

УДК 342.9

АКТИ ІНДИВІДУАЛЬНОЇ ДІЇ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПРЕДМЕТ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

Семененко М.О., здобувач
кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті розглянуто питання змісту актів індивідуального характеру органів місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, визначено їхні основні ознаки. Проаналізовано деякі проблеми оскарження цих актів у судовому порядку, недоліки правового регулювання забезпечення ефективності такого оскарження.

Ключові слова: орган місцевого самоврядування, посадова особа місцевого самоврядування, правовий акт управління, акт індивідуальної дії, адміністративний акт, адміністративне судочинство, право на судовий захист.

В статье рассмотрены вопросы содержания актов индивидуального характера органов местного самоуправления, их должностных лиц и служащих, определены их основные признаки. Проанализированы некоторые проблемы обжалования данных актов в судебном порядке, недостатки правового регулирования обеспечения эффективности такого обжалования.

Ключевые слова: орган местного самоуправления, должностное лицо местного самоуправления, правовой акт управления, акт индивидуального действия, административный акт, административное судопроизводство, право на судебную защиту.

Semenenko M.O. ACTS OF INDIVIDUAL ACTION AND OFFICIALS OF LOCAL GOVERNMENT AS SUBJECT TO APPEAL BEFORE THE ADMINISTRATIVE COURTS

The article reveals some questions on the content of individual acts of local governments, their officials or officers, defines the main features of such acts. Some problems of appeal as well as the shortcomings of regulation to ensure the effectiveness of the appeal are analyzed.

Key words: local government, local government official, legal act of governance, act of individual action, administrative act, administrative proceedings, right to judicial protection.

Постановка проблеми. Публічне управління являє собою здійснення управлінської діяльності органами, які на законних підставах реалізують владні повноваження для задоволення публічного інтересу. Повноваження здійснювати публічне управління покладено на низку суб'єктів, серед яких і органи й посадові особи місцевого самоврядування. Представники місцевого самоврядування наділені як управлінськими функціями власного характеру, так і тими, що держава делегувала їм. Делеговані повноваження – це повноваження (права й обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передання йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону. Делегування означає, як правило, передання функцій, повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання.

У процесі управлінської діяльності представники місцевого самоврядування видають акти, що можуть бути як нормативними, так й індивідуальними (ненормативними). Індивідуальні управлінські акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні правовідносини та є обов'язковими для виконання чітко визначеними суб'єктами права. Видання таких актів може порушувати права та свободи людини, а також права й законні інтереси юридичних осіб. У таких випадках фізичні та юридичні особи вправі звернутися до суду за захистом порушених прав.

Ступінь розробленості проблеми. Проблемі оскарження актів представників місцевого самоврядування, участі суб'єктів владних повноважень, зокрема й органів місцевого самоврядування, у судовому процесі висвітлювалися в працях В. Авер'янова, В. Бевзенка,

В. Ківалова, І. Коліушка, Р. Куйбіди, О. Пасенюка, Н. Писаренко, А. Селіванова, А. Соловійової, В. Стефанюка, В. Сьоміної, В. Тимощука, О. Харитонової, В. Шишкіна та деяких інших учених.

Окрема увага приділена аналізу нормативних положень, до яких звертаються суди під час розгляду справ за участю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у статті Н. Писаренко та І. Бойко «Деякі питання розгляду судами справ за участю органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [1].

Утім проблема оскарження в адміністративних судах правових актів індивідуальної дії, які приймаються органами й посадовими особами місцевого самоврядування, потребує подальшого аналізу й обговорення.

Метою статті є наведення основних ознак актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування індивідуального характеру, визначення умов ефективності їх оскарження в порядку адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є тими суб'єктами, які максимально наближені до громадян, з якими останні мають щільні суспільні зв'язки й діяльність яких безпосередньо впливає на інтереси кожного конкретного громадянина.

Як зазначав В. Авер'янов, органи місцевого самоврядування мають визначену нормами адміністративного права компетенцію – предмети відання, права та обов'язки (повноваження), несуть відповідальність за дії або бездіяльність у межах власної чи делегованої компетенції, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвоільно-реєстраційні, контрольні функції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру [2, с. 242]. Основне місце серед форм управлінської



діяльності представників місцевого самоврядування посідає правозастосовна діяльність, що спрямована на встановлення індивідуальних правових наслідків – суб'єктивних прав і обов'язків – та їх реалізацію шляхом прийняття індивідуального правового рішення щодо персоніфікованих суб'єктів – правозастосовного акта [2, с. 173].

Деякі вчені висловлюють думку, що місцеве самоврядування передбачає здійснення влади територіальної громади (муніципальної влади), результатом цього можуть бути акти, які за своєю юридичною природою не бувають правовими [3, с. 19]. Ми поділяємо позицію науковців, котрі зазначають, що, залучивши організаційні структури територіальної громади як необхідну ланку здійснення владних повноважень, держава впливає на характер і форму їх реалізації, створює певні механізми та гарантії. Надання актам органів місцевого самоврядування властивостей правових актів є однією з головних гарантій місцевого самоврядування, адже прийняті суспільними утвореннями рішення санкціонуються державою, включаються до законодавства відповідної країни й за їх порушення передбачена юридична відповідальність перед державою [4, с. 90].

Задля розкриття сутності акта індивідуальної дії органу або посадової особи місцевого самоврядування необхідно з'ясувати зміст поняття «правовий акт», навести його характеристики.

Науковцями запропоновано різні визначення категорії «правовий акт». Найбільш обґрунтованим, на нашу думку, є визначення правового акта, запропоноване професором С. Алексєєвим. Науковець розглядає правовий акт одночасно як 1) дію (поведінку), як правило, правомірну, тобто юридичний факт, що має ті або інші правові наслідки; 2) результат правомірної дії, юридично вагомих елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис тощо), включений до правового поля внаслідок правотворчої, індивідуально-правової чи автономної діяльності суб'єктів права; 3) юридичний документ, тобто документально закріплене волевиявлення, що встановлює правомірну поведінку та її результат [5, с. 193]. Зазначений підхід відображає такі властивості правового акта, як вольовий характер, створення юридичних наслідків, фіксована форма, соціально-позитивна цілеспрямованість, і враховує всі ознаки акта управління, незалежно від суб'єкта видання.

Серед перелічених тлумачень правового акта провідне місце посідає розуміння акта як дії. У науці адміністративного права стверджується, зокрема, що не можна здійснювати управління не діючи [6, с. 225].

За індивідуальними управлінськими актами останнім часом закріпилася назва адміністративних актів. В. Тимошук у монографічному дослідженні наводить аргументи на користь застосування саме цього терміна в адміністративно-правовій науці [7, с. 16–17]. Зокрема, науковець зазначає, що прикметник «адміністративний» указує на те, що акт виходить від адміністративних органів (на відміну від актів судових чи законодавчих). Термін «адміністративний акт» також знімає смислове навантаження щодо «управлінського» характеру діяльності органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів. Крім того, цей термін дає змогу уникнути конструкції «неправовий (неправомір-

ний) індивідуальний правовий акт управління» [7, с. 17]. До того ж він узгоджується з термінологією, що застосовується в законодавстві країн Європейського Союзу, його застосування у вітчизняному законодавстві сприятиме узгодженню українського законодавства з європейським.

Адміністративному актові як правовому прикметам такі ознаки: він виражає волю суб'єкта, який його прийняв; приймається уповноваженим органом державної виконавчої влади або на виконання делегованих повноважень виконавчої влади; відбиває специфіку компетенції органу публічного управління; створює юридичні наслідки; приймається у фіксованій формі. Особливими ознаками адміністративних актів є правозастосовний характер, персоніфікованість застосування, наявність припису (або констатації) про виконання конкретної дії, однократність застосування, припинення дії після реалізації фактом його виконання.

Тлумачення терміна «правовий акт індивідуальної дії» здійснив і Вищий адміністративний суд України в Постанові від 15.01.2009 у справі № К-1647/07. Так, у Постанові зазначено, що правовий акт індивідуальної дії – це виданий суб'єктом владних повноважень документ, прийнятий з метою реалізації положень нормативно-правового акта (актів) щодо конкретної життєвої ситуації, не містить загальнообов'язкових правил поведінки та стосується прав і обов'язків чітко визначеного суб'єкта (суб'єктів), якому він адресований [8]. Це визначення не лише враховує основні ознаки акта управління загалом, а й розкриває специфічні ознаки саме актів індивідуальної дії, що дає змогу використовувати його й на практиці під час розгляду та вирішення спорів щодо їх прийняття чи виконання.

Відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» [9], органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи приймають акти у вигляді рішень. Цією самою нормою встановлено, що акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Зауважимо, що не будь-який правовий спір щодо оскарження адміністративного акта органу чи посадової особи місцевого самоврядування є публічно-правовим, адже в деяких правовідносинах, які виникають між фізичними та юридичними особами й органами чи посадовими особами місцевого самоврядування, останні виступають як власники певного майна, під час розпорядження яким вони здійснюють функції, позбавлені владного управління щодо іншого суб'єкта.

З метою судового захисту прав, свобод та інтересів, порушених суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах, фізичним і юридичним особам надано можливість ініціювати судове провадження в адміністративній справі, що являє собою право на звернення до адміністративного суду з позовом. Підставою для звернення до адміністративного суду є, серед іншого, будь-яке рішення (нормативно-правовий акт чи правовий акт індивідуальної дії), дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які вчинені, ухвалені, допущені ним за час перебування в спірних публічно-правових відносинах.

Кодексом адміністративного судочинства України передбачено можливість скасування

актів органів місцевого самоврядування в разі визнання їх протиправними. Пленум Вищого адміністративного суду України у Постанові «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20.05.2013 № 7 виклав позицію, згідно з якою визнання рішення суб'єкта владних повноважень протиправним є окремим способом захисту порушеного права, однак потребує застосування інших способів захисту – скасування акта або визнання його нечинним. Причому скасування застосовується тоді, коли спірний акт не породжує жодних правових наслідків від моменту прийняття [10].

У науці висловлено думки, що основною функцією судів є правосуддя, результатом діяльності є вирішення питання про право, тому судова інстанція, вирішуючи спір про право, повинна обмежуватися встановленням факту про законність (незаконність) рішення, що є предметом розгляду [4]. Проте з такою позицією не погодимося, адже міжнародними правовими актами невід'ємною складовою права на захист визначено його ефективність. Конституційний Суд України у Рішенні від 30.01.2003 № 3-рп/2003 зазначив, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості й забезпечує ефективне поновлення в правах [11].

Підтримуємо думку А. Волкова, який зазначає, що звичайна констатація факту протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень не може вважатися способом захисту права особи, адже з констатацією такого факту не пов'язуються жодні правові наслідки оспорюваного рішення [12].

Питання ефективності судового захисту в контексті оскарження правових актів індивідуальної дії відображено в судовій практиці, яка формується з урахуванням правових висновків Верховного Суду України. Так, у Постанові від 11.11.2014 по справі № 21-405а14 Верховний Суд України зазначив, що в разі прийняття органом місцевого самоврядування (як суб'єктом владних повноважень) ненормативного акта, який застосовується одноразово, після реалізації вичерпує свою дію фактом його виконання і з прийняттям якого виникають правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів (зокрема рішення про передання земельних ділянок у власність, укладання договору оренди), позов, предметом якого є спірне рішення органу місцевого самоврядування, не повинен розглядатися, оскільки обраний позивачем спосіб захисту порушених прав не забезпечує їх реального захисту [13]. Ураховуючи, що одноразовість застосування та припинення дії фактом реалізації є основною ознакою будь-якого правового акта індивідуальної дії, ключову роль у цій позиції відіграє саме наявність інших правовідносин, пов'язаних із його прийняттям, які можуть бути предметом розгляду й судовий захист яких забезпечить реальне поновлення порушених прав. Отже, питання правомірності правового акта індивідуального характеру, який вичерпав свою дію, стає кроком на шляху оцінювання інших правовідносин, що на його підставі виникли, і не потребує окремого судового втручання шляхом визнання його протиправним чи скасування.

На думку А. Мірошніченка, проста констатація незаконності нікчемного акта, що має недоліки змісту або прийнятий із порушенням

процедури (якщо закон установлює наслідком таких порушень нікчемність акта), могла б бути способом захисту лише у випадку, коли в зацікавленій особі є певний «правомірний інтерес» у підтвердженні незаконності судом, а саме тоді, коли захист права полягає саме в усуненні невизначеності, яка істотно перешкоджає реалізації права, і коли реалізація права не може бути досягнута шляхом застосування іншого способу захисту (зобов'язання вчинити певні дії, відшкодувати заподіяну шкоду тощо). Ці критерії будуть дотримані, наприклад, тоді, коли акт ще не виконано й особа знаходиться «під загрозою» його виконання. Інакше проголошення незаконності акта просто не може вважатися способом захисту [14, с. 108].

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що акт індивідуальної дії є різновидом правового акта, особливими ознаками якого є правозастосовний характер, персоніфікованість застосування, наявність припису (або констатації) про виконання конкретної дії, однократність застосування, припинення дії після реалізації фактом його виконання.

Якщо акт індивідуальної дії прийнятий із порушенням встановленого порядку, поза межами компетенції органу або приписи такого акта порушують права, свободи чи охоронювані законом інтереси особи, така особа має право звернутись до суду за захистом.

Ефективний захист відбувається лише за умови забезпечення реального поновлення порушених прав, що неможливо здійснити шляхом визнання протиправним і скасування індивідуально-правового акта в разі, якщо такий акт вичерпав свою дію фактом його реалізації та виникли інші правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів.

На нашу думку, вирішення наведених проблем потребує прийняття окремого нормативно-правового акта, який би встановлював порядок підготовки, прийняття, набуття чинності й припинення дії правовими актами індивідуального характеру. Приміром, закон про адміністративну процедуру містив би норми, що визначали б такий порядок. На його підтримку висловлюють свої позиції вчені-адміністративісти.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Писаренко Н. Деякі питання розгляду судами справ за участю органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Н. Писаренко, І. Бойко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2014. – № 2. – С. 78–86.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
3. Борденюк В. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України. – 2004. – № 11. – С. 16–20.
4. Соляник К. Припинення дії актів органів місцевого самоврядування: проблеми реалізації / К. Соляник // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1 (15). – С. 90–93.
5. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 1982. – 360 с.
6. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : [монографія] / В.П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.



8. Постанова Вищого адміністративного суду України від 15.01.2009 у справі № К-1647/07 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3136121>.

9. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

10. Про судові рішення в адміністративній справі: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/plenum_2013_05_20_n7/.

11. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд

судом окремих постанов слідчого і прокурора): Рішення Конституційного Суду України від 30.01.2003 № 3-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 6. – С. 103.

12. Бойко М. Член РСАС Андрій Волков: «Звичайна констатація факту протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень не може вважатися способом захисту прав особи» / М. Бойко // Закон і бізнес. – 2012. – № 42 (1081). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/12164-andriy_volkov_zvichayna_konstataciya_faktu_protipravnosti_ri.html.

13. Постанова Верховного Суду України від 11.11.2014 у справі № 21-405a14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42202870>.

14. Мірошниченко А.М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів / А.М. Мірошниченко // Право і громадянське суспільство. – 2013. – № 1. – С. 96–111.

УДК 342.1

ПОНЯТТЯ Й ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Сердюк А.М., ад'юнкт

Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті автор досліджує адміністративно-правовий статус патрульної поліції України. Визначено, що основним суб'єктом у сфері надання поліцейських послуг щодо забезпечення публічної безпеки й порядку є патрульна поліція. Наголошено, що кардинальна зміна правовідносин призвела до трансформації юридичного становища їхніх учасників, зокрема адміністративно-правового статусу Національної поліції.

Ключові слова: *патрульна поліція, адміністративно-правовий статус, правовідносини, структура, права, обов'язки, відповідальність, принципи, система, взаємодія.*

В статье автор исследует административно-правовой статус патрульной полиции Украины. Определено, что основным субъектом в сфере предоставления полицейских услуг по обеспечению общественной безопасности и порядка является патрульная полиция. Отмечено, что кардинальное изменение правоотношений привело к трансформации юридического положения их участников, в частности административно-правового статуса Национальной полиции.

Ключевые слова: *патрульная полиция, административно-правовой статус, правоотношения, структура, права, обязанности, ответственность, принципы, система, взаимодействие.*

Serdyuk A.M. DEFINITION AND ELEMENTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS PATROL POLICE UKRAINE

The author explores the legal and administrative status of the Ukrainian police patrol. It was determined that the main subject in the provision of police services to ensure public safety and order is a police patrol. It was noted that a fundamental change in relations led to the transformation of the legal status of their members, in particular, the administrative and legal status of the National Police.

Key words: *patrol police, administrative and legal status, legal structure, rights, duties, responsibilities, principles, system interaction.*

Постановка проблеми. Процес масштабних перетворень в економічній, соціальній і політичній сферах породив низку негативних соціальних наслідків. Серед них можна виділити зниження рівня життя значної частини населення, спад промислового виробництва, збільшення зростання злочинів та інших правопорушень. Оцінюючи сучасну соціально-економічну ситуацію в країні, навряд чи можна поставити під сумнів той факт, що останніми роками суспільні відносини, які потребують правового регулювання й захисту, у тому числі з боку Національної поліції, змінилися кардинально. У цей період демонополізація багатьох сфер державної діяльності, перехід до вільних ринкових відносин, судова, адміністративна реформи та інші процеси поряд із позитивними досягненнями супроводжувалися ослабленням державного контролю в багатьох сферах життя суспільства, збільшенням рівня злочинності, девальвацією моральних цінностей, поширенням правового

нігілізму й іншими негативними явищами. Зрозуміло, що кардинальна зміна правовідносин призвела й до трансформації юридичного становища їхніх учасників, зокрема адміністративно-правового статусу Національної поліції.

Основним суб'єктом у сфері надання поліцейських послуг щодо забезпечення публічної безпеки та порядку є патрульна поліція України [1]. Тому питання сутності й структури адміністративно-правового статусу патрульної поліції України набуває актуального характеру.

Ступінь розробленості проблеми. У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Цьому питанню та загальнотеоретичним аспектам адміністративно-правового статусу патрульної поліції України загалом присвятили свої праці такі вчені, як С.М. Гусаров [2], О.С. Доценко [3], В.В. Коноп'юв [4], Є.В. Курінний [5], О.В. Негодченко [6], А.В. Панчишин [7], Ю.В. Сіроштан [8] та інші.