

УДК 342.4

*Овакімян М. А.**аспірант кафедри конституційного та міжнародного права НАВСУ*

СКАСУВАННЯ АКТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка питання. Представники громад сіл, селищ, міст з одного скликання у інше все більше характеризуються різноманіттям поглядів чи громадянських позицій, фаховістю чи навпаки, зацікавленістю, а іноді конфліктом інтересів, приватним інтересом, відповідальністю чи безвідповідальністю тощо. Але, строк повноважень громадських обранців не є вічним, та прийняті рішення одним скликанням ради не завжди підтримуються наступним скликанням, або ж громада розвивається та не завжди залишається вірною попереднім поглядам. Вищезазначене веде до необхідності перегляду рішень органу місцевого самоврядування, внесенню змін, а подекуди і скасуванню. І саме звертаючи увагу на скасування рішень органів місцевого самоврядування, постає питання, чи може орган місцевого самоврядування скасовувати те, що приймав, або те, що приймали попередники, колеги по попереднім скликанням.

Аналіз досліджень. Питанням нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування займалися наступні науковці у галузі права: В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Кузьменко, М. Тищенко, М. Петришина, А. Соколова та інші. Проте поза увагою цих вчених залишилася проблема скасування своїх рішень органами місцевого самоврядування.

© Овакімян М. А., 2017

© Національний університет «Острозька академія», 2017

-
- Скасування актів органів місцевого самоврядування / М. А. Овакімян // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 1(15) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17omaoms.pdf>.

Метою даної статті є дослідити та визнати право органів місцевого самоврядування на скасування власних прийнятих рішень.

Виклад основного матеріалу. Для дослідження цього питання необхідно навести чинні нормативно-правові акти та місцеві нормативно-правові акти, які і регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та представників громади в органах місцевого самоврядування, а саме, основним Законом є Конституція України, а профільним нормативно-правовим актом є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Також слід зазначити Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», на прикладі міста Києва можна зазначити Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» тощо. Підзаконними нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування є Регламент відповідної ради, також це може бути Статут територіальної громади, який є достатньо популярним в Україні, Положення про роботу внутрішніх органів, відділів, управлінь, що є структурними підрозділами органів місцевого самоврядування. Головним міжнародним актом у регулюванні відносин у сфері місцевого самоврядування є Європейська Хартія про місцеве самоврядування, а також слід зазначити про Рішення Конституційного суду України, яке у нашій темі є ключовим.

Навівши профільні нормативно-правові акти, повертаючись до теми скасування рішень органів місцевого самоврядування є потреба звернутись до профільного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який містить єдиний шлях скасування акту органу місцевого самоврядування – це судове провадження, адже на думку розробників вищезазначеного Закону лише рішення суду є підставою скасування рішення ради.

Основний Закон – Конституція України також має ряд статей, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування загалом, та

▪ Скасування актів органів місцевого самоврядування / М. А. Овакімян // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 1(15) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17omaoms.pdf>.

представників громади. Тож, частина друга статті 19 Конституції України зазначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

У розділі XI Конституції України (далі – КУ), що присвячений місцевому самоврядуванню, а саме у статті 140 зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Стаття 144 КУ характеризує громадських обранців, тобто до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради [1].

Щодо питання рішень органів місцевого самоврядування, КУ має профільну у цій сфері статтю 144, яка зазначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. А стаття 146 КУ підсумовує – інші питання організації місцевого самоврядування, формування,

▪ Скасування актів органів місцевого самоврядування / М. А. Овакімян // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 1(15) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17omaoms.pdf>.

діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [1].

Виходячи із наведеного вище можна зробити висновок, що скасовувати рішення рад можна виключно у судовому порядку, але, наголошуємо, що таке твердження ґрунтується на Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Коли національне законодавство не дає відповіді на проблемні питання, кожен юрист має практику звернення до міжнародних нормативних актів, ратифікованих Верховною Радою України відповідної сфери у пошуках відповіді. У піднятій даною науковою статтею темі є відповідь, яка частково сформульована ратифікованою Україною 15 липня 1997 Європейською Хартією місцевого самоврядування (далі – Хартія). Конституція України 1996 року закріпила основні правові принципи функціонування механізму організації влади, зафіксовані в хартії. 28 травня 1998 Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи ухвалив «Рекомендації з місцевої та регіональної демократії в Україні». Складний процес узгодження вітчизняного законодавства з положеннями Хартії триває і сьогодні [2].

Стаття 4 Хартії зазначає, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями *для спеціальних цілей відповідно до закону* [2].

Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином.

▪ Скасування актів органів місцевого самоврядування / М. А. Овакімян // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 1(15) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17omaoms.pdf>.

Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Тож, Хартія певним чином дає надію можливості скасування рішень органами місцевого самоврядування, але дещо уточнює: *«для спеціальних цілей відповідно до закону»* [2].

Тобто, мається на увазі, що спеціальний чи профільний нормативно-правовий акт, може передбачати право органів місцевого самоврядування скасовувати прийняті ними рішення, але у сфері, яку регулює. Наприклад, у статті 11 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» органу місцевого самоврядування надано право за його ж ініціативою переглянути, зупинити дію та скасувати власний регуляторний акт. Згідно пункту 11 статті 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» органи місцевого самоврядування у місячний строк повинні усунути виявлені Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини порушення прав і

▪ Скасування актів органів місцевого самоврядування / М. А. Овакімян // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 1(15) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17omaoms.pdf>.

свобод людини і громадянина, тобто скасувати або змінити свої рішення [6].

Продовжуючи далі, слід зазначити, що у статті 6 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначено право органів місцевого самоврядування привести у відповідність із законодавством прийняті ними рішення з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель – скасувати власноруч прийняті положення [6]. Та є ще декілька законодавчих актів у сфері землекористування та містобудування, що також дають можливість радам подавати проекти рішень та приймати рішення щодо скасування тих чи інших положень.

Але найінформативнішим та найефективнішим правовим регулятором відносин у сфері скасування органами місцевого самоврядування власно прийнятих рішень є Рішення Конституційного суду України (далі – Рішення КСУ) у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої; статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 (Справа № 1-9/2009) [6].

Вищезазначене Рішення КСУ тлумачить питання скасування органами місцевого самоврядування власно прийнятих рішень, а саме: «зі змісту частини другої статті 144 Конституції України та частини десятої статті 59 Закону вбачається, що рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними з ініціативи заінтересованих осіб судом загальної юрисдикції, тобто в судовому порядку, однак, як вважає Конституційний Суд України, це не позбавляє орган місцевого самоврядування права за

▪ Скасування актів органів місцевого самоврядування / М. А. Овакімян // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 1(15) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17omaoms.pdf>.

власною ініціативою або ініціативою інших заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийнятий ним правовий акт (у тому числі і з мотивів невідповідності Конституції чи законам України)» [6].

Але, так само Конституційний Суд України зазначає, що в Конституції України закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, тому органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами і не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами [6].

Тобто, виходячи із положень Рішення КСУ можна зазначити, що органи місцевого самоврядування можуть скасовувати прийняті ним рішення, якщо такі рішення не несуть індивідуального характеру, що породжує відносини органу місцевого самоврядування з громадянином – так звані акти одноразового застосування.

Враховуючи вищезазначене у цій статті, необхідність у внесенні змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підтверджено, адже заборона Закону скасовувати органами місцевого самоврядування власно прийнятих рішень передбачена Рішенням КСУ як право органів місцевого самоврядування, окрім актів індивідуального характеру.

Висновки. Орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, в межах

▪ Скасування актів органів місцевого самоврядування / М. А. Овакімян // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 1(15) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17omaoms.pdf>.

повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року, зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 1 лютого 2011 року № 2952-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.

▪ Скасування актів органів місцевого самоврядування / М. А. Овакімян // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 1(15) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17omaoms.pdf>.

Овакімян М. А.

Скасування актів органів місцевого самоврядування

У даній статті розкриті питання скасування актів органів місцевого самоврядування. Доведено, що органи місцевого самоврядування, які шляхом голосування депутатів приймають рішення, так само можуть їх скасовувати. На основі аналізу нормативно-правових актів зазначено, які з актів місцевого самоврядування не можуть скасовуватись шляхом голосування депутатів відповідного органу.

Ключові слова: акти органів місцевого самоврядування, рішення місцевої ради, скасування актів місцевого самоврядування, акти індивідуальної дії, заборона скасування актів органами місцевого самоврядування.

Овакімян М. А.

Отмена актов органов местного самоуправления

В данной статье раскрыты вопросы отмены актов органов местного самоуправления. Доказано, что органы местного самоуправления, путем голосования депутатов принимают решения, так же могут их отменять. На основе анализа нормативно-правовых актов указано, какие из актов местного самоуправления не могут отменяться путем голосования депутатов соответствующего органа.

Ключевые слова: Акты органов местного самоуправления, решение местного совета, отмена актов местного самоуправления, акты индивидуального действия, запрет отмены актов органами местного самоуправления.

▪ Скасування актів органів місцевого самоврядування / М. А. Овакімян // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 1(15) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17omaoms.pdf>.

Ovakimyan M. A.

The abolition of local government acts

This article revealed issues repeal acts of local government. Proved that local governments who vote by MPs make decisions can also cancel them. Based on the analysis of regulations stated that the acts of local government may not be undermined by a vote of deputies relevant body.

Key words: acts of local authorities, local council decisions, the abolition of local government acts, acts of individual action, the ban repeal acts of local authorities.

-
- Скасування актів органів місцевого самоврядування / М. А. Овакімян // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 1(15) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17omaoms.pdf>.