

УДК 340.113.2

ОСОБЛИВОСТІ НАБРАННЯ ЧИННОСТІ ПРАВАЗАСТОСОВНИМИ АКТАМИ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Юлія НАЗАРУК,
аспірант

Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

АНОТАЦІЯ

У дослідженні розглянуто основні принципи набрання чинності правозастосовними актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Розмежовано такі поняття, як «набрання чинності», «набуття чинності» та «вступ в силу» правозастосовних актів. Проаналізовано ці визначення в контексті судової практики України. Розглянуто питання щодо важливості доведення до відома населення (адресата) правозастосовних актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Ключові слова: правозастосовний акт, акт індивідуальної дії, набрання чинності правозастосовного акта, введення в дію правозастосовного акта, акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

PECULIARITIES OF THE ENACTMENT BY LAW ENFORCEMENT ACTS OF ORGANS AND OFFICIALS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Yuliia NAZARUK,

Postgraduate Student of Lesya Ukrainka East European University

SUMMARY

In the article we analyze the main principles of becoming valid of law-enforcement act of local self-government officials. Also in this research we made difference between definitions like “becoming valid”, “entry into force” etc. The author considered these definitions in the context of jurisprudence. Then, as a conclusion the author highlights on the importance of disclosure of law-enforcement acts.

Key words: law-enforcement act, act of individual action, becoming valid of law-enforcement act, acts of local self-government officials.

Постановка проблеми. Різноманітність і багатогранність підходів до розуміння специфіки правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування насамперед породжують доволі багато спірних питань і дискусій.

Актуальність теми дослідження. Ця проблематика достатньо висвітлюється в наукових працях, обговорюється на конференціях тощо. Однак на сьогоднішній день можна стверджувати, що єдиної доктринальної позиції правники із цього питання не дотримуються. Такий багатогранний підхід до цієї тематики створює низку суміжних проблем у сфері застосування закону як у теоретичному, так і в практичному аспектах.

Стан дослідження. Зокрема, питання щодо набуття чинності чи введення в дію нормативно-правових актів неодноразово посідало чільне місце в наукових працях О. Пушняка, С. Алексєєва, А. Папірної, В. Тимошука, Ю. Ведернікова й інших. Водночас варто зауважити, що й тема чинності правозастосовних актів в Україні порушувалася неодноразово, але, на нашу думку, досліджена доволі поверхово.

Мета й завдання статті – розглянути основні принципи набрання чинності правозастосовними актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування; розмежувати такі поняття, як «набрання чинності», «набуття чинності» та «вступ в силу» правозастосовних актів; проаналізувати ці визначення в контексті судової практики України.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає Ю. Шпак, відсутність ґрунтовних спеціалізованих досліджень нормотворчості органів місцевого самоврядування негатив-

но позначається на практичній діяльності муніципальних структур і якості прийнятих ними нормативно-правових актів. Крім того, участь членів територіальних громад у нормотворчому процесі знаходиться на неприпустимо низькому рівні, що призводить до невідомості муніципальних актів, які не відображають основних місцевих потреб [7, с. 12].

Сучасні процеси реформування в Україні, спрямовані на створення громадянського суспільства, побудову соціальної, правової держави, подолання корупції та підвищення добробуту населення, зумовлюють необхідність вирішення низки проблем, зокрема зміцнення правопорядку, законності, захисту прав і свобод громадян, підвищення рівня правосвідомості й правової культури, подолання правового нігілізму тощо, вирішення яких значною мірою буде залежати від якості правозастосовної діяльності державних органів і посадових осіб [3, с. 36].

У науковій літературі поряд із поняттям «правозастосовний акт» доволі часто як синоніми використовуються такі поняття, як індивідуально-правовий акт, адміністративний акт, акт застосування норм права, рішення індивідуального характеру тощо.

Тому, розпочинаючи дослідження, вважаємо, що необхідно виходити, передусім із визначення поняття правозастосовного акта. Досить влучне розуміння цього поняття, на нашу думку, дав С. Рабінович, а саме: індивідуально-правові акти публічної влади є рішеннями індивідуальної дії, що мають на меті реалізацію її завдань, функцій і повноважень і спрямовані на застосування норм права.

При цьому юридична практика виходить із того, що рішення-акти повинні мати форму офіційного письмового документа. Як зауважує С. Рабінович, цей підхід дає змогу розрізнити рішення, дії та бездіяльність публічної влади як самостійні предмети оскарження [6, с. 169].

Окремо, вважаємо, варто наголосити на тому, що проблематику виокремлення термінів «набрання чинності», «набуття чинності» та «вступ у силу» правозастосовних актів доктринально досліджено майже не було, лише в певних суміжних роботах науковці поверхово порушували це питання. У зв'язку з цим пропонуємо такий варіант: провести дослідження в межах порівняння основних правил, що стосуються нормативно-правових актів загалом разом із правозастосовними актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Процедура прийняття адміністративних актів тісно пов'язана з проблематикою їх чинності, адже саме з набуттям чинності адміністративним актом стає можливою реалізація передбачених у ньому прав, свобод і законних інтересів особи, виконання обов'язків. Зрештою, адміністративне провадження, будучи спрямованим на прийняття адміністративного акта, фактично стає результативним лише з моменту набуття адміністративним актом чинності. Крім того, існують різноманітні «ускладнення» провадження, пов'язані з оскарженням адміністративного акта, його переглядом за ініціативою адміністративного органу тощо. Саме тому є важливим чітко визначення моменту й порядку набрання чинності адміністративним актом, моменту припинення його дії, умов і порядку перегляду адміністративного акта [5, с. 153].

Законодавством України для різних форм нормативно-правових актів установлені різні правила щодо порядку набуття чинності. Відповідно, різняться законодавчо встановлені способи визначення моменту введення в дію актів [3, с. 749].

Систематично на практиці виникають певні колізії та неточності в частині визначення чинності того чи іншого правозастосовного акта, визначення напрямів його дії тощо. Варто звернути увагу на те, що це питання як не досліджено в науці, так і не вирішено законодавчо.

Як зазначає С. Рабінович, поняття чинності правозастосовного акта є багатозначним, оскільки може відображати: а) його відповідність вимогам закону; б) зумовлену такою відповідністю потенційну здатність акта породжувати певні юридичні наслідки; в) його регулятивний вплив на поведінку суб'єктів, актуальну юридичну дію [6, с. 170].

За загальноновизнаним правилом, усі нормативні акти мають певні часові, територіальні межі свого існування й дії, а також поширюються на визначене коло осіб.

Традиційно моментом вступу в законну силу вважається календарна дата, з якої всі суб'єкти права (органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, інші фізичні та юридичні особи тощо) повинні керуватися ним, виконувати його приписи й додержуватись його приписів [1, с. 292].

У свою чергу, у сучасному українському законодавстві щодо набуття чинності правозастосовних актів застосовується основоположний принцип, за яким акти набувають чинності з моменту їх прийняття. Однак варто зважати, що з будь-якого правила існують певні винятки. Якщо розглядати правозастосовні акти в контексті правозастосовної діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, ці винятки містяться, зокрема, у Законі України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [9].

У Конституції України порядок набрання чинності нормативними актами викладено лише в загальних рисах. Зокрема, в ч. 2 ст. 57 Конституції України вказано, що закони

та інші нормативно-правові акти, які визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними, що свідчить про те, що в Конституції є пряма вказівка на необхідність прийняття із цього питання спеціального закону [8]. На жаль, сьогодні в Україні такого закону ще немає. Зараз із цього питання діють Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів і набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97 [10] та Указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 тощо [11].

Для позначення початкового моменту дії нормативних актів у законодавстві вжито такі терміни, як «набрання чинності», «набуття чинності», «введення в дію», «вступ в дію». Усі ці терміни містяться й у тексті Конституції України. Конституційний Суд України в одному зі своїх рішень указав, що вжиті в тексті Основного Закону терміни «набрання чинності» й «набуття чинності» є синонімами. Конституційний Суд України зазначив: «Обидва вони означають, що відповідні нормативні правові акти вступили в силу» [2, с. 4].

Власне, в спеціальну законі, який регулює специфіку правовідносин у межах місцевого самоврядування, встановлено такі правові норми.

Відповідно до ч. 5 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк уведення цих рішень у дію. Водночас пробілом у законодавстві залишається момент набуття чинності іншими актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які містять норми права. Це насамперед рішення виконавчих органів місцевого самоврядування, а також, хоча швидше як виняток (оскільки це в основному ненормативні акти), накази керівників указаних виконавчих органів, розпорядження відповідних голів. Якщо вони визначають права й обов'язки громадян, то на підставі ст. 57 Конституції України передумовою їх чинності обов'язково має бути доведення до відома адресатів [9].

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) ради, а також їх виконавчі комітети в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою (виконавчим комітетом) не встановлено більш пізній строк уведення цих рішень у дію.

Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

О. Пушняк у дослідженні вказує, що початковою точкою темпоральної календарної дії нормативно-правового акта є момент набрання (набуття) ним чинності, на позначення якого використовується такий термін, як «уведення в дію». За цими термінами стоїть одне поняття, яке означає календарну дату, з якої починається відлік специфічного юридичного існування акта як «належного». Із цього моменту акт набуває юридичної сили, тобто розпочинається його нормативно-регулятивний вплив на суспільні відносини, що полягає в забезпечуванні державою формальній можливості використання або формальній необхідності виконання (дотримання) закріплених у ньому норм [3, с. 748]. Водночас О. Пушняк наводить приклади досліджень і правових позицій, у яких вищевказані терміни використовуються не як синоніми, і зазначає, що загалом це суперечить

як визнаним у юридичній науці поглядам, так і усталеній нормотворчій практиці [3, с. 749].

У свою чергу, Ю. Ведерніков та А. Папірна зазначають основні правила набрання чинності нормативно-правовими актами:

- з моменту прийняття;
- з моменту опублікування;
- з моменту, передбаченого в самому нормативно-правовому акті чи в супроводжувальному акті про порядок ведення цього нормативного акта в дію;
- після закінчення встановленого терміну після його опублікування (наприклад, для законів України це 10-денний строк, якщо в законі чи постанові про введення його в дію не вказано момент набрання законом чинності);
- з моменту фактичного отримання акта виконавцями (якщо нормативно-правовий акт не підлягає опублікуванню);
- з виникненням певних обставин (проголошення війни, надзвичайного стану тощо);
- з дати реєстрації (затвердження) нормативно-правового акта [10, с. 129–130].

Досить влучне узагальнення правових позицій щодо терміна «набуття чинності» в дослідженні робить Я. Дупай, а саме: О. Скакун зазначає, що нормативно-правовий акт (закон) набуває чинності після його опублікування (загальне правило); за всіх умов закон набирає чинності не раніше за дату опублікування. Аналогічну позицію займають М. Кельман та О. Мурашин, які, зокрема, зазначають, що якщо в самому законі встановлено інший варіант набуття ним чинності, наприклад, вказано конкретну дату, то саме він визначає дату набуття чинності закону. Водночас Я. Дупай погоджується з твердженнями В. Ковальського й І. Козінцева, що словосполучення «набуття чинності», «набрання чинності» є термінологічними дублерами та можуть мирно співіснувати без будь-якої диверсифікації, однак зазначає, що в законодавстві варто використовувати лише один із них [4, с. 41].

Така властивість правозастосовного акта, як набрання чинності, є однією з ключових, оскільки характеризує законну силу індивідуального акта загалом, що під час практичного застосування надзвичайно важливо. Сам факт набрання чинності правозастосовним актом може означати для конкретного суб'єкта правовідносин набуття певного правового становища, отримання певних прав чи обов'язків (рішення міської ради про виділення квартири багатодітній сім'ї) або ж, навпаки, означатиме втрату чи обмеження певних правових можливостей (рішення про знесення будинку як непридатного для проживання).

Доволі часто на практиці певні проблеми у правовій площині виникають саме через неузгодженість часових меж дії правозастосовних актів, зокрема, в межах територіальних громад, що, як правило, зводиться до вирішення спірних питань у суді. Уважаємо, що встановлення законодавцем на рівні Конституції та закону чітких правил щодо порядку набуття й утрати чинності правозастосовними актами полегшить правозастосовну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, розвантажить судову систему від адміністративних справ і справ про встановлення юридичного факту.

В. Тимошук також зазначає, що до питання щодо набуття чинності адміністративними актами дотепер традиційно застосовується загальне правило, за яким індивідуальні (ненормативні) акти набувають чинності з моменту їх прийняття. Цей принцип закріплений, наприклад, щодо індивідуальних актів Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій. Проте таке правило не зовсім підходить для регулювання відносин між публічною адміністрацією та приватними особами, адже в цьому разі

відкритими є проблеми правової визначеності як для адресатів таких актів, так і для заінтересованих осіб. Зокрема, необхідно брати до уваги, що адміністративний акт може бути негативним (несприятливим) для особи, і вона повинна якнайшвидше знати про прийняття такого акта й мати можливість його оскарження. Негативно треба оцінювати ситуацію, коли особа дізнається про прийнятий адміністративний акт одночасно з його виконанням. І саме така ситуація є можливою, якщо орган влади не має обов'язку своєчасно повідомляти особу про прийняття адміністративного акта. Також треба брати до уваги, що адміністративний акт може одночасно зачіпати права та законні інтереси кількох приватних осіб (наприклад, якщо йдеться про дозвіл на будівництво) і при цьому для однієї з них він може бути позитивним, а для іншої – негативним (несприятливим) [5, с. 154].

На підтвердження такої позиції доцільно згадати дослідження С. Рабіновича, в якому він звертає увагу на важливість принципу правової певності. По суті, автор наголошує на тому, що в широкому розумінні принцип правової певності проявляє себе не тільки в площині нормативно-правового регулювання, а на інших рівнях, зокрема у правозастосовній практиці, де найважливішим показником правової певності може слугувати вимога визначеності, стабільності індивідуальних правових актів [6, с. 168].

Загалом під час вивчення принципу правової певності С. Рабінович наводить реальні приклади судової практики. Автор зазначає, що легітимні очікування особи у відносинах із публічною адміністрацією неодноразово були предметом розгляду в Європейському суді з прав людини (рішення у справах «Федоренко проти України» від 1 червня 2006 р., «Україна-Тюмень проти України» від 22 листопада 2007 р., «Рисовський проти України» від 20 жовтня 2011 р.) [6, с. 169].

Тому під час доведення адміністративного акта до відома осіб, яких він стосується, варто враховувати, по-перше, те, що факт доведення адміністративного акта до відома особи повинен бути належним чином зафіксований, оскільки за наявності сумнівів факт і час доведення адміністративного акта до відома особи має доказуватися адміністративним органом. По-друге, несвоєчасне доведення адміністративного акта до відома адресата й заінтересованих осіб, як правило, має наслідком автоматичне продовження строку для оскарження адміністративного акта, тобто робить його більш «вразливим» [5, с. 156].

Висновки. Зважаючи на вищевикладене, можна резюмувати, що проблема набрання чинності правозастосовними актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною та важливою, оскільки на практиці безліч представників місцевої влади й громадян щодня стикаються з проблемами визначення дії того чи іншого акта застосування права.

Список використаної літератури:

1. Загальна теорія держави і права / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
2. Методичні рекомендації. Набрання чинності нормативно-правовими актами / Міністерство юстиції України. Головне територіальне управління юстиції в Івано-Франківській області. Івано-Франківськ, 2017. С. 8.
3. Пушняк О.В. Набрання чинності нормативно-правовими актами в Україні. Філософія права. 2010. № 4. С. 748–754.
4. Дупай Я.М. Деякі аспекти темпоральної дії нормативно-правових актів. Часопис Київського університету права. 2014. № 3. С. 40–44.
5. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

6. Рабінович С. Конституційні принципи правової певності і захисту легітимних очікувань у діяльності публічної влади. Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». 2014. № 60. С. 168–177.

7. Шпак Ю.А. Нормотворчість органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук: спец.12.0.01. Львів, 2016. 169 с.

8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

9. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

10. Про порядок офіційного обнародування нормативно-правових актів і набрання ними чинності: Указ Президента

України від 10 червня 1997 р. № 503/97. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/503/97>.

11. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/493/92>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Назарук Юлія Володимирівна – аспірант Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nazaruk Yuliia Volodymyrivna – Postgraduate Student of Lesya Ukrainka East European University

nazaruk-yulya@ukr.net

