

## Припинення дії актів органів місцевого самоврядування: проблеми реалізації

*Органи місцевого самоврядування становлять важливий механізм у здійсненні публічної влади. Конституція України виокремила і гарантувала цей вид територіального самоврядування як складову організації демократичної держави, необхідну ланку у взаємодії держави і громадянського суспільства. І хоча органи та посадові особи місцевого самоврядування представляють відповідну частину народу України, що обмежується певними територіальними кордонами, законодавець передбачає організацію та діяльність цих структур за тотожними підходами, як і до державно-владних формувань.*



**Костянтин СОЛЯНИК,**  
доцент, доцент  
кафедри державного  
будівництва  
Національної  
юридичної академії  
України імені  
Ярослава Мудрого,  
кандидат  
юридичних наук

Правовою формою діяльності органів державної влади є видання правових актів, яким притаманні певні властивості й вимоги. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не йдеться про те, що органи місцевого самоврядування також видають правові акти, оскільки право є формою реалізації саме державної влади. Місцеве самоврядування передбачає здійснення влади територіальної громади (муніципальної влади), і результатом цього можуть бути акти, які за своєю юридичною природою не бувають правовими [1]. Проте держава, залучивши організаційні структури територіальної громади як необхідну ланку здійснення владних повноважень, впливає на характер і форму їх реалізації, створює певні механізми та гарантії. Надання актам органів місцевого самоврядування властивостей правових актів є однією з головних гарантій місцевого самоврядування, адже прийняті суспільними утвореннями рішення санкціонуються державою, включаються до законодавства відповідної країни і за їх порушення передбачена юридична відповідальність перед державою.

Крім гарантування дії актів у часі та просторі, держава вимагає дотримання певної юридичної форми, а саме – порядку прийняття, форми акта та його змісту. В цій статті передбачається розглянути лише один

складник юридичної форми рішення, зупинившись на питанні можливості органів і посадових осіб регулювати суспільні відносини шляхом скасування актів органів місцевого самоврядування. Йдеться про проблематику владного впливу через можливість встановлення, зміни, доповнення і скасування правовідносин як необхідного інструментарію регулювання суспільних відносин.

Актуальність цієї теми має досить важливе практичне значення. Так, у діяльності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування дедалі гострішим стає питання про можливість скасовувати владні рішення (нормативні та індивідуальної дії), прийняті самим суб'єктом нормотворення. При цьому проблема не окреслюється виключно органами місцевого самоврядування, а стосується всіх владних інституцій, яким Конституцією та законами України надано право приймати загальнообов'язкові рішення.

Рішення органів місцевого самоврядування поділяються на нормативні та індивідуальні (конкретні) [2]. Такий поділ рішень органів влади властивий для всіх публічних установ, адже владний суб'єкт як самостійно встановлює норми права, так і застосовує на практиці інші правові приписи. Різниця цих актів окреслюється нормативністю, адже нормативний акт, як правило, не має обме-

жень у часі дії та кола суб'єктів. Навпаки, індивідуальний (конкретний) акт не встановлює загальнообов'язкові правила поведінки, а закріплює права та обов'язки для конкретних суб'єктів. Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 23 червня 1997 року № 2-зп, «за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію» [3].

Як правильно зауважує суддя Конституційного Суду України В.Д. Бринцев, для подальшого розвитку національної моделі парламентаризму визначальне значення має наявність офіційної правової позиції найвищого органу судового конституційного контролю щодо можливостей парламенту шляхом визнання такими, що втратили чинність, скасовувати власні правові акти індивідуальної дії [4]. Це твердження прямо стосується й інших органів влади, адже правова форма реалізації повноважень передбачає уніфікований підхід до способів нормотворення і правозастосування. Вбачається, що припинення правовідносин шляхом припинення дії нормативно-правового акта має знайти єдиний підхід у нашій державі з метою визначення підстав для обрання способу такої діяльності.

На сьогодні відсутнє загальнодержавне правове регулювання порядку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у прийнятті, зміні та скасуванні нормативно-правових актів. Проте спосіб діяльності владних установ у цій сфері, на нашу думку, має отримати законодавче закріплення, і, бажано, в спеціальному законі. Наприклад, норми законопроекту «Про нормативно-правові акти» (реєстр. № 1343-1) [5] мають за мету комплексно і ґрунтовно зафіксувати правила нормотворчої техніки, взаємодію нормативно-правових актів, права суб'єктів нормотворення, а також припинення дії актів у часі.

Цим проектом (стаття 65) передбачається встановити єдині підходи щодо дії нормативно-правових актів у часі незалежно від суб'єкта нормотворення (визнання нечинним, втрата чинності, скасування). При цьому лише в ньому окреслюється питання про виділення категорії індивідуально-правових актів і застосування до них лише

правил техніки нормопроекування (стаття 2). У випадках, передбачених Конституцією та законами України, йдеться у законопроекті, нормативно-правовий акт може бути скасований за рішенням Президента України, Кабінету Міністрів України, голови місцевої державної адміністрації вищого рівня, інших суб'єктів владних повноважень, яким надано право скасовувати нормативно-правові акти. Підставами для скасування нормативно-правового акта є:

1) невідповідність на момент прийняття (видання) нормативно-правового акта або його окремих положень Конституції України (за винятком нормативно-правових актів, стосовно яких питання конституційності вирішується Конституційним Судом України);

2) невідповідність на момент прийняття (видання) нормативно-правового акта або його окремих положень міжнародним договорам України;

3) невідповідність на момент прийняття (видання) нормативно-правового акта законам України;

4) невідповідність на момент прийняття (видання) нормативно-правового акта або його окремих положень нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу;

5) недоцільність або неефективність нормативно-правового акта у регулюванні певних суспільних відносин (частина двадцять статті 65).

Скасування акта органу місцевого самоврядування можна розглядати в залежності від контексту застосування цього терміну в правотворчій та правозастосовній діяльності. Передусім ідеться про одну із складових правового регламентування суспільних відносин, що змістовно входить до поняття «правове регулювання». Так, орган влади може встановлювати, змінювати, доповнювати та скасовувати правові норми, що регламентують правовідносини. З огляду на це, прийняття рішення про скасування акта можна розглядати як одну із форм реалізації нормотворчої функції органу влади, можливості приймати нормативні та інші акти.

В другому аспекті можливість скасування акта розглядатимемо як повноваження, тобто право органу скасовувати рішення іншого у визначеному законом порядку. Таке право зазвичай використовується законодавцем для встановлення організаційних відносин підзвітності та підконтрольності (наприклад, Президентом України та

*На сьогодні відсутнє загальнодержавне правове регулювання порядку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у прийнятті, зміні та скасуванні нормативно-правових актів. Проте спосіб діяльності владних установ у цій сфері має отримати законодавче закріплення, і, бажано, в спеціальному законі.*

Радою Міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями; Кабінетом Міністрів України і центральними органами виконавчої влади, а також місцевими державними адміністраціями; сільською, селищною, міською радою та її виконавчим комітетом; виконавчим комітетом та іншими виконавчими органами місцевої ради).

Як бачимо з норми законопроекту, скасування розглядається виключно як повноваження, тобто право органу щодо прийняття рішення про припинення дії нормативно-правового акта в часі. Такий підхід дає однозначну відповідь про неможливість прийняття рішення про скасування власних актів органами державної влади та місцевого самоврядування. Унеможливлення розгляду скасування як форми правового регулювання може призвести до ситуації, коли владна інституція буде позбавлена можливості самостійно приводити власні акти у відповідність до законодавства, оперативно реагувати на порушення, що вплинули на процес прийняття владного рішення. Наприклад, заборона місцевої ради скасовувати власні акти може поставити представницький орган у залежність від інших органів, позбавити певною мірою організаційної та правової самостійності в діяльності муніципальної влади.

Загальновизнаним напрямом діяльності органу влади є нормотворча функція, яка передбачає можливість встановлення норм права відповідним суб'єктом [6]. При цьому нормотворчість має триєдиний прояв: встановлення, зміна та скасування правових норм. Будь-яке правове регулювання пов'язане зі встановленням, зміною, доповненням і скасуванням норм права. Відповідно, не потрібно деталізувати конкретні дії щодо можливостей правового регулювання, адже таке вбачається недоцільним. Так, регламентуючи можливість для Верховної Ради України приймати закони, постанови та інші рішення (Президента України – укази і розпорядження; Кабінету Міністрів України – постанови і розпорядження), законодавець закріпив їх право і певну форму закріплення.

Вітчизняна практика ж діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування свідчить про різний підхід у визначенні способу скасування правовідносин з боку органу влади. В одних випадках приймається рішення про «втрату чинності», в інших – «скасувати», «викласти в іншій редакції», «призу-

пинити дію», «поновити дію». Регламентами цих установ встановлюються власні підходи і способи припинення правовідносин, як, наприклад, Регламентом Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року встановлена заборона щодо скасування прийнятих рішень після їх підписання Головою Верховної Ради України (стаття 48) [7].

Можливість скасування рішень інших органів є засобом контролю, що дає змогу вибудувати ієрархічні зв'язки підпорядкування і підконтрольності. Проте скасування обмежуються діями з припинення дії актів, і не тягне за собою можливість встановлювати правовідносини, що віднесено до компетенції органу, чиє рішення скасовується.

Більше того, законодавець закріплює можливість скасування актів органів державної влади та місцевого самоврядування не лише за органами, що перебувають між собою у відносинах підзвітності, підконтрольності та відповідальності. Кодексом адміністративного судочинства України передбачена можливість скасування актів органів місцевого самоврядування в разі визнання їх незаконними [8]. Однак, у випадку скасування рішення органом судової влади, на нашу думку, виникає певна суперечність. Основною функцією останніх є правосуддя, і результатом діяльності є вирішення питання про право. Наділення судів повноваженнями скасування актів органів державної влади та місцевого самоврядування можна розглядати як гарантію дієвості судової влади, хоча з позицій адміністрування суспільними відносинами виникає питання про втручання судів до компетенції інших органів влади. Судова інстанція, вирішуючи спір про право, повинна обмежуватися встановленням факту про законність (незаконність) рішення, що є предметом розгляду. Умовою виконання судового рішення має стати законодавче закріплення положення, що визнання акта незаконним має наслідком його нечинність.

Виходячи із зазначеного, можна зробити висновок про багатогранність проблеми стосовно можливості органу влади скасовувати власні акти. Передусім, скасування може розглядатися як форма реалізації нормотворчої функції, по-друге, повноваження органу влади з припинення владних рішень. Виходячи ж з характеристики нормативної властивості акта, доречним є постановка питання про можливість і необхідність скасування нор-

*Наділення судів повноваженнями скасування актів органів державної влади та місцевого самоврядування можна розглядати як гарантію дієвості судової влади, хоча з позицій адміністрування суспільними відносинами виникає питання про втручання судів до компетенції інших органів влади. Судова інстанція, вирішуючи спір про право, повинна обмежуватися встановленням факту про законність (незаконність) рішення, що є предметом розгляду.*

мативних та індивідуальних актів. І якщо стосовно нормативних актів є більш-менш ustalена практика та перспектива правового регулювання, припинення дії індивідуальних актів залишається найпроблемнішим питанням правозастосування сьогодення.

На нашу думку, законодавчому регулюванню підлягають також суспільні відносини щодо скасування індивідуальних (конкретних) актів. Верховна Рада України повинна враховувати той факт, що ненормативні акти можуть вичерпувати свою дію як одномоментно, так і розтягнутися в часі. При цьому законодавець має досить детально розкрити можливість скасування індивідуальних актів, оскільки використання такого права може призводити до зловживання наданим правом. Так, наприклад, рішення про призначення на посаду використовується одномоментно, і зняти особу з посади можна виключно шляхом прийняття рішення про це. Вилучати земельну ділянку необхідно шляхом прийняття відповідного рішення, а не через скасування рішення про виділення останньої, тощо.

Для правової держави є обов'язковим детальне регулювання відносин щодо дій правових актів. Право як результат діяльності держави, інструмент впливу на розвиток суспільних відносин повинно займати місце останнього. Інакше кажучи, правова система завжди має бути частиною суспільних регуляторів відповідної держави і суспільства, забезпечувати нормальний розвиток всіх її елементів. В іншому випадку, воно набиратиме властивостей самостійної системи, що виходить із-під впливу держа-

ви, і як результат – зміна цілей та завдань цього суспільного регулятора.

Відповідно, тривале за часом намагання законодавця регламентувати відносини щодо дії органів і посадових осіб у нормотворчій діяльності найближчим часом мають дійти свого логічного завершення. Закон України «Про нормативно-правові акти» окреслить сферу діяльності всіх публічних інституцій щодо реалізації нормотворчої функції. Стосовно ж теми цієї роботи, законодавець повинен детально встановити умови та порядок прийняття рішення про скасування і втрату чинності нормативно-правових актів, а також юридичні наслідки щодо таких рішень. Скасування, на відміну від втрати чинності, тягне за собою автоматичне припинення дії всіх інших рішень, що були прийняті на його основі.

Також потребує унормування діяльність із правозастосування, а саме – щодо індивідуальних актів. Необхідно концептуально обґрунтувати питання про дію в часі індивідуальних актів, а також можливості прийняття рішення про їх скасування. Розуміючи складність цього питання у форматі правового регулювання, можливим способом регламентування є встановлення певних обмежень, залежно від змісту відносин, що регулюються актом. З іншого боку, необхідно врахувати той факт, що в сучасних умовах державотворення існує велика кількість факторів, що впливають на процес прийняття рішення. Тому створення дієвих механізмів контролю за прийняттям і набранням чинності індивідуальних актів є також завданням зазначеного вище закону.

*Правова система завжди має бути частиною суспільних регуляторів відповідної держави і суспільства, забезпечувати нормальний розвиток всіх її елементів. В іншому випадку, воно набиратиме властивостей самостійної системи, що виходить із-під впливу держави, і як результат – зміна цілей та завдань цього суспільного регулятора.*

## Література

1. Див.: Борденюк В. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування // Право України. – 2004. – № 11. – С. 19.

2. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології / Монографія. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 160–166.

3. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) // Офіційний вісник України. – 1997. – № 27. – Ст. 155.

4. Див.: Окрему думку судді Конституційно-

го Суду України Бринцева В.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 85 Конституції України // <http://www.ccu.gov.ua>.

5. <http://portal.rada.gov.ua>.

6. Державне будівництво та місцеве самоврядування: Підручник / За ред. С. Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – С. 48.

7. Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 1–2, 3–4, Ст. 1.

8. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.