



жим военного stanu» від 06.04.2000 р. № 1647-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.

10. Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 р. № 791а-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

11. Закон України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996 р. № 93/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 19. – Ст. 80.

12. Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» від 16.07.1999 р. № 991-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 40. – Ст. 363.

13. Пацурківський Ю. П. Правовий режим майна суб'єктів підприємницької діяльності. – Чернівці : Рута, 2001. – 248 с.

14. Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 2001. – 1272 с.

15. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. – М. : НОРМА, 2002.

16. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 7 «Основні засоби» від 27.04.2000 р. № 92 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 21. – Ст. 871.

17. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності» від 07.02.2013 р. № 73 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 19. – Ст. 665.

18. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку» від 18.10.1999 р. № 242 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 44. – Стор. 229.

19. Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23.09.1997 р. № 540/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 50. – Ст. 302.

20. Большой юридический словарь / Автор и составитель А. Б. Борисов. – М. : Книжный мир, 2010. – 848 с.

ОСОБЕННОСТИ ВСТУПЛЕНИЯ И ПОТЕРИ СИЛЫ РАСПОРЯЖЕНИЙ ГЛАВ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ В УКРАИНЕ

Я. БУРЯК,
аспирант кафедры теории и философии права юридического факультета
Львовского национального университета имени Ивана Франко

SUMMARY

The article discusses the entry into force of the acts of local state administrations. We give the distinction between «time signature» and «the effective date». We investigate the effect of acts of local state administrations, regulatory and non-normative nature. Highlights the cases of entry into force of these regulations and the loss of reason void. The author of the analysis of the current legislation of Ukraine and direct acts of local state administrations prompted additional grounds lapse acts of local state administrations. Based on the analysis and study of this subject by the author proposed to amend the current legislation of Ukraine.

Key words: regulations, non-normative acts, performance acts, grounds lapse.

* * *

В статье рассматривается вопрос вступления в силу актов местных государственных администраций. Предоставляется разграничение понятий «момент подписания» и «момент вступления в силу». Исследуется действие актов местных государственных администраций нормативного и ненормативного характера. Освещаются случаи вступления этих актов в силу и основания утраты ими юридической силы. Автором при анализе действующего законодательства Украины и непосредственно актов местных государственных администраций предложено ввести дополнительные основания прекращения действия актами местных государственных администраций. В ходе анализа и исследований данной тематики предлагается автором внести изменения в действующее законодательство Украины.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, ненормативные акты, действие актов, основания прекращения действия.

Постановка проблемы. В процессе деятельности местные государственные администрации издают акты (распоряжения) локального характера, регулирующие общественные отношения в пределах определенной административно-территориальной единицы. Обилие актов местных администраций, принятых в пределах их полномочий, вызывает достаточно большой интерес с точки зрения теории права и требует более глубоких исследований правовой природы этих актов в науке.

Следует отметить, что украинское законодательство до сих пор не имеет ответа на вопрос о действии актов местных государственных администраций, в частности это касается и вопроса о начале и прекращении их действия.

Чтобы выяснить поставленные вопросы, необходимо обращаться к различным по своей силе актам, отдельные нормы которых и призваны ликвидировать обозначенные проблемы. Однако в законодательных актах не всегда найдется однозначный ответ по вопросу силы распоряжений глав местных государственных администраций. В связи с чем возникает необходимость в дополнительных теоретических исследованиях.

Анализ исследований и публикаций. Вопросы действия нормативно-правовых актов исследовались украинскими и зарубежными учеными, в частности С. С. Алексеевым, В. В. Лазаревым, М. М. Марченко, П. Н. Рабиновичем, А. Ф. Скакун, Л. А. Луць и многими другими.

Однако данные исследования касались общих аспектов действия нормативно-правовых актов, но не характеризовали отдельно вопрос действия актов местных государственных администраций.

Целью данной статьи является исследование особенностей начала дей-



ствия и прекращения актов местных государственных администраций.

Изложение основного материала.

В соответствии со ст. 41 Закона Украины «О местных государственных администрациях» акты местных государственных администраций ненормативного характера, принятые в пределах их полномочий, вступают в силу с момента их принятия, если самими актами не установлен более поздний срок введения их в действие. Эти акты доводятся до их исполнителей, а при необходимости – акт обнародуется.

Нормативно-правовые акты местных государственных администраций подлежат государственной регистрации в соответствующих органах юстиции в установленном органе порядке и вступают в силу с момента их регистрации, если самими актами не установлен более поздний срок введения их в действие.

Нормативно-правовые акты местных государственных администраций, которые касаются прав и обязанностей граждан или имеют общий характер, подлежат обнародованию и вступают в силу с момента их обнародования, если самими актами не установлен более поздний срок введения их в действие [1].

Следует отметить, что большинство исследователей в теории права понятие действия нормативно-правовых актов определяют как порождение ими тех юридических последствий, которые предусмотрены соответствующими документами [2, с. 318]. Действие последних во времени зависит от момента вступления акта в силу, а именно начала его действия, моментом прекращения действия акта.

Исследуя вопрос вступления ненормативными актами (распоряжениями) глав местных государственных администраций стоит заметить, что в соответствии с п. 33 Типичной инструкции по делопроизводству датой документа является соответственно дата его подписания, утверждения, принятия, регистрации и выпуска [3].

Стоит заметить, что Закон Украины «О местных государственных администрациях» четко устанавливает, что главы местных государственных администраций издают распоряжения единолично (ст. 41). Таким образом, момент вступления в силу распоряжений

местных администраций ненормативного характера является именно момент их подписания.

Относительно вступления в силу ненормативными актами местных администраций с даты, указанной в самом распоряжении, то данный случай позднего вступления актов на практике почти не применяется.

Необходимо также разграничить в актах местных государственных администраций такие понятийные термины как «момент подписания», и «момент вступления в силу», которые по-своему являются понятиями несовместимыми.

Так, «момент подписания» как завершающая стадия для актов местных администраций ненормативного характера означает, что документ обрел целостный вид и может использоваться в соответствии с его назначением.

Действие же нормативно-правовых актов местных государственных администраций начинается с момента вступления в силу [4, с. 2].

Стоит заметить, что объектами регистрации подзаконных нормативно-правовых актов местных государственных администраций, согласно Положению о государственной регистрации нормативно-правовых актов министерств, других органов исполнительной власти, органов хозяйственного управления и контроля, касающиеся прав, свобод и законных интересов граждан или имеют межведомственный характер [5], и Указа Президента Украины «О государственной регистрации нормативно-правовых актов министерств и других органов исполнительной власти» [6], выступают, в частности, распоряжение губернаторов, районных, районных в городах Киеве и Севастополе госадминистраций, которая введена в соответствии с указанным выше указом Президента Украины с 1 января 1993 года.

Необходимость регистрации подзаконных нормативно-правовых актов местных государственных администраций предусмотрена в ст. 117 Конституции Украины и ст. 41 Закона Украины «О местных государственных администрациях».

Государственной регистрации подлежат подзаконные нормативно-правовые акты местных государственных администраций любого вида, независимо от срока их действия (постоянные или

ограниченные определенным временем) и характера сведений содержащихся в них, в том числе с грифами «Для служебного пользования», «Особой важности», «Совершенно секретно», «Секретно» и другими, а также принятые в порядке эксперимента, если у них есть одна или более норм (правил поведения), которые:

- затрагивают социально-экономические, политические, личные и другие права, свободы, и законные интересы граждан, провозглашенные и гарантированные Конституцией и законами Украины, Конвенцией, международными договорами Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, и *acquis communautaire*, с учетом практики Европейского суда по правам человека, устанавливают новый или изменяют, дополняют или отменяют существующий организационно-правовой механизм их реализации;

- имеют межведомственный характер, то есть являются обязательными для других органов исполнительной власти, а также предприятий, учреждений и организаций, не входящих в сферу управления местных государственных администраций. При этом на государственную регистрацию подаются нормативно-правовые акты, которые имеют как один из признаков, так и несколько.

Таким образом, можно подытожить, что распоряжение местных государственных администраций ненормативного так и нормативного характера фактически вступают в силу в следующих случаях:

первый – это вступление в силу распоряжений глав местных государственных администраций с момента их принятия;

второй – это вступление в силу распоряжений председателей местных государственных администраций исходя из срока, который установлен в самом распоряжении;

третий – вступление в силу распоряжений глав местных государственных администраций с момента их государственной регистрации.

Когда действие нормативно-правового акта прекращается, он перестает регулировать соответствующие общественные отношения и порождать правовые последствия для субъектов, на ко-



торых распространялся. Данный вопрос рассматривается в литературе по теории государства и права, но по отношению к актам местных государственных администраций он требует дополнительных проработок и уточнений.

В исследованиях называются такие основания прекращения действия нормативно-правовым актом [2, с. 317]:

1. Прямая отмена. Когда указание об отмене правового акта содержится в другом подобном акте. Это может быть как отдельный документ, который принимается специально для того, чтобы официально отменить устаревшие нормативно-правовые акты, или норма об отмене старого акта помещается в новом документе, регулирующем аналогичный вопрос. Например, распоряжением главы Полтавской облгосадминистрации от 12.06.2013 года признано утратившим силу распоряжение председателя облгосадминистрации от 26.07.2010 № 274 «Об организации работы в области по усилению социальной защиты населения при оплате жилищно-коммунальных услуг», как указано в самом распоряжении, основанием отмены является оптимизация деятельности совещательных органов [7].

2. Фактическая отмена. Происходит тогда, когда по данному вопросу позднее принят другой нормативно-правовой акт.

3. Окончание срока действия, на который этот акт выдавался и который был установлен. Например, распоряжением председателя Донецкой областной государственной администрации от 1 апреля 2013 ликвидирована областная апелляционная регуляторная комиссия, в связи с чем этим же распоряжением признано утратившим силу распоряжение председателя облгосадминистрации от 30 декабря 2004 г. № 547 «О создании областной апелляционной регуляторной комиссии» [8].

4. Смена обстановки, исчезновение общественных отношений, на регулирование которых был рассчитан нормативно-правовой акт. Например, распоряжением председателя Кременской райгосадминистрации от 1 марта 2013 г. № 100 в связи с изменениями в законодательстве признан утратившими силу регуляторный акт – распоряжение председателя райгосадминистрации от 24.09.2007 г. № 527 «О пересмотре раз-

мера арендной платы за использование сельскохозяйственных угодий, которые передаются в аренду»; регуляторный акт – распоряжение председателя райгосадминистрации от 29.09.2008 г. № 656 «О создании районного Координационного совета по вопросам защиты прав потребителей» [9].

Таким образом, как показывает практика, указаны основания прекращения действия нормативно-правовых актов, характерные и для актов местных государственных администраций.

Однако кроме этих оснований целесообразно предложить ввести дополнительное, например, их несоответствие действующему законодательству Украины.

Согласно ч. 4 ст. 43 Закона Украины «О местных государственных администрациях», распоряжения председателя государственной администрации, противоречащие Конституции Украины, законам Украины, решениям Конституционного Суда Украины, другим актам законодательства или которые являются нецелесообразными, неэкономными, неэффективными по ожидаемому или фактическим результатам, отменяются Президентом Украины, председателем местной государственной администрации высшего уровня или в судебном порядке.

Таким образом, указанная норма статьи определяет три случая отмены актов председателей местных государственных администраций:

Первый - отмене распоряжения председателя местной государственной администрации Президентом Украины. Например, Указом Президента Украины отменен ряд распоряжений председателя Киевской городской государственной администрации от 30 октября 2008 года. А именно: № 1487 «О согласовании тарифов на коммунальные услуги по централизованному снабжению холодной воды и водоотводу холодной и горячей воды для бюджетных учреждений и других потребителей», № 1488 «Об утверждении тарифов на тепловую энергию, установление и согласование тарифов на коммунальные услуги по централизованному отоплению и снабжению холодной и горячей воды, водоотвод для отдельных бюджетных учреждений и субъектов хозяйствования», № 1489 «Об утверждении тарифов на тепловую

энергию, установление и согласование тарифов на коммунальные услуги по централизованному отоплению и снабжению горячей воды для бюджетных учреждений и других потребителей «как, не соответствующие Конституции и законам Украины, другим актам законодательства» [10].

Как указано непосредственно в самом Указе, эти распоряжения были изданы главой местной администрации с превышением полномочий и вопреки действующему на то время законодательству Украины. Однако стоит отметить, что случаи отмены распоряжений глав местных государственных администраций Президентом Украины довольно редки и не носят масштабного характера.

Все чаще на практике встречается второй случай отмены распоряжений глав местных государственных администраций, а именно председателем местной государственной администрации высшего уровня (облгосадминистрацией). Например, распоряжение председателя Полтавской областной государственной администрации от 12.06.2013 № 267 «Об отмене отдельных распоряжений председателя Чернухинской райгосадминистрации» в связи с проверкой, осуществленной прокурором района, отменены ряд распоряжений председателя райгосадминистрации [11].

Довольно распространенным случаем отмены распоряжений председателя местной государственной администрации выступает судебный порядок отмены. В данном случае указанные дела рассматриваются в порядке, определенном Кодексом административного судопроизводства Украины. В частности, постановлением Винницкого апелляционного административного суда по делу № 2а/2470/2654/11 отменено распоряжение Кицманской районной государственной администрации от 22.06.2011 № 280 «Об отмене распоряжений председателя районной государственной администрации от 30.09.2009 № № 511,512» в части отмены распоряжения главы районной государственной администрации от 30.09.2009 № 511 «Об утверждении технической документации и предоставлении в собственность гражданину земельного участка для ведения садоводства в админ. пределах Белянского сельсовета» [12].



Одновременно следует отметить, что довольно распространенными случаями являются собственно отмена распоряжений местных государственных администраций непосредственно самими субъектами правотворчества. Например, распоряжением председателя Киевской областной государственной администрации от 16.12.2005 № 886 «Об отмене некоторых распоряжений председателя Киевской областной государственной администрации» отменено ряд распоряжений председателя Киевской облгосадминистрации [13]. В то же время постановлением Верховного суда Украины от 5 марта 2012 г. проведен анализ нормативно-правовых актов Украины, на основании которых суд пришел к выводу, что распоряжение главы местной государственной администрации ненормативного характера, исчерпывает свое действие самим фактом его исполнения не может быть отменено в дальнейшем непосредственно субъектом правотворчества (соответствующей местной государственной администрацией) [12].

Дополнительно проанализировав практику Конституционного суда Украины, а именно решение от 16 апреля 2009 г. № 7-рп/2009 (дело об отмене актов органов местного самоуправления), можно прийти к выводу, что в нормативно-правовые акты субъектов правотворчества (в данном случае распоряжения председателей соответствующих местных государственных администраций) могут вноситься изменения и, соответственно, отменяться субъектами правотворчества в установленном законом порядке [14].

Выводы. Таким образом, подводя итоги можно утверждать, что вопрос приобретения или утраты силы актами местных государственных администраций на законодательном уровне достаточно не урегулирован. В частности, в ст. 43 Закона Украины «О местных государственных администрациях» четко не определено, Президент Украины отменяет акты всех глав местных государственных администраций или только районных государственных администраций, поскольку образуется правовая коллизия с правом отмены актов районных государственных администраций как областными администрациями так и

Президентом Украины в трактовке ч. 3 ст. 43 этого Закона.

По нашему мнению, целесообразно ст. 43 Закона дополнить правом местных государственных администраций отменять собственные акты нормативно-правового характера и правом председателей областных государственных администраций приостанавливать действие распоряжений председателей районных государственных администраций нормативно-правового характера.

Список использованной литературы:

1. Закон Украины «О местных государственных администрациях» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Лазарев В. В. Теория государства и права : учеб. для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Июль. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Спартак, 2004. – 527 с.
3. Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Типичной инструкции по делопроизводству в центральных органах исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, местных органах исполнительной власти от 30 ноября 2011 № 1242 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Мужыкова Н. М. «Вступление и потеря силы нормативно-правовыми актами областных государственных администраций» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : archive.nbuv.gov.ua.
5. Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении положения об государственной регистрации нормативно-правовых актов министерств, других органов исполнительной власти» от 28.12.1992 г. – № 731 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Указ Президента Украины «О государственной регистрации нормативно-правовых актов» от 03.10.1992 г. – № 492 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Распоряжение главы Полтавской облгосадминистрации от 12.06.2013 № 272 «О признании утратившим силу распоряжения председателя облгосад-

министрации от 26.07.2010 № 272 Официальный сайт Полтавской облгосадминистрации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.adm-pl.gov.ua>.

8. Распоряжение главы Донецкой облгосадминистрации от 01.04.2013 «О признании утратившим силу распоряжения председателя облгосадминистрации от 30 декабря 2004 № 547 № 161, Официальный сайт Донецкой облгосадминистрации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://donoda.gov.ua>.

9. Распоряжение главы Кременьской райгосадминистрации от 01 марта 2013 № 100 «О признании утратившими силу распоряжений председателя райгосадминистрации - регуляторных актов от 24.09.2007 г. № 527 и от 29.09.2008 г. № 656 «Официальный сайт Кременьской райгосадминистрации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kremloga.gov.ua>.

10. Указ Президента Украины от 20.11.2008 № 1058/2008 «Об отмене решений председателя Киевской городской государственной администрации» Официальный сайт Администрации Президента Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.president.gov.ua>.

11. Распоряжение председателя Полтавской облгосадминистрации от 12.06.2013 № 267 «Об отмене некоторых распоряжений председателя Чорнухивської райгосадминистрации» Официальный сайт Полтавской облгосадминистрации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.adm-pl.gov.ua>.

12. Единый государственный реестр судебных решений [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

13. Информационно правовой портал Законы Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://uazakon.com>.

14. Решение Конституционного Суда Украины от 16.04.2008 г. № 7-рп/2009 по делу Харьковского городского совета относительно официального толкования положений части второй ст. 19, ст. 144 Конституции Украины, ст. 25 части 14 в. 46, части 1, 10 ст. 59 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» (дело об отмене актов органов местного самоуправления) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.