

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА. ФИЛОСОФИЯ ПРАВА

УДК УДК: 342.553 (477.75)

СУДОВІ ГАРАНТІЇ ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Абасов Г.Г.

національний університет «Одеська юридична академія»

У статті досліджуються та аналізуються судові гарантії прав місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: критерії класифікації, судова охорона та захист, судові гарантії, місцеве самоврядування, Конституційний Суд.

В чинному українському законодавстві не існує чіткого вирішення питання про класифікацію гарантій прав місцевого самоврядування, оскільки вони різноманітні і їх не можна уявляти у вигляді «однорідної маси», адже будь-яка з них за своїм змістом і формою відповідає будь-якій іншій гарантії. Проте, аналізуючи систему гарантування прав місцевого самоврядування спостерігаємо, що гарантії у чистому вигляді існувати не можуть, адже вони є взаємообумовленими та взаємопроникаючими одне в одну.

Дослідженням гарантій прав місцевого самоврядування в юридичній науці займалися такі вчені як: М.Абдулаєв, Н.Боброва, М.Вітрук, В.Журавський, Т.Заворотченко, О.Зинов'єв, С.Комаров, В.Корельський, В.Котюк, В.Кравченко, О.Лукашева, І.Магновський, М.Марченко, А.Мицкевич, П.Недбайло, М. Орзіх В.Перевалов, В.Погорілко, А.Полянський, Ж.Пустовіт, Ю.Соколенко, М.Ставнічук, Ю.Тодика, О.Фрицький, Ю. Шемшученко, Ю. Шимін та інші.

Проблемі класифікації гарантій прав місцевого самоврядування присвятили також роботи О.Кутафін, Н.Колосов, С.Корсакова, В.Мамочка, І.Овчинников, В.Фадеев, А.Черненко, Е.Шургина та інші.

Метою запропонованої статті є дослідження та аналіз судових гарантій прав місцевого самоврядування в Україні.

Однією з основних критеріїв класифікації гарантій прав місцевого самоврядування, на наш погляд, є гарантії за функціональною спрямованістю.

За функціональною спрямованістю гарантії прав місцевого самоврядування пропонуємо поділяти на:

- гарантії реалізації;
- гарантії охорони та захисту.

До гарантій реалізації прав місцевого самоврядування, на нашу думку, слід віднести норми права, що встановлюють підстави виникнення тих чи інших прав місцевого самоврядування, наприклад право на вирішення питань місцевого значення, їх межі, що встановлюються Конституцією та Законами України, порядок реалізації, процесуальні процедури здійснення, до яких входять і юридичні факти, з якими воно пов'язується тощо.

Так, підставою виникнення тих чи інших прав місцевого самоврядування може бути сам факт визнання державою та відповідна нормативно-правова регламентація. Окрім того, основні права місцевого самоврядування закріплені на конституційному рівні, як такі, що діють безпосередньо, адже норми закріплені в Конституції України у відповідності ст.8 мають найвищу юридичну силу та є нормами прямої дії, що надає їм найвищу юридичну силу відносно правотворчої, правозастосовної, правоохоронної діяльності усіх державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Щодо гарантій захисту єдиної точки зору в науці не існує. Питання, насамперед, полягає у з'ясування сутності таких категорій як «охорона» та «захист», які досить часто застосовують без розкриття змісту і не відображають повністю коло правозахисних правовідносин.

Термін «захист» пов'язується із діяльністю, що здійснюється у випадку порушення суб'єктивних прав, і передбачає конкретні заходи щодо відновлення порушених прав. Під гарантіями охорони ж слід розуміти установчі контрольно-наглядові функції державних органів і органів громадських організацій, а також норми превентивного характеру, що визначають ступінь відповідальності зобов'язаних осіб і органів, у випадку якщо їх дії чи бездіяльність перешкоджають нормальному здійсненню прав місцевого самоврядування.

Окрім того, зазначимо, що одним з основоположних критеріїв розмежування «захисту» і «охорони» є форма діяльності відповідних суб'єктів, що беруть участь у забезпеченні прав місцевого самоврядування. Застосування захисту означає втручання в процес з боку вказаних суб'єктів з метою усунення негативних моментів, що ускладнюють чи унеможливають здійснення прав місцевого самоврядування, а також їх відновлення у випадку їх порушень. Умови ж дії гарантій охорони полягають у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадських організацій виявляються у здійсненні контрольно-наглядових функцій, у вдосконаленні законодавства з урахуванням розвитку інституту місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку української держави, у роботі з підвищення рівня правосвідомості тощо.

Багато в чому гарантії реалізації прав місцевого самоврядування забезпечуються можливостями гарантій охорони та захисту. Це цілком зрозуміло, оскільки юридичні засоби охорони та захисту покликані сприяти правомірному і найбільш доцільному використанню суб'єктами місцевого самоврядування наданих їм прав. В той же час, враховуючи, що забезпечення прав місцевого самоврядування – це система гарантування до якої входять гарантії охорони та захисту, уявляється невірною позиція деяких вчених, які розуміють під цим терміном виключно гарантії охорони [1] або гарантії захисту [2]. На нашу думку, охорона за містом є більш широкою правовою категорією, оскільки, як вже зазначалось, охороняються права постійно, а захищаються лише у випадку їх порушення, проте захист є однією з форм охорони,

який певним чином виконує її функції.

Отже, вважаємо, що гарантії охорони та захисту прав місцевого самоврядування доцільніше розглядати у нерозривній єдності їх змістового розуміння, проте необхідним є здійснення розподілу їх на окремі види, а саме на:

- судові та
- несудові (позасудові) гарантії

В цій статті розглянемо судові гарантії прав місцевого самоврядування.

Найважливішим показником забезпеченості прав місцевого самоврядування є рівень їх охорони та захисту, насамперед у судовому порядку. Судова охорона та захист прав місцевого самоврядування здійснюється судами загальної юрисдикції, господарськими та адміністративними судами, а також Конституційним Судом України.

На важливість судової охорони та захисту в системі гарантій прав місцевого самоврядування вказує багато факторів, наприклад, посилення адміністративного тиску на органи та посадових осіб місцевого самоврядування, наявність значної кількості актів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що порушують права територіальних громад, права громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування, права органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Розглядаючи численні справи пов'язані із охороною та захистом прав місцевого самоврядування, суди забезпечують охорону та захист досить широкому колу суб'єктів правовідносин, що виникають у зв'язку із цими справами, а саме: громадянам, які захищають свої права на участь в місцевому самоврядуванні; органам місцевого самоврядування, їх посадовим та службовим особам, територіальним громадам тощо. Українське законодавство передбачає різні способи судової охорони та захисту, з яких найбільш значущими і ефективними в цій сфері є:

- оскарження громадянами рішень і дій різних суб'єктів органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що порушують їх право на здійснення місцевого самоврядування;
- оскарження органами місцевого самоврядування рішень і дій органів законодавчої та виконавчої влади, які порушують їх права;
- вирішення спорів про компетенцію органів місцевого самоврядування між собою та органами державної влади.

Охорона та захист прав місцевого самоврядування кримінальним судочинством здійснюється у випадках, коли: орган місцевого самоврядування або його посадова особа бере участь у процесі у якості цивільного позивача, оскільки раніше при вчиненні злочину були порушені права місцевого самоврядування; посадова особа місцевого самоврядування виступає у процесі в якості потерпілого, оскільки раніше ця особа зазнала майнової, фізичної або моральної шкоди від особи, в діяннях якої є ознаки злочину, а вчинене діяння може бути пов'язано із виконанням цією особою службових обов'язків; посадова особа органу місцевого самоврядування виступає в процесі у якості обвинуваченого (підсудного).

Господарські суди також відіграють вагомую роль у охороні та захисті прав місцевого самоврядування, проте в господарському судочинстві здебільшого сторонами є суб'єкти підприємницької діяльності, в цивільному процесі сторонами можуть виступати будь-які фізичні та юридичні особи. Органи місцевого самоврядування також можуть бути залучені судом до участі в справі або вступати в справу за

своюю ініціативою для надання висновків з метою здійснення покладених на них обов'язків.

Особливу значущість для охорони та захисту прав місцевого самоврядування відіграють адміністративні суди (роль яких поки що виконують місцеві загальні суди (ст.18 КАСУ)) та окружні адміністративні суди, що стало можливим внаслідок прийняття Кодексу адміністративного судочинства України у 2005 р.[3]. Головним завданням, яке поставлено перед адміністративним судочинством в Україні (ст.2 КАСУ), є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Так у відповідності до ч.1 ст.17 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. У ч.1 п.2 ст.171 КАСУ закріплюється особливий порядок провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, а саме законності та відповідності їх правовим актам вищої юридичної сили. У ст.172-174 КАСУ закріплюється особливий порядок провадження у справах, що стосуються дій чи бездіяльності виборчих комісій, уточнення списку виборців, порушення законодавства про вибори та референдуми тощо.

При цьому сутність адміністративно-правової охорони та захисту прав місцевого самоврядування полягає в тому, що вона спрямована не стільки на визнання незаконності рішення, дій чи бездіяльності, скільки на відновлення права користуватися певними соціальними благами або спонукання суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення сприянню у реалізації цього права (наприклад, реалізації права на об'єднання, на вільний доступ до служби в органах місцевого самоврядування тощо).

Особливе місце в процесі гарантування охорони та захисту прав місцевого самоврядування відіграє Конституційний Суд України, який протягом своєї діяльності розглянув досить багато справ, які стосувались функціонування органів місцевого самоврядування, серед яких можна назвати рішення у справах: про сумісництво посад народного депутата України і міського голови від 6 липня 1999 року; про місцеве самоврядування від 9 лютого 2000 року; про адміністративно-територіальний устрій від 13 липня 2001 року; щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим з іншими видами діяльності від 21 грудня 2001 року; про об'єднання територіальних громад від 18 червня 2002 року[4].

Охорона та захист прав місцевого самоврядування органами конституційної юрисдикції має місце і в зарубіжних країнах, досвід яких необхідно вивчати для застосування в Україні позитивних надбань в цій сфері.

Наприклад, Конституційний Суд Російської Федерації має значні напрацювання правових позицій з питань місцевого самоврядування, а Конституційний Суд Вірменії розглядає найбільшу кількість справ щодо конституційності міжнародних договорів [5].

У рішеннях Конституційного Суду України щодо органів місцевого самоврядування знайшли своє відображення недоліки, пов'язані з їх формуванням і становленням.

Наприклад, у справі про сумісництво посад народного депутата України[6] і

міського голови Конституційний Суд України дав офіційне тлумачення статей 38, 78 Конституції України, статті 12, частин третьої, четвертої, п'ятої та шостої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і роз'яснив, що сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою відповідної територіальної громади з представницьким мандатом. Громадяни мають право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та, зокрема, до органів місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраними сільським, селищним, міським головою, але реалізувати представницький мандат може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови.

У ч.4. ст.71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[7] гарантується право органів та посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Проте в законі не вказується в який саме суд мають звертатись органи та посадові особи місцевого самоврядування, що, в свою чергу, породжує можливість різного тлумачення вказаної норми з питань підсудності даної категорії справ. Як вже зазначалось, у відповідності до ст.171 КАСУ справи щодо оскарження законності та відповідності нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування правовим актам вищої юридичної сили розглядаються в порядку адміністративного судочинства, у випадку ж виявлення незаконності чи невідповідності суд визнає такі акти чи їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили. В ст.75 Закону України «Про Конституційний Суд України»[8] передбачено, що підставою для конституційного подання може бути наявність спору стосовно повноважень органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування; у ст.77 зазначається, що Конституційний Суд надає висновок щодо конституційності правового акта, яким встановлено повноваження органів місцевого самоврядування, зокрема.

Таким чином, вважаємо, що наявною є колізійність правових норм, адже виходить з наведеного аналізу, що питання про конституційність можуть вирішувати окрім Конституційного Суду ще й адміністративні суди. Тобто, з одного боку ст.14 Закону України «Про Конституційний Суд України» обмежує розгляд КСУ питань щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування з іншого боку Президент України, не менше 45 народних депутатів, Верховний Суд України, Уповноважений ВРУ з прав людини, ВРУ АР Крим мають право на подання для перевірки конституційності правових актів, якими встановлюються повноваження органів місцевого самоврядування, хоча власне органи місцевого самоврядування права на подібне подання не мають, чим утискаються права місцевого самоврядування, а Конституційний Суд виступає в ролі апеляційної інстанції.

У зв'язку із викладеним вважаємо необхідним внести доповнення до ст.40 Закону України «Про Конституційний Суд України» та розширити коло суб'єктів, що мають право на конституційне подання і включити до їх переліку органи місцевого самоврядування. До вказаного закону необхідно також внести зміни щодо повноважень Конституційного Суду вирішувати спори із захисту конституційного права

громадян на місцеве самоврядування, із права органів місцевого самоврядування захищати права місцевого самоврядування в порядку конституційного судочинства, чітко визначити механізм звернення органів місцевого самоврядування до Конституційного Суду України. Також пропонуємо розмежувати компетенцію адміністративних судів та Конституційного Суду і вважаємо, що в ст.171 КАСУ необхідно внести зміни і чітко зазначити, що в адміністративному порядку повинні розглядатись «справи щодо оскарження законності та відповідності нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування правовим актам вищої юридичної сили (окрім Конституції України)», оскільки вважаємо, що Конституція України є актом найвищої юридичної сили і перевірку будь-яких актів в державі на предмет відповідності їй повинен здійснювати виключно орган конституційної юрисдикції, а не інший судовий орган.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що роль судів у гарантуванні прав місцевого самоврядування останнім часом дедалі зростає, особливо із впровадженням адміністративної юстиції, хоча й потребує подальшого реформування. Проте саме судові органи покликані охороняти та захищати права місцевого самоврядування, припиняти порушені права та відновлювати їх шляхом спонукання суб'єктів до виконання належних їм обов'язків. Ефективність же відповідної діяльності судів залежить від авторитету правосуддя від реальної незалежності судів від взаємовідносин з іншими гілками влади.

Список літератури

1. Корсакова С.В. Правоохоронная политика судов в сфере местного самоуправления: состояние, проблемы, решения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2009. – №2. – С.71-77.
2. Черненко А.В. Гарантии и защита прав местного самоуправления: Автореф. ... дисс.канд.юрид.наук.: 12.00.02. – Волгоград, 2006. – С.23-27.; Шургина Е.С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: Автореф. дисс. ... доктора. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2008. – 57 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // www.rada.gov.ua.
4. Перелік рішень і висновків 1997-2006 року у хронологічному порядку // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – №4. – С.28-41.
5. Слива А.Я. Вопросы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации; Тхоян Ф.П. Конституционно допустимые ограничения права собственности в практике Конституционного Суда Армении / Материалы к 3-му Международному форуму «Роль конституционных судов в обеспечении права собственности» // Дайджест официальных материалов и публикаций в периодической печати. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2000. – №11. – С.135; 26-28.
6. У справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року // www.rada.gov.ua.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // www.rada.gov.ua.
8. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 р. // www.rada.gov.ua.

Абасов Г.Г. Судові гарантії охорони та захисту прав місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики / Г.Г. Абасов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2012. – Т. 25 (64). № 2. 2012. – С. 3-9.

В статье исследуются и анализируются судебные гарантии прав местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: критерии классификации, судебная охрана и защита, судебные гарантии, местное самоуправление, Конституционный Суд.

Abasov G.G. the Judicial guarantees of guard and defence of rights for local self-government: problems of theory and practice / G.G. Abasov // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2012. – Vol. 25 (64). № 2. 2012. – P. 3-9.

Annotation. In the article probed and analysed judicial guarantees of rights for local self-government in Ukraine.

Keywords: criteria of classification, judicial guard and defence, judicial guarantees, local self-government, Constitutional Court.