

## Список використаних джерел:

1. Руденко А. В. Принципи адміністративного судочинства [Електронний ресурс] / Руденко А. В. – Режим доступу : <http://www.studrada.com.ua/content/12-%D0%BF%D1%80>
2. Мірошніченко Т. М. Система принципів кримінального процесу : консп. лекцій / Т. М. Мірошніченко, Д. В. Філін. – Х. : Нац. юрид. академ України ім. Ярослава Мудрого, 1995. – 40 с.
3. Гаврилук О. О. Принцип гласності та відкритості в системі принципів адміністративного процесу [Електронний ресурс] / Гаврилук О. О. – Режим доступу : <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2>
4. Якуб М. Л. Процессуальная форма в советском судопроизводстве : учебное пособие / Якуб М. Л. – М. : Юрид. лит., 1981. – 145 с.
5. Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – 1352 с.
6. Про судоустрій і статус суддів [Електронний ресурс] : Закон України від 07.07.2010 р. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show>
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
8. Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
9. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] : Закон України від 23.02.2006 р. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
10. Лавринович О. В. Європейські стандарти адміністративного процесу [Електронний ресурс] / Лавринович О. В. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/6738>
11. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043)



УДК 342.925:347.956/958

**К. Р. Шарапова**, аспірант кафедри адміністративного права, процесу і адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

#### **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Досліджено нормативні передумови провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, здійснено класифікацію правових актів. Проведено аналіз з метою з'ясування правової природи провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування.*

*Ключові слова: правове регулювання; адміністративне судочинство; адміністративний процес; органи місцевого самоврядування.*

*This article investigates the normative backgrounds of proceedings in cases on appeal of decisions, actions or inaction of local authorities, classifies regulations. This analysis has been done to determine the legal nature of proceedings in cases on appeal of decisions, actions or inaction of local authorities.*

*Key words: regulation; administrative proceedings; administrative process; local governments.*

© К. Р. Шарапова, 2014

**Постановка проблеми.** Правове регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) у порядку здійснення адміністративного судочинства становить множину неоднорідних за своєю юридичною силою та спрямованістю правового регулювання правових актів. Наразі слід констатувати, що ці правові акти важко визнати узгодженою системою, яка забезпечує ефективне функціонування механізму захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Із урахуванням такого факту актуально дослідження системи цих правових актів, їх аналіз для виявлення й усунення недоліків механізму правового регулювання та в подальшому вдосконалення чинного законодавства України у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі процесуальні питання щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів в адміністративних судах проаналізовано в працях: В. М. Бевзенка, І. Л. Бородіна, В. К. Гіжевського, І. Б. Коліушка, Р. С. Мельника, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепелюка, А. О. Селіванова, В. С. Стефанюка, О. І. Харитоновой. Процедуру оскарження рішень місцевих органів влади досліджували О. С. Духневич, І. С. Козій та ін. Водночас проблемам оскарження рішень органів місцевого самоврядування присвячено недостатньо уваги.

**Мета статті** – дослідити нормативні передумови провадження в справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, здійснити класифікацію правових актів. Даний аналіз проведено з метою з’ясування правової природи провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** В державах, що розвиваються у демократичному, соціальному, правовому плані, суспільні відносини, зокрема правовідносини, розвиваються досить динамічно. Особливого динамізму набувають правовідносини, що виникають між владою та громадянами, в яких громадянин має бути здатний захистити свої права, свободи і законні інтереси, змусити владу дотримуватися принципу верховенства права. Адже неможливо уявити собі правову демократичну державу, нівелювавши такі її основні цінності, як права та свободи людини і громадянина. Сама ідея адміністративної юстиції походить від обмеження тих дій держави, які найбезпосередніше впливають на громадян як фактично, так і юридично. Ці обмеження накладаються законодавством, рішеннями судів або самою владою [1, 13]. Таким чином, важливе значення має чітке законодавче врегулювання як процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації, так і правовідносин, що виникають у процесі організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Завдання адміністративного судочинства – захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин з боку публічної адміністрації, ОМС як їх складової під час виконання ними владних управлінських функцій. З метою окреслення кола правових актів, що визначають процедуру оскарження, цілком виправдана їх класифікація за юридичною силою, оскільки такий поділ найбільше відповідає принципу верховенства права.

Природно, що головним юридичним актом, який становить правове підґрунтя процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності ОМС, є Конституція України [2], яка має найвищу юридичну силу (ст. 8). Відповідно до ст. 55 кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності ОМС. Крім того, в Конституції України визначено принципи, засади організації та здійснення адміністративного судочинства в державі (ст. 124–129). Конституційні норми визначають правовий статус інших учасників адміністративного процесу – громадян, ОМС та їх посадових осіб. Відтак Конституція України хоча безпосередньо й не містить адміністративних процесуальних норм, однак закріплює основоположні засади здійснення адміністративного судочинства за участю ОМС.

Кодифікованим правовим актом, який у цілому визначає порядок вирішення конфліктних адміністративних справ за участю ОМС у судовому порядку, є Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) від 06.07.2005 р. № 2747-IV [3].

Слід констатувати, що норми КАС України не визначають процедуру розгляду та вирішення публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності ОМС (як суб'єктів владних повноважень) у повному обсязі. В КАС України встановлено як загальні правила здійснення правосуддя щодо цієї категорії адміністративних справ, так і особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ за участю ОМС. Так, до перших можемо зарахувати: завдання судочинства (ст. 2); принципи судочинства (ст. 7–14); компетенцію та підсудність адміністративних справ (ст. 17–20); процесуальний статус суду, інших учасників процесу (ст. 23–32, 47–68); строки (ст. 99–103); стадії процесу, а до других, наприклад, особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів ОМС (ст. 171), щодо усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ст. 183) тощо.

Значний масив юридичних актів, що мають значення для повного та об'єктивного вирішення адміністративної справи, становлять закони України, в межах якого можемо виокремити закони:

1) що визначають систему, структуру і повноваження адміністративних судів, регулюють окремі процесуальні питання, які виникають під час порушення та вирішення адміністративної справи, винесення за нею судового рішення. До таких законодавчих актів належать закони України: “Про судоустрій і статус судів” від 07.07.2010 р. № 2453-VI [4]; “Про доступ до судових рішень” від 22.12.2005 р. № 3262-IV [5] тощо;

2) що безпосередньо не регламентують порядок вирішення адміністративно-правового спору, але предметом правового регулювання яких є публічно-правові відносини, котрі обумовили прийняття оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності ОМС. До таких законодавчих актів належать, наприклад, закони України: “Про місцеве самоврядування в Україні” від 20.05.1997 р. № 280/97-ВР [6]; “Про доступ до публічної інформації” від 13.01.2011 р. № 2939-VI [7] тощо. У цих законодавчих актах визначається компетенція ОМС у тих чи інших сферах публічного адміністрування, в межах якої ними приймаються рішення, вчиняються дії чи здійснюється бездіяльність, що оскаржуються в адміністративному суді. Адміністративний суд дає оцінку законності реалізації ОМС норм цих законів.

Крім законодавчих актів, правове підґрунтя механізму оскарження рішень, дій чи бездіяльності ОМС становлять також підзаконні правові акти: Президента України, Кабінету Міністрів України, ОМС.

Акти Президента України доцільно виокремити в такі групи. Перша – установчого характеру (визначають правові засади організації та функціонування адміністративних судів), а саме укази: “Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі” від 16.11.2004 р. № 1417/2004 [8]; “Про вдосконалення мережі адміністративних судів України” від 16.10.2010 р. № 941/2008 [9] тощо. Друга – ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень – органу місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це укази: “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” від 07.02.2008 № 109/2008 [10]. Третя – ті, що визначають порядок діяльності суб'єктів владних повноважень, наприклад: “Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування” від 25.01.2012 № 33/2012 [11].

Постанови Кабінету Міністрів України, що в цілому забезпечують ефективність судової системи в Україні, наприклад “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень” від 25.05.2006 р. № 740 [12], визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень – органу місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржуються до адміністративного суду. А саме, Постанова “Про затвердження

Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях не залежно від форм власності, в засобах масової інформації" від 14.04.1997 р. № 348 [13].

Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади також формують правові засади провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування. Вони стають джерелами зазначеного провадження у разі необхідності визначення адміністративним судом, наприклад наказ Міністерства юстиції України "Про затвердження Порядку та критеріїв залучення органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги" від 15.06.2012 р. № 891/5 [14].

Окрему увагу необхідно приділити актам, що приймаються Державною судовою адміністрацією України, яка відповідно до положень Закону України "Про судоустрій та статус суддів" і "Положення про Державну судову адміністрацію України", затвердженого рішенням ради суддів України від 22.10.2010 р. № 12 [15], є суб'єктом, що здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади з метою створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів, представляє суди у відносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування в межах повноважень, установлених законом. Наприклад, рішенням ДСА України визначено порядок підготовки та розгляду на засіданнях кваліфікаційної комісії суддів питань кваліфікаційної атестації професійного судді; правила формування кадрового резерву на посади місцевих та апеляційних адміністративних судів; порядок ведення діловодства в адміністративних судах тощо. Отже, нормативні акти ДСА України за своїм змістом переважно мають організаційно-розпорядчий характер, оскільки вони забезпечують належні умови здійснення судового розгляду та вирішення адміністративної справи.

Невід'ємна складова правових засад оскарження рішень, дій чи бездіяльності ОМС – підзаконні акти, прийняті цими органами. За юридичним змістом акти, прийняті ОМС, можуть бути нормативного, індивідуального та змішаного характеру. Усі ці різновиди актів можуть оскаржуватись зацікавленими особами в порядку, передбаченому КАС України.

Правові засади здійснення адміністративного судочинства щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності ОМС становлять також акти вищих судових органів – Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України. Вони є актами офіційного тлумачення адміністративно-процесуальних норм, на основі яких здійснюється вищезазначене судочинство. Ці акти відіграють важливу роль у процесі становлення адміністративного судочинства. Не викликає заперечень факт недосконалості норм КАС України, на який неодноразово зверталася увага як науковців, так і практиків, свідченням чого є численні зміни й доповнення, котрі вносяться до цього кодифікованого закону. Так, у кодифікований акт із моменту його прийняття й до кінця 2014 р. внесено близько 70 змін та доповнень. Така ситуація зрозуміла й обумовлена: по-перше, тим, що прийняття КАС України в його первинній редакції було результатом політичного компромісу без його належного попереднього обговорення, свідченням чого є відхилення Парламентом України двох зареєстрованих проектів адміністративно-процесуальних кодексів, що виносились на читання в пленарних засіданнях, та взяття за основу і в подальшому швидке прийняття проекту КАС України; по-друге, відсутністю в Україні та на теренах колишнього СРСР судової практики розгляду і вирішення публічно-правових спорів спеціалізованими судами. З урахуванням цього процес удосконалення адміністративно-процесуальних норм має відбуватись у нерозривному зв'язку з напрацюванням та вдосконаленням практики діяльності адміністративних судів. Узагальнення практики адміністративних судів – основа для напрацювання змін і доповнень КАС України. Водночас між законодавчими нормами, закріпленими в КАС України,

та актами їх тлумачення, що приймаються Верховним Судом України й Вищим адміністративним судом України, має витримуватись баланс, за якого акти тлумачення не можуть підміняти законодавчі акти або розширювати їх правовий вплив. Акти тлумачення (постанови, ухвали, рішення) мають бути звернуті не на учасників адміністративного судочинства, їхні права, обов'язки та гарантії, а на суддівський апарат, зокрема на вдосконалення діяльності суддів щодо здійснення провадження в адміністративній справі.

Серед найсуттєвіших актів тлумачення загальних засад та особливостей провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності ОМС, які напрацьовано судовою практикою, слід виокремити такі.

1. Акти Верховного Суду України, прикладом яких може бути Постанова президії Верховного Суду України від 03.04.2009 р. № 7 “Про стан здійснення судочинства адміністративними судами” [16], в якій аналізується порядок діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів, визначаються недоліки такої діяльності, наводяться рекомендації з удосконалення зазначеної діяльності; інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 р. № 3.2 “Про розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами” [17], в якому зазначається, що з метою забезпечення єдності судової практики слід визначити критерії поділу спорів на адміністративні та господарські, й відповідно рекомендується враховувати ці критерії під час визначення судової юрисдикції.

2. Акти Вищого адміністративного суду України, наприклад Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України “Про практику застосування адміністративними судами окремих положень КАС України під час розгляду адміністративних справ” від 06.03.2008 р. № 2 [18], якою визначено основні положення, принципи розгляду та вирішення адміністративними судами підвідомчих їм справ; у п. 3, 4 наводяться підстави та загальний порядок здійснення провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; даються рекомендації адміністративним судам щодо застосування окремих норм КАС України; лист Вищого адміністративного суду України “Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів” від 25.07.2007 р. № 09.1-22/688 [19], в якому подано роз'яснення щодо застосування окремих положень КАС України під час розгляду й вирішення адміністративних справ.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** За результатами аналізу норм чинного законодавства можемо дійти висновку щодо значної кількості неоднорідних за своєю юридичною силою та спрямованістю правового регулювання правових актів, предметом правового регулювання яких є процедура оскарження рішень ОМС у порядку здійснення адміністративного судочинства. З одного боку, один із недоліків досліджуваного нормативного масиву – колізійність, конкурентність, з іншого – наявність прогалин правового регулювання.

Один із кроків подолання правових неузгодженостей – це унормування в главі 6 КАС України особливостей процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій і бездіяльності ОМС як суб'єктів владних повноважень.

### Список використаних джерел:

1. Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.
5. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 р. № 3262-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 1. – Ст. 13.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 20.05.1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
8. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі : Указ Президента України від 16.11.2004 р. № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 224.
9. Про вдосконалення мережі адміністративних судів України : Указ Президента України від 16.10.2010 р. № 941/2008 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
10. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 10. – Ст. 239.
11. Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25.01.2012 № 33/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 8. – Ст. 289.
12. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2006 р. № 740 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 22. – Ст. 1623.
13. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – Ст. 85.
14. Про затвердження Порядку та критеріїв залучення органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги : наказ Міністерства юстиції України від 15.06.2012 р. № 891/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 48. – Ст. 1914.
15. Положення про Державну судову адміністрацію України [Електронний ресурс] : затверджено рішенням ради суддів України від 22.10.2010 р. № 12 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446. – Режим доступу : <http://www.od.court.gov.ua/tu16/попм/pol0/pol2>
16. Про стан здійснення судочинства адміністративними судами : Постанова Президії Верховного Суду України від 03.04.2009 р. № 7 // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 4. – Ст. 12.
17. Про розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами [Електронний ресурс] : Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 р. № 3.2. – Режим доступу : <http://www.zakon.nau.ua/doc/?uid=1077.1244.0>
18. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень КАС України під час розгляду адміністративних справ : Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 р. № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 2. – Ст. 117.
19. Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів [Електронний ресурс] : лист Вищого адміністративного суду України від 25.07.2007 р. № 09.1-22/68. – Режим доступу : [http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v\\_688760-07](http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v_688760-07)