

orientation to lawful behavior depends on extent of legal socialization of the military personnel.

Література

1. Соціально-психологічні засади професійного спілкування офіцерів : навч. посіб. для курсантів / [А. М. Богуш, О. В. Мазурік, В. І. Паламарчук, С. К. Хаджирадева]. — О. : ОІСВ, 1998. — 88 с.

2. Крестовская Н. Н. Теория государства и права. Элементарный курс / Н. Н. Крестовская, Л. Г. Матвеева. — Х. : Одиссей, 2007. — 384 с.

3. Культурология : учеб. пособие / [Г. В. Драч, В. Е. Давидович, А. Н. Ерыгин и др.] ; под ред. Г. В. Драча. — М. : Альфа-М, 2003. — 432 с.

4. Философский словарь / [А. В. Адо, И. И. Андреев, Н. П. Аникеев и др.] ; под ред. И. Т. Фролова — М. : Политиздат, 1987. — 590 с.

5. Назаренко С. В. Социология : учеб. пособие / С. В. Назаренко. — СПб. : Питер, 2009. — 496 с.

6. Социология права : учебник / [В. М. Сырых, В. Н. Зенков, В. В. Глазырин и др.] ; под ред. В. М. Сырых. — М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 2004. — 464 с.

7. Правове виховання в сучасній Ук-

раїні : монографія / [А. П. Гетьман, Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян та ін.] ; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, О. Г. Данильяна. — Х. : Право, 2010. — 368 с.

8. Байниязов Р. С. Правосознание и российский правовой менталитет // Правоведение. — 2000. — № 2. — С. 31–40.

9. Дзьобань О. П. Правове виховання як засіб правової соціалізації: філософсько-правові аспекти / О. П. Дзьобань, Є. М. Мануйлов // Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб. / [відп. ред. В. Я. Тацій]. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. — Вип. 100. — С. 407–416.

10. Оборотов Ю. Н. Современное государство: основы теории : учеб. курс / Ю. Н. Оборотов. — О. : Астропринт, 1998. — 132 с.

11. Бабенко А. Н. Правовая социализация как процесс освоения правовых ценностей // Государство и право. — 2005. — № 2. — С. 104–106.

12. Баранов П. П. Правовая психология курсантов вузов МВД России : монография / П. П. Баранов, Л. В. Меццержакова. — Ростов н/Д : РЮИ МВД России, 2001. — 168 с.

13. Чуфаровский Ю. В. Юридическая психология : учебник / Ю. В. Чуфаровский. — М. : Новый Юрист, 1998. — 448 с.

УДК 342.925:347.956

І. Козій,

аспірантка кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО
ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ТА БЕЗДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

Адміністративне судочинство покликане забезпечувати дотримання державними органами та органи місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами прав громадян та охороняти непорушні засади Конституції України. Відтак, законодавство, що ре-

гулює порядок розгляду судами справ за участю суб'єктів владних повноважень, потребує постійного удосконалення. Право звернення до адміністративного суду з позовом щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, як складо-

мають як суто теоретичний характер, наприклад щодо термінології кодексу, так і практичний — щодо визначення підсудності та підвідомчості справ, характеру спору, предмета оскарження, процесуального статусу окремих учасників адміністративного судочинства, змісту позовних вимог, меж та способу доказування тощо.

Із приводу термінологічної невизначеності КАСУ можна виокремити ряд понять, що потребують визначення або уточнення, зокрема, це необхідність визначення поняття нормативно-правового акта (далі — НПА), правового акта індивідуальної дії (далі — ПАІД), дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, публічно-правового спору тощо.

Окремої уваги потребує більш чітке визначення змісту позовних вимог у справах щодо оскарження НПА, ПАІД, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, оскільки оскарження НПА та ПАІД органів місцевого самоврядування полягає в заявленні у відповідному позові конкретних вимог, які мають відображати правові наслідки задоволення позовних вимог. Проаналізувавши норми КАСУ із цього питання, слід сказати про термінологічну невизначеність позовних вимог, які може пред'явити позивач до відповідача — суб'єкта владних повноважень. Заслужовує на увагу проблема правильного визначення правової природи предмета оскарження у досліджуваній категорії справ, що обумовлена особливою правою природою органів місцевого самоврядування їх структурною побудовою, формою та змістом їх актів. Незважаючи на ґрунтовні дослідження учених щодо розрізнення понять НПА та ПАІД, на теперішній час виникають складності при їх правильному встановленні під час відкриття провадження в адміністративній справі.

До практичних проблем можна віднести проблеми визначення підсудності та підвідомчості адміністративних справ, що останнім часом є доволі актуальні для адміністративного судочинства. Зокрема, до них можна віднести спори,

пов'язані із земельними відносинами. Здавалось би, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010 вирішив, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності [3]. Разом із тим єдина судова практика з розгляду таких справ знаходиться все ще на стадії свого формування. На переконання Р. Куйбіди, мотиви цього Рішення Конституційного Суду мають вплинути не лише на земельні спори з органами місцевого самоврядування, але й на всі інші спори щодо розпорядження органами влади державним та комунальним майном, зокрема приватизаційні спори [4]. Актуальність цієї думки підтвердив М. Смокович, повідомивши, що у зв'язку із прийняттям Закону від 04.09.2008 р. «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» (08.09.2011 р. до нього було внесено зміни, якими уточнено порядок передання гуртожитків у комунальну власність з метою наступної приватизації в них житлових приміщень їхніми законними мешканцями) виникли нові категорії публічно-правових спорів між особами, які мають право на приватизацію житла в гуртожитках, та органами, уповноваженими приймати такі рішення [5]. Із цього приводу, Вищій адміністративний суд України в Аналізі практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» від 28.09.2012 р. зазначив, що у практиці адміністративних судів не виникає ускладнень під час вирішення питання про юрисдикцію судів щодо вирішення цієї категорії справ. Водночас, як зазначає Генеральна прокуратура України, аналогічні справи суди розглядають у порядку цивільного судочинства [6]. Отже, можна констатувати, що з появою нових нормативно-правих актів у сфері регулювання тих чи інших суспільних правовідносин

вові колізії, які необхідно розв'язувати шляхом внесення змін до законів [16].

Недостатнє законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні негативно позначається як на розвиткові територіальних громад та активності населення у розв'язанні місцевих питань, так і в процесі правозастосовної діяльності суду при вирішенні справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Так, Т. Проценко виокремлює ряд причин неузгодження актів органів місцевого самоврядування із чинним законодавством. Зокрема, це недосконалість законів, неузгодженість, а в окремих випадках — пряма суперечливість законодавчих норм, нечіткість формулювань, що допускає двозначне їх тлумачення; нестабільність — численні зміни, що часто вносяться до законодавства; недостатня обізнаність депутатів, посадових осіб місцевого самоврядування із законами [17].

Проаналізувавши законодавство, можна виокремити ряд проблем у правовому регулюванні статусу органів місцевого самоврядування: 1) нечіткий розподіл повноважень між виконавчими органами; 2) дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; 3) великий масив, що іноді суперечать один одному, підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють порядок діяльності органів місцевого самоврядування; 4) правова невизначеність окремих понять; 5) відсутність достатнього правового регулювання щодо правового статусу окремих суб'єктів місцевого самоврядування; 6) відсутність чітко регламентованої процедури делегування повноважень; 7) невизначеність статусу рішень прийнятих на виконання делегованих повноважень. Відтак, регулювання правового статусу органів місцевого самоврядування має певні недоліки, що перш за все пов'язані з невизначеністю цілісної концепції з приводу правової природи, поняття та подальшого розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні.

Компетенцію органів місцевого самоврядування спрямовано на вирішення

питань у багатьох сферах. Таким чином, суд при вирішенні питання щодо законності або відповідності акту вищої юридичної сили рішення органу місцевого самоврядування може використовувати практично всі галузеві закони.

Суспільні відносини, що виникають у процесі оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, регламентовано значною кількістю нормативно-правових актів, здебільшого підзаконного характеру. Серед них необхідно виокремити акти Президента України, що регулюють склад та структуру судових органів, а саме: Указ Президента України від 16.05.2007 р. «Про кількісний склад суддів адміністративних судів» [18], Указ Президента України від 16.11.2004 р. «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» [19], Указ Президента України від 07.11.2002 р. «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» [20], Указ Президента України від 01.10.2002 р. «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» [21]. Необхідно також сказати про Постанову Кабінету Міністрів України від 25.05.2006 р. «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» [22].

Поряд з іншими нормативно-правовими актами правовою основою оскарження рішень дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування є також нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, зокрема це Положення про відділи управління та інші структурні підрозділи. За допомогою цих нормативно-правових актів суд може встановити межі повноважень конкретного органу та посадової особи місцевого самоврядування. Разом із тим майже всі дослідники при аналізі регулюючого впливу, наприклад, таких статусних актів, як положення про структурні підрозділи органів державного управління та особливо посадові інструкції, відзначають не тільки невизначеність по-

садових обов'язків і відсутність чіткого розмежування їх із функціями, правами і завданнями, але й часто невідповідність фактично виконуваних посадових обов'язків, закріплених у статусних актах управління [10, 68]. Погоджуючись із цією думкою, доцільно прийняти Типове положення про відділ, управління, департамент для того, щоби ці статусні акти повною мірою врегулювали діяльність цих структурних одиниць місцевого самоврядування. За дотримання принципу самостійності місцевого самоврядування зазначені типові положення можуть мати рекомендаційний характер. Таким чином, важливим є надання особливого значення порядку затвердження положень про структурні підрозділи органів місцевого самоврядування.

Серед нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування особливо необхідно виокремити Статут територіальної громади як особливий нормативно-правовий акт. Відповідно до ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста, який підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України [11]. У статутах можуть визначатися і закріплюватися положення, що стосуються питань місцевого значення, порядку формування та організації діяльності рад тощо. Разом із тим, думається, що є необхідним визначення однакових вимог до змісту цих нормативно-правових актів. Перші кроки щодо такого закріплення зроблено в Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [23]. Зокрема, п. 9 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» встановлено, що до переліку повноважень асоціації серед іншого належить підготовка пропозицій щодо типових (примірних) статутів територіальних громад, положень про виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, органи самоорганізації населення

[23]. Разом із тим вищезазначені питання потребують подальшого удосконалення.

Важливе значення при регулюванні окремих питань оскарження рішень дій чи бездіяльності місцевого самоврядування має судова практика. Зокрема, правову основу оскарження рішень дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування їх посадових та службових осіб становлять акти вищих судових органів — Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України. Зазначені акти можуть мати як нормотворчий, так і правозастосовний характер. Вони мають важливе значення, оскільки є ключовими орієнтирами у процесі правозастосовної діяльності судів нижчих інстанцій, є актами тлумачення процесуальних норм. Поряд із цим необхідно зазначити, що правову основу оскарження дій та бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування становлять рішення та правові позиції Конституційного Суду України.

Рішення Конституційного Суду України та його правові позиції, беззаперечно, мають важливе значення для праворозуміння та застосування під час вирішення публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування. Деякі з них стосуються правової природи органів місцевого самоврядування, їх рішень, порядку їх оскарження та скасування. Разом із тим суди при вирішенні питання щодо законності та відповідності актам вищої юридичної сили рішень органів місцевого самоврядування повинні зважати на рішення Конституційного Суду та правові позиції, викладені в них.

Виходячи із вищезазначеного, необхідно зробити висновок, що окремі аспекти правого регулювання провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування потребують подальшого законодавчого врегулювання. Зокрема, законодавство про місцеве самоврядування містить ряд прогалин, що призводить до негативних наслідків під час правозастосовної діяльності суду при вирішенні справ щодо оскарження

рішень дій та бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Разом із тим потребують подальшого удосконалення норми КАСУ, що регулюють порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема й органів місцевого самоврядування. Окрім того, вкрай важливим є законодавче визначення та закріплення понять НПА, ПАІД, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, закони, підзаконні нормативно-правові акти, органи місцевого самоврядування.

Правове регулювання оскарження рішень, дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування здійснюється низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили, які, у свою чергу, потребують детального аналізу та дослідження з метою виявлення та усунення недоліків у правовому регулюванні та подальшого удосконалення чинного законодавства України у цій сфері.

Правовое регулирование обжалования решений, действий и бездеятельности органов местного самоуправления осуществляется рядом нормативно-правовых актов различной юридической силы, которые, в свою очередь, требуют детального анализа и исследования для выявления и устранения недостатков в правовом регулировании и последующего совершенствования действующего законодательства Украины в этой сфере.

Rights of appeal decisions, actions and inaction of local authorities carried out a number of regulations of different legal force, which, in turn, require detailed analysis and research with the aim of identifying and addressing weaknesses in the legal regulation and further improvement of legislation of Ukraine in this area.

Література

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
3. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 13 Конституції України, пунктів "а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
4. Где будем решать земельные вопросы? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-118/
5. Закаблук М. «Гуртовий» спір // Закон і бізнес [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zib.com.ua/ua/pda/11729.html
6. Аналіз практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» : узагальнення судової практики від 28.09.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
7. Духневич О. С. Правові засади провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О. С. Духневич. — Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11doctmc.pdf
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
9. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
10. Агеева Е. А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект) / Е. А. Агеева

