ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.25(477)

А. А. Казанчан, ст. викл.

Херсонський державний університет,
кафедра теорії держави і права,
вул. 40 років Жовтня, 27, Херсон, 73000, Україна

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРАВОЗАСТОСУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті доводиться, що органи місцевого самоврядування виступають суб'єктами застосування права. Розглянуто і проаналізовано ознаки, правову природу та специфіку їх правозастосувальної діяльності.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, суб'єкти правозастосувальної діяльності, ознаки, правова природа, специфіка правозастосувальної діяльності.

На сучасному етапі розбудови нашої держави одним з приорітетних завдань є побудова ефективної системи управління як на загальнонаціональному, так і на *місцевому* рівні [1-2]. Тому дослідження різних аспектів управлінської діяльності, в тому числі й застосування права, як однієї з правових форм управління — є безперечно актуальними.

У різні роки дослідженню питань ***застосування права*** присвятили свої роботи С. С. Алексєєв, В. М. Горшеньов, І. Я. Дюрягін, В. В. Лазарєв, Я. С. Міхаляк, П. Є. Недбайло, М. П. Орзіх, А. С. Піголкін, Ю. С. Решетов, І. С. Самощенко, Ю. Г. Ткаченко, І. Є. Фарбер та інші науковці. Результати їх наукових досліджень покладено в основу теорії правозастосування.

Як відомо, під застосуванням права розуміють одну з форм реалізації права, змістом якої є творча, організуюча владна діяльність компетентних владних суб'єктів щодо розгляду конкретних життєвих ситуацій, справ і прийняття по них індивідуальних персонально-визначених владних рішень.

Слід зазначити, що після досить тривалої дискусії більшість науковців визнали, що ***суб'єктами застосування права*** є компетентні державні органи, посадові особи, а також уповноважені державою органи громадськості [3, 7-8; 4, 5; 5, 18; 6, 260].

Окремі науковці в якості ***суб'єктів застосування права*** визнавали лише державні органи та посадових осіб [7, 26-27], а інші пропонували до числа правозастосувальних суб'єктів відносити також громадян та юридичних осіб [8, 110-112].

У зв'язку з започаткуванням в Україні місцевого самоврядування, проведенням адміністративної та муніципальної реформ, в системі управління на місцевому та регіональному рівнях з'явилися нові суб'єкти управління — органи та посадові особи місцевого самоврядування. Ці компетентні владні суб'єкти згідно з чинним законодавством здійснюють значну кількість владних повноважень, в тому числі й повноваження щодо розгляду та вирішення конкретних життєвих ситуацій, справ.

Виникають питання: ***чи входять органи та посадові особи місцевого са-***

© А. А. Казанчан, 2004

моврядування до числа правозастосувальних суб'єктів, а якщо так, то ***якою є правова природа їх правозастосувальної діяльності***, а також, ***в чому полягає специфіка їх правозастосувальної діяльності?***

Відповідь на ці питання — одна із цілей статті.

Слід відмітити, що за радянських часів місцеві ради, їх виконавчі органи мали статус місцевих державних органів, тому вони визнавалися суб'єктами правозастосувальної діяльності. В зв'язку з цим, дослідженню окремих аспектів їх правозастосувальної діяльності приділялася значна увага в теорії та практиці правозастосування [3-7; 9-11].

Але, після прийняття Конституції України та Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" органи місцевого самоврядування набули свого сучасного значення як "недержавні" за своєю природою органи публічної влади, які покликані здійснювати управління місцевими справами. На жаль, ***комплексних досліджень правозастосувальної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування як "недержавних" суб'єктів застосування права до цього моменту не проводилося***.

Окремі науковці лише визнають, що органи місцевого самоврядування можуть виступати суб'єктами застосування права [12, 14], *але поза їх увагою залишаються такі важливі питання як правова природа правозастосувальної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, її характерні ознаки, зміст, форми та методи такої діяльності,* специфіка діяльності окремих органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Тому ***цілями нашої наукової праці є: по-перше, обґрунтування того, що органи та посадові особи місцевого самоврядування є суб'єктами застосування права; по-друге, з'ясування правової природи їх правозастосувальної діяльності; по-третє, виявлення специфіки такої діяльності***.

Досягнення таких цілей надасть можливість сформулювати основні (базові) положення застосування права органами та посадовими особами місцевого самоврядування, які *можна використовувати в подальшому для більш детального дослідження окремих аспектів теорії та практики* правозастосування цими компетентними владними суб'єктами.

1. Як відомо, ***застосування права*** є однією з форм реалізації права, яка передбачає втілення в життя правових норм шляхом здійснення суб'єктом застосування права державно-владної або публічно-владної, організуючої, творчої діяльності щодо розгляду конкретних життєвих ситуацій, справ і винесення по них індивідуальних персонально-визначених владних рішень.

При цьому, під ***суб'єктами правозастосувальної діяльності*** розуміють компетентні владні органи, організації або посадові особи, які наділені повноваженнями щодо вирішення конкретних життєвих ситуацій, справ і прийняття певних індивідуальних персонально-визначених владних рішень (правозастосувальних актів).

До числа таких ***суб'єктів*** відносяться як державні, так і громадські органи, організації, посадові особи, які уповноважені застосовувати правові норми, в тому числі й органи та посадові особи місцевого самоврядування. Згідно із ст. 140 Конституції України органам місцевого самоврядування надані владні повноваження щодо вирішення питань місцевого значення від імені відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст.

Здійснювати управління місцевими справами органи місцевого самоврядування можуть різними шляхами, але в тому числі й шляхом індивідуальних владних рішень. При цьому вони аналізують обставини справ, що розглядаються, здійснюють правову кваліфікацію дій осіб, органів, організацій, які причетні до цих справ, виносять владні рішення, адресовані конкретним персонально-визначеним виконавцям.

Така ***діяльність органів місцевого самоврядування, яка передбачає розгляд конкретних справ місцевого життя і прийняття по них індивідуальних владних рішень, адресованих до персонально-визначених осіб, органів, організацій, відповідає за визначенням правозастосувальній діяльності і фактично є такою***.

Досить широко в теорії застосування права розглядається питання про ***ознаки правозастосувальної діяльності*** [4, 10-19; 5, 18-23; 9, 56-57; 10, 33; 11, 19].

Слід зазначити, що ***ознаки застосування права*** притаманні й діяльності органів місцевого самоврядування щодо індивідуального регулювання конкретних життєвих ситуацій, справ. Не зупиняючись на всіх ***ознаках застосування права***, притаманних діяльності органів місцевого самоврядування щодо індивідуального регулювання конкретних життєвих ситуацій, справ, розглянемо лише окремі з них. Тим більше, що детальний аналіз таких ***ознак*** нами вже проводився [13].

Досліджуючи діяльність, яку здійснюють органи та посадові особи місцевого самоврядування, слід відзначити, що така діяльність є ***владною (публічно-владною)***.

Владність діяльності органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони можуть впливати на поведінку інших суб'єктів відносин, примусити їх здійснювати бажані для органів місцевого самоврядування дії або утримуватись від них. Здійснюючи свою діяльність, органи місцевого самоврядування приймають обов'язкові до виконання владні рішення індивідуального характеру. Особи, органи, організації, яким адресовані такі рішення органів місцевого самоврядування, повинні підкоритися їх волі, виконати індивідуальні приписи, які містяться в таких рішеннях.

Владність діяльності органів місцевого самоврядування також підтверджується можливістю застосування примусу для забезпечення виконання владних рішень, виданих органами місцевого самоврядування.

Діяльність органів місцевого самоврядування з приводу розгляду конкретних справ та індивідуальних владних рішень щодо персонально-визначених осіб, тобто їх правозастосувальна діяльність, також є ***владною***.

Публічно-владний характер діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі й правозастосувальної діяльності, підтверджується тим, що така діяльність здійснюється органами місцевого самоврядування, які є органами публічної влади, сформованими і легітимізованими місцевим населенням (територіальною громадою) через місцеві вибори; що органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження в інтересах всього населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, всієї територіальної громади, а це є ознакою ***публічної влади***.

Рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування, є ***односторонніми***, тому що ініціатива прийняття таких рішень належить органам місцевого самоврядування, наділеним відповідними владними повноваженнями щодо цього, вони мають право на встановлення індивідуальних владних приписів щодо персонально визначених осіб, органів, організацій, а ті, в свою чергу, мають зобов'язання щодо виконання таких приписів.

Правозастосувальні акти органів місцевого самоврядування мають ***категоричний характер,*** тому що їх видання не залежить від волі, бажання осіб, організацій, яким вони адресовані. Більше того, такими рішеннями на виконавців покладаються зобов'язання щодо повного і своєчасного виконання індивідуальних владних приписів.

Навіть тоді, коли зацікавлені особи, організації ініціюють прийняття органами місцевого самоврядування певних рішень, вони не перестають бути ***категоричними***, бо: ***по-перше***, містять обов'язкові до виконання індивідуальні владні приписи; ***по-друге***, хоча ініціатива прийняття таких рішень і належить зацікавленим

учасникам (ініціаторам застосування права), але це не впливає на характер обов'язковості прийнятих рішень.

Обов'язковість рішень органів місцевого самоврядування передбачає, що з моменту їх прийняття вони є обов'язковими до виконання для персонально-визначених виконавців, яким вони адресовані, і саме таким чином, як це передбачено в цих рішеннях; а їх невиконання адресатами таких рішень є підставою для настання юридичної відповідальності.

Таким чином, ***обов'язковість*** індивідуальних владних приписів органів місцевого самоврядування означає необхідність для осіб, органів, організацій, яким вони адресовані, підкоритися владній волі цих органів, вчинити певні дії або утриматися від них, як того вимагають органи місцевого самоврядування.

Забезпеченість і охорона рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування, досягається завдяки матеріально-фінансовій базі самих органів місцевого самоврядування, матеріально-фінансовому забезпеченню діяльності органів місцевого самоврядування з боку держави, а також завдяки діяльності судових та правоохоронних органів, які здійснюють правове забезпечення і захист таких рішень.

Компетентність рішень органів місцевого самоврядування визначається закріпленими в законодавстві їх повноваженнями (як власними, так і делегованими) щодо індивідуального регулювання суспільних відносин, вирішення конкретних життєвих ситуацій, справ.

Діяльність органів місцевого самоврядування має ***творчий, організуючий характер***, бо, ***по-перше***, спрямована на організацію управління місцевими справами, а, ***по-друге***, передбачає владні рішення, виходячи із специфіки відносин, які підлягають врегулюванню, спираючись на власні погляди, переконання щодо найбільш ефективної організації такого управління.

Таким чином, ***діяльність органів місцевого самоврядування щодо розгляду та вирішення конкретних життєвих ситуацій, справ за ознаками відповідає правозастосувальній діяльності***.

Слід відмітити, що і ***за процедурою діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо індивідуального регулювання конкретних суспільних відносин є правозастосувально***ю.

Така процедура передбачає аналіз органом місцевого самоврядування певної конкретної ситуації, справи; пошук та аналіз правових норм, за допомогою яких можна вирішити цю ситуацію, справу, -прийняття на їх підставі індивідуального владного акту. І кожного разу, коли орган або посадова особа місцевого самоврядування вчиняють дії щодо індивідуального регулювання конкретних суспільних відносин, вони вчиняють їх згідно з правозастосувальною процедурою. При цьому, такі дії вчиняються в певному порядку, організаційно та логічно узгоджуючись між собою.

Слід також відмітити, що органи та посадові особи місцевого самоврядування в процесі реалізації повноважень, наданих ним чинним законодавством, здійснюють не лише правозастосувальну діяльність. Є повноваження, реалізація яких передбачає виконання, дотримання або використання правових норм. Особливо це стосується повноважень щодо організації роботи органів місцевого самоврядування, їх матеріально-технічного забезпечення. Але все ж таки більшість повноважень, наданих чинним законодавством органам місцевого самоврядування, реалізуються саме в формі застосування права.

2. Для визначення ***правової природи правозастосувальної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування*** необхідно дати відповіді на такі питання: ***для чого органам та посадовим особам місцевого самоврядування необхідні повноваження застосовувати правові норми*** та ***чому саме цим суб'єктам надані такі повноваження***.

Перш за все, слід підкреслити, що органи та посадові особи місцевого самоврядування є суб'єктами публічної влади, сформованими та легітимізованими місцевим населенням — територіальними громадами сіл, селищ, міст. Згідно з їх компетенцією, вони наділяються повноваженнями щодо управління місцевими справами в межах, визначених законодавством України. Реалізація таких повноважень може передбачати здійснення правової, організаційної, матеріально-технічної та іншої діяльності [14, 186-189].

Владний вплив з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування на об'єкти місцевого управління (самоуправління) може виявлятися лише в правових формах діяльності, тобто в таких, що ведуть до певних правових наслідків. А як відомо, застосування права є однією з таких форм діяльності.

Таким чином, ***органи та посадові особи місцевого самоврядування як суб'єкти публічної влади на місцевому та регіональному рівні мають реалізувати свої владні повноваження щодо управління місцевими справами шляхом здійснення правових форм діяльності і, в першу чергу, шляхом застосування права***.

Наступним важливим моментом є те, що ***держава зусиллями лише свого державного апарату не спроможна оптимально та ефективно здійснювати управління всіма справами в межах території держави***.

Згідно з Концепцією адміністративної реформи держава прагне "... досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення" [1].

Прагнення до ефективної системи управління на місцевому та регіональному рівнях і сприяло утворенню органів місцевого самоврядування.

Таким чином, визнано, що ***органи та посадові особи місцевого самоврядування можуть найбільш оптимально та ефективно здійснювати управління місцевими справами, в тому числі й шляхом застосування права, через те, що вони є владними суб'єктами, найбільш наближеними до місцевого населення, вони користуються повагою, довірою територіальної громади, найкраще обізнані її інтересами та проблемами***.

3. ***Діяльність органів місцевого самоврядування як суб'єктів застосування права має певну специфіку***, що виявляється в наступних моментах:

По-перше, ***правозастосувальна діяльність органів місцевого самоврядування як "недержавних" суб'єктів здійснюється за дорученням держави***, ***має публічно-владний характер***.

Дійсно, органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, не входять до складу державного апарату. Але повноваження органів місцевого самоврядування чітко визначені чинним законодавством і поділяються на власні (самоврядні) та делеговані повноваження. При цьому, ***власними (самоврядними) повноваженнями*** визнаються ті, які є невід'ємними від територіальних громад та органів,що представляють їх інтереси. ***Делегованими повноваженнями*** визнаються ті, які можуть бути передані за певних умов органами місцевої державної виконавчої влади до відання органів місцевого самоврядування.

Публічно-владний характер правозастосувальної діяльності органів місцевого самоврядування пояснюється порядком їх утворення і легітимізації, функціями, які вони здійснюють, а також інтересами й прагненнями, якими вони керуються в такій діяльності.

По-друге, ***правозастосувальна діяльність органів місцевого самоврядування пов'язана з питанями місцевого значення***.

Дійсно, чинним законодавством чітко визначена компетенція органів місцевого самоврядування. Поле відповідальності органів місцевого самоврядування обме-

жується вирішенням питань місцевого значення в економічній, соціальній, культурній сферах, а повноваження закріплюють права та обов'язки органів місцевого самоврядування вчиняти певні дії або утримуватися від питань місцевого життя в порядку та строки, передбачені законодавством.

По-третє, серед органів місцевого самоврядування ***найчастіше правозастосувальну діяльність здійснюють виконавчі органи місцевих рад***.

Згідно з чинним законодавством до органів місцевого самоврядування відносяться: сільські, селищні та міські ради, а також районні ради в містах. В разі їх створення — виконавчі органи, районні, обласні ради, які представляють спільні інтереси декількох територіальних громад.

Місцеві ради є представницькими органами територіальних громад окремих населених пунктів або декількох населених пунктів, які входять до складу відповідного регіону (району, області). Вони можуть здійснювати владні повноваження в формі нормотворчої, організаційно-матеріальної або правозастосувальної діяльності.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад створюються відповідними радами за участю сільських, селищних, міських голів, які надалі очолюють ці органи. До числа таких органів відносяться виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які створюються радами у відповідності до законодавства України. Виконавчі органи рад можуть здійснювати владні повноваження в формі нормотворчої, виконавчо-розпорядчої або правозастосувальної діяльності. **Правозастосувальна діяльність місцевих рад та їх виконавчих органів** помітна тоді, коли реалізація ними владних повноважень передбачає *розгляд конкретних справ, питань місцевого життя і прийняття індивідуальних владних рішень, що адресуються персонально визначеним виконавцям*.

Але, якщо потреба в застосуванні права місцевими радами

покликана необхідністю вирішення на сесії рад найбільш важливих питань місцевого життя, (від прийняття яких залежить стан справ в економічній, соціальній, культурній сферах населеного пункту або регіону в цілому), то потреба в застосуванні права виконавчими органами рад пов'язана з повсякденними справами, питаннями місцевого життя, які стосуються інтересів незначної кількості людей, і які є, як правило, звичайними, іноді однотипними та рутинними, хоч надзвичайно важливими для конкретних людей.

Як бачимо, ***специфіка правозастосувальної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування*** обумовлюється *цілями, задачами* такої діяльності; *випадками, ситуаціями*, за яких застосовують право органи та посадові особи місцевого самоврядування; *формами їх діяльності; суб'єктами, об'єктами, адресатами застосування права*; видами правозастосувальних рішень тощо.

Детальне вивчення і врахування ***специфіки правозастосувальної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування*** має величезне практичне значення, бо надасть можливість з'ясувати її зміст, правову природу, визначати критерії та фактори ефективності застосування права цими суб'єктами, а також розв'язувати конкретні проблеми в такій діяльності. Переоцінити практичну та й теоретичну вагу такого дослідження важко.

Література

1. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. — 62 с.

2. Концепція національної програми муніципальної реформи в Україні // Місц. самоврядування. — 1997. — № 5-6. — С. 123-124.

3. Орзих М. Ф. Применение норм советского социалистического права. Учебное пособие по курсу теории государства и права. — Одесса, 1962. — 34 с.

4. Дюрягин И. Я. Применение норм советского права.

5. Теоретические вопросы. — Свердловск: Средне-Уральское книжное издательство, 1973. — 248 с.

6. Пиголкин А. С., Николаева М. Н., Студеникина М. С. и др. Правоприменение в Советском государстве. — М.: Юрид. лит-ра, 1985. — 304с.

7. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: Юристъ, 1999. — 520 с.

8. Ткаченко Ю. Г. Нормы советского социалистического права и их применение. — М.: Госюриздат, 1955. — 66 с.

9. Недбайло П. Е. О понятии применения норм советского права // Советское государство и право. — 1955. — № 2. — С. 110-112

10. Правовые формы деятельности в общенародном государстве: Учебное пособие / Горшенев В. М., Крупин В. Г., Шахов И. Б. и др.; Под ред. В. М. Горшенева. — Х.: Юридич. институт, 1985. — 84 с.

11. Лазарев В. В. Применение советского права. — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1972. — 200 с.

12. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории. — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1975. — 207 с.

13. Галаган И. А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. — 1998. — №3. — С. 12-19.

14. Казанчан А. А. Деякі аспекти правозастосувальної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні // Ринкова економіка: Сучасна теорія і практика управління. Т. 5. (Вип. 5): Збірка науково-методичних праць. — Одеса: Астропринт, 2002. — С. 307-317.

15. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.

А. А. Казанчан

Херсонский государственный университет,
кафедра теории государства и права,
ул. 40 лет Октября, 27, Херсон, 73000, Украина

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

РЕЗЮМЕ

Органы местного самоуправления являются компетентными властными субъектами, наделенными полномочиями осуществлять правоприменительную деятельность при рассмотрении и разрешении вопросов местной жизни. Специфика их деятельности обусловлена публично-властным характером полномочий, сферой рассматриваемых вопросов, особенностями правового статуса.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, субъекты правоприменительной деятельности, признаки, правовая природа, специфика правоприменительной деятельности.