

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.2.8>

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ І ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ

Баран С.І.,
аспірант

юридичного факультету

Львівського національного університету ім. І. Франка

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-6069-4821>

e-mail: tat300@ukr.net

Баран С.І. Окремі аспекти регулювання процедури прийняття і оскарження нормативно-правових актів місцевих рад в Україні.

Дослідження цієї теми є важливим і актуальним у відповідності до багатьох причин. Так, ефективне та справедливе регулювання процедур прийняття та оскарження нормативно-правових актів на цьому рівні є критичним для забезпечення прав та інтересів громадян на практиці, а процеси децентралізації зумовлюють необхідність вивчення даної тематики саме через призму місцевих органів влади.

У статті використано такі методи дослідження як порівняння, аналіз, індукція та дедукція.

В ході дослідження отримано результати, що полягають у формуванні чіткого бачення нормативно-правових актів, якими регулюються процедури прийняття та оскарження нормативно-правових актів місцевих рад в Україні, виділено існуючі правові проблеми та запропоновано шляхи їх вирішення. Основними проблемами нормативно-правового регулювання досліджуваної тематики визначено недостатню чіткість дефініції поняття «нормативно-правовий акт» та звуження кола суб'єктів оскарження, порівняно із Конституцією. Урахування наведеного у даній статті сприятиме удосконаленню правового регулювання розглядуваної проблематики та подальшого застосування правових норм.

Дослідження обраної теми є важливим для розуміння та вирішення актуальних проблем в частині нормативно-правових основ функціонування місцевого самоврядування та забезпечення гарантій захисту прав громадян на місцевому рівні.

Додаткове дослідження цієї теми дозволяє глибше зрозуміти роль місцевого самоврядування у забезпеченні гармонійного функціонування суспільства та визначити можливі шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання. Зокрема, в контексті розгляду проблем недостатньої чіткості дефініції поняття «нормативно-правовий акт» та обмеження кола суб'єктів оскарження нормативно-правових актів, виявлені в даному дослідженні. Важливо підкреслити необхідність забезпечення прозорості правових процесів на місцевому рівні. Результати цього дослідження можуть служити основою для подальших реформ у сфері місцевого самоврядування та створення ефективних механізмів захисту прав громадян на місцевому рівні.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, рішення місцевої ради, оскарження, місцеве самоврядування.

Baran S. Some aspects of regulating the procedure for the adoption and appeal of normative legal acts of local councils in Ukraine.

Research on this topic is important and relevant for several reasons. Effective and fair regulation of procedures for the adoption and appeal of normative legal acts at this level is crucial for ensuring the rights and interests of citizens in practice. The alignment of national legal norms with international standards is key for the organic integration of Ukraine into the European legal system, and the processes of decentralization necessitate the study of this topic through the prism of local authorities.

The article uses such research methods as comparison, analysis, induction and deduction.

During the research, results were obtained, consisting of the formation of a clear and comprehensive vision of normative legal acts that regulate the procedures for the adoption and appeal of normative legal acts of local councils in Ukraine. Existing legal problems were highlighted, and solutions were proposed. The primary issue in the normative-legal regulation of the studied topic is the insufficient clarity in defining normative-legal acts and the narrowing of the range of subjects of appeal compared to the Constitution. Considering the points stated in this article will contribute to the improvement of the legal regulation of the discussed issues and the further application of legal norms.

The study of the chosen topic is crucial for understanding and addressing current problems in the regulatory and legal foundations of the functioning of local self-government and ensuring guarantees of the protection of citizens' rights at the local level.

Further research on this topic allows for a deeper understanding of the role of local self-government in ensuring the harmonious functioning of society and identifying possible ways to improve regulatory and legal frameworks. Specifically, in the context of addressing issues such as the lack of clarity in defining the concept of «regulatory and legal act» and restricting the scope of subjects for challenging regulatory and legal acts, as identified in this study, it is crucial to emphasize the need for transparency in legal processes at the local level. The findings of this research can serve as a foundation for subsequent reforms in the field of local self-government and the establishment of effective mechanisms for protecting citizens' rights at the local level.

Key words: normative legal act, decision of the local council, appeal, local government.

Постановка проблеми. Проблематика нормативно-правового регулювання досліджуваної тематики полягає у необхідності оцінки та встановлення шляхів удосконалення національного законодавства, яке визначає процедури прийняття та оскарження нормативно-правових актів місцевих рад в Україні. Зв'язок цієї проблеми із важливими науковими та практичними завданнями визначається через необхідність аналізу ефективності існуючих процедур прийняття та оскарження нормативно-правових актів місцевих рад, встановлення ступеня відповідності національних джерел регулювання досліджуваної тематики міжнародним стандартам у галузі місцевого самоврядування та правового захисту громадян, встановлення конкретних правових проблем у сфері прийняття та оскарження нормативно-правових актів і викладення рекомендацій щодо їх вирішення. Комплексний підхід в ході дослідження тематики цієї статті дасть змогу відповісти на ряд викликів, що постають і із наведених практичних, наукових завдань.

Стан опрацювання цієї проблематики. Тематика даного дослідження періодично стає предметом дослідження науковців в Україні. Наприклад, цікавими є напрацювання представниці Університету митної справи та фінансів Л.Є Букіної, які викладені у статті «Деякі аспекти оскарження нормативно-правових актів в порядку адміністративного судочинства» [1, с. 454]. У цій статті висвітлено окремі аспекти провадження щодо оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві. Також варто звернути увагу на науковий доробок кандидата юридичних наук О.В. Цельєва, зокрема, на викладене у статті «Право на оскарження рішень органів публічної влади та їхніх посадових осіб як складова верховенства права» [2, с. 72]. У цій статті розглянуто адміністративну юстицію як провідний засіб захисту прав людини від неправомірних дій і рішень органів влади. Цікавою для даного дослідження є позиція науковця В.О. Хоменко, із якою можна ознайомитись у статті «Процедура прийняття нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування» [3, с. 144]. У цій статті, серед іншого, розглянуто стадії прийняття нормативних актів та визначені їх недоліки.

На міжнародному рівні обрана тематика не досліджувалась, адже безпосередньо стосується національного права України.

Мета даного дослідження полягає в оцінці якості нормативно-правового регулювання процедур прийняття та оскарження нормативно-правових актів місцевих рад в Україні, у формуванні пропозицій шляхів вдосконалення цього механізму.

Дослідження нормативно-правових джерел регулювання процедур прийняття та оскарження нормативно-правових актів місцевих рад включає ряд конкретних завдань, спрямованих на вивчення та аналіз цієї проблематики, наприклад, аналіз законодавства та наукової літератури, виявлення проблем та недоліків, розробка рекомендацій.

Виклад основного матеріалу. Оскарження нормативно-правових актів є однією з найважливіших категорій справ, які підлягають розгляду в адміністративних судах, що обумовлено «над-

звичайно великим ступенем впливу результатів розгляду судом таких справ на систему правового регулювання та суспільство в цілому» та відповідно мають «підвищений соціальний ефект». [1, с. 455]

Відповідно до статті 7 Конституції, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [4]. Згідно до статті 19 Основного Закону, 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 [4]. У відповідності до статті 55 Конституції, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [4]. Згідно з статті 144 Конституції України, 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 [4].

У попередньому абзаці перелічено далеко не всі конституційні положення, присвячені місцевому самоврядуванню та його функціонуванню. Проте, навіть із наведеного можна зробити наступні висновки: 1) функціонування місцевого самоврядування в Україні є конституційно гарантованим, 2) посадові особи місцевого самоврядування діють за принципом «дозволено виключно те, що передбачено законом», 3) право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів чи посадових осіб місцевого самоврядування є конституційним, 4) завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування шкода відшкодовується за рахунок держави, 5) рішення органів місцевого самоврядування є обов'язковими до виконання і їх дію може бути припинено тільки у визначеному законом порядку. Отже, на найвищому рівні – конституційному, закладено підвалини для оскарження нормативно-правових актів місцевої ради.

Правова визначеність процедури оскарження надає людині можливість ефективно нею скористатися, що призводить до запуску контрольного механізму держави за діяльністю своїх органів та їхніх посадових осіб [2, с. 73].

Звертаючись до більш спеціального законодавства, вважаємо, що вагому увагу має бути приділено Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Саме КАС України подає визначення поняття нормативно-правовий акт, себто – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [5]. Така дефініція дає змогу зрозуміти про судові справи із оскарження яких саме рішень місцевої ради йде мова: акти ради, що встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) певні правила поведінки, що характеризуються тривалим строком дії і застосовуються понад один раз. Втім, на жаль, на практиці виникають випадки, коли суб'єкти невірно встановлюють природу правового акту місцевої ради і оскаржують індивідуальний акт, як нормативний і навпаки. Попри наявність широкого спектру судової практики, що станом на 2024 рік тлумачить відмінності між ними, своєрідна плутанина у цій сфері все ж наявна, а отже, дана дефініція потребує удосконалення.

У статті 5 КАС України кожній особі гарантується можливість звернення до суду про визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень, якщо така вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси [5]. Бачимо, що способом захисту у таких позовах буде саме визнання нормативно-правового акту місцевої ради (далі – н.п.а. ради) протиправним та нечинним. На нашу думку, то тут має місце логічна закономірність: встановивши протиправність – маємо підставу для визнання нечинним.

Щодо більш процесуальних аспектів, то КАС України визначає, що справи у спорах щодо оскарження нормативно-правових актів розглядаються виключно за правилами загального позовного провадження, крім випадків оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині. Видається, що ця вимога свідчить про серйозність таких справ і необхідність особливо відповідального підходу до їх розгляду. Важливо, що на розгляд таких справ поширюється юрисдикція адміністративних судів. У разі скасування нормативно-правового акту суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду, більше того, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нор-

мативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині.

В частині суб'єкта оскарження, визначеного КАС України, на наше переконання, міститься певна невідповідність між його положеннями і конституційними гарантіями. КАС України, як згадувалось, називає дві категорії осіб, що можуть оскаржувати н.п.а. ради: 1) особа, стосовно якої такий акт застосовано чи 2) учасники правовідносин, де його буде застосовано. Конституція ж вказує на те, що право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування належить кожній особі, без жодних уточнень і додаткових вимог. На нашу думку, в цій частині, положення КАС України звужують конституційне коло суб'єктів необґрунтовано. Адже громадський контроль за належною якістю актів рад є фундаментальною запорукою їх правомірності, відповідності правам людини та громадянина, а отже, має бути доступним дійсно кожній особі.

Аналізуючи встановлені в КАС України особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування нами виділено таке: 1) суб'єктом оскарження є особа, стосовно якої такий акт застосовано чи учасники правовідносин, де його буде застосовано, 2) оскарження може бути здійснено протягом усього строку чинності н.п.а., 3) місцева рада, проти якої подано такий позов має опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений, 4) протиправним та нечинним н.п.а. може бути як в цілому, так і в частині, 5) в ході розгляду справи про оскарження н.п.а., за визначених в КАС України умов, протиправними та нечинними може бути визнано і інші н.п.а. тієї ж місцевої ради, 6) рішення у таких справах оскаржується у загальному порядку.

КАС України визначає і наслідки визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним вказуючи: «Резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили. Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду. Позов про оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині, розглядається судом за правилами спрощеного позовного провадження» [5]. Тут важливо наголосити, що рішення суду про визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним не має зворотної дії в часі, а отже, не впливає на акти чи рішення, прийняті до такого визнання.

Що стосується положень *Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»*, то вони теж закріплюють поширення на місцеві ради принципу «дозволено виключно те, що передбачено законом». Стаття 59 даного закону вказує, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень [6]. Також, визначає порядок їх прийняття. А відповідно до частини 10 статті 59 цього закону акти місцевої ради з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку [6].

Процедура прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування складається із певних стадій, до яких належать ініціювання та підготовка проекту нормативного акта; розгляд та прийняття нормативного акта; реєстрація нормативного акта; оприлюднення нормативного акта. [3, с. 147]

При цьому в ході здійснення аналізу специфіки нормативно-правового регулювання процедури оскарження нормативно-правових актів конкретної місцевої ради, радимо звертати увагу на таке: 1) наявність спеціального нормативно-правового регулювання, яке стосується обраної адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, щодо Київської міської ради варто звернути увагу на Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ»), 2) дослідити статут відповідного міста чи громади (за наявності), 3) проаналізувати чинний регламент відповідної місцевої ради.

Такий підхід дозволить комплексно, повно та ефективно оцінити повному нормативно-правового регулювання оскарження нормативно-правових актів безпосередньо обраної місцевої ради.

Висновки. Основи прийняття нормативно-правових актів місцевих рад, їх легітимності і гарантії прав громадян на їх оскарження закріплені на рівні Конституції, що є важливою правовою гарантією. Що стосується врегулювання процесуальних аспектів КАС України, то хочеться підкреслити достатню якість такого регулювання. Зауваження викликає лише два аспекти: недостатня чіткість дефініції нормативно-правового акта та звуження кола суб'єктів оскарження,

відносно із Конституцією. У зв'язку із цим, видається доцільним удосконалення норми про те, що нормативно-правові акти рад приймаються у формі рішень. Адже, на практиці, не всі н.п.а. рад приймаються у такій формі і не всі рішення рад є н.п.а., що вносить плутанину у подальше правозастосування, в тому числі – у судову практику.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бакуліна Л.Є. Деякі аспекти оскарження нормативно-правових актів в порядку адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 454–456. URL: http://lsej.org.ua/4_2020/111.pdf (дата звернення: 30.01.2024).
2. Цельєв О.В. Право на оскарження рішень органів публічної влади та їхніх посадових осіб як складова верховенства права. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Том 200. С. 72–79. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/dd948cc4-b4e5-4e51-9853-081880346fbf/content> (дата звернення: 30.01.2024).
3. Хоменко О.В. Процедура прийняття нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Випуск 34. Том 2. С. 144–147. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/14936/1/ПРОЦЕДУРА%20ПРИЙНЯТТЯ%20НОРМАТИВНИХ%20АКТІВ.pdf> (дата звернення: 29.01.2024).
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. (дата звернення: 31.01.2024).
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 31.01.2024).
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закону України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-вр> (дата звернення: 31.01.2024).