

**Конституційний та реально-правовий механізм скасування
рішень органів місцевого самоврядування**

*Кіш М.М.
Студент 3-го курсу юридичного факультету
ДВНЗ «УжНУ»*

Проголошення України демократичною, соціальною та правовою державою, найвищою соціальною цінністю якої є людина, обумовлює

необхідність реформування конституційного законодавства, приведення його у відповідність з міжнародними нормами і стандартами.

Актуальність обраної тематики дослідження обумовлена конституційною прогалиною в належному регулюванні правового механізму скасування рішень органів місцевого самоврядування, що призводить до тотального порушення конституційних прав і свобод громадян та юридичних осіб, правового свавілля, порушення принципу розподілу державної влади^{xviii}, поєднання в одному органі законодавчої та судової влади, що є неприпустимим з позицій закріплених конституційних принципів та курсу нашої держави на європейські цінності.

Вітчизняні науковці не приділяють належної уваги даній актуальній для юридичної науки та практики теми. Зайняття пасивної позиції науковцями викликає труднощі як в теоретичному, так і в прикладному аспекті. Дослідженню даного питання в науковій літературі з позиції лише класифікації рішень органів місцевого самоврядування приділяли увагу такі вчені, як

В. Авер'янов, В. Бакуменко, А. Воронкова, Д. Керімов, В. Копилова, В. Костюк, А. Кузнецов, О. Лазор, М. Лесечко, В. Мамонова, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, Д. Новікова, О. Оболенський, П. Рабінович, О. Скакун, Ю. Тихомиров, В. Цветков, В. Шапіро, Ю. Шаров, Ю. Шемчушенко, та інші.

Частиною 2 ст.19 Конституції України встановлено, 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^{xviii}.

Так, ст.144 Конституції України визначено, 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^{xviii}.

Вказане конституційне положення знайшло своє відображення в ч.10 ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»^{xviii} (далі – Закон).

Водночас п.15 ч.1 ст.26 Закону до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради віднесено скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень. Аналогічне положення міститься і в ч.9 ст.59 Закону.

Також ч.1 ст.59 Закону встановлено, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень.

З огляду на викладене, Конституційний Суд України у своєму рішенні №7-рп/2009 від 16.04.2009 року 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)^{xviii} дійшов висновку про те, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію.

Конституційний Суд України, проаналізувавши конституційний принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3^{xviii}). Органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами (ст. 74 Закону).

Таким чином, органи місцевого самоврядування 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, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення.

Таким чином, ретельно дослідивши положення Основного Закону та інших нормативно-правових актів з вказаного питання можна дійти висновку, що органи місцевого самоврядування мають право скасовувати чи змінювати власні рішення, рішення виконавчого комітету та посадових осіб органів місцевого самоврядування, але виключно за умови, що таке рішення є нормативним.

Ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання, оскільки буде допущено порушення «гарантії стабільності суспільних відносин», тобто прав і свобод фізичних осіб та юридичних осіб, стосовно яких прийнято вказане рішення.

Однак, оскільки вказані положення не знайшли свого відображення ні в Конституції України, ні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в практиці реалізації місцевого самоврядування дані висновки Конституційного Суду України «не працюють» та призводять до порушення принципу рівноправності органів місцевого самоврядування, громадян та суб'єктів господарювання, імперативності та зміни, по суті, двохсторонніх відносин за схемою орган місцевого самоврядування ↔ громадянин чи орган

місцевого самоврядування ↔ суб'єкт господарювання в односторонньому порядку, що не відповідає проголошеним орієнтирам України на демократичну, соціальну й правову державу.

Так, упродовж лише поточного року в порядку адміністративного судочинства визнано протиправними та скасовано 825 рішень органів місцевого самоврядування про скасування власних рішень чи рішень виконавчого комітету^{xviii}.

Зокрема, 01.10.2014 року Центральний районний суд м. Миколаєва розглянув адміністративну справу за позовом громадянина А. до Миколаївської міської ради про визнання протиправним та скасування рішення Миколаївської міської ради № 39/24 від 25 квітня 2014 року «Про скасування п. 2.10 рішення Центрального районного виконавчого комітету Миколаївської міської ради від 24.03. 2002 року № 22»^{xviii}.

В судовому засіданні позивач пояснив, що протягом 24 років є власником будівель у м. Миколаїв. Пунктом 2.10 рішення Центрального районного виконавчого комітету Миколаївської міської ради №22 від 24.03.2002 року йому було оформлене право власності на дані приміщення. Однак, на вимогу сусіда позивача Миколаївська міська рада оспорюваним рішенням фактично скасувала його право власності на вищезазначені будівлі, що суттєво погіршує його становище та порушує його права.

Правова позиція Миколаївської міської ради полягала в тому, що міська рада, приймаючи оспорюване рішення діяла у відповідності до вимог чинного законодавства України, в межах повноважень, так як скасовувала рішення підлеглого органу з підстав його явної незаконності.

Так, дійсно, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяє юрисдикційними повноваженнями виключно відповідні ради, які мають право скасовувати акти виконавчих органів місцевого самоврядування, що суперечать законам та Конституції України (підпункт 15 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Водночас міською радою не враховано положення рішення Конституційного Суду України^{xviii}, що призвело до скасування даним органом місцевого самоврядування рішення райвиконкому саме як ненормативного правового акту органу місцевого самоврядування (адже таке рішення є виконаним і суб'єкт правовідносин - особа, прав якої воно прямо стосується, заперечує проти його зміни та скасування), що виходить за межі її повноважень та суперечить вимогам Закону.

Таким чином, під час прийняття оскаржуваного рішення Миколаївська міська рада втрутилася у виключну сферу судової влади, яка є конституційним гарантом прав людини і громадянина, що не може бути визнаним законним та обґрунтованим.

З огляду на викладене, судом визнано протиправним та скасовано рішення Миколаївської міської ради № 39\24 від 25 квітня 2014 року «Про

скасування п. 2.10 рішення Центрального районного виконавчого комітету Миколаївської міської ради від 24.03. 2002 року № 22».

Аналогічна правова позиція сформована і Верховним Судом України у постанові від 4 червня 2013 року у адміністративній справі №21-64а13^{xviii} за позовом громадянина Б. до Дачненської сільської ради Біляївського району Одеської області про скасування рішення сільради від 26.06.2007 №633-V «Про скасування рішень сесії Дачненської сільської ради від 13.02.2007 №389-V «Про надання дозволу на складання проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність громадянину Б. для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка)» та від 5.07.2001 №135-XXIII «Про надання земельних ділянок для будівництва і обслуговування житлових будинків та господарських будівель в с.Дачне» у частині виділення земельної ділянки площею 0,15 га громадянину Б». Також ВСУ доповнено цю правову позицію положенням про те, що орган місцевого самоврядування не може скасовувати власне рішення ненормативного характеру навіть на виконання документу реагування органів прокуратури.

Водночас при прийнятті Конституційним Судом України досліджуваного рішення^{xviii} суддею даного суду Кампом В.М. була висловлена окрема думка^{xviii}, що ненормативні акти органів місцевого самоврядування не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування інакше як у разі, коли цей орган наділений відповідно до Конституції і законів України юрисдикційними повноваженнями стосовно таких актів. В інших випадках скасування чи зміна органом місцевого самоврядування ненормативних правових актів, наприклад місцевою радою актів підконтрольних та підзвітних їй органів місцевого самоврядування, є логічним і конституційним (законним).

Не можна не погодитися з певними застереженнями з такою правовою позицією Кампа В.М., оскільки, дійсно, ч.4 ст.59 Закону передбачає, що рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Тобто, мова йде про зміну чи скасування, зокрема, й рішення ненормативного характеру органу місцевого самоврядування, яке не набрало чинності, тобто ще не породило права й обов'язки фізичним чи юридичним особам, не встигли ще виникнути будь-які правовідносини. Тому зміна чи скасування рішень вказаної категорії не призводить до порушень прав і свобод інших суб'єктів даних правовідносин.

Однак, такого законодавчого механізму не передбачено для підконтрольних та підзвітних відповідній місцевій раді органів місцевого самоврядування, рішення яких набирають законної сили після їх прийняття або у строк, вказаний у самому рішенні.

З огляду на викладене, рішення даної категорії одразу породжують певні правовідносини з взаємними правами і обов'язками, а тому втручання відповідної місцевої ради в процес їх виконання чи *post factum* шляхом зміни чи скасування є, щонайменше, протиправним.

Таким чином, проаналізувавши конституційний та реально-правовий механізм скасування рішень органів місцевого самоврядування, ми дійшли наступних висновків:

1. Всі рішення органів місцевого самоврядування, в тому числі виконавчого комітету, посадової особи органу місцевого самоврядування (наприклад, міський голова), слід розділити на дві незалежні одна від одної групи: нормативні та ненормативні.
2. Нормативні рішення органів місцевого самоврядування – це акти органів місцевого самоврядування, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово. Тобто дані акти пов'язані з нормотворчою діяльністю органів місцевого самоврядування.
3. Ненормативні рішення органів місцевого самоврядування – це акти органів місцевого самоврядування, які передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію. Таким чином, дані акти органів місцевого самоврядування пов'язані з правозастосовчою функцією органів місцевого самоврядування.
4. Орган місцевого самоврядування має право змінювати та скасовувати власні рішення, рішення виконкому та посадової особи органу місцевого самоврядування виключно, якщо таке рішення має нормативний характер або дане рішення ще не набрало законної сили. У випадку, якщо досліджуване рішення має ненормативний характер, зміни чи скасування даного акту мають стати предметом виключно судового розгляду.
5. З огляду на викладене, слід констатувати конституційну та законодавчу (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») прогалину щодо правового врегулювання механізму скасування рішень органів місцевого самоврядування, що призводить до суттєвого порушення прав та свобод громадян і юридичних осіб, правового свавілля органів місцевого самоврядування, що недопустимо в конституційній правовій державі.

Науковий керівник:

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.
3. Рішення Конституційного Суду України №7-рп/2009 від 16.04.2009 року 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) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.
4. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України 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) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/na07d710-09/paran2#n2>.
5. Єдиний державний реєстр судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.