

Забезпечення законності правових актів органів місцевого самоврядування засобами суду і прокуратури.

Сучасна юридична наука неоднозначно трактує саме поняття “законність”. Передусім, це точне і неухильне дотримання вимог закону всіма суб’єктами суспільних відносин. Законність – це і певний режим суспільно-політичного життя, характерний для демократичного суспільства. Під законністю розуміють також чітко визначений принцип функціонування владних структур та їх посадових осіб. Проявом законності можна вважати поведінку особи в певних рамках, які виключають її посягання на права і свободи інших осіб, інтереси держави і суспільства.

Вимоги законності в діяльності органів місцевого самоврядування полягають в тому, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України вони мають право і зобов’язані “діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”.

Акти місцевого самоврядування – це прийняті відповідно до вимог Конституції та законів України (вимог законності) рішення та розпорядження його органів та посадових осіб, які спрямовані на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин.

При характеристиці актів органів місцевого самоврядування передусім потрібно визначити їх юридичну природу, тобто встановити чи вони є актами нормативними чи індивідуальними, актами застосування права. Нормативними називаються такі акти, якими встановлюються, змінюються чи відміняються правові норми, тобто загальнообов’язкові правила поведінки, що розраховані на багаторазове застосування. А приписи індивідуально-конкретного характеру, які тягнуть виникнення зміну чи припинення у конкретних осіб відповідних прав і обов’язків, прийнято називати індивідуальними правовими актами [1, 84]. Індивідуальні правові акти можуть також набувати форму актів

застосування права. В юридичній літературі видання цих актів пов'язується з управлінською діяльністю державних органів, тобто підкреслюється, що вони носять державно-владний характер [2, 179]. Проте, на нашу думку, акти органів місцевого самоврядування також можна вважати актами застосування права, оскільки ці органи є органами публічної влади, видаються в ряді випадків на виконання делегованих державою повноважень, є обов'язковими (за умови їх відповідності закону) для жителів населеного пункту чи території.

Акти органів місцевого самоврядування повністю реалізують своє призначення коли діють, тобто, коли викликають ті юридичні наслідки, заради яких вони видаються. Для того, щоб акти викликали певні юридичні наслідки, вони повинні відповідати вимогам, що ставляться до їх юридичного змісту та порядку прийняття. Так, з позиції юридичного змісту актів органів місцевого самоврядування можна виділити наступні вимоги: 1) акт не повинен суперечити Конституції України та законам України; 2) акт повинен враховувати вимоги правових актів вищестоящих органів місцевого самоврядування (акти виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) повинні відповідати актам цих рад); 3) в акті повинні бути чітко викладені його цілі та завдання; 4) акт не повинен обмежувати чи порушувати компетенцію нижчестоящих органів; 5) акт не повинен обмежувати чи порушувати встановлені діючим законодавством права і свободи громадян. Недотримання вказаних вимог дає підстави для визнання їх недійсними, що призводить до втрати ними законної сили.

Конституція України гарантує кожному судовий захист його прав, порушених рішеннями і діями (чи бездіяльністю) державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Вперше у громадян появилася можливість захистити свої права, порушені правовими актами державних органів різного рівня, а також вимагати відшкодування нанесеної їм такими актами матеріальної шкоди.

Наділення судів правом розглядати справи про визнання правових актів незаконними є кроком від проголошення до створення правової держави, в якій верховенство належить Конституції та законам.

Особливе місце в практичній діяльності судів загальної юрисдикції займають справи про оспорування правових актів органів місцевого самоврядування. Йдеться як про акти, що містять нормативні приписи, так і про індивідуально-правові акти (або акти застосування законодавства).

Ставлячи перед судом питання про визнання правового акта недійсним, громадянин прагне передусім або запобігти порушенням своїх прав та законних інтересів (якщо правовий акт ще не реалізовано), або відновити попередній стан чи відшкодувати заподіяні збитки. Проте судові рішення по таких справах можуть бути спрямовані на захист як приватних, так і публічних інтересів. По-перше, в судовому порядку можуть бути переглянуті нормативно-правові акти, які стосуються невизначеного кола осіб у ситуаціях так званого неперсоніфікованого громадського інтересу. По-друге, визнання недійсними, а, значить, нечинними, правових актів стосовно одних громадян стимулює інших громадян до захисту у такий саме спосіб своїх порушених або оспорюваних прав. Все це дає підстави стверджувати, що в подібних ситуаціях має місце переведення приватного інтересу у публічно-правову сферу.

Розширення компетенції судів по захисту прав і законних інтересів громадян обумовлено тим, що в сучасних умовах юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Громадяни мають право оскаржувати в судовому порядку будь-які рішення, дії і навіть бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб (ч.2 ст.55 Конституції України). За даними першого заступника Голови Верховного Суду України В.Стефанюка, динаміка звернення громадян у суди з цими скаргами є такою: в 1995 році – 4830, у 1996 році – 7726, у 1997 році – 11003, 1998 році – 12217, у 1999 – 28847 [3, 8]. Зокрема, Луцьким місцевим міським судом протягом 2001 року розглянуто 245 скарг на рішення, дії і бездіяльність місцевих органів влади та їх посадових осіб.

Судова практика свідчить, що в судах загальної юрисдикції оспорується правові акти (як в цілому, так і їх окремі частини – пункти, статті), які приймаються як органами місцевого самоврядування, так і їх посадовими особами.

До найбільш характерних скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів місцевого самоврядування можна віднести наступні:

1) скарга про визнання недійсним рішення органу місцевого самоврядування. Так, громадянин К. звернувся до Луцького міського місцевого суду з скаргою про визнання недійсним рішення Луцької міської ради. Він мотивує свій позов тим, що відповідач своїм рішенням № 256 від 15 червня 2000 року скасував своє попереднє рішення № 126 від 26 березня 1998 року про визнання його квартири № 7 по вул. Володимирській, 10 в м. Луцьку аварійною і про відселення його сім'ї з наданням іншого благоустроєного житла.

Державний науково-дослідний та проектно-пошуковий інститут НДІ (Волинський філіал) своїм висновком № 58 від 10 липня 2000 року підтвердив факт аварійності квартири скаржника і встановив, що квартира не придатна ні для тимчасового, ні для постійного проживання і її капітальний ремонт технічно недоцільний.

Луцький міський місцевий суд задовольнив скаргу громадянина К. і скасував рішення Луцької міської ради № 256, а рішення № 126 визнав законним.

2) скарга про визнання недійсним розпорядження голови виконавчого комітету Луцької міської ради. Так, громадянка Ж. Звернулася до Луцького міського місцевого суду з скаргою про визнання незаконним рішень голови міської ради № 170 від 29 травня 2001 року та № 76-рв від 23 лютого 1999 року. Своєю вимогою вона обґрунтовувала тим, що дані рішення прийняті з мотивів економічної доцільності, проте не відповідають чинному законодавству.

Луцький міський місцевий суд частково задовольнив вимоги громадянки Ж., визнавши окремі положення рішення № 76-рв незаконними, а рішення № 170 залишив без змін.

3) скарга на бездіяльність органів місцевого самоврядування. Так, громадяни смт. Любешів звернулись в суд з скаргою на бездіяльність Любешівської селищної

ради. В скарзі зазначалося, що протягом 1997 – 1999 років і по даний час в різних установах вирішувалося питання по облаштуванню виїзду з вул. Миру смт. Любешів, оскільки такого виїзду не існує.

В 2001 році було виготовлено Генеральний план забудови вул. Миру, але Любешівська селищна рада питання про затвердження Генерального плану не розглянула на сесії і відмовляється це робити. Заявники вважають, що така бездіяльність органу місцевого самоврядування грубо порушує їх конституційні права (зокрема, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля) і просять зобов'язати Любешівську селищну раду в межах її компетенції вжити заходів для облаштування виїзду з вул. Миру.

В літературі висловлено думку, що скаргу до суду на рішення чи дію органу влади слід було б назвати “адміністративним позовом” [4, 96]. Підтримуючи цю позицію, відзначимо, що така зміна у термінології дозволила б підкреслити відмінність цього звернення від скарг, які подаються безпосередньо до органів державної влади і місцевого самоврядування.

Громадянин не зобов'язаний попередньо оскаржити рішення, дію чи бездіяльність, які він вважає протиправними, в порядку підлеглості, а має право подати скаргу безпосередньо до суду. Проте здебільшого пересічні громадяни уникають звернення до суду, за звичкою розглядаючи його не як правозахисний, а каральний орган і до того ж побоюючись тяганини при розгляді справ. Велика посередницька роль у вирішенні правових конфліктів, які виникають у зв'язку з виданням незаконних актів, належить прокуратурі. Відповідно до п.2 ст.121 Конституції України саме прокуратура здійснює представництво інтересів громадян в суді у випадках, визначених у законі.

Слід підкреслити, що у переважній більшості випадків прокурор, виявляючи за скаргами громадян незаконні правові акти органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, вживає так званих досудових способів усунення порушень закону шляхом опротестування відповідних актів. Необхідність у зверненні прокурора до суду виникає лише в разі відхилення або нерозгляду його

протесту. Тим самим об'єднує зусилля прокуратури і судів в боротьбі з порушеннями законності у сфері управлінської діяльності [5, 384].

Законом України від 11 липня 2001 року до Закону України “Про прокуратуру” включено ст.36-1, яка встановила підстави та форми представництва в суді інтересів громадянина. Такими підставами є неспроможність громадянина через фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Таким чином, прокурор може поставити перед судом питання про перегляд незаконного правового акта владної структури, який порушує права громадянина, у всіх випадках, коли він дійде висновку, що особа з будь-яких причин, які він вважає поважними, не в змозі самостійно захистити свої права. Причому відповідно до ч.6 ст.36-1 прокурор самостійно визначає підстави представництва в суді. На наш погляд, виходячи з цієї норми закону, суд не вправі при розгляді справи по суті відмовити в заяві прокурора про визнання недійсним правового акта лише з тих мотивів, що він не навів достатніх доказів неспроможності громадянина самостійно захистити свої права.

Прокурор у справі про оспорювання незаконного правового акту виступає як заявник лише в процесуальному розумінні, оскільки він захищає не свої особисті інтереси, а виконує публічну функцію охорони законності. Інтереси всіх суб'єктів, які порушені виданням незаконних правових актів, спрямовані на досягнення спільної мети – визнання цих актів незаконними і усунення протиправних наслідків їх прийняття [6, 296].

Аналіз практики прокурорського нагляду дозволяє дійти висновку, що найпоширенішими порушеннями закону при виданні цих актів є такі:

- порушення компетенції самоврядними органами у вигляді вирішення ними питань, які відносяться до видання інших органів місцевого самоврядування (привласнення компетенції рад виконкомами рад, компетенції виконкомів – сільськими, селищними і міськими головами і таке інше);

- покладення за рішеннями рад та їх виконкомів на громадян і юридичних осіб обов'язків, які не передбачені законами, зокрема, у частині сплати різних додаткових сум у місцеві бюджети;
- незаконне накладення на громадян і посадових осіб адміністративних стягнень; встановлення адміністративної відповідальності за порушення, за які така відповідальність вже встановлена в законі;
- порушення порядку створення адміністративних і спостережних комісій;
- порушення законодавства про порядок реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності тощо.

Лише за 9 місяців 2001 року на вимогу органів прокуратури було переглянуто близько 360 незаконних актів самоврядних органів.

Дієвим засобом реагування прокурора у випадках, коли окремі органи місцевого самоврядування систематично видають незаконні правові акти і до того ж не реагують на протести прокурорів і судові рішення про визнання їх незаконними, було б дострокове припинення їх повноважень. Відповідно до ч. 1 ст. 78 Закону України "Про місцеве самоврядування" підставою для цього може бути прийняття радою рішень з порушенням вимог Конституції України та законів України, прав і свобод громадян, ігнорування нею при цьому вимог компетентних органів про приведення цих актів у відповідність з законом. На нашу думку, процедуру вирішення цих питань необхідно детально врегулювати в законодавчому порядку, зокрема, надати право ініціювати вирішення цих питань Генеральному прокурору України.

Отже, можна зробити висновок, що поєднання судового контролю і прокурорського нагляду у боротьбі з порушенням законів при виданні правових актів органами місцевого самоврядування є важливою передумовою позитивних зрушень у стані законності.

1. Алексеев С.С. Государство и право. – М.: Юридическая литература, 1994.
2. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник / Під ред. В.В.Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С.179.

3. Стефанюк В.С. Судова влада як основна юридична гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні // Вісник Верховного Суду України. – 2000. - № 6. – С.6-8.
4. Осокина Г.Л. Процессуальный порядок рассмотрения судами дел об административно-правовых нарушениях. – М.: Наука, 1994.
5. Долежан В.В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції // Правова система України: теорія і практика. Матеріали науково-практичної конференції. – К., 1993.
6. Угриновська О. Особливості судочинства за скаргами на неправомірні рішення, дії та бездіяльність державних органів, юридичних і службових осіб // Вісник Львівського національного університету імені І.Франка. Серія юридична. – Випуск 35. – 2000.

The guarantee of lawfulness of the lawful statements of the local state bodies the means of the court and public prosecutor.

The local state bodies at plenary powers of the territorial community are independent in the decision of local significance questions in the borders, which are fixed in the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine.

The local state bodies are indebted to acts only on the reason and in the borders of authority and on the method, which are fixed in the law.

A connect of the judge's control and the procurator's supervision on the struggle with the violations of the laws at the edition of the lawful statements of the local state bodies is the important prerequisite of lawfulness.