



УДК 342.924

СУДЕБНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ АКТОВ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ИСТОЧНИКОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Владимир РЕШОТА,

кандидат наук государственного управления, доцент,
доцент кафедры административного и финансового права
Львовского национального университета имени Ивана Франко

АННОТАЦИЯ

В статье исследована правовая природа нормативно-правовых актов местных органов исполнительной власти. Определены особенности, виды и принадлежность актов местных органов исполнительной власти в системе источников административного права. Исследованы проблемные аспекты государственной регистрации нормативных актов местных органов исполнительной власти. Установлено, что к актам местных органов исполнительной власти относятся акты местных государственных администраций, а также акты территориальных органов министерств и других центральных органов исполнительной власти Украины. Отмечено, что эти акты имеют подзаконный характер и должны соответствовать актам высшей юридической силы.

Ключевые слова: источник административного права, нормативный акт, местный орган исполнительной власти, местные государственные администрации.

JUDICIAL APPLICATION OF ACTS OF LOCAL EXECUTIVE BODIES AS SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW

Vladimir RESHOTA,

Candidate of Science of Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Administrative and Financial Law of Ivan Franko National University of Lviv

SUMMARY

In the article the legal nature of normative legal acts of local executive bodies is investigated. Specifics, types and affiliation of acts of local executive bodies in the system of sources of administrative law are determined. The problematic aspects of state registration of normative acts of local executive bodies are investigated. It is established that acts of local executive bodies include acts of local state administrations and acts of territorial bodies of ministries and other central bodies of executive power of Ukraine. It is noted in the article that these acts are bylaws and therefore must correspond to acts of higher legal force.

Key words: source of administrative law, normative act, local executive body, local state administrations.

Постановка проблемы. В системе источников административного права важное место занимают местные акты органов публичной администрации. К ним необходимо отнести нормативные акты местных органов исполнительной власти, органов власти Автономной Республики Крым, а также нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы и тем, что исследованию правовой природы актов местных органов публичной администрации уделено недостаточно внимания в учебной и научной литературе по административному праву.

Состояние исследования. Этому вопросу больше внимания уделяют специалисты в области конституционного

права и теории права. Среди таких исследователей следует назвать: В. Бевзенко, Т. Калиновского, Н. Каминскую, А. Кузнецова, Л. Луць, Р. Мельник, К. Наумова, М. Петрушин, А. Скакун, Ю. Шемчушенко и др.

Целью и задачей статьи является исследование правовой природы актов органов местного самоуправления в системе источников административного права.

Изложение основного материала. К источникам административного права необходимо отнести и такие подзаконные нормативно-правовые акты, территориальная сфера действия которых распространяется не на всю Украину, а лишь на определенную административно-территориальную единицу, то есть имеет определенные ограничения действия в пространстве. При этом та-

кие акты также имеют общеобязательный характер, выполнение которых обеспечивается средствами принуждения. А.В. Батанов относительно актов местного самоуправления отметил, что они имеют директивно обязательный и публично властный характер, обеспечиваемые принудительной силой закона [1, с. 57]. В то же время «выражение воли территориальной общины при принятии нормативных актов представительными органами является определяющим условием осуществления местного самоуправления» [2, с. 120]. Это характеризует назначение местного самоуправления в Украине.

Местные подзаконные нормативно-правовые акты некоторые авторы предлагают называть «местными актами управления» [3, с. 186]. Их условно можно выделить в отдельную группу источ-



ников административного права. К ним можно отнести акты органов государственной исполнительной власти на местах, акты органов власти Автономной Республике Крым, акты органов местного самоуправления. Отдельно стоит выделить локальные акты, к которым относим акты руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций, хотя довольно часто локальные и местные акты отождествляются.

Несмотря на различие вышеуказанных органов и правовой природы их актов, они характеризуются следующими признаками:

- 1) имеют подзаконный характер и должны соответствовать актам высшей юридической силы;
- 2) нормативные акты местных органов власти являются обязательными к исполнению;
- 3) пространственная сфера действия таких актов ограничивается определенной территорией;
- 4) принимаются в установленном порядке по соответствующим процедурам;
- 5) регулируют общественные отношения местного значения.

Государственная исполнительная власть на местах представлена местными государственными администрациями и территориальными органами центральных органов исполнительной власти. Важное значение для урегулирования отношений местного характера этими органами должны иметь нормативные акты местных государственных администраций. Я.Я. Буряк предлагает их рассматривать как «акт-документ главы местной государственной администрации, который принимается на основании закона и для его конкретизации с целью урегулирования вопросов в пределах компетенции этого органа» [4, с. 10]. В то же время такое определение не лишено дискуссионности, ведь ограничивает нормативные основания принятия нормативных актов местной государственной администрации. Согласно ст. 6 Закона Украины «О местных государственных администрациях» они принимаются во исполнение «Конституции Украины, законов Украины, актов Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, министерств и других центральных органов исполнительной власти», а не только законов. С этой целью главы местных государственных

администраций принимают распоряжение, а руководители структурных подразделений соответствующие приказы.

В то же время источниками административного права могут быть только общеобязательные акты, а потому в силу ч. 2 ст. 6 вышеуказанного Закона обязательными для исполнения на соответствующей территории всеми органами, предприятиями, учреждениями и организациями, должностными лицами и гражданами является именно распоряжения глав местных государственных администраций.

В этом контексте следует указать на неоднозначность формулировки п. 55 Типичного регламента местной государственной администрации, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 11 декабря 1999 № 2263, где указано, что главы местных государственных администраций во исполнение актов законодательства, поручений Премьер-министра по собственной инициативе выдают единолично в пределах их полномочий распоряжения. Однако понятие «законодательство» трактуется неодинаково, что приводит к различным практическим проблемам в применении источников права, а потому это предписание достаточно абстрактно. Кроме того, Типичный регламент указывает на необходимость выполнения поручений премьер-министра, хотя Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» такого вида актов премьер-министра не определяет, а если исходить из ненормативных или даже устных поручений премьера, то здесь может иметь противоречие ст. 6 Закона Украины «О местных государственных администрациях», где четко указано, на основе каких актов должны приниматься нормативные акты местной государственной администрации. Отсюда Типичный регламент необходимо усовершенствовать и привести в соответствие с действующим законодательством в сфере процедуры принятия актов местной государственной администрацией.

Распоряжение председателей местных государственных администраций как источники административного права имеют общеобязательный характер и регулируют административно-правовые отношения в пределах определенной административно-территориальной единицы. Среди примеров таких распоряжений можно привести: распоря-

жение председателя Львовской областной государственной администрации «О создании Штаба по энергетической безопасности Львовской области» от 12 июня 2017 № 511/0/5-17; распоряжение председателя Киевской областной государственной администрации «Об утверждении Положения об управлении организационной работы и взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления аппарата Киевской областной государственной администрации» от 22 мая 2017 № 275 и др.

Председатели областных государственных администраций имеют право отменять распоряжения председателей районных государственных администраций, противоречащие Конституции Украины и законам Украины, решениям Конституционного Суда Украины, актам Президента Украины, Кабинета Министров Украины, председателей областных государственных администраций, а также министерств, других центральных органов исполнительной власти.

Согласно ч. 3 ст. 43 Закона Украины «О местных государственных администрациях» распоряжение председателя государственной администрации, противоречащее Конституции Украины, законам Украины, решением Конституционного Суда Украины, другим актам законодательства или являются нецелесообразными, незаконными, неэффективными по ожидаемым или фактическим результатам, отменяются Президентом Украины, председателем местной государственной администрации высшего уровня или в судебном порядке.

Учитывая это положение, Запорожский окружной административный суд, рассматривая гражданское дело № 808/1561/14, пришел к выводу, что областная государственная администрация наделена полномочиями по отмене распоряжений председателей районных государственных администраций. В то же время Днепропетровский апелляционный административный суд, просматривая такое решение суда в апелляционном порядке, отменил его, указав, что принимая распоряжение от 16.12.2013 № 594 «Об отмене распоряжения председателя Запорожской райгосадминистрации от 26.12.2012 № 1253» об утверждении проекта землеустройства по отводу в собственность земельных



участков гражданам для ведения индивидуального садоводства, расположенных на территории Разумовское сельского совета, было отмечено, что «в нем не было указано, почему именно распоряжение председателя Запорожской райгосадминистрации от 26.12.2012 № 1253 противоречит Конституции Украины, законам Украины, решениям Конституционного Суда Украины, другим актам законодательства или являются нецелесообразными, неэкономными, неэффективными по ожидаемым или фактическим результатам и каким образом привести его в соответствие с требованиями действующего законодательства [5]. Следовательно, в целях реализации этих полномочий председатель областной государственной администрации обязан обосновать причину и основания отмены распоряжения главы райгосадминистрации.

Акты глав местных государственных администраций имеют подзаконный характер, могут выдаваться в пределах их полномочий в рамках Конституции и законов Украины. Поэтому достаточно противоречивым считаем распоряжение председателя Закарпатской областной государственной администрации от 3 ноября 2017 № 562 «О временном порядке пересечения границы в пунктах пропуска Закарпатской области транспортными средствами личного пользования с иностранной регистрацией жителями Закарпатской области», которым в связи с несогласованностью норм Таможенного кодекса Украины с нормами международного законодательства, Конвенции о временном ввозе 1990 предлагается Закарпатской таможни ГФС Украины при пересечении таможенной границы в пунктах пропуска Закарпатской области транспортными средствами личного пользования с иностранной регистрацией применять равные условия о временном порядке пересечения границы как нерезидентами, так и жителями Закарпатской области до законодательного урегулирования вопроса о порядке пересечения границы в пунктах пропуска транспортными средствами личного пользования с иностранной регистрацией. Дискуссионным в этом распоряжении считаем следующие моменты: установление Закарпатской областной государственной администрацией несогласованности норм национального и международного права; в распоряжении, которое зарегистрировано в территориальном органе юстиции

и определяет права и свободы граждан, используется термин «предлагать», что указывает на рекомендательный характер распоряжения; урегулирование общественных отношений распоряжением до принятия необходимого закона, то есть фактически подмена законодательного регулирования общественных отношений распоряжением главы местной государственной администрации.

Кроме местных государственных администраций государственная исполнительная власть в Украине представлена также территориальными органами министерств и других центральных органов исполнительной власти. Эти органы хотя и имеют статус отдельных юридических лиц публичного права, однако фактически реализуют государственную политику в различных сферах на местах и осуществляют другие полномочия, предусмотренные законодательством. Их правовой статус определен как Законом Украины «О центральных органах исполнительной власти», так и Постановлением Кабинета Министров Украины «Об утверждении Типового положения по территориальные органы министерств и другого центрального органа исполнительной власти» от 25 мая 2011 № 563, которым утверждено соответствующее Типовое положение. При этом такие органы, кроме подчиненности соответствующему министерству или другому центральному органу исполнительной власти, также координируются председателями местных государственных администраций. Как отмечается в научной литературе, «система полномочий, которые могут осуществлять территориальные органы центральных органов исполнительной власти, порядок их подотчетности и подконтрольности показывают самостоятельный характер этих органов, что превращает их в структурные органы центральных органов исполнительной власти, осуществляющих направление и координацию их работы» [6, с. 32]. Однако законодатель не имел целью создание отдельных органов на местах, которые будут формировать свою политику и выполнять отдельные самостоятельные задачи отдельно от центральных органов исполнительной власти, отсюда и следует само название этих органов – «территориальные органы центральных органов исполнительной власти». Следовательно, они должны выполнять на местах функции и задачи вышестоящих органов.

Согласно п. 9 вышеуказанного Типового положения территориальные органы в пределах своих полномочий принимают приказы. Такие приказы носят организационно-распорядительный характер, хотя некоторые из них имеют нормативный характер и выступают источниками административного права Украины. Например, Порядок представления нормативно-правовых актов на государственную регистрацию в Главное, районных управлений юстиции во Львовской области и проведения их государственной регистрации, утвержденный приказом Главного управления юстиции во Львовской области от 13 октября 2008 года № 957 в редакции приказа Главного управления юстиции во Львовской области от 20 октября 2015 № 352 / 6, зарегистрирован Главным управлением юстиции во Львовской области 20 октября 2015 под № 18/1715 и др.

Акты территориальных органов министерств могут быть отменены соответствующим министром, а акты территориальных органов других центральных органов исполнительной власти – руководителем соответствующего органа, в том числе и по поручению министра, который направляет и координирует деятельность такого центрального органа исполнительной власти.

Выводы. Место актов территориальных органов центральных органов исполнительной власти в системе источников права определяется в зависимости от соответствующих органов в аппарате государства. Относительно соотношения приказов территориальных органов с другими источниками права необходимо обратить внимание на п. 2 Типового положения, согласно которому Территориальные органы в своей деятельности руководствуются Конституцией и законами Украины, указами Президента Украины, постановлениями Верховной Рады Украины, принятыми в соответствии с Конституцией и законами Украины, актами Кабинета Министров Украины, поручениями Премьер-министра Украины, приказами министерства, поручениями министра, его первого заместителя и заместителей, приказами центрального органа исполнительной власти, поручениями руководителя центрального органа исполнительной власти, актами Совета министров Автономной Республики Крым, местных госадминистраций, органов местного самоуправления и приказами террито-



риальных органов высшего уровня. Следовательно, и по юридической силе акты территориальных органов центральных органов исполнительной власти находятся ниже всех вышеперечисленных актов.

Список использованной литературы:

1. Батанов О.В. Акты місцевого самоврядування як джерела конституційного права України: поняття та правова природа. Часопис Київського університету права. 2007. № 1. С. 52–59.

2. Чернецька О.В. Нормативні акти представницьких органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання муніципальних відносин. Часопис Київського університету права. 2011. № 4. С. 119–123.

3. Токар А.М. Акты місцевого управління: поняття та ознаки. Університетські наукові записки. 2006. № 2(18). С. 186–190.

4. Буряк Я.Я. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій в Україні: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2015. 16 с.

5. Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 2 червня 2015 р. Справа № 808/1561/14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44634510>.

6. Лялюк О.Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 30. С. 28–39.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Решота Владимир Владимирович – кандидат наук с государственного управления, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Львовского национального университета имени Ивана Франко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Reshota Vladimir Vladimirovich – Candidate of Science of Public Administration, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative and Financial Law of Ivan Franko National University of Lviv

reshota@icloud.com

УДК 343.982.43

ИДЕНТИФИКАЦИОННОЕ ЗНАЧЕНИЕ ОРФОГРАФИЧЕСКИХ И ПУНКТУАЦИОННЫХ ОШИБОК В ИССЛЕДОВАНИИ РУКОПИСНЫХ ЗАПИСЕЙ

Оксана РУСОВА,
судебный эксперт

Харьковского научно-исследовательского
экспертно-криминалистического центра
Министерства внутренних дел Украины

АННОТАЦИЯ

В статье уделяется внимание некоторым проблемным вопросам, возникающим при установлении исполнителя документа, а именно в какой мере орфографические и пунктуационные ошибки влияют на заключение судебного эксперта. На основе анализа специальной литературы и с учетом собственной практики было установлено, что принятие во внимание орфографических и пунктуационных ошибок в процессе сравнительного исследования почерка судебным экспертом будут играть лишь второстепенную роль. Однако не следует делать вывод, что сравнение ошибок не имеет никакого значения. Оно может играть положительную роль, но только на стадии расследования с целью розыска преступника.

Ключевые слова: орфографические ошибки, пунктуационные ошибки, письменная речь, идентификационные признаки письменной речи, грамматический навык.

IDENTIFYING SIGNIFICANCE OF SPELLING AND PUNCTUATION MISTAKES WHILE EXAMINING HANDWRITTEN NOTES

Oksana RUSOVA,

Forensic Expert of Kharkiv Research Forensic Center of the Ministry
of Internal Affairs

SUMMARY

The author of the article pays attention to some problematic issues arising in the establishment of the executor of the document, namely, how spelling and punctuation mistakes influence the conclusion of the forensic expert. Based on the analysis of the specialized literature and considering own practice, it was established that taking into account spelling and punctuation mistakes in the process of comparative study of handwriting by a forensic expert, would play only a secondary role. However, one should not conclude that the comparison of mistakes does not make any difference. It can play a positive role, but only at the investigation stage in order to find the offender.

Key words: spelling mistakes, punctuation mistakes, written speech, identification features of written speech, grammatical skills.

Постановка проблемы. При установлении исполнителя документа часто придается большое значение ошибкам, допущенным в тексте документа. Причины такого подхода к делу объяснить нетрудно. Судьи, прокуроры или адвокаты, сталкиваясь с анонимными письмами или документами, подписанными именами, нередко из-за отсутствия необходимой практики в подобных делах

обращают прежде всего внимание на грамматические и орфографические ошибки, а также на явные ошибки в стиле, тем более, если они встречаются в документе неоднократно.

В связи с этим при наличии в сравниваемых образцах почерка аналогичных или даже идентичных ошибок сразу же делается вывод, что автором данных документов является одно