

УДК 352.07

А.В. ЩЕРБА, Харківський національний університет внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ПРАВОЗАСТОСОВНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ключові слова: адміністративні процедури, органи місцевого самоврядування, правозастосовна діяльність

В юридичній науці застосування права традиційно розглядається в контексті загальної теорії права як одна з форм реалізації права. Але таке розуміння застосування права виникло не відразу, воно формувалось й розвивалось завдяки наполегливій роботі декількох поколінь науковців та фахівців юридичної галузі. Основи теорії застосування права заклали в своїх роботах такі загальноновизнані вчені, як М.Г. Александров, С.С. Алексєєв, В.М. Горшенєв, І.Я. Дюрягін, В.В. Лазарєв, Я.С. Міхалєк, П.О. Недбайло, М.П. Орзіх, А.С. Піголкін, Ю.С. Решетов, Ю.Г. Ткаченко, Л.С. Явич та ін.

Метою даної статті постає необхідність дослідити адміністративні процедури, пов'язані із правозастосовною діяльністю органів місцевого самоврядування через з'ясування категоріального апарату термінів «застосування права», «процедура», «процес».

Уперше термін «застосування права» з'явився в роботах провідних російських юристів, науковців початку ХХ століття Є.В. Васьковського, М.М. Коркунова, Г.Ф. Шершенєвича. Вони вважали, що застосування права уявляє собою «підведення під норму права різних правових явищ», і робили на цій підставі висновок про те, що застосовуються правові норми всіма тими, хто намагається узгоджувати свої дії з вказівками права, тому що для досягнення юридичного результату

або для ухилення від юридичних наслідків необхідно «провести примірku фактичного складу в даному або передбачуваному випадку до норми права».

Згодом окремі автори під застосуванням права розглядали лише застосування заходів примусу до правопорушників, які здійснюються компетентними державними органами [1, с.60], інші продовжували традиційний розгляд застосування правової норми як «підведення під неї окремих правових явищ» [2, с.471]. Дехто фактично ототожнював застосування права з реалізацією права [3].

Так, М.С. Строгович вважав, що основною формою застосування права є точне дотримання чинного права громадянами, посадовими особами та органами влади. Другою формою застосування права є вчинення уповноваженими на те державними органами або посадовими особами особливих актів, що реалізують норму права в окремому, конкретному випадку [4, с.415]. Л.Д. Воєводін також висловився про існування двох форм застосування права [5, с.5]. Деякі автори вважали, що застосування права являє собою «активні» [3, с.407] і навіть «будь-які» дії щодо реалізації права [4, с.413].

Майже вперше про застосування права як окрему самостійну форму або спосіб реалізації правових норм йдеться в кандидатській дисертації В.І. Попової. В ній визначається, що необхідно розгалужувати процес здійснення закону на виконання його органами держави, посадовими особами і громадянами, застосування його органами держави і посадовими особами та дотримання закону громадянами, посадовими особами і органами держави [6]. Про два способи реалізації правових норм, серед яких згадується і застосування права, йдеться також у кандидатській дисертації Є.Б. Атаманової [7].

Подальші дослідження застосування права не обмежувалися розглядом його як лише форми реалізації права. Дуже цікавим і плідним при цьому був розгляд застосування права як форми соціального управління і, зокрема, державного управління, як способу управлін-

ського впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, тобто виходячи з управлінських засад.

На управлінську природу застосування права звертає увагу в своїх роботах І.Я. Дюрягін [8]. Вихідним положенням при цьому є те, що соціальна потреба в застосуванні норм права покликана необхідністю організації та впорядкування суспільних відносин. Тому застосування права за своєю соціальною природою є управлінською діяльністю [8, с.25]. Він розглядає державні органи, які здійснюють правозастосовну діяльність, в якості суб'єктів управління, а осіб, по відношенню до яких здійснюється така діяльність – об'єктами управління. Але, безумовно, не лише державні органи є суб'єктами застосування права, а через це й суб'єктами управління. За І.Я. Дюрягіним застосовувати правові норми можуть й уповноважені державою органи громадськості [8, с.19]. Тому, на нашу думку, вони з повним правом можуть бути визнані суб'єктами управління в тих випадках, коли їм надаються повноваження застосовувати правові норми.

Як зазначає І.Я. Дюрягін за своїм змістом застосування норм права є діяльністю щодо винесення індивідуально-конкретних правових приписів, що адресовані персонально-визначеним особам [8, с.10–11]. Загальні приписи правових норм адресуються до персонально визначених учасників суспільних відносин у вигляді конкретних, точно зафіксованих правових велінь, а наслідком цього є наділення цих учасників конкретними суб'єктивними правами і покладення на них юридичних обов'язків [8, с.11].

Таким чином, управлінський вплив суб'єктів управління на об'єкти управління розглядається через прийняття індивідуальних персонально-визначених владних рішень, згідно з якими адресати цих рішень (об'єкти управління) наділяються правами і обов'язками в певних конкретних справах, ситуаціях, що розглядаються суб'єктами застосування права.

Разом з правотворчістю застосування права служить «одним із засобів (способів) орга-

нізуючого впливу права на суспільні відносини...», але, окрім цього, застосування права можна розглядати і в якості «однієї з форм управлінської діяльності» [8, с.86].

І.Я. Дюрягін підводить підсумок, що застосування права виступає «однією з форм управлінської діяльності і одним із юридичних засобів організаційного впливу на керованих осіб...» [8, с.86]. Застосування права має «державно-управлінську природу» [8, с.76] і характеризується ознаками, притаманними як соціальному управлінню в цілому, так і державному управлінню зокрема.

Серед таких ознак науковець виділяє: цілеспрямовану організуючу дію (вплив) застосування права; прийняття в ході застосування права індивідуальних актів, які є різновидом управлінських рішень; владний (а точніше державно-владний) характер застосування права. Організуюча роль застосування права полягає, на його думку, в тому, що завдяки застосуванню права здійснюється державно-владний індивідуальний (казуальний) організуючий вплив на поведінку людей, організується втілення приписів правових норм у життя. Прийняття рішення розглядається як «універсальний засіб управління діяльністю особи, колективу». І це, на наш погляд, вірне твердження, бо в ході застосування права приймаються індивідуальні акти (акти застосування права), і така діяльність є управлінською. Завдяки індивідуальним актам суб'єкти застосування права впливають на поведінку, діяльність осіб, організацій, яким ці акти адресуються. Але на наш погляд, І.Я. Дюрягін у продовження першої тези висловив не беззаперечну думку про те, що «своєю юридичною стороною індивідуальне управлінське рішення і виступає як правозастосовний акт» [8, с.76].

Дійсно, не кожне індивідуальне управлінське рішення є правозастосовальним. Серед них, як зазначає С.С. Алексєєв, окрім правозабезпечувальних актів (актів застосування права) є також індивідуальні акти-регламентатори та акти дотримання і використання (виконання) юридичних норм [9, с.155–156].

Останню ознаку застосування права як різновиду державно-управлінської діяльності І.Я. Дюрягін підтверджує тим, що застосування права співпадає з державним управлінням за ознакою прояву державної влади» [10, с.76–77] і що внаслідок застосування досягається підкорення конкретних осіб державній волі, а управління і підкорення державній волі – прояв державної влади [10, с.77].

На сучасному етапі традиційним для наук адміністративного права, державного управління, теорії управління вважається розгляд застосування права як форми державного управління (В.К. Колпаков) [11, с.212–213], як форми державно-управлінської діяльності (Г.В. Атаманчук) [12, с.171], як форми реалізації державної виконавчої влади (А.С. Васильєв) [13, с.141] і як форми діяльності виконавчої влади (Д.Н. Бахрах) [14, с.151]. Причому більшість науковців відносить застосування права до правових форм державного управління (державно-управлінської діяльності, реалізації державної виконавчої влади тощо), тобто таких, використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту [11, с.212], тягне за собою чітко виражені правові наслідки [13, с.138].

Таким чином, важливі особливості застосування права полягають: по-перше, застосування права є однією з форм реалізації правових норм; по-друге, здійснювати таку діяльність мають лише уповноважені на це органи публічної влади, організації та їх посадові особи і лише у випадках, що передбачені законодавством; по-третє, застосування права полягає у розгляді конкретних справ і винесенні по ним індивідуальних владних рішень тощо. Але таке визначення застосування права дає можливість зрозуміти його процедурний характер, наприклад, той факт, що правозастосувальна діяльність складається з комплексу фізичних та розумових правозастосувальних дій, що узгоджені між собою, вчиняються в певному порядку

Процедура застосування права компетентними владними суб'єктами – органами, організаціями, посадовими особами є одним з

найважливіших факторів ефективності їх правозастосувальної діяльності. Від того, наскільки якісними, послідовними, своєчасними будуть окремі правозастосувальні дії суб'єктів застосування права залежить розгляд та вирішення конкретних життєвих ситуацій, справ, якість, своєчасність, обґрунтованість та повнота прийнятих правозастосувальних рішень, а в результаті – реалізація правових норм у чіткій відповідності до вимог чинного законодавства.

В юридичній науці ще недостатньо розроблені процедурні, процесуальні аспекти застосування права компетентними владними суб'єктами. Більшість науковців досліджують переважно матеріальні аспекти застосування права, як поняття, цілі, завдання правозастосувальної діяльності, суб'єкти такої діяльності, правозастосувальні акти тощо.

Серед процедурних питань традиційно розглядаються лише стадії застосування права, їх зміст, вимоги щодо вчинення окремих правозастосувальних дій. Але дослідження та аналіз впливу процедури застосування права та окремих правозастосувальних дій, з яких вона складається, на результати правозастосувальної діяльності детально не проводились.

Крім того, не створено єдиної наукової концепції щодо процедури застосування права, досить суперечливим є понятійно-категоріальний апарат. Навіть у фундаментальних наукових роботах з питань застосування права при розгляді процедурних, процесуальних аспектів цієї форми реалізації права не вживається термін «процедура застосування права».

Деякі науковці, навіть використовуючи термін «процедура застосування права», в подальшому не визначають його сутність та зміст. Так, М.М. Марченко зазначає, що «застосування права здійснюється не в довільній формі, а в строго встановленому законом порядку. Існує певна процедура правозастосувальної діяльності судових, адміністративних, слідчих та інших державних органів і посадових осіб [15, с.316-317]. А.С. Піголкін визначає, що видання актів застосування підлягає певному порядку й в необхідних випадках

супроводжується передбаченою законом процедурою [10, с.22].

Дехто з науковців досить повільно використовує терміни «процедура» та «процес» застосування права, не вбачаючи певних відмінностей в їх змісті, і навіть ототожнюючи їх.

Тому під процедурою правозастосування будь-якого компетентного владного суб'єкту слід розуміти встановлений порядок розгляду конкретної життєвої ситуації, справи та прийняття по ній індивідуального персонально-визначеного владного рішення, який передбачає здійснення окремих послідовних, узгоджених між собою правозастосувальних дій. Причому в такому визначенні враховуються наступні важливі моменти. По-перше, змістом процедури застосування права є розгляд та вирішення конкретних життєвих ситуацій, справ. По-друге, така процедура складається з окремих дій, що здійснюються в певному порядку, взаємопов'язані та узгоджені між собою. Крім того, процедура застосування права складається не з будь-яких дій, а саме з правозастосувальних. По-третє, повноваженнями щодо здійснення цих правозастосувальних дій наділяються лише компетентні владні суб'єкти (державні органи, їх посадові особи, уповноважені державою органи громадськості, їх посадові особи).

Для детермінації процедури застосування права органами й посадовими особами місцевого самоврядування слід враховувати, що правозастосувальна діяльність цих компетентних владних суб'єктів пов'язана з розглядом та вирішенням питань місцевої громади.

Тому під процедурою застосування права органами й посадовими особами місцевого самоврядування слід розуміти встановлений порядок розгляду конкретної життєвої ситуації, справи місцевої громади та прийняття по ній індивідуального персонально-визначеного владного рішення, який передбачає здійснення цими органами й посадовими особами окремих послідовних, узгоджених між собою правозастосувальних дій.

Для більш повного та вірного розуміння поняття та змісту процедури застосування

права слід ураховувати наступні моменти: по-перше, процедура застосування права складається з окремих правозастосувальних дій, які вчиняються послідовно, в певному порядку, узгоджуються між собою; по-друге, вчиняються такі дії в зв'язку з тим, що органи і посадові особи місцевого самоврядування наділяються правозастосувальними повноваженнями, тобто повноваженнями щодо розгляду та вирішення питань територіальної громади; по-третє, правозастосувальні процедури складають зміст правозастосувальної діяльності цих владних суб'єктів; по-четверте, органи і посадові особи місцевого самоврядування можуть одночасно брати участь у багатьох правозастосувальних процедурах, які знаходяться на різних стадіях (етапах) розгляду та вирішення.

Складовими процедури застосування права органами й посадовими особами місцевого самоврядування є окремі правозастосувальні дії, які й становлять зміст застосування права цими суб'єктами. Кожна правозастосувальна процедура складається з необхідної та достатньої кількості послідовних, узгоджених правозастосувальних дій, які вчиняються для розгляду та вирішення конкретної життєвої ситуації, справи з питань місцевої громади. Виникають питання: що уявляє собою окрема правозастосувальна дія і з яких правозастосувальних дій складається процедура застосування права органами й посадовими особами місцевого самоврядування.

Таким чином, під правозастосувальними діями органів і посадових осіб місцевого самоврядування слід розуміти ті активні розумові та фізичні операції, які вчиняються ними з метою розгляду обставин конкретних життєвих ситуацій, справ територіальної громади та прийняття по них індивідуальних персонально-визначених владних рішень.

До правозастосувальних дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування як фізичного, так і розумового характеру, відносяться наступні:

а) збирання необхідної інформації (відомостей, даних), що характеризує обставини ситуації, справи, що підлягає розгляду та вирі-

шенню, а також осіб, які ініціюють правозастосування, інші дані; перевірка цієї інформації (відомостей, даних), наданих документів на їх справжність (достовірність); вивчення та аналіз отриманої інформації (відомостей, даних); фіксація отриманої інформації у встановлених формах;

б) пошук нормативно-правового акту, яким регламентується здійснення правозастосувальних повноважень компетентним владним суб'єктом застосування права та перевірка чинності такого акту; пошук норми права, яка підлягає застосуванню та перевірка її на дію за часом, за простором, за колом осіб; правова кваліфікація ситуації, справи та перевірка її на відповідність змісту норми права, яка підлягає застосуванню; в разі необхідності, з'ясування змісту норми права, що підлягає застосуванню, за допомогою актів тлумачення права;

в) розробка проекту правозастосувального рішення; редагування, обговорення проекту такого рішення, а іноді (голосування щодо змісту прийнятого рішення; прийняття індивідуального владного рішення, що адресоване персонально-визначеним виконавцям (адресатам застосування права).

Перераховані правозастосувальні дії за логічними ознаками поділяються на три групи. Такий поділ не є випадковим, бо відображає поділ процедури застосування права на окремі стадії (етапи) застосування права. Так, правозастосувальні дії, що відносяться до першої групи, становлять зміст стадії аналізу фактичних обставин конкретної ситуації, справи. Дії, що відносяться до другої групи, становлять зміст стадії правової кваліфікації цих обставин ситуації, справи. А правозастосувальні дії, що відносяться до третьої групи, становлять зміст стадії прийняття індивідуального персонально-визначеного владного рішення.

Таким чином, правозастосувальні дії органів і посадових осіб місцевого самоврядування складають зміст як процедури застосування права в цілому, так і окремих її стадій (етапів).

Таким чином, під процесом застосування

права органами й посадовими особами місцевого самоврядування розуміємо такий порядок розгляду та вирішення питань певної територіальної громади, що передбачає здійснення послідовних, узгоджених між собою правозастосувальних процедур; під час кожної з них вчиняються правозастосувальні дії щодо аналізу обставин конкретних ситуацій, справ, їх правової кваліфікації, розробки проекту та прийняття індивідуального персонально визначеного владного рішення різними владними суб'єктами, в тому числі й органами й посадовими особами місцевого самоврядування.

Процес застосування права має певні особливості, що характеризуються наступними моментами: по-перше, правозастосувальна адміністративна процедура має місце тоді, коли розгляд та вирішення конкретної життєвої ситуації, справи передбачає послідовний та поетапний розгляд та вирішення окремих аспектів такої життєвої ситуації, справи, а також вчинення на кожному етапі (стадії) такого комплексу послідовних, узгоджених правозастосувальних дій, наслідком яких є прийняття індивідуальних персонально-визначених владних рішень (проміжних або кінцевого); по-друге, в правозастосувальній процедурі бере участь певний суб'єкт застосування права, а саме посадові особи органів місцевого самоврядування; по-третє, правозастосувальні процедури складаються лише з тих, під час яких вчиняються правозастосувальні дії, загальною метою яких є розгляд та вирішення певної конкретної ситуації, справи.

Процедура застосування права органами й посадовими особами місцевого самоврядування є одним з найважливіших факторів ефективності їх правозастосувальної діяльності.

У зв'язку з цим виникають питання: як процедура правозастосування органів і посадових осіб місцевого самоврядування впливає на процес та результати їх правозастосувальної діяльності та які заходи необхідно здійснити для підвищення ефективності такої діяльності.

Ефективність правозастосувальної діяльності органів і посадових осіб місцевого са-

моврядування визначається не лише тим, наскільки ефективними є окремі правозастосувальні процедури, що вчиняються цими компетентними владними суб'єктами, а також тим, наскільки ефективними є окремі правозастосувальні дії, які здійснюються суб'єктами застосування права на кожній стадії правозастосування: від стадії аналізу фактичних даних по ситуації, справі до стадії прийняття індивідуального персонально-визначеного владного рішення.

На ефективність правозастосувальної діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування впливають різноманітні чинники, що пов'язані з процедурою застосування права. Серед таких чинників найбільш важливими та впливовими є наступні: по-перше, чітка регламентація в законодавстві правозастосувальних процедур, які здійснюються цими владними суб'єктами; по-друге, якість всіх правозастосувальних дій, що вчиняються органами й посадовими особами місцевого самоврядування на всіх стадіях (етапах) застосування права цими суб'єктами; по-третє, вчинення допоміжних дій організаційно-інформаційного характеру до початку правозастосувальних процедур з метою підвищення якості організації роботи правозастосувачів; по-четверте, здійснення дій щодо забезпечення виконання правозастосувальних рішень, що приймаються органами й посадовими особами місцевого самоврядування, адресатами таких рішень тощо.

Таким чином, можна зробити загальні висновки: по-перше, правозастосувальна діяльність органів і посадових осіб органів місцевого самоврядування складається з багатьох відносно самостійних правозастосувальних процедур, кожна з яких вчиняється цими компетентними владними суб'єктами в зв'язку з реалізацією ними правозастосувальних повноважень щодо розгляду та вирішення конкретних питань територіальної громади; по-друге, кожна процедура застосування права складається з необхідної та достатньої кількості послідовних, узгоджених між собою правозастосувальних дій, що вчиняються в певному

порядку та з дотриманням певних вимог; по-третє, в окремих випадках декілька послідовних, взаємопов'язаних правозастосувальних процедур, які здійснюються органами й посадовими особами місцевого самоврядування, утворюють так званий правозастосувальний процес.

ЛІТЕРАТУРА

1. Основы советского государства и права : учебник / И. Д. Левин и др. – М. : Юриздат, 1947. – 647 с.
2. Денисов А. И. Теория государства и права / А. И. Денисов. – М. : Юриздат, 1948. – 532 с.
3. Общая теория государства и права / [Д. А. Керимов, Г. Б. Гальперин, В. С. Петров и др.] ; отв. ред. Д. А. Керимов. – Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1961. – 528 с.
4. Теория государства и права : учеб. / М. А. Аржанов, С. Ф. Кечекьян, Б. С. Маньковский и др. – М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1949. – 512 с.
5. Воеводин Л. Д. Толкование советского социалистического права : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / Л. Д. Воеводин. – М., 1950. – 18 с.
6. Попова В. И. Принцип социалистической законности в деятельности местных органов государственной власти в СССР : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / В. И. Попова. – М., 1950. – 24 с.
7. Атаманова Э. Б. Применение норм советского социалистического права : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / Э. Б. Атаманова. – М., 1951. – 12 с.
8. Дюрягин И. Я. Применение норм совет-

ского права. Теоретические вопросы / И. Я. Дюрягин. – Свердловск : Средне-Уральское книжн. Изд-во, 1973. – 248 с.

9. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 186 с.

10. Дюрягин И.Я. Право и управление / И. Я. Дюрягин. – М. : Юрид. лит-ра, 1981. – 168с.

11. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

12. Атаманчук Г. В. Теория государствен-

ного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит-ра, 1997. – 400 с.

13. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2001. – 288 с.

14. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 368 с.

15. Общая теория государства и права : Академический курс : в 2-х т. Т. 2. Теория права / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Изд-во «Зерцало», 1998. – 640 с.

Щерба А. В. Адміністративні процедури, пов'язані із правозастосовною діяльністю органів місцевого самоврядування / А. В. Щерба // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1151–1157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11savomc.pdf>

Досліджено розуміння адміністративних процедур, пов'язаних із правозастосовною діяльністю органів місцевого самоврядування через з'ясування категоріального апарату «застосування права», «процедура», «процес». Доведено, що правозастосувальна діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування складається з багатьох відносно самостійних правозастосувальних процедур, кожна з яких вчиняється цими компетентними владними суб'єктами в зв'язку з реалізацією ними правозастосувальних повноважень щодо розгляду та вирішення конкретних питань територіальної громади.

Щерба А.В. Административные процедуры, связанные с правоприменительной деятельностью органов местного самоуправления

Исследовано понимание административных процедур, связанных с правоприменительной деятельностью органов местного самоуправления через выяснение категориального аппарата «применения права», «процедура», «процесс». Доказано, что правоприменительная деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления состоит из многих относительно самостоятельных правоприменительных процедур каждая из которых совершается этими компетентными властными субъектами в связи с реализацией ими правоприменительных полномочий относительно рассмотрения и решения конкретных вопросов территориального общества.

Shsherba A.V. Administrative Procedures Constrained from Right by Applicable Activity of Organs of Local Self-Government

Understanding of the administrative procedures constrained from right by applicable activity of organs of local self-government through finding out of category vehicle of «application of right» is investigational in the article, «procedure», «process». It is well-proven that right applicable activity of organs and public servants of local self-government consists of many in relation to independent right for applicable procedures each of which is accomplished by these competent imperious subjects in connection with realization by them right for applicable plenary powers in relation to consideration and decision of concrete questions of territorial society.