

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ІНШІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРАВОВІДНОСИН ІЗ ВРЕГУЛЮВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ КОЛІЗІЙ

LOCAL AUTHORITIES AND OTHER BODIES AS SUBJECT OF LEGAL SETTLEMENT WITH MUNICIPAL LAW CONFLICTS

Ленгер Я.І.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства

юридичного факультету

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Статтю присвячено з'ясуванню питання участі органів місцевого самоврядування та інших органів як суб'єктів правовідносин, що виникають у зв'язку з вирішенням муніципально-правових колізій. У ході аналізу чинного законодавства України встановлено, що активна доля участі належить адміністративним судам та органам місцевого самоврядування. Крім того, констатовано, що в результаті внесення змін до законодавства роль прокуратури у виявленні правових колізій у муніципальному праві є досить спірною.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, суб'єкти правовідносин, адміністративні суди, муніципально-правові колізії, механізм вирішення правових колізій.

Стаття посвящена выяснению вопроса участия органов местного самоуправления и иных органов как субъектов правоотношений, возникающих в связи с решением муниципально-правовых коллизий. В ходе анализа действующего законодательства Украины установлено, что активная доля участия принадлежит административным судам и органам местного самоуправления. Кроме того, констатировано, что в результате внесения изменений в законодательство роль прокуратуры в выявлении правовых коллизий в муниципальном праве является достаточно спорной. Результаты исследования необходимы для полноценного функционирования правовой системы страны.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, субъекты правоотношений, административные суды, муниципально-правовые коллизии, механизм решения правовых коллизий.

The article is devoted to clarifying the participation of local authorities and other bodies as subjects of legal relations arising in connection with the decision of the municipal legal conflicts. The analysis of the current legislation of Ukraine stipulates that the fate of the active participation belongs to the administrative courts and local governments. Also stated that as a result of changes in legislation, the role of prosecutors in identifying conflicts of law in municipal law is highly controversial. Results of the study are necessary for proper functioning of the legal system.

Key words: local government, legal entities, administrative courts, municipal legal conflict, legal mechanism for resolving conflicts.

Постановка проблеми. Вирішення правових колізій у сфері місцевого самоврядування становить взаємопов'язану систему спеціальних правових засобів, за допомогою яких здійснюється правовий вплив на правові колізії з метою їх вирішення. Участь органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів правовідносин, що виникають у зв'язку з вирішенням правових колізій, є максимально важливою та необхідною, оскільки неточності в нормативно-правових актах повинен усувати той орган, котрий його прийняв.

Елементами механізму вирішення колізій у сфері місцевого самоврядування є принципи вирішення колізій, процедури запобігання та вирішення колізій (превентивно-контрольні і судові), конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування.

Стан опрацювання. Правові колізії у сфері місцевого самоврядування виявляються у протиріччях між правовими явищами, які зумовлені невідповідністю між конституційним закріпленням самостійності місцевого самоврядування та потребами реальної діяльності в законодавчому регулюванні діяльності органів місцевого самоврядування. Правові колізії були предметом дослідження

таких теоретиків, як С.В. Бобровник, О.Ф. Скаун, В.Г. Карташов, О.В. Москалюк та ін. Проте проблемам муніципально-правових колізій та їх специфіці, особливостям суб'єктів правовідносин, що пов'язані з їх ефективним розв'язанням, нині не приділялася належна увага.

Метою статті є з'ясування проблемних та специфічних моментів участі органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів у процесі розробки ефективних способів попередження і розв'язання муніципально-правових колізій.

Виклад основного матеріалу. Правові норми реалізуються у правовідносинах, при цьому вони застосовуються у реальній дійсності для регулювання суспільних відносин. Реалізація у правовідносинах – це найбільш поширений і ефективний вид впливу права на суспільні відносини. У такій реалізації загальні правила і принципи права отримують своє реальне буття в актах поведінки людей і діяльності органів держави.

У правовідносинах, які виникають під час вирішення колізій у сфері місцевого самоврядування, беруть участь органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші органи, які є суб'єктами правовідносин. Вони використовують свої права та

виконують обов'язки, що в підсумку призводить до вирішення колізій, які є об'єктом правовідносин.

Для усебічного розгляду змісту правового явища необхідно виявити його сутність, правильне визначення якої впливає на якість практичних пропозицій щодо вдосконалення законодавства і правозастосовної діяльності.

С.С. Алексеев зазначає, що «завдання дослідження закономірностей правового опосередкування видається більш ніж актуальним, оскільки знання об'єктивно наявних властивостей і ознак зв'язків та відносин дозволяє пізнати природу і сутність правових явищ, їхнє місце у правовій дійсності» [6, с. 57]. Методологічно обґрунтований підхід до розгляду правових явищ на основі системного та діалектико-матеріалістичного підходів передбачає розгляд їх системних властивостей і якостей, виходячи не тільки з системності права загалом і національних правових систем зокрема, а й суспільних відносин, що є об'єктом правового опосередкування [6, с. 32].

Правовідносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами права. Характер зв'язку правової норми і суспільних відносин найбільш повно визначається як реалізація норми. Правовідносини є результатом дії правової норми. Правовідносинами, що виникають у процесі вирішення правових колізій, є суспільні відносини, врегульовані правовими нормами, які водночас є реалізацією останніх.

Такий вид правовідносин володіє певними характерними ознаками. Серед них варто виокремити такі. По-перше, це особливий вид суспільних відносин, пов'язаний із вирішенням правових колізій у сфері місцевого самоврядування. Вони існують для запобігання і вирішення протиріч у правовій системі, що виникають під час вирішення населенням безпосередньо і(або) через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення. По-друге, вказані правовідносини регулюються сукупністю норм, що утворюють комплексний міжгалузевий інститут вирішення колізій у сфері місцевого самоврядування. По-третє, вони мають особливу мету – розв'язання суперечностей у сфері місцевого самоврядування.

Правові колізії є об'єктивним явищем і присутні в будь-яких правових системах, усунути їх повністю неможливо [5, с. 67]. Для ефективного регулювання цієї групи суспільних відносин у законодавстві закріплюються певні способи вирішення правових колізій.

Як вбачається із загальнотеоретичних правових засад структура правовідносин включає суб'єкт, об'єкт, їхні права та обов'язки [6, с. 43].

Відповідно до загальнотеоретичних положень об'єктом правовідносин є предмети зовнішнього світу [5, с. 75]. Об'єктом у правовідносинах, що виникають під час розв'язання правових колізій у муніципальному праві, є муніципально-правові колізії як протиріччя, що виникають під час вирішення населенням безпосередньо і(або) через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення.

Однією з умов ефективного регулювання правом суспільних відносин є його несуперечність, відсут-

ність правових колізій. Вони порушують цілісність правової системи, вносять дисбаланс, що призводить до збоїв у правовому регулюванні суспільних відносин. Конфлікти між органами публічної влади, колізії між галузевими законами, нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування впливають на стан усієї правової системи, призводять до збоїв у роботі її окремих елементів або системи загалом. Органи публічної влади виходять за рамки своєї компетенції, встановленої законодавством, і перебирають на себе компетенцію інших органів, що призводить до прийняття правових актів, що суперечать один одному і ускладнюють правове регулювання суспільних відносин. Правові колізії призводять до ускладнення процесу правозастосування усіма суб'єктами правовідносин (органами державної влади та місцевого самоврядування), гальмування розвитку суспільних відносин у різних сферах: економічній, соціальній, культурній.

Україна відповідно до Конституції гарантує та забезпечує здійснення влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а також шляхом її реалізації населенням через органи місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення. Протиріччя і конфлікти виникають у діяльності органів публічної влади під час реалізації своєї компетенції.

Вони зумовлені і чинним законодавством (нечітке розмежування компетенції, непропорційний розподіл повноважень і фінансових коштів, необхідних для їх здійснення), і корпоративними, особистими інтересами посадових осіб (в умовах високого рівня корупції).

Суб'єктами правовідносин є суб'єкти права [6, с. 38], що володіють передбаченими реалізованою нормою права правоздатністю, дієздатністю і деліктоздатністю.

Суб'єктами правовідносин, що виникають під час вирішення правових колізій у сфері місцевого самоврядування, є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що володіють нормативно закріпленими правами й обов'язками та входять до структури правовідносин.

Повноваження суб'єктів правовідносин різні: одні з них мають широкі права з виявлення і вирішення правових колізій у сфері місцевого самоврядування. Діяльність інших спрямована тільки на розв'язання суперечностей (суди), треті вправі лише звертатися в суд для вирішення правових колізій у муніципальних правових актах у чітко визначених у законодавстві випадках (фізичні та юридичні особи).

Уповноважені на вирішення правових колізій органи здійснюють свої права та обов'язки, зокрема, шляхом прийняття актів. Залежно від наданих повноважень щодо виявлення і вирішення правових колізій у муніципально-правових актах усі публічні органи як суб'єкти правовідносин поділяються на дві групи.

Перша група включає органи, які проводять перевірку муніципальних правових актів, виявляють правові колізії і в рамках своєї компетенції живива-

ють заходів щодо їх розв'язання. Органи місцевого самоврядування вносять зміни до своїх нормативних актів для усунення правових колізій (використовують один із способів вирішення колізій – нормотворчість). Варто відзначити, що раніше основні функції із виявлення правових колізій у муніципально-правових актах здійснювала прокуратура.

Нині відповідно до Конституції України (ст. 121) [1] та Закону України «Про прокуратуру» (ст. 5) [4] на прокуратуру України покладаються чотири функції, а саме:

- 1) підтримання державного обвинувачення у суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [4].

Окрім того, 1 грудня 2012 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» № 5288-VI [3], яким до Закону України «Про прокуратуру», процесуальних кодексів та окремих Законів України внесено низку змін. Серед них на увагу заслуговує той факт, що встановлено єдиний акт прокурорського реагування на виявлені порушення закону у вигляді подання, внесення якого не тягне за собою зупинення дії нормативно-правових актів, припинення певної діяльності, необхідності вчинення дій або безумовного усунення порушень, які, на думку прокурора, мали місце [4]. Проте необхідно відмежовувати незаконність нормативно-правового акта та наявність у ньому правової колізії.

Особливістю першої групи суб'єктів правовідносин, що виникають під час вирішення правових колізій у сфері місцевого самоврядування, є те, що вони наділені правами і можуть використовувати їх для вирішення правових колізій. Їх правам кореспондуються обов'язки інших органів. Такими є органи місцевого самоврядування.

До другої групи органів, діяльність яких спрямована на вирішення та розв'язання муніципально-правових колізій, належать суди загальної юрисдикції та адміністративні суди. Зазначені органи в межах

наданих їм повноважень своїми актами розв'язують правові колізії.

Варто відзначити, що ч. 1 ст. 19 КАСУ передбачається, що адміністративна справа вирішується адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача [2]. На підставі аналізу положень ст.ст. 18 і 19 КАСУ можна констатувати, що справи щодо оскарження правового акта індивідуальної дії органів місцевого самоврядування підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача, а справи з приводу оскарження нормативно-правового акта органів місцевого самоврядування підсудні місцевим загальним судам за місцем знаходження такого органу [2].

Суди як суб'єкти правовідносин, що виникають під час вирішення правових колізій у сфері місцевого самоврядування, мають тільки обов'язки, які кореспондуються правам суб'єктів, уповноважених на звернення до судів із заявами про оскарження муніципальних правових актів. Суди зобов'язані прийняти заяву, розглянути її і винести рішення, яким вирішується муніципально-правова колізія.

Органи державної влади, які передали окремі повноваження органам місцевого самоврядування, мають також права щодо усунення правових колізій.

Органи місцевого самоврядування своїми актами також можуть вирішувати правові колізії у муніципально-правових актах. Це відбувається у результаті взаємодії органів першої і другої групи та органів місцевого самоврядування. Якщо така не призводить у кінцевому результаті до вирішення, розв'язання та усунення правової колізії у муніципальному праві мирним шляхом, то суб'єкти правовідносин можуть звернутися до суду з метою вирішення колізій.

Висновки. Проаналізувавши всі вищенаведені положення, варто зауважити таке: об'єктом правовідносин є муніципально-правові колізії як протиріччя, що виникають під час вирішення територіальною громадою безпосередньо і(або) через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення. Взаємовідносини між суб'єктами правовідносин характеризуються тим, що вони не пов'язані між собою владно підлеглими відносинами. Крім того, варто зауважити, що суб'єкти правовідносин із розв'язання муніципально-правових колізій залежно від обсягу прав і обов'язків щодо такої діяльності поділяються на два види, де кожному праву одного суб'єкта кореспондується обов'язок іншого.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – 141 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – Дод. до № 51. – 1122 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України № 5288-VI від 18.09.2012 р. // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 37. – 490 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5288-17>.
4. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2-3. – 120 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
5. Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 225 с.
6. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М. : Юрид. лит-ра, 1974. – 57 с.