

РІШЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПРЕДМЕТ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Козій І. С.

Конституція України визначила, що права й свободи людини є найвищою соціальною цінністю, а їх утвердження й забезпечення є головним обов'язком держави. Запровадження в Україні адміністративної юстиції значним чином вплинуло на взаємовідносини органів держави, органів місцевого самоврядування та громадянина. Дослідження рішень органів місцевого самоврядування передбачає розкриття суті предмету оскарження в справах щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування. Водночас, такий аналіз має не суто теоретичне значення, а й практичне, яке полягає в тому, що формулювання уявлення про правову природу рішень органів місцевого самоврядування впливатиме на характер публічно-правових спорів які можуть виникнути з приводу їх оскарження й застосування законодавства судами при вирішенні таких спорів.

Актуальність теми дослідження зумовлена відсутністю усталеної судової практики в справах щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування. Наукове підґрунтя дослідження становлять праці вітчизняних учених і зарубіжних фахівців у галузі адміністративного права й процесу, зокрема В.Б. Авер'янова, Г. Бребана, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, С.В. Ківалова, О.М. Пасенюка, Н.Г. Салищеві, Ю.Н. Старилова, О.І. Харитонові. Інформаційну базу статті становлять правові позиції Конституційного Суду України, Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України.

Статтею 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАСУ) визначено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав і інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, також виконання делегованих повноважень [2]. Органи місцевого самоврядування, як і інші суб'єкти владних повноважень при здійсненні владних управлінських функцій на основі законодавства, також виконання делегованих повноважень, приймають рішення, здійснюють дії й допускають бездіяльність, які можуть бути предметом оскарження в адміністративному суді. У зв'язку з чим слід зазначити, що порядок і процедура розгляду й вирішення більшості публічно-правових спорів, також щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування, їх суб'єктного складу, змісту й предмета оскарження певним чином визначено й урегульовано КАСУ.

Разом з тим, деякі питання щодо правильного визначення предмета оскарження в справах цієї категорії залишаються доволі актуальними для правозастосовної діяльності. Адже оскарження рішень органів місцевого самоврядування в порядку КАСУ мають певні особливості, зумовлені саме предметом оскарження. Так на стадії відкриття провадження в справі важливо правильно визначити правову природу рішення органу місцевого самоврядування для того, щоб правильно визначити проце-

суальний порядок вирішення такого спору. Адже, якщо йдеться про оскаржувані рішення органів місцевого самоврядування, які мають індивідуально-правовий характер, то такі спори вирішуються за загальними правилами КАСУ. Якщо ж йдеться про нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування, то, відповідно, такий спір буде вирішуватись у порядку, визначеному ст. 171 КАСУ. Отже, для правильного визначення предмета оскарження в справах зазначеної категорії необхідно дослідити поняття, види рішень органів місцевого самоврядування, їх правову природу й класифікацію.

Враховуючи особливий правовий статус органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що управлінська діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється у відповідних формах, кожна з яких зумовлена специфічними завданнями й функціями управління, і має особливий зміст. В юридичній літературі під формами державного управління розуміють зовнішнє виявлення конкретних дій, які здійснюються органами державної влади для реалізації поставлених перед ними завдань [9]. Я. Журавель визначає форму управлінської діяльності органів місцевого самоврядування як зовнішньо виражене волевиявлення місцевих рад та їх виконавчих органів, що реалізуються відповідно до законів і Конституції України в межах власної компетенції задля досягнення поставленої управлінської мети [15].

Питання щодо форм управлінської діяльності на теоретичному рівні є достатньо дослідженим, хоча мають місце певні розбіжності в поглядах вчених щодо їх визначення. Загалом, прийнято розрізняти чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [10]. Отже, враховуючи викладене, можна погодитися з думкою С.В. Лихачова про те, що форма вираження змісту діяльності органів місцевого самоврядування - це встановлення правових норм; застосування таких норм; організаційна робота й здійснення матеріально-технічних операцій. Перші дві форми набувають вираження через акти державного управління, які уособлюють правову форму виконавчої й розпорядчої діяльності органів місцевого самоврядування й посадових осіб [17]. У свою чергу, акти державного управління - це офіційний припис, який заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення й у межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми й тягне за собою певні юридичні наслідки [20, 126].

На думку В.І. Борденюка, правові акти місцевого самоврядування належать до єдиної системи правових актів в Україні. Вони мають багато спільних рис, які споріднюють їх з актами інших органів держави, та, водночас, характеризуються рядом притаманних лише їм особливостей, що відрізняють їх від інших юридичних актів. Серед спільних ознак, які є властивими як актам органів

© І.С. Козій, 2012

місцевого самоврядування, так і актам інших органів державної влади, учений зазначає, що вони: є актами реалізації однієї влади, джерелом якої є народ; є обов'язковими до виконання на відповідних територіях; у разі необхідності їх виконання може забезпечуватися заходами державного примусу; є формою участі органів місцевого самоврядування в правотворчій, правозастосовній і правоохоронній діяльності держави; видаються виключно в межах їх повноважень і в порядку й у формах, що визначені законами України [12, 25-26]. Інші науковці також зазначають, що акти органів місцевого самоврядування подібні до адміністративних управлінських актів за характером і процедурою їх розроблення й прийняття. Однак їх відмінність полягає в тому, що акти адміністрації підлягають адміністративному нагляду, тобто можуть бути скасованими вищим органом. Акти ж органів місцевого самоврядування підлягають адміністративному контролю, тобто їх нечинність може бути визнана виключно в судовому порядку за результатами розгляду адміністративного позову. Однак критерії правового характеру актів органів влади в судовій практиці визначено лише фрагментарно [18, 350].

О.Ф. Скакун вважає, що особливістю актів місцевого самоврядування є їх територіальна обмеженість і самостійність в ухваленні рішень, які стосуються питань управління комунальною власністю, формування, затвердження й виконання місцевого бюджету, установлення місцевих податків і зборів, здійснення охорони суспільного порядку тощо, їхні рішення є обов'язковими для розташованих на відповідній території підприємств, установ і організацій незалежно від відомчої підлеглості, а також для посадових осіб і громадян цієї території [21]. Юридичними формами актів, у свою чергу, є, наприклад, постанови, розпорядження тощо. Отже, під терміном "акти" необхідно розуміти документи, які приймаються у формі постанов, розпоряджень, наказів тощо: термін "рішення" і "акти" колегіального органу - це взаємопов'язані правові категорії, які співвідносяться між собою як зміст і форма [11, 292].

Відповідно до ч. 1 ст. 144. Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [1]. Поряд з цим, відповідно до ч. 1, 6 ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" рада як представницький орган місцевого самоврядування в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Пунктом 20 ч. 4 ст. 42 і ч. 7 ст. 55 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено, що сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної в місті ради видає розпорядження в межах своїх повноважень [3].

Водночас необхідно зазначити, що поняття нормативно-правового акта (далі - НПА) і правового акта індивідуальної дії (далі - ПАІД) суб'єкта владних повноважень (яким при здійсненні владної управлінської функції є орган місцевого самоврядування) не визначено ані на рівні спеціального закону, ані в КАСУ. Окрім того, слід зазначити, що суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України неодноразово виносилися законопроекти про НПА, жоден з яких, у зв'язку з відсутністю консенсусу з цього питання, так і не набув статусу закону. Разом з тим, певне визначення поняття

НПА знайшло своє закріплення в наказах Міністерства юстиції України, згідно з якими НПА - це офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [8]. На думку М.П. Васильєва, НПА завжди має зовнішню структуру: певні реквізити, які дозволяють його відносити до відповідного вигляду, наприклад, розрізняти закон це чи ухвала, а також визначити, коли його було прийнято, коли вступив у дію, ким прийнято, затверджено, підписано тощо. Офіційні реквізити є відомостями про посадовця, яким підписано акт, про заголовок, вид акта, номер акта й дату ухвалення [13].

О.Ф. Скакун визначає підзаконний нормативний акт органів місцевого самоврядування як акт-документ (постанова, рішення), що видається в межах компетенції органу місцевого самоврядування, який містить норми права, обов'язкові для населення самоврядних територій, а також для установ і організацій, які здійснюють діяльність у межах цих територій [21].

Т.О. Калиновська надає визначення нормативно-правовому акту місцевого самоврядування як офіційному письмовому документу, що містить норми права й прийнятий у межах Конституції й законів України безпосередньо територіальною громадою, органом місцевого самоврядування або його посадовою особою з питань місцевого значення чи здійснення делегованих повноважень органів державної виконавчої влади [16]. Водночас, слід погодитися з Т.О. Калиновською, яка, досліджуючи поняття нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зазначала, що в сучасній юридичній літературі існує мало праць, що присвячені питанням юридичної природи актів місцевого самоврядування, їх характерних ознак, видів місця й ролі в правовій системі держави, і без такого дослідження не можна всебічно зрозуміти природу й сутність самого явища місцевого самоврядування як необхідного атрибута будь-якої правової держави [16]. Розвиваючи цю думку, необхідно зазначити, що за відсутності законодавчо визначеного поняття нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування ускладнюються судовий контроль за законністю їх прийняття й діяльності цих осіб. Адже, як зазначає В.І. Новосьолов, вимоги законності актів управління поділяються на дві самостійні групи: вимоги, що пред'являються власне до правового акта (до форми та змісту), і вимоги, що пред'являються до процедури їх видання [19]. Крім того, провадження по справах щодо оскарження рішень місцевого самоврядування зумовлено рядом особливостей, спричинених саме правовою природою нормативно-правових актів цих органів та їх посадових осіб. Передусім, зазначені проблеми можуть стосуватися різного розуміння змісту наведених понять сторонами по справі й суддями, що надає підстави для зловживань як з боку перших, так і з боку других. Не сприяє термінологічна невизначеність і розвитку й становленню передбачуваної й прогнозованої судової практики, що не йде на користь розвитку України як правової держави [14].

Вищий адміністративний суд України в Інформаційному листі "Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ"

від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10 зазначає, що під час розв'язання спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності виникають складнощі при визначенні правової природи оскаржуваного акта [7]. Слід погодитися з тим, що відмежування предмета спору - НПА від ПАІД має не просто суто теоретичне, а й практичне значення не лише щодо розгляду справи в порядку саме ст. 171 КАСУ й застосування відповідних особливостей процесуального закону, а також при вирішенні інших питань: стосовно територіальної підсудності тощо [11, 286].

Як уявляється, такі складнощі зумовлені проблемою в розмежуванні НПА та ПАІД, і формою правових актів. Крім того, від НПА слід відрізняти офіційні юридичні документи, які не містять норм права й не вносять безпосередньо зміни до законодавства, наприклад, акти затвердження положень, правил, статутів чи акти, які складаються з декларацій, закликів. Практичне значення має розрізнення НПА актів і актів застосування норм права, тому що останні містять не правила загального характеру, а індивідуальні приписи, адресовані певним суб'єктам і призначені для вирішення конкретних юридичних справ, засвідчення тих чи інших фактів. Разом з тим, питання розмежування НПА та ПАІД значною мірою було досліджено Конституційним Судом України [4, 5]. Так у рішенні від 16.04.2009 р. по справі № 1-9/2009 Конституційний Суд України дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, приймають нормативні й ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб і застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію [6].

Отже, до нормативних актів місцевих рад належать такі правові акти: а) статuti територіальної громади, регламенти місцевих рад та їх структурних підрозділів; б) рішення місцевих рад нормативного характеру; в) публічно-правові договори. Індивідуальні акти місцевих рад складають: а) рішення місцевих рад ненормативного характеру; б) розпорядження голови районної, обласної, районної в місті ради. Специфічними правовими актами місцевого самоврядування є програми соціально-економічного й культурного розвитку громади, району, області, що мають рамковий і програмний характер. Програмність цих актів полягає в тому, що їх положення можуть бути покладені в основу правових актів органів місцевого самоврядування. Однак форми й засоби втілення їхніх положень можуть фрагментарно проявляти досягнення цілей цих програм, що свідчить скоріше про їх рекомендаційний, а не зобов'язальний характер [18, 355-356].

Що стосується форми правових актів, то А. Євстигнєєв, зокрема, зазначає, що однакові за формою правові акти можуть мати різну юридичну природу, тобто бути як НПА, так і ПАІД [14]. Щодо цього зазначається, що в деяких суб'єктів владних повноважень, зокрема, Кабінету Міністрів України законодавством чітко передбачено, що акти нормативного характеру видаються у

формі постанов, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань - у формі розпоряджень [11, 285-286]. Як уявляється, така чітка законодавча регламентація заслуговує на увагу, і вбачається за доцільне внесення відповідних аналогічних змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", що сприятиме чіткому визначенню правової природи будь-якого акта органів місцевого самоврядування й дозволить розмежувати їх форми. Такий поділ, у свою чергу, надасть можливість як суддям, так і позивачам по справі чітко визначити правову природу й характер оскаржуваного акта та відповідно внесе ясність, чіткість і прогнозованість у судову практику. Крім того, необхідно сказати про нагальну необхідність закріплення на законодавчому рівні в спеціальному законі та/або КАСУ поняття НПА й ПАІД суб'єкту владних повноважень. Водночас, з урахуванням особливої правової природи інституту місцевого самоврядування та, відповідно, рішень органів місцевого самоврядування, вважаємо необхідним внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", якими передбачити визначення поняття НПА й ПАІД саме цих органів.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 35-37. - Ст. 446.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.
4. Рішення Конституційного Суду України від 23.03.1997 р. № 2-зп/1997 у справі № 3/35-313 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пп. 2 п. 3 розділу IV Закону України "Про Конституційний Суд України" стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Рішення Конституційного Суду України від 27.12.2001 р. № 20-рп/2001 у справі № 1-2/2001 за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указів Президії Верховної Ради України "Про тимчасове припинення діяльності Компартії України" і "Про заборону діяльності Компартії України" (справа про Укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22.07.1991 р.) - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. у справі № 1-9/2009 за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, ч. 1, 10 ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ: Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10. - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Про вдосконалення порядку реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та ска-

сування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5. - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>.

9. Административное право Украины / Под. ред. С.В. Кивалова. - [Електронний ресурс]: <http://vuzlib.org/beta3/html/1/7366/>.

10. Адміністративне право України / Під ред. Ю.П. Битяка. - [Електронний ресурс]: <http://www.ebk.net.ua>.

11. Адміністративне судочинство України: Підручник / О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; За заг. ред. О.М. Пасенюка. - К.: Юрінком Інтер, 2009. - 672 с.

12. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. - К.: Нац. акад. держ. управ., 2009. - 40 с.

13. Васильев М.П. Законодательная техника: Пособие. - М.: Городец, 2000. - 237 с.

14. Євстігнєєв А. Оскарження актів органів держави та місцевого самоврядування за Кодексом адміністративного судочинства України. - [Електронний ресурс]: <http://justinian.com.ua>.

15. Журавель Я. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування // Підприємство, го-

сподарство і право. - 2007. - № 5. - С. 113-116.

16. Калиновська Т.О. Поняття нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх юридична природа та ознаки. - [Електронний ресурс]: <http://www.kul-lib.narod.ru/bibl.files/chas/168.pdf>.

17. Лихачов С.В. Щодо класифікації форм діяльності органів місцевого самоврядування // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2011. - № 1. - С. 58-63.

18. Муніципальне право України: Підручник / За ред. М.О. Баймуратова. - 2-ге вид., доп. - К.: Правова єдність, 2009. - 720 с.

19. Новоселов В.И. Законность актов органов управления // Юридическая литература 1968. - 32 с.

20. Підручник для юрид. вузів і факультетів / Ю.П. Битяк., В.В. Богуцький, В.М. Гарашук та ін.; За заг. ред. Ю.П. Битяка. - Х.: Право. - 200 с.

21. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. - [Електронний ресурс]: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/34/124>.

Козій І.С.

аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права Національного університету

"Одеська юридична академія"

Надійшла до редакції 06.09.2012

УДК 351.75

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ В СЛУЖБОВО-БОЙОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ Й ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ)

Лазутко В. І.

Однією з найважливіших проблем, пов'язаних з проведенням в Україні демократичних перетворень, є реальне забезпечення прав і свобод людини, також шляхом захисту особи від протиправних посягань. Характерними рисами сучасного розвитку українського суспільства є нестабільність, досить велика кількість правопорушень, серед яких одними з поширених є ті, що торкаються права на життя, здоров'я й свободи людини. Сфера службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку відрізняється різноманітністю конкретних заходів, спрямованих на досягнення її основної мети - забезпечення громадського порядку й національної безпеки. У багатьох випадках виконання службово-бойових завдань носить комплексний характер, в окремих випадках необхідним є залучення додаткових засобів і сил (підрозділів різних правоохоронних органів, частин і з'єднань військових формувань тощо), при цьому вирішальним є належна організація взаємодії як основних, так і приданих сил. Від чіткої взаємодії, узгоджених дій підрозділів залежить ефективність здійснюваних заходів. Взаємодія спрямована на подолання роз'єднаності дій задіяних суб'єктів і передбачає поєднання їх зусиль шляхом правильного використання різноманітних форм, методів і засобів для вирішення поставлених завдань. Найяскравішими прикладами спільної діяльності різних відомств у зазначеній сфері є: охорона громадського порядку при масштабних заходах, також при протидії масовим заворушенням; організації профілактичних, оперативних-розшукових і розвідувальних дій; проведенні спеціальних заходів щодо припинення особливо небезпечних для суспільства злочинних посягань; виконанні правоохоронних функцій в особливих умовах і при виникненні над-

звичайних обставин тощо.

Для належної організації взаємодії й координації підрозділів різних сил охорони правопорядку особливе значення має чітка регламентація їх сумісних тактичних дій у відомчих і міжвідомчих нормативних документах. Не зважаючи на висвітлення окремих аспектів взаємодії правоохоронних органів у роботах таких вчених, як О.М. Бандурка, В.П. Бірюков, О.Ф. Долженков, Ю.В. Дубко, О.В. Копан, М.В. Корнієнко, С.О. Кузнichenko, І.І. Мусієнко, В.А. Лаптії, М.Б. Саакян, О.М. Шмаков, Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиш та ін., поза науковим пошуком залишилася проблема нормативно-правового регулювання взаємодії суб'єктів службово-бойової діяльності.

Метою статті є визначення особливостей організації взаємодії сил охорони правопорядку при виконанні ними специфічних службово-бойових завдань.

Значення взаємодії й координації полягає в тому, що вони дають змогу комплексно використовувати сили й засоби різних правоохоронних органів, військових формувань та інших державних органів, оперативні можливості служб і підрозділів у різних сферах життєдіяльності суспільства. Правильно організовані й послідовно здійснювані взаємодія й координація об'єднують зусилля різних відомств для досягнення єдиної мети найраціональнішим способом. З точки зору управління, потреба у взаємодії пояснюється неможливістю реалізації складних управлінських рішень у соціальних системах силами одного державного або громадського інституту. В юридичній літературі теоретичні питання взаємодії державно-правових інституцій досить докладно висвітлені, також є значна кількість тлумачень цього терміну, натомість відсутня однозначна характеристика сутності цієї категорії,