логічно відокремлені послідовності адміністративних дій під час виконання функцій управління. Ґрунтуючись на змісті чинних адміністративних регламентів (Регламент Верховної Ради України, регламент Кабінету Міністрів України, Типовий регламент місцевої державної адміністрації, Примірний регламент центру надання адміністративних послуг і інші), на думку вчених О. Буханевича, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, адміністративна процедура як предмет адміністративної регламентації – офіційно встановлена дія органу виконавчої влади, що фіксує початок (юридичний факт), чітко визначені стадії та терміни виконання дії, включає критерії та варіанти прийняття рішень і юридично фіксує результат у вигляді стандарту виконання [4, с. 128].

Адміністративні процедури утворюють розгалужену структуру: прийняття та виконання рішень під час здійснення органами виконавчої влади та посадовими особами функцій управління, надання адміністративних послуг; реалізація посадових повноважень і їх юридичне оформлення; організація роботи апарату; розгляд звернень громадян і організацій, адміністративного захисту їх прав та законних інтересів тощо. Різноманітність цих структур відображає різницю в характерах державних функцій чи послуг, дозволяючи формувати строго обґрунтовані структури. Структурність правового механізму вказує на системність частин, що його утворюють, із взаємодії яких складається динаміка правового регулювання як цілісного утворення [5, с. 215]. Розробка та застосування адміністративних регламентів має проходити у межах єдиного, внутрішньо узгодженого правового простору, забезпечення якого в цей час пов'язано з певними труднощами. Немає єдиної законодавчої основи – закону, який встановлює загальні принципи і вимоги, що пред'являються до структури та змісту регламентів як адміністративних актів особливого роду. Такого роду положення встановлені лише щодо надання адміністративних послуг Законом України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI «Про адміністративні послуги» у вигляді інформаційної та технологічної картки адміністративної послуги. Інформаційні та технологічні картки затверджуються відповідним органом, що надає адміністративні послуги. Наприклад, Наказ Міністерства юстиції України від 1 квітня 2013 року № 596/5 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг з видачі Міністерством юстиції України свідоцтва (повторного свідоцтва) про право на зайняття нотаріальною діяльністю, а також свідоцтва про

право на здійснення діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора)».

Як зазначають П. Клімушин і Д. Спасібов, поняття «електронний адміністративний регламент» має істотні відмінності від визначення «адміністративний регламент». Якщо адміністративний регламент являє собою набір інструкцій, що описують порядок дій виконавця для досягнення необхідного результату публічним органом адміністративної влади в межах своїх повноважень, то електронний адміністративний регламент є винятково автоматизованою інформаційною системою управління, створеною на основі програмних засобів та інформаційних технологій. За допомогою електронних адміністративних регламентів передбачається: технічно забезпечувати ефективне виконання функцій публічного органу; забезпечувати виконання дій і прийняття рішень у найкоротші терміни; використовувати мінімальні ресурсні витрати, включаючи кадрові; чітко визначати критерії вибору варіантів необхідного рішення. Електронний адміністративний регламент заснований на впровадженні електронного урядування в галузі взаємодії публічних структур, громадян і юридичних осіб. При цьому юридична сила електронного адміністративного регламенту ґрунтується на положеннях адміністративного регламенту [6, с. 3].

В адміністративних регламентах не має бути: нових елементів понятійного апарату правового регулювання відносин відповідної сфери (нових термінів, визначень тощо), регулювання порядку введення або усунення адміністративних процедур, регламентації питань компетенції та інших питань матеріального права. Недоцільно до регламентів норм із законів і адміністративних актів. Дотриманню вимоги детальної регламентації дій, що утворюють адміністративну процедуру, не перешкоджає інша вимога: в адміністративному регламенті не має бути надмірних адміністративних процедур та надлишкових адміністративних дій. Йдеться про послідовність дій, коли виключення якого-небудь одного з них не дає змогу отримати результат регламентованої адміністративної процедури.

Адміністративні регламенти (як і всі нормативно-правові акти) мають відповідати єдиним критеріям якості. Разом з тим вони мають відповідати і своїм спеціальним критеріям якості: законності; гласності; доступності; ефективності; економічності; обов'язковості; контрольованості [7, с. 68].

Регламент органу виконавчої влади є особливим типом адміністративних актів, предметом регулювання яких є винятково адміністративні процедури. У ньому (як родовому понятті) не відбиваються особливості адміністративних регламентів конкретних видів, що відрізняють їх один від одного, а зберігається лише те, що у них є спільного, а саме предмет регулювання. Але реальний зміст цього загального предмета різноманітний. Одна справа процедури організації діяльності органу виконавчої влади, інша – процедури виконання державних функцій і зовсім інша – процедури надання адміністративних послуг. Зазначені процедури зумовлюють наявність істотних особливостей адміністративних регламентів, що позначається відповідними видовими поняттями регламентів.

Різні види адміністративних регламентів об'єднуються за родовим предметом не в єдиний адміністративний регламент органу виконавчої влади, а в систему адміністративних регламентів органу виконавчої влади, це дає змогу класифікувати адміністративні регламенти за низкою критеріїв: за об'єктом регламентації; за суб'єктами регламентації; за видом органу влади; за рівнем суб'єкта регламентації. У законодавстві адміністративні регламенти змістовно диференціюються тільки за предметом регламентування, при цьому виділяються: регламенти органів виконавчої влади, регламенти виконання державних функцій, регламенти надання державних послуг.

У контексті регламентації діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування доцільно погодитися з пропозиціями С. Линдюк щодо доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» додатком Типовий регламент міської ради. Це сприятиме усуненню помилок, які містяться у регламентах міських рад [8, с. 17].

Доцільно зауважити, що адміністративні регламенти та інші процесуальні нормативно-правові акти, які регламентують діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування України, створюють процесуальну систему, під якою слід розглядати не тільки сукупність законодавчих норм, а й доктринальні положення, процесуальні дії, структуру органів виконавчої влади місцевого самоврядування, правозастосовну практику та правову культуру [9, с. 52].

Типологія є одним із головних засобів пояснення об'єкта і створення його теорії. Застосування типології як методу наукового пізнання юридичних явищ, категорій, інструментів, інститутів є історично сформованою традицією в національній юридичній науці [10, с. 72]. Типологія як складна методологічна процедура передбачає створення такої моделі системи, яка би давала змогу описувати всі наявні правові акти як регулятивного, так і не регулятивного типу [11, с. 23]. Типологія процесуальних систем, що регламентують діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування, означає їх групування на підставі певних критеріїв. Слід виділяти формальні та сутнісні критерії типологізації. Критеріями, що характеризують зовнішню сторону, форму процесу, є своєрідність окремих процесуальних інститутів, специфіка національної доктрини, процесуальні дії й особливості організації виконавчої влади місцевих органів самоврядування.

Типологія процесуальних систем, що регламентують діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування, складається з двох рівнів: сутнісного та формального. Сутнісний рівень формується залежно від правової культури та правозастосовної практики, а формальний рівень – від законодавства, доктрини та інших формальних критеріїв типологізації. На першому рівні визначаються сутнісні характеристики процесу, а на другому – його формальні риси. Дієвість типології зумовлюється тільки використанням обох рівнів одночасно. Процесуальні системи, що регламентують діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування, відрізняючись за формальною ознакою, на сутнісному рівні можуть належати до одного типу і, навпаки, відрізняючись за сутнісним критерієм, можуть відноситися до одного типу за формальними ознаками.

В умовах суспільно-політичного розвитку виконавчим органам місцевого самоврядування приділяється недостатня увага. У юридичній літературі дослідження процесуальної діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування в основному зводиться до розгляду правових аспектів діяльності адміністрації, опису її окремих характеристик. Завдання, закріплені правовими актами, що регламентують порядок реформування державного управління, Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Планом заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, поширюються на місцевий рівень організаційно-функціональних принципів побудови органів виконавчої влади в умовах прямої дії конституційних принципів відособленості органів місцевого самоврядування від органів державної влади та самостійності населення у здійсненні місцевого самоврядування. Це спонукає науку по-новому підійти до проблем єдності виконавчої влади та публічного управління у частині забезпечення однакових підходів до адміністративного процесуального механізму

реалізації повноважень, створення ефективної процесуальної комунікації у правовому просторі, встановленому Конституцією, межі якого можуть переборювати себе і бути замінені на більш прогресивні у межах здійснення конституційно-правової реформи [12, с. 32].

**Висновки.** Типологія процесуальних систем означає їх групування на підставі певних критеріїв. Слід виділяти формальні і сутнісні критерії типологізації. Критеріями, що характеризують зовнішню сторону, форму процесу, є своєрідність окремих процесуальних інститутів, специфіка національної доктрини, процесуальні дії й особливості організації виконавчої влади місцевих органів самоврядування. Правова культура і соціокультурні умови суспільства загалом, а також практика застосування законо-

давства є критеріями, що визначають сутність, природу процесу.

Типологія систем процесуальної регламентації діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування України складається з двох рівнів: сутнісного та формального. Сутнісний рівень формується залежно від правової культури і правозастосовної практики, а формальний рівень – від законодавства, доктрини та інших формальних критеріїв типологізації. Типологія процесуальної регламентації діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування сприяє впорядкуванню опису та поясненню наявного різноманіття адміністративних регламентів, дає змогу виявити певну подібність і відмінності, специфічні закономірності розвитку конкретних типів, їх місце в юридичній системі суспільства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Клімушин П.С., Спасібов Д.В. Методологія регламентації та надання електронних адміністративних послуг. Актуальні проблеми державного управління. 2016. 1 (49). С. 1–5.
2. Наказ Міністерства юстиції України від 06.11.2014 № 1864/5 «Про затвердження Інструкції з організації внутрішнього контролю в системі Міністерства юстиції України». URL: <http://old.minjust.gov.ua/50246>
3. Заброда Д.Г. Адміністративні регламенти як засіб запобігання корупції. Вісник Запорізького нац. ун-ту. 2014. № 1. С. 109–119.
4. Буханевич О.М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. Право і суспільство. 2015. № 5. С. 126–131.
5. Єсімов С.С. Методологія дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні. Наук. вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. 2017. Вип. 4. С. 211–221.
6. Клімушин П.С., Спасібов Д.В. Електронні регламенти як основа оптимізації адміністративно-управлінських процесів. Державне будівництво. 2017. № 1. С. 1–11.
7. Ошовський В.І. Принципи адміністративних процедур у діяльності державної пенітенціарної служби України. Європейські перспективи. 2014. № 8. С. 65–69.
8. Ландюк С.С. Щодо типового регламенту міської ради. Юридичний електронний науковий журнал. 2016. № 2. С. 15–18.
9. Ковалів М.В. Основи управління в органах внутрішніх справ України: навч.-практ. посіб. Львів: Льв. держ. ун-т внутр. справ, 2010. 340 с.
10. Іванюта Н. Класифікація й типологія функцій господарського процесуального права. Підприємство, господарство і право. 2017. № 10. С. 72–75.
11. Барьяк А.С. Щодо типології правових актів. Форум права. 2013. № 2. С. 19–24.
12. Белов Д.М. Правовий простір держави: конституційно-правові засади. Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія: право. 2017. Вип. 44. Т. 1. С. 31–33.