



ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК УЧАСТНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В УКРАИНЕ: ВОПРОСЫ СЕГОДНЯШНЕГО ДНЯ

Игорь АРТЕМЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент, докторант
Одесского государственного университета внутренних дел

Summary

The article proved that the content relationships that develop with the participation of local authorities in administrative proceedings, the latter defined as the commission of authority or official of local government proceedings in administrative proceedings based on the powers conferred substantive law that defines the legal status of the relevant body public authorities to implement these powers in procedural order and legality. Emphasized that to determine the status of local government as members of the administrative proceedings of administrative procedural legal category, which is manifested in the course of administrative proceedings to ensure the rights, freedoms and interests of individuals and legal persons in public law relations in the interests of local communities.

Key words: local governments, participants of administrative justice, public-legal relations, administrative procedural legal, administrative, legal standing.

Аннотация

В статье доказано, что из содержания правоотношений, складывающихся по поводу участия органов местного самоуправления в административном судопроизводстве, последнее определено как совершение органом местного самоуправления процессуальных действий в административном судопроизводстве на основании полномочий, предоставленных материальным законом, определяющим правовой статус соответствующего органа публичной власти, в целях реализации этих полномочий в процессуальном порядке и обеспечения законности. Отмечено, что для определения статуса органов местного самоуправления как участников административного судопроизводства существует категория административной процессуальной правосубъектности, которая проявляется в процессе осуществления административного судопроизводства в целях обеспечения прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в сфере публично-правовых отношений в интересах территориальной громады.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, участники административного судопроизводства, публично-правовые отношения, административная процессуальная правосубъектность, административная процессуальная правоспособность.

Постановка проблемы. Органы местного самоуправления как субъекты публичной администрации, наделённые законодательно определённым объёмом публичных полномочий, решают задачи и выполняют функции публичного содержания, вступают в административно-правовые отношения, которые возникают как внутри самого органа местного самоуправления, так и между ним и другими субъектами. Органы местного самоуправления уполномочены быть активными участниками правоотношений, которые возникают в социально-культурной, экономической, административно-политической и других публичных сферах соответствующей административно-территориальной единицы [1, с. 149].

В соответствии со ст. 3 Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАСУ) одной из сторон дела административной юрисдикции является орган местного самоуправления, его должностное или служебное лицо, а субъектом властных полномочий – также орган местного самоуправления, его должностное или

служебное лицо при осуществлении властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе и на выполнение делегированных полномочий. В то же время спорные вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления как субъектов административного права Украины, рассматриваются в порядке административного судопроизводства местными общими судами как административными судами (ст. 18 КАСУ) и административными судами Украины. При этом органы местного самоуправления Украины выступают в качестве ответчика, хотя законодательство предусматривает возможность их участия также в качестве истца, третьей стороны, хотя в большинстве случаев эти органы – ответчики, что и вполне понятно, учитывая, что задачу административного судопроизводства необходимо рассматривать в контексте защиты прав, свобод и интересов лица в публично-правовых отношениях от нарушений со стороны публичной администрации [2, с. 140].

Следовательно, органы местного самоуправления как субъекты публич-

ной администрации осуществляют предусмотренные национальным законодательством полномочия в административно-правовых отношениях, решая дела местного значения и представляя общие интересы территориальных громад [1, с. 156].

Актуальность темы. Теоретическую основу исследуемой проблематики составляют труды таких учёных-юристов, изучавших проблемы развития науки административного процесса, как В.Б. Аверьянов, Н.В. Александрова, А.М. Бандурка, А.А. Банчук, В.М. Бевзенко, Е.Ф. Демский, Е.В. Джафарова, С.В. Кивалов, Т.А. Коломеец, А.Т. Комзюк, Р.А. Куйбида, В.К. Матвийчук, Р.С. Мельник, А.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, Н.Б. Писаренко, Е.П. Рябченко, М.И. Смокович, Н.М. Тищенко, М.И. Цурка.

Научный потенциал учёных в исследуемом направлении касался в основном проблем развития общетеоретических категорий или отдельных аспектов осуществления административного судопроизводства. Актуальность нашей научной статьи основывается на необходимости совершенство-



вания действующего административно-процессуального законодательства, ведь органы местного самоуправления занимают самостоятельное место в административном судопроизводстве Украины, защищая права территориальных громад в сфере их общих интересов.

Итак, **целью статьи** является изучение особенностей работы органов местного самоуправления как участников административного судопроизводства Украины.

Изложение основного материала исследования. Судебные споры физических и юридических лиц с органами местного самоуправления стали в Украине достаточно распространенным явлением. В случаях, когда суд решает спор в пользу частного лица и признает незаконным правовой акт совета или его исполнительных органов, такое решение может принять значительную огласку и существенно подорвать авторитет органа местного самоуправления, а также негативно сказаться на рейтинге соответствующих должностных лиц и политических сил, которые участвовали в принятии этого акта. В конечном итоге это приводит к потере доверия к ним со стороны жителей территориальной громады и к тому, что их не поддерживают на очередных местных выборах [3, с. 9].

Вышеупомянутое побуждает к исследованию органов местного самоуправления как участников административного судопроизводства. Как справедливо подчеркивает И.Я. Рушак, на современном этапе развития и реформирования административного судопроизводства в Украине особую важность приобретает вопрос совершенствования его административно-правового регулирования с участием органов местного самоуправления и их должностных лиц. Повышение эффективности административно-правового регулирования порядка и форм участия органов местного самоуправления и их должностных лиц в административном судопроизводстве зависит от таких ключевых факторов: во-первых, улучшение административно-правового обеспечения административного судопроизводства в целом; во-вторых, развитие и обновление административно-правовых основ функционирования институтов местного самоуправления в

контексте децентрализации публичной власти; в-третьих, совершенствование административно-правового статуса органов местного самоуправления и их должностных лиц как участников по делам административной юрисдикции [4, с. 207–208].

Учитывая изложенное и анализ нормативно-правовых актов, мы можем констатировать, что органы местного самоуправления чаще всего принимают участие в судебном процессе: во-первых, с целью защиты прав и интересов территориальной общины как истец или ответчик в споре с другим органом власти; во-вторых, в качестве ответчика по иску физического лица или юридического лица (предприятия, учреждения, организации) об обжаловании решений, действий или бездействия соответствующего органа, его должностного или служебного лица. В то же время в конкретно определенных законом случаях орган местного самоуправления может инициировать дело путём подачи иска юридическому или физическому лицу – речь идёт о делах об ограничении свободы мирных собраний или о принудительном отчуждении земельных участков, других объектов недвижимости, расположенных на них, по мотивам общественной необходимости [3, с. 9; 5].

Исследуя органы местного самоуправления как участников административного судопроизводства, стоит обратить внимание на то, что правовое положение участников административного судопроизводства урегулировано гл. 5 КАСУ [5]. Нормами этой главы установлен состав участников административного судопроизводства и их процессуальные права и обязанности. При рассмотрении вопроса об участниках административного судопроизводства прежде всего необходимо остановиться на соотношении нескольких отдельных понятий, используемых в КАСУ. Во-первых, это касается таких понятий, как «участники административного судопроизводства» и «участники административного процесса». Известно, что термин «административный процесс» трактуется в юридической литературе неоднозначно [6, с. 264].

Согласно ст. 3 КАСУ административное судопроизводство определяется как деятельность административных судов по рассмотрению и разрешению

административных дел в порядке, установленном настоящим Кодексом [5]. То есть участниками административного (судебного) процесса являются участники правоотношений, которые возникают, изменяются и прекращаются при осуществлении административным судом рассмотрения и решения административных дел в порядке, установленном КАСУ [6, с. 264].

Поскольку судебный административный процесс реализуется в процессуальной форме, следует обратиться к научным работам учёных-административистов по определению содержания категорий «субъекты процесса (производства)», «участники процесса (производства)», «субъект административного процесса». Так, О.В. Кузьменко предлагает определить субъекта административного процесса как носителя прав и обязанностей по реализации процессуальной деятельности в сфере публичного управления, который способен предоставленные права касательно процессуальной деятельности реализовывать, а возложенные на него обязанности – выполнять [7, с. 176].

В свою очередь, О.В. Бачун говорит о соотношении категорий «субъект административного процесса» и «участник административного процесса». Учёный отмечает, что выделение субъекта и участника административного процесса через соответствующее его участие (потенциальное или реальное) в определенной процессуальной деятельности представляется сомнительным, ведь и субъекты, и участники приобретают определенный статус и реализуют статус в процессуальных правоотношениях. При этом объединяющей категорией, как считает учёный, является субъект административного процессуального права как абстрактное лицо в административных процессуальных отношениях в социально-правовом смысле, которое может принять участие и участвует в административном судопроизводстве [8, с. 16, 18].

Кроме того, О.В. Бачун выделяет социально-правовое содержание и конкретно-юридическое значение категории «субъект административного судопроизводства». С социально-правовой точки зрения указанная категория представляется правовой абстракцией, определяет правовое положение лица в отношениях по поводу защиты его



прав, свобод и интересов средствами административного судопроизводства. В конкретно-юридическом смысле субъект административного судопроизводства определен индивидуализированным лицом – носителем прав и обязанностей в административных процессуальных отношениях по поводу отправления правосудия административными судами [8, с. 17–19].

Среди научных работ системного характера, направленных на осмысление сущности этого термина и особенностей субъектов властных полномочий в административном судопроизводстве, можно назвать монографию В.М. Бевзенко «Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми» [9]. В.М. Бевзенко предлагает собственное определение понятия «субъект властных полномочий», под которым понимает уполномоченного государством субъекта (политического деятеля, орган, должностное или служебное лицо, предприятие, учреждение, организацию и т. п.), который на основе действующего законодательства и в соответствии с ним осуществляет управленческое или регулятивное воздействие как на общество в целом, так и на его отдельные элементы (группы, институты и т. д.) [9, с. 115]. Однако такое определение термина не лишено противоречий, поскольку КАСУ к субъектам властных полномочий относят органы местного самоуправления, которые, как известно, представляют интересы территориальных общин. Автор же ограничивает круг субъектов властных полномочий только теми, которые уполномочены государством. Кроме того, предприятия, учреждения, организации могут выступать и как субъекты частного права [10, с. 53–54]. Как следствие существования определенных спорных моментов, возникает вопрос о том, кто именно из субъектов властных полномочий должен вступать в административное судопроизводство: орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо, другой субъект при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства [10, с. 54]. Несмотря на существование определенных критических оговорок относительно концепции В.М. Бевзенко, она

может служить началом дальнейшего научного поиска в направлении, в частности, в целесообразности использования самого термина «субъект властных полномочий».

Учитывая все вышеизложенное, можно сделать вывод о тождественности понятий «участники административного судопроизводства» и «участники административного (судебного) процесса».

Важным условием получения статуса участника административного процесса является владение лицом таким признаком, как административная процессуальная правосубъектность. Известно, что наличие административной процессуальной правосубъектности является важнейшей предпосылкой возникновения правоотношений, складывающихся при осуществлении административного судопроизводства [6, с. 267]. Анализ положений ст. 48 КАСУ даёт основания считать, что административная процессуальная правосубъектность – это категория, которая содержит в себе административную процессуальную правоспособность и административную процессуальную дееспособность [5].

Анализ ч. 1 ст. 48 КАСУ даёт возможность определить, что административная процессуальная правоспособность – это способность иметь процессуальные права и обязанности в административном судопроизводстве. Она признаётся за всеми гражданами Украины, иностранцами, лицами без гражданства, а также за органами государственной власти, другими государственными органами, органами власти Автономной Республики Крым, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, являющимися юридическими лицами [5]. Административно-процессуальная правоспособность является производной от административной правоспособности. В то же время важно отметить, что для участия в административном процессе, кроме общей административной процессуальной правоспособности, необходимо также наличие «конкретной административной процессуальной правоспособности», то есть правоспособности для участия в данном конкретном деле [6, с. 267].

Сторонами в административном процессе во всех делах, содержащих публично-правовой спор, являются истец и ответчик, а по делам особого производства – заявитель и сторона, к которой применяются принудительные меры. Стоит отметить, что ответчиком по административному делу является субъект властных полномочий, а в случаях, предусмотренных законом, ответчиками являются и другие лица, к которым обращено требование истца [11, с. 26]. Согласно ст. 3 КАСУ под субъектами властных полномочий в административном процессе подразумеваются орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностные или служебные лица, другие субъекты при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий [12, с. 181].

Как уже отмечалось, в перечень субъектов властных полномочий включаются и органы местного самоуправления, осуществляющие властные полномочия на основании Законов Украины «О местном самоуправлении в Украине» [13] и «О службе в органах местного самоуправления» [14] и в соответствии с ними.

Обращение к ч. 2 ст. 17 ч. 4 ст. 50, ст. 182 КАСУ даёт возможность утверждать, что органы местного самоуправления могут возбуждать в административном суде дело, выступая истцом. Однако, как отмечает В.М. Бевзенко, участие органов местного самоуправления в административном судопроизводстве свидетельствует о противоречивости и несогласованности некоторых норм такого законодательства, нелогичности осуществления этими субъектами административной процессуальной правосубъектности истца [9, с. 16, 373].

Согласно ч. 1 ст. 182 КАСУ органы местного самоуправления наделены после получения сообщения о проведении собраний, митингов, шествий, демонстраций и т. д. правом обратиться в окружной административный суд по своему местонахождению с иском о запрете таких мероприятий или о другом ограничении права на мирные собрания (о месте или времени их проведе-



ния и т. п.) [5]. Однако, как справедливо отмечает И.Я. Рушак, эта административно-процессуальная норма противоречит сущности местного самоуправления в Украине, которая заключается в способности территориальной общины самостоятельно или под ответственность органов местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины (ч. 1 ст. 2 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине») [4, с. 37].

То есть административно-процессуальной нормой (ч. 1 ст. 182 КАСУ) для органов местного самоуправления предусмотрена возможность обращаться в административный суд об ограничении права на мирные собрания, и в то же время нормой материального права (в частности ч. 1 ст. 2 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине») закреплена способность этих органов решать вопросы местного значения [4, с. 37]. В подтверждение вышесказанного Ю.Г. Харченко отмечает, что процессуально-правовая возможность органов местного самоуправления обращаться в административный суд с заявлением об ограничении конституционного права жителей территориальной общины, объединённых в местном самоуправлении, искажает основное назначение, главную идею местного самоуправления – защиту и решение вопросов местного значения [15, с. 115].

Кроме того, несогласованность содержания ч. 1 ст. 182 КАСУ с некоторыми нормами Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [13] заключается в том, что в Законе вообще отсутствует указание о возможности органов местного самоуправления обратиться в административный суд с иском о запрете проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций или о другом ограничении права на мирные собрания (о месте или времени их проведения и т. д.). Только в ст. ст. 42, 43, 55, 71 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [13] прямо или косвенно предусмотрено право органов местного самоуправления, их должностных лиц обращаться в суд о признании незаконными актов органов исполнительной власти, других

органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права территориальной общины, а также полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления.

Итак, с целью устранения несоответствий и несогласованности норм действующего процессуального законодательства необходимо осуществить ряд мероприятий, которыми, по мнению учёных, можно обеспечить принципы и основные задачи местного самоуправления и административной юстиции, а именно: исключить из перечня заявителей, уполномоченных обращаться в административный суд с иском о запрете проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций, органы местного самоуправления; принять законодательный акт, который бы регулировал порядок организации и проведения мирных собраний в Украине и процедуру проверки общими судами законности такой организации и такого проведения [16, с. 375; 4, с. 37].

Органы местного самоуправления в административном судопроизводстве могут участвовать в качестве третьего лица и, соответственно, вправе пользоваться правами и обязанностями, предусмотренными ст. 49 КАСУ, а также в случае приобретения правосубъектности третьего лица, заявляющего самостоятельные требования на предмет спора, – правами истца. В случаях, установленных законом, органы местного самоуправления, могут обращаться в административный суд с административными исками о защите прав, свобод и интересов других лиц и участвовать в этих делах [4, с. 37].

В свою очередь, органы местного самоуправления могут быть привлечены судом к участию в деле в качестве законных представителей или вступить в дело по своей инициативе с целью выполнения возложенных на них полномочий (ч. ч. 1, 3 ст. 60 КАСУ). Отсюда следует, что еще одной формой участия органов местного самоуправления в административном судопроизводстве является выполнение ими представительских функций. Признаком этой формы участия органов местного са-

моуправления является сугубо императивная природа, то есть представительство, осуществляемое органами местного самоуправления, основывается лишь на нормах законодательства и возникает в результате выполнения возложенной на них обязанности по защите законных интересов территориальной общины, отдельных жителей села, посёлка, города, района, области [16, с. 16, 376].

В данном случае предусмотрено две формы участия органов местного самоуправления в процессе: путем привлечения их судом как законных представителей и по собственной инициативе [17, с. 201]. Согласно ч. 3 п. 15 ст. 42 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [13] сельский, поселковый, городской головы обращаются в суд о признании незаконными актов других органов местного самоуправления, местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права и интересы территориальной общины, а также полномочия совета и его органов. Аналогичные полномочия предоставлены ч. 6 п. 16 ст. 55 указанного Закона председателю районного, областного, районного в городе совета. Он по решению совета обращается в суд относительно признания незаконными актов местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права территориальных общин в сфере их общих интересов, а также полномочия районных, областных советов и их органов. Отсюда следует сделать вывод, что органы местного самоуправления вправе возбудить административное дело в защиту интересов лиц лишь в случаях, прямо предусмотренных законом.

Выводы. Исходя из содержания правоотношений, складывающихся по поводу участия органов местного самоуправления в административном судопроизводстве, последнее можно определить как совершение органом местного самоуправления процессуальных действий в административном судопроизводстве на основании полномочий, предоставленных материальным законом, определяющим правовой статус соответствующего



органа публичной власти, с целью реализации этих полномочий в процессуальном порядке и обеспечения законности. В свою очередь, органы местного самоуправления как участники административного судопроизводства вправе принимать как истец, ответчик, третьи лица и представители сторон.

Для определения статуса органов местного самоуправления как участников административного судопроизводства существует категория административная процессуальная правосубъектность, которая проявляется в процессе осуществления административного судопроизводства в целях обеспечения прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в сфере публично-правовых отношений в интересах территориальной громады.

Список использованной литературы:

1. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
2. Коломоєць Т.О. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : [моногр.] / Т.О. Коломоєць, П.Д. Матвієнко. – Запоріжжя : ЗНУ, 2011. – 256 с.
3. Що треба знати службовцям місцевого самоврядування про суди : практичний посібник для керівників органів місцевого самоврядування та юридичних служб / [Р.О. Куйбіда, Т.В. Руда, Г.О. Лиско, А.М. Школик]. – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 112 с.
4. Рушак І.Я. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи як учасники адміністративного судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.Я. Рушак. – К., 2016. – 274 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
6. Топор І.В. Поняття та види учасників адміністративного судочинства : проблеми теорії / І.В. Топор // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – С. 264–271.
7. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [моногр.] / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
8. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Бачун. – К., 2010. – 206 с.
9. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : [моногр.] / В.М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
10. Заяць В.С. Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.С. Заяць. – Ірпінь, 2011. – 221 с.
11. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.В. Руденко. – Х., 2006. – 209 с.
12. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : [підруч.] / [С.В. Ківалов, І.О. Карпузова, А.Ю. Осадчий]. – О. : Фенікс, 2014. – 342 с.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
14. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
15. Харченко Ю.Г. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування / Ю.Г. Харченко // Право та державне управління. – 2012. – № 3. – С. 113–116.
16. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Бевзенко. – Х., 2010. – 463 с.
17. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с.