

УДК 340.113.2

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.8.30>**Юлія Назарук,**

аспірант кафедри теорії та історії держави і права

Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ЧИННІСТЬ ПРАВОЗАСТОСОВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОСТОРІ

У статті розглянуто основні принципи територіальної чинності правозастосовних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Проаналізовано це питання в контексті чинного законодавства України та міжнародних норм. Розглянуто питання щодо важливості доведення до відома населення (адресата) правозастосовних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Надано визначення територіальному (просторовому) критерію чинності правозастосовних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування загалом та в Україні зокрема, а також охарактеризовано шляхи вирішення певних прогалин у законодавстві щодо визначення просторової чинності актів індивідуальної дії.

Варто зауважити, що близькими за правовою природою до правозастосовних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування вважаємо адміністративні акти, якими завершується розгляд та вирішення справи по суті. Саме тому нами було взято до уваги дослідження інших правників, які пропонують розглядати адміністративний акт як волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб.

Крім того, сьогодні доволі часто поза увагою залишають визначення питання критерію просторової чинності правозастосовного акта, оскільки більшості на перший погляд це питання видається доволі очевидним, однак з вказаним твердженням не можна повністю погодитися, саме тому в межах нашої статті ми проаналізували нормативне закріплення в Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року просторового критерію чинності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, його особливості та основні характеристики.

Ключові слова: територіальний принцип чинності, правозастосовний акт, чинність актів індивідуальної дії, акти органів місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Розвиток місцевого самоврядування в Україні передбачає децентралізацію влади, розширення можливостей для участі громадян в управлінні справами держави й суспільства, реалізацію права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Останнім часом наша держава намагається надати місцевому самоврядуванню можливість для реалізації безпосередніх потреб мешканців населених пунктів, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів, що є невіддільною рисою системи сучасного демократичного правління. Отже, правозастосовні акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб стають вагомим інструментом досягнення зазначеної мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід дійсно констатувати той факт, що питання чинності правозастосовних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування до цього часу не приділялася належна увага ані науковцями, ані законодавцем. Водночас, на

протипагу правозастосовним актам, питання щодо просторової чинності нормативно-правових актів неодноразово підіймалося в наукових працях О. Пушняка, С. Алексеєва, А. Папірної, В. Тимощука, Ю. Ведернікова тощо. Саме тому на основі аналогії з нормативно-правовими актами пропонуємо провести це дослідження.

Мета статті – надати визначення територіальному критерію чинності правозастосовних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування загалом та в Україні зокрема, а також охарактеризувати шляхи вирішення певних прогалин в законодавстві щодо визначення просторової чинності актів індивідуальної дії.

Виклад основного матеріалу. Варто зауважити, що будь-який правовий акт (нормативно-правовий, правоінтерпретаційний, правозастосовний) в контексті визначення чинності може характеризуватися за трьома ключовими параметрами своєї дії: просторовим, часовим та за колом осіб.

Сьогодні доволі часто поза увагою залишають визначення питання критерію просторової чинності правозастосовного акта, оскільки більшості на перший погляд це питання видається доволі очевидним. Так, зокрема, за загальним правилом, територіальний принцип чинності акта – це його здатність створювати юридичні наслідки на певній території.

Як вказується в літературі, всі нормативно-правові акти мають визначені часові та просторові межі свого існування і дії, а також поширення на певне коло осіб. Дія нормативно-правового акту в просторі пов'язана з поширенням його на територію всієї держави або на визначену його частину (Автономна Республіка Крим). Територія України включає в себе: земну територію, внутрішній водний простір, надра; територіальні води в межах 12 морських миль; повітряний простір у межах кордонів держави (на висоті до 35 кілометрів); території посольств і консульств; повітряні та морські судна військового і цивільного флоту, які перебувають у відкритому морі або в повітрі під прапором і гербом держави [7, с. 136–137].

Територіальні межі дії нормативно-правових актів закріплюють суверенітет держави і його юрисдикцію [7, с. 136–137].

Крім того, багато вчених-правників звертають увагу на те, що нормативно-правові акти діють за територіальним і екстериторіальним принципами.

Щодо конституційного закріплення питання чинності нормативно-правових актів, то слід виокремити положення ст. 57 Конституції України, яким встановлено, що кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Також варто згадати положення ст. 12 Конституції України – суверенітет України поширюється на всю її територію [1].

Як вказує О.О. Житний, у міжнародному праві під територією розуміють природні простори Землі (сухопутні й водні простори, морське дно, надра), повітряний простір, космічний простір, небесні тіла, штучні об'єкти й споруди (космічні апарати, стаціонарні морські платформи та інше) [8, с. 61]. Одночасно правник зауважує, що в науковій літературі доволі часто виокремлюють умовну територію держави («квазідержавну територію»), під цим терміном розуміють територію дипломатичних представництв держави за кордоном, торгові судна у відкритому морі, повітряні судна й космічні апарати під

прапором або знаком цієї держави, підводні трубопроводи й кабелі, надводні споруди у відкритому морі (над шельфом). Поміж цих об'єктів (які називаються також «плавуча», «літаюча», «космічна» територія тощо) розрізняють абсолютну (військові судна повсюдно прирівнюються до території певної держави) та відносну, або умовну, територію (наприклад, транспорт глави дипломатичного представництва) [8, с. 62]. Вважаємо, що дані положення доречно застосовувати до фактора територіальної чинності правозастосовних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки територія, на яку поширюється повноваження органів місцевого самоврядування, є складовою частиною території держави.

Щодо питання просторової чинності правозастосовних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, то для початку варто звернути увагу на положення до ч. 1 ст. 140 Розділу XI Конституції України, в якому 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].

Як вбачається із статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» № 452/97-ВР від 15.07.1997), 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. Крім того, наголошено на тому, що публічні повноваження зазвичай здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином [2].

Так, з огляду на ті завдання та сферу компетенції органів місцевого самоврядування, які визначені Хартією та Конституцією, дійсно можна стверджувати, що посадові особи місцевого самоврядування мають найбільш тісну взаємодію з громадянами в межах певної територіальної громади, тобто мають певні умовні територіальні межі для здійснення своєї діяльності. Оскільки органи та посадові особи місцевого самоврядування є суб'єктом владних повноважень, будь-які його дії повинні мати своє формальне вираження. І таке вираження повинно мати чітке визначення своєї чинності.

Близькими за правовою природою до правозастосовних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування вважаємо адміні-

стративні акти, якими завершується розгляд та вирішення справи по суті. В.П. Тимошук пропонує розглядати адміністративний акт як волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб [10, с. 33].

Своєю чергою О.О. Мандюк стверджує, що дія адміністративно-правових актів у просторі охоплює територію, на яку ця дія поширюється, але адресатом правових актів є не сама територія, а особи, які на ній знаходяться. Науковець зауважує, що цей параметр (межа) дії актів є більш актуальним для нормативно-правових актів, а не для індивідуальних, оскільки в індивідуальних актах зазвичай адресат чітко визначений у самому акті. Особливою ознакою індивідуальних адміністративних актів є їх індивідуальний характер, тобто спрямованість на вирішення конкретних питань адміністративної діяльності, а тому сфера дії цих актів за колом осіб та в просторі не є дискусійним питанням у науковій літературі [6, с. 109].

Однак з вказаним твердженням правника в межах діяльності місцевого самоврядування неможливо повністю погодитися, оскільки з огляду на сферу компетенції, на яку поширюються повноваження основних муніципальних структур відповідно до Розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (№ 280/97-ВР від 21 травня 1997 року), є вирішення питань, що стосуються виділення земельних ділянок, містобудування, виділення коштів тощо [4].

Крім того, слід наголосити, що у вищевказаних нормативно-правових актах, які безпосередньо регулюють діяльність місцевого самоврядування, визначена лише сфера його компетенції, однак питання чинності формального вираження цієї компетенції (правозастосовна діяльність – як спосіб вираження – правозастосовний акт) взагалі законодавцем не піднімалося.

Для прикладу можна навести положення ст. п. 12 ст. 11 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» (№ 3334-IV 12.01.2006), відповідно до якого сім'ї, які мають п'ятьох і більше дітей, та у разі народження у однієї жінки одночасно трьох і більше дітей, мають право позачергового отримання квартир або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення, за наявності в них права на отримання такого житла [9]. Так, на підставі рішення міської ради про виділення квартири багатодітній сім'ї суб'єкт певної територіальної громади набуває право на житло. Однак з огляду

на сферу компетенції та «територіальних» повноважень суб'єкта владних повноважень треба зважати, що житловий фонд соціального призначення визначається також певними територіальними межами та має закріплення до певної територіальної громади.

Отже, під територіальним (просторовим) критерієм дії правозастосовних актів органів та посадових осіб варто розуміти правову можливість суб'єкта владних повноважень в межах певного чітко окресленого простору здійснювати правозастосовну діяльність.

Висновки

Підсумовуючи, слід наголосити на тому, що суттєву прогалину у вітчизняному законодавстві становить відсутність формального врегулювання загальних постулатів чинності правозастосовних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Для правомірності та дієвості правозастосовної діяльності місцевого самоврядування, на нашу думку, є важливим комплексне встановлення чинності його актів, зокрема, вагомим є визначення меж дії такого акта в часі: від моменту вступу в дію до моменту припинення чинності, територіальний принцип (просторова дія), і безумовно, виходячи із ключової характеристики такого акту, є визначення суб'єкта, якому акт адресований. Залишення поза увагою будь-якого з трьох критеріїв чинності таких актів може бути підставою для скасування такого акту як незаконного в судовому порядку.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» № 452/97-ВР від 15.07.1997 ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-
5. ВР від 21.05.1997. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. 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.
7. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. канд. юрид. наук: спец.12.00.01 / Олексій Орестович Мандюк. Львів, 2017. 213 с.

8. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: унавчальний посібник. 3-тє вид., змін. й доп. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 247 с.

9. Житний О.О. Просторові аспекти чинності національного кримінального закону: деякі проблеми регламентації. *Вісник кримінологічної асоціації України*. № 3(11). 2015. С. 59–69.

10. Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» № 3334-IV від 12 січня 2006 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15>.

11. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. Київ: «Конус-Ю», 2010. 296 с.

In this article author made comprehensive study of the concept of the validity of law-enforcement acts of bodies and officials of local self-government. In addition, should admit, that one of the most important question about action of law and rules of law is installation theoretical and practical value it in Ukraine and abroad. That's why, first of all, we tried to explain the main territorial principles of validity of law-enforcement acts in time according to the direction of action and we tried to offer some ways to overcome collisions in the national law.

Should admit, that law-enforcement acts are so like administrative acts, which ending all case essentially. That's why, we tried to analyzed some another points, which consist most general principle about administrative acts. In this article we do research in our national law and in another side we do research in international law. In fact, you can see that some international principles are the same in Ukraine, and another is totally different.

Besides, today very often most of scientists adhere to an opinion that this problem isn't so actual in Ukraine. But we can't agree with that. That's why in this article we analyzed all legal principles of validity of law-enforcement acts according to the direction of their validity in Constitution of Ukraine and in European Charter of Local Self-Government of 15 October 1985. Therefore, the main point of this article is making one general principle of validity of law-enforcement acts according to the direction of their validity for our national law.

Key words: territorial principle of action, law enforcement act, action of acts of individual action, acts of organs of bodies and officials of local self-government.

