МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

На правах рукопису

**РУЩАК ІРИНА ЯКІВНА**

УДК 35.077.7+342.922

**ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОСАДОВІ ОСОБИ ЯК УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ**

**12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;**

**інформаційне право**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата

юридичних наук

Науковий керівник

**Бородін Іван Лук’янович**

доктор юридичних наук, професор

Київ 2016

**ЗМІСТ**

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ 3

ВСТУП 4

РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ

МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ЯК

УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ 15

1.1. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу органів

та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників

адміністративного судочинства 15

1.2. Повноваження органів та посадових осіб місцевого

самоврядування в адміністративному судочинстві 47

1.3. Адміністративно-правові гарантії участі органів місцевого

самоврядування та їх посадових осіб в

адміністративному судочинстві 75

Висновки до розділу 1 106

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ

СУДАХ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА

ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ В УКРАЇНІ 109

2.1. Правове забезпечення провадження в адміністративних судах

за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб 109

2.2. Підсудність адміністративних справ за участю органів місцевого

самоврядування та їх посадових осіб 133

2.3. Стадії провадження в адміністративних судах за участю

органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб 159

2.4. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання

участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб

в адміністративному судочинстві 185

Висновки до розділу 2 210

ВИСНОВКИ 215

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 222

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| АРК  ВАС  ВР  ВС  ГПК  ЗК  ЗМІ  ЄС  ЄСПЛ  КАС  КК  КМ  КС  КУпАП  МЮ  ООН  ЦК  ЦПК | –  –  –  –  –  –  –  –  –  –  –  –  –  –  –  –  –  – | Автономна Республіка Крим  Вищий адміністративний суд  Верховна Рада  Верховний Суд  Господарський процесуальний кодекс  Земельний кодекс  Засоби масової інформації  Європейський Союз  Європейський суд з прав людини  Кодекс адміністративного судочинства  Кримінальний кодекс  Кабінет Міністрів  Конституційний Суд  Кодекс України про адміністративні правопорушення  Міністерство юстиції  Організація Об’єднаних Націй  Цивільний кодекс  Цивільний процесуальний кодекс |

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, що відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів державної політики. Європейський вибір населення України актуалізував проблему реалізації ратифікованих угод із країнами ЄС, у тому числі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів держави як важливих складових політико-правової системи України.

Так, 1 квітня 2014 р. урядом України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і термінів формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного середовища проживання для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави й територіальних громад. Окрім того, Кабінетом Міністром України презентовано проект концепції змін до Конституції України стосовно децентралізації влади.

Разом з тим, сучасна система місцевого самоврядування не повною мірою задовольняє потреби громадянського суспільства в Україні. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічної самореалізації людини, захисту її прав і свобод, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг. З приводу цього нерідко виникають спори між органами місцевого самоврядування, з одного боку, і фізичними чи юридичними особами – з іншого. Одним із механізмів врегулювання відповідних конфліктів та формою захисту порушених прав та інтересів є звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом.

За даними статистичної звітності, лише упродовж 2015 р. до місцевих адміністративних судів надійшло 254 745 адміністративних справ та матеріалів проти 315 437 справ і матеріалів, що надійшли у 2014 р., до окружних адміністративних судів – 176 800 адміністративних справ і матеріалів, що на 8,5 % менше, ніж у 2014 р. (193 200), до апеляційних адміністративних судів – 91 300, що на 26 % менше, порівняно з 2014 р. (123 400). До Вищого адміністративного суду України у 2015 р. усього надійшло 57 300 справ і матеріалів по першій інстанції, в апеляційному та касаційному порядках, а у 2014 р. – 75 900, що на 24,5 % менше, у тому числі касаційних скарг – 54 800 у 2015 р. та 68 700 у 2014 р. До Верховного Суду України у 2015 р. надійшло 6 600 заяв, справ і матеріалів адміністративного судочинства. У цьому періоді (за класифікацією адміністративних справ Верховним Судом України) найбільше судових рішень переглянуто у справах зі спорів фізичних чи юридичних осіб із суб’єктами владних повноважень, в тому числі органами місцевого самоврядування щодо оскарження їх рішень (нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії).

Розробкою загальнотеоретичних і галузевих аспектів функціонування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб займалися такі вчені-правознавці, як Г.Г. Абасов, В.Б. Авер’янов, О.В. Батанов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, С.В. Болдирєв, В. І. Борденюк, О.М. Бориславська, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Е.Ф. Демський, Я.В. Журавель, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, І.С. Козій, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, П.М. Любченко, В.В. Мамочка, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценко, Ю.М. Тодика, Г.В. Чапала, О.В. Чернецька, І.С. Щебетун та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових праць із зазначеної вище проблематики, недостатньо вивченими залишаються питання адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також особливостей провадження в адміністративних судах за участю цих суб’єктів в Україні. Напрацювання радянського періоду з цієї теми дещо втратили актуальність, а в новітніх наукових розробках відсутній єдиний підхід до розуміння адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, визначення повноважень та адміністративно-правових гарантій останніх в адміністративному судочинстві. Судова практика свідчить про неоднозначність вирішення проблем, які виникають під час визначення підсудності справ, кола учасників провадження, заходів забезпечення позову, порядку виконання рішень у справах за участю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Таким чином, на основі окресленого вище є всі підстави стверджувати про важливість і своєчасність обраної теми наукового пошуку та необхідність подальшого опрацювання теоретичних і методологічних засад адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства в Україні та особливостей провадження в адміністративних справ за участю цих суб’єктів.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до Концепції загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 21 листопада 2002 р. № 228-ІV. Дослідження проводилося відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри конституційного та адміністративного права Національного авіаційного університету в межах державних цільових комплексних програм «Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні» (номер державної реєстрації 01084010270) та «Правова система України в умовах сучасних національних та міжнародних тенденцій розбудови державності» (номер державної реєстрації 01114000006). Затверджена Вченої Радою Юридичного інституту Національного авіаційного університету 26 листопада 2012 р. (протокол № 16).

**Мета і завдання дослідження. Мета** дослідження визначається необхідністю комплексного осмислення теоретичних положень, нормативно-правового регулювання та практики діяльності адміністративних судів щодо розгляду справ, учасниками яких є органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, розробити рекомендації щодо вдосконалення їх адміністративно-правового статусу.

Реалізація поставленої мети передбачає розв’язання таких **завдань**:

* визначити поняття, сутність та ознаки адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства;
* проаналізувати повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві;
* охарактеризувати ознаки та сформулювати авторську дефініцію поняття «адміністративно-правові гарантії участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві»;
* розкрити особливості правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
* визначити правила підсудності адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
* розглянути стадії провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
* сформулювати пропозиції та рекомендації щодо напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства в Україні за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

*Предметом дослідження* є органи місцевого самоврядування та їх посадові особи як учасники адміністративного судочинства в Україні.

Методи дослідження обрано з урахуванням мети, завдань, об’єкта і предмета наукового пошуку. Методологічною основою цього дослідження є система взаємодоповнюючих загальних, філософських, загальнонаукових, конкретно-наукових і спеціальних методів:

− загальні методи пізнання − порівняння, аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, моделювання та ін. Зокрема, метод порівняння використовувався для з’ясування загальних та особливих властивостей адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства, співставлення різних позицій учених стосовно розуміння певних державно-правових явищ (підрозділ 1.1). Методи аналізу та синтезу дозволили здійснити дослідження ознак адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування (підрозділ 1.1). Метод узагальнення використано для виокремлення необхідних властивостей адміністративного судочинства, що досліджувалися у зв’язку з повноваженнями органів і посадових осіб місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві (підрозділ 1.2). Метод моделювання сприяв окресленню перспектив щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві (підрозділ 2.4);

− філософські методи (діалектичний, аксіологічний, герменевтичний антропологічний тощо). Діалектичний метод дав можтвість розглянути адміністративне судочинство як процес, основою якого є взаємодія, взаємозумовленість, взаємовплив різних суб’єктів, форм і методів (підрозділ 2.3). Аксіологічний метод було використано для з’ясування суспільної корисності правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (підрозділ 2.1). Герменевтичний метод дав змогу з’ясувати сутність нормативно-правових актів і доктринальних положень щодо повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві (підрозділи 1.2, 2.1). Антропологічний метод було використано під час розгляду адміністративно-правових гарантій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства в контексті забезпечення потреб особистості, взаємозв’язку державної діяльності та природних прав людини (підрозділ 1.3);

− загальнонаукові методи, що використовуються всіма науками і призначені для застосування відносно різноманітних предметів досліджень: структурний спрямовано на визначання стадій провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (підрозділ 2.3), синергетичний – на визначення організаційної природи адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства (підрозділ 1.1);

− конкретно-наукові методи (психологічний, статистичний, соціологічний). Психологічний метод використаний для виокремлення й осмислення психологічних особливостей органів та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства (підрозділи 1.1, 1.2), статистичний – для аналізу реального стану порушень прав і свобод людини (підрозділ 2.4), соціологічний – для вивчення показників діяльності правоохоронних і правозахисних органів (підрозділ 2.4);

− спеціальні методи, серед яких формально-юридичний метод використовувався для визначення особливостей правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3); порівняльно-правовий метод – для виявлення загального, особливого та унікального серед властивостей окремих правових явищ (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 2.3).

Нормативну базу роботи становлять Конституція України, міжнародні акти у сфері судочинства та судоустрою, Кодекс адміністративного судочинства України, інші нормативно-правові акти. Емпіричну базу дослідження становлять судова практика України, офіційні дані, акумульовані Державною службою статистики, органами правосуддя, іншими відповідними структурами публічної адміністрації, інформаційні листи ВАС України, наукова, енциклопедична та довідкова література.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає як у самій постановці проблеми наукового пошуку, так і у запропонованих рішеннях попередньо визначених завдань. Дисертація є одним із перших в Україні узагальнюючих досліджень теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства в Україні і особливостей провадження адміністративних справ за їх участю. Наукова новизна одержаних результатів проявляється в таких теоретичних положеннях і висновках дисертації, що виносяться на захист, зокрема:

*уперше:*

* сформульовано авторське визначення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві як закріплені у чинному законодавстві права та обов’язки органів і посадових осіб місцевого самоврядування стосовно забезпечення прав і свобод людини та громадянина, які конкретизується в захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин і спрямовані на підтвердження або відновлення оскарженого чи порушеного права;
* запропоновано поняття адміністративно-правових гарантій участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві через призму правових умов, засобів і способів, що визначають процедуру, за допомогою якої органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть фактично здійснювати захист своїх прав і свобод у спосіб і за формою, що закріплені національним законодавством держави й актами міжнародного права. На думку автора, адміністративно-правові гарантії органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства слід диференціювати на нормативно-правові та організаційно-правові;
* визначено адміністративно-правовий статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства. На переконання дисертанта, правове положення цих органів та їх посадових осіб характеризується комплексом юридичних елементів, які взаємодіють між собою у процесі здійснення адміністративного судочинства з метою забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин в інтересах територіальної громади;

*удосконалено:*

* поняття підсудності адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, яку необхідно розглядати у двох аспектах: по-перше, як адміністративно-правовий інститут, норми якого регулюють належність адміністративної справи стосовно компетенції окремої ланки системи адміністративних судів і конкретного адміністративного суду цієї системи зокрема; по-друге, як сукупність адміністративних справ, які завдяки своїм властивостям (зміст справи, суб’єкти справи – органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, предмет спору тощо) належать до компетенції як системи адміністративних судів у цілому, так і окремого суду цієї системи;
* визначення правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, під яким слід розуміти чинне законодавство та судову практику, що визначає адміністративно-правовий статус цих органів, з одного боку, в процесі захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, а з іншого – під час легітимації та виконання належних їм повноважень у сфері публічно-правових відносин. При цьому система правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб може бути згрупована за такими критеріями: 1) юридична сила; 2) галузева приналежність; 3) змістове наповнення;

*набуло подальшого розвитку:*

* розуміння змісту стадій розгляду публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративних судах, що відрізняються одна від одної колом учасників провадження, характером проваджуваних дій та їх юридичним значенням. Кожна стадія розгляду публічно-правового спору в порядку адміністративного судочинства за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб складається з окремих етапів, що являють собою групи взаємопов’язаних дій;
* положення про те, що зміст та обсяг адміністративних процесуальних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб залежить від форми процесуального залучення останніх в адміністративному судочинстві України;
* уявлення щодо основних напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві, а саме: 1) покращення адміністративно-правового забезпечення адміністративного судочинства в цілому; 2) розбудова й оновлення адміністративно-правових засад функціонування інститутів місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади; 3) розширення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників у справах адміністративної юрисдикції.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається актуальністю теми дослідження та новизною розв’язаних у дисертації проблем, що виявляється в осмисленні адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства в Україні та особливостей провадження в адміністративних справ за участю цих суб’єктів. Основні положення, висновки та рекомендації дисертації можуть бути використані:

* у законодавчій діяльності для удосконалення чинного адміністративного матеріального та процесуального законодавства з метою розроблення законопроектів, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства в Україні;
* у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів дасть змогу сформулювати та аргументувати правову позицію органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо обсягу їх повноважень у процесі здійснення адміністративного судочинства в Україні;
* у наукових дослідженнях – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого вивчення специфіки здійснення адміністративного судочинства в Україні за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (акт впровадження Національного авіаційного університету від 05.04.2016 р.);
* у навчальному процесі – під час викладання таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне судочинство України», «Адміністративне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування України», «Конституційне право України», «Муніципальне право України», «Судові та правоохоронні органи України», «Теорія держави та права» (акт впровадження Національного авіаційного університету від 08.04.2016 р.);

**Апробація результатів дисертації.** Висновкиі положення дисертації обговорювалися на засіданні кафедри конституційного та адміністративного права Навчально-наукового Юридичного інституту Національного авіаційного університету.

Основні положення дисертації оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, а саме: Всеукраїнській науково-практичній конференції до Дня науки «Становлення та розвиток юридичної освіти в Національному авіаційному університеті» (Київ, 16 травня 2013 р.), Всеукраїнській конференції молодих учених і студентів «Аеро-2013. Повітряне і космічне право» (м. Київ, 22 листопада 2013 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції до Дня науки «Тенденції розвитку юридичної науки в ХХІ столітті» (Київ, 22 травня 2014 р.), V Міжнародній науково-практичній конференції «Юридична наука і практика: виклики часу» (Київ, 12 березня 2015 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертації викладено у п’яти наукових статтях, з яких чотири опубліковано у наукових фахових виданнях України, одна – у зарубіжному науковому періодичному виданні, а також у чотирьох тезах наукових доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертаційної роботи** побудована відповідно до мети та завдань дослідження і складається зі вступу, двох розділів, що поділяються на сім підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків до роботи і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок. Список використаних джерел складається з 253 найменувань, уміщених на 26 сторінках.

**РОЗДІЛ 1**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ЯК УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ**

**1.1. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства**

Проголошення незалежності України та докорінні зміни в її суспільно-політичному житті зумовили початок розвитку нової віхи в історії українського народу та проведення державно-правових реформ, одним з основних напрямів яких є реалізація прав і свобод людини та громадянина, створення умов для розвитку особистості, забезпечення її гідності й добробуту. В умовах проголошення України правовою соціальною державою особливо актуальним є дослідження реальних можливостей органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Стан і забезпеченість їх реалізації визначає соціальну спрямованість держави, відповідність її діяльності загальнолюдським цінностям.

Права і свободи людини значною мірою визначали розвиток більшості країн на шляху політичної демократії, економічного прогресу та співробітництва і не втратили своєї актуальності. Історія людства свідчить про можливість еволюції суспільства шляхом домінування свободи та права, формування вільної, незалежної, законослухняної особистості. Наявність інституту прав і свобод людини та громадянина в конституційній державі, закріплюючи волю народу і кожної людини, забезпечує їх захист і формує основи їх правових гарантій. Сучасна держава має достатньо можливостей для створення механізмів гарантування, охорони та захисту проголошених прав і свобод. Серед цих можливостей варто виокремити такі: законодавче закріплення прав і свобод; створення чіткої за змістом і зрозумілої нормативно-правової бази; формування надійної системи правових гарантій прав і свобод людини; реалізація принципів верховенства права та закону; визнання загальнолюдських цінностей і принципів; розбудова системи органів та організацій, що покликані гарантувати й охороняти права людини; надання можливості суб’єктам звертатися за захистом особистих прав тощо.

Чинна Конституція України від 28 червня 1996 р. у ІІ розділі проголошує права та свободи людини і громадянина та гарантії їх забезпечення, що є важливим кроком для побудови суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави [135]. Проте не досить проголосити, необхідно створити певні механізми реалізації цих прав, оскільки гарантування, реалізація та забезпечення прав людини є однією з найважливіших ознак правової держави. На думку академіка Ю.С. Шемшученка, проголошення особистих прав і свобод людини та громадянина є важливою, але не єдиною ознакою правопорядку в суспільстві. Потрібно також створити умови для реалізації відповідних прав, що може бути забезпечено надійною системою гарантій у цій сфері. Йдеться зокрема про діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод особи на певній території [19, с.401].

Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне явище, яке можна досліджувати в різних аспектах: соціальному, філософському, політичному, економічному, правовому тощо, сутність і зміст якого розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять і категорій, що сприяють правовому та науковому його визначенню. Тому перш ніж перейти до розгляду адміністративно-правового статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства, необхідно насамперед сформулювати його поняття, що надасть змогу уточнити його зміст. Як зазначається у філософській літературі, кожна наука оперує визначеними поняттями, в яких знаходять своє концентроване вираження знання, що з роками накопичуються нею. Установлення поняття, під яким звичайно розуміють думку, що становить собою узагальнення (й уявне виокремлення) предметів певного класу за їх специфічними ознаками, набуває певного сенсу для будь-якої науки тому, що саме за допомогою понять відбувається більш глибоке пізнання об’єктивної дійсності шляхом виокремлення та дослідження її істотних аспектів [239, с.371].

Однак незважаючи на існування законодавчого визначення поняття місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 140 Конституції України [135]; ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [92]; ч. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікованої Законом України від 15 липня 1997 р. [84], у наукових джерелах останнє тлумачиться по-різному, що насамперед пов’язано з відсутністю єдиного й одноманітного його нормативного визначення.

У сучасних юридичних працях місцеве самоврядування інтерпретується як: 1) система, що складається з сукупності демократичних організаційних форм (виборів) та інститутів прямої безпосередньої демократії (референдумів), інших форм волевиявлення населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виборних та інших органів, що реалізують його цілі, завдання та функції [236, с.3]; 2) форма здійснення державних функцій за допомогою незалежних – тією чи іншою мірою – осіб та установ [169, с.13]; 3) самостійна діяльність громадян з вирішення питань місцевого значення [29, с.292]; 4) повноваження місцевих влад, у межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою частиною громадських справ на свою відповідальність та в інтересах місцевого населення [181, с.34]; 5) спосіб не лише децентралізації управління, а й організації та здійснення влади на місцях, який забезпечує самостійне розв’язання громадянами питань місцевого життя, організаційне уособлення управління місцевими справами в системі управління суспільством і державою [149, с.358]; 6) специфічна діяльність, що ґрунтується на державних засадах організації публічної влади й управління на визначеній території, населення якої безпосередньо або через створювані ним органи, з урахуванням місцевих особливостей і традиції, самостійно і під власну відповідальність вирішує питання місцевого значення на основі власних матеріальних і фінансових ресурсів [54, с.10].

На підставі аналізу наведених вище варіантів тлумачення поняття «місцеве самоврядування» можна зробити висновок про наявність трьох основних підходів до з’ясування його сутності. Відповідно до першого підходу, який у науковій літературі отримав назву «державний», або «державницький» [246, с.49], місцеве самоврядування розглядається як частина державної влади. Так, В.М. Шаповал зазначає, що природа місцевого самоврядування випливає з природи більшого за обсягом явища – державного владарювання, оскільки місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління» [246, с.51]. Подібну точку зору висловлює К.Ф. Шеремет, стверджуючи, що місцеве самоврядування – це децентралізоване державне управління [247, с.33].

Сутність другого підходу, який іменується громадським [179, с.72], полягає в тому, що місцеве самоврядування є самостійною та незалежною від держави формою влади. Так, В.Ф. Погорілко вважає, що місцеве самоврядування опосередковує собою відносно самостійний вид влади в системі народовладдя – місцеву, муніципальну владу як владу територіальних спільностей [164, с.7]. Схожі міркування обґрунтовує В.Є. Чиркін про те, що державна влада та місцеве самоврядування – це різні рівні здійснення публічної влади народу [245, с.463].

Третій підхід – «змішаний», або «комплексний» [173, с.104], що об’єднує в собі ознаки державницького та громадського підходів. Так, В.Г. Мальцев зазначає, що система державного управління, принаймні на своєму регіональному рівні, має бути пронизана громадсько-самоврядницькими засадами, а система місцевого самоврядування – втілювати в собі елемент державності [157, с.20]. У свою чергу М.П. Орзіх переконує, що саме синтез громадської й державної теорій самоврядування надасть конституційну можливість «входити в правові ворота», а не «трощити муніципальні огорожі», які небезуспішно споруджені на місцях під впливом «революційної психології та суверенного бешкетування місцевих рад» [174, с.61].

Таким чином, місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, яка відрізняється від державної влади тим, що забезпечує місцеві інтереси територіальної громади, на відміну від держави, яка забезпечує загальнонаціональні інтереси. За специфікою інтересів місцеве самоврядування відрізняється й від влади об’єднань громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів. Тому більш виваженим та обґрунтованим вважаємо саме громадський підхід до розуміння сутності місцевого самоврядування, тобто як окремої, самостійної та незалежної від держави форми влади, яка має притаманні лише їй специфічні ознаки.

Більше того, неможливість віднесення влади органів місцевого самоврядування до однієї з трьох видів державної влади – законодавчої, виконавчої та судової свідчить про те, що влада місцевого самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, але ні в якому разі не формою державної влади. А тому, беручи до уваги те, що: по-перше, влада органів місцевого самоврядування отримала законодавче закріплення, а її наявність визнають усі без винятку науковці; по-друге, за своєю сутністю влада органів місцевого самоврядування не може бути віднесена до жодної з класичних видів державної влади, пропонуємо владу органів місцевого самоврядування віднести до самостійної форми публічної влади – місцевої, що на практиці дозволить краще реалізувати принцип децентралізації державної влади, з одного боку, та підвищить значущість територіальної громади у вирішені проблем місцевого значення – з іншого [120, c.211].

Разом з тим, слід наголосити на тому, що в механізмі правового регулювання місцевого самоврядування прослідковується змішування та непослідовність законодавця в реалізації окреслених вище підходів щодо розуміння сутності місцевого самоврядування. Так, у ст. 140 Конституції України зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади [135], тобто в такому його трактуванні переважає громадська (громадівська) його теорія. У ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» , навпаки, переважає державницька теорія місцевого самоврядування, оскільки вказується, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право [92]. Звідси слідує, що за Конституцією України місцеве самоврядування є правом територіальної громади, а за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» – гарантованим державою правом. У зв’язку з цим можна зробити висновок про похідний (залежний) від державної волі характер місцевого самоврядування.

У науковій літературі виокремлюються різні ознаки органів місцевого самоврядування. Так Ю.П. Битяк найважливіші ознаки органів місцевого самоврядування об’єднує в такі групи: 1) правова автономія, яка означає, що органи місцевого самоврядування наділені власними повноваженнями, передбаченими Конституцією й чинним законодавством України. У межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій; 2) організаційна автономія, яка проявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління; 3) матеріальна та фінансова автономія, сутність якої полягає в праві органів місцевого самоврядування володіти й розпоряджатися коштами та майном для здійснення своїх функцій і повноважень [9, с.79 – 80].

Привертає увагу позиція Ю.М. Старілова, який до ознак місцевого самоврядування відносить: сутність місцевого самоврядування як особливої публічної влади; самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування; особлива організаційна основа місцевого самоврядування; власна економічна та фінансова основа місцевого самоврядування [226, с.228 – 233].

Поділяючи в цілому наведені наукові погляди та здійснюючи теоретико-правову характеристику Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [92], вважаємо доречним серед ознак місцевого самоврядування як окремої форми публічної влади виокремити такі:

* пріоритетним під час здійснення місцевого самоврядування є забезпечення місцевих інтересів територіальної громади, оскільки органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, виходять передусім з інтересів населення відповідної території, а не загальнодержавних інтересів;
* є окремою формою народовладдя, що передбачає інші засади його організації та функціонування, ніж ті, які встановлені для системи органів державної влади;
* має специфічну систему суб’єктів місцевої влади, які об’єднані окремою територією, а саме: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення;
* самостійність у вирішенні питань місцевого значення, оскільки органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, окрім тих, які попередньо були делеговані органам місцевого самоврядування, і тих, які порушують Конституцію України та чинне законодавство. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень 92];
* місцеве самоврядування є підзаконною владою, оскільки його правовий статус визначається на загальнодержавному рівні. На думку В.Б. Авер’янова, якщо державна влада є владою суверенною, верховною, здатною саму себе реформувати, то влада місцевого самоврядування – влада підзаконна, діюча в порядку та межах, визначених їй верховною владою, тобто законом [77, с.66];
* органи місцевого самоврядування реалізують владні повноваження не від імені держави, а від імені територіальної громади;
* органи місцевого самоврядування мають фінансову та організаційну незалежність.

Проаналізовані вище ознаки дають підстави вести мову про самостійне й незалежне від держави місце органів місцевого самоврядування в механізмі державного (публічного) управління. Таким чином, місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна можливість територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства України.

Становлення України як демократичної, соціальної та правової держави є неможливим без ефективного здійснення органами місцевого самоврядування управлінської діяльності. У контексті посилення ролі останніх у наданні управлінських послуг виникає необхідність визначення особливостей їх адміністративно-правового статусу з метою вдосконалення механізму реалізації та захисту прав і свобод людини на місцевому рівні [75, с.189]. При цьому відсутність єдиної думки щодо визначення суб’єктів адміністративного судочинства України та недостатнє теоретичне осмислення їхнього статусу в особливому адміністративному судовому процесі негативно виливають як на правозастосовну діяльність суду, так і на усвідомлення особами потенційними учасниками процесу своїх процесуальних можливостей. У зв’язку з цим існує нагальна потреба в дослідженні специфіки статусу суб’єктів адміністративного процесу з урахуванням їх процесуальної ролі [106, с.201].

Наше переконання, для комплексного дослідження поняття та змісту адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства необхідно розглянути доктринальні погляди на категорію «правовий статус».

В юридичній енциклопедичній літературі під правовим статусом (лат. status – становище) розуміється сукупність прав і обов’язків фізичних та юридичних осіб. В Україні визначається Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими ВР України. Правовий статус фізичної особи визначають насамперед конституційні права, свободи та обов’язки людини і громадянина. Практична реалізація правового статусу забезпечується системою конституційних та інших гарантій. Розрізняють правовий статус: а) громадянина України; б) іноземців; в) осіб без громадянства; г) осіб, яким надано притулок. Найповніше національне законодавством регулюється правовий статус громадянина України. Щодо інших категорій осіб існують певні винятки, передбачені законодавством. За характером правового регулювання виділяють загальний, галузевий і спеціальний правовий статус фізичної особи. Загальний правовий статус визначається нормами всіх галузей права, галузевий – конкретної галузі права, а спеціальний – нормами спеціального законодавства (наприклад, правовий статус осіб, потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи). Правовий статус юридичних осіб визначається через їх повноваження, тобто права і обов’язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві. Йдеться про державні органи, підприємства, установи та організації. У концентрованому вигляді їх правовий статус відображається в законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про ці органи, підприємства, установи та організації. Від повноти юридичної фіксації повноважень цих юридичних осіб залежить ефективність їхньої діяльності [58, с.717; 252, с.44].

Згідно з міркуваннями С.Д. Гусарєва, А.Ю. Олійника та О.Л. Слюсаренко правовий статус – це юридично закріплене становище людини в суспільстві. Розрізняють загальний, спеціальний (родовий) та індивідуальний правовий статус [72, с.42]. Плідною в цьому ж ракурсі є позиція С.В. Бобровник, що правовий статус як юридична категорія не лише визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що забезпечують нормальну життєдіяльність соціального середовища, а й характеризують реальну взаємодію держави та особи. Правовий статус об’єктивно відображає як позитивні, так і негативні ознаки реально чинної політико-правової системи. Саме тому його характеристика пов’язується з сутністю тієї соціальної системи, в межах якої правовий статус виникає та функціонує. Він є частиною, елементом суспільства. За характером (змістом) правовий статус класифікують на: загальний (конституційний), спеціальний (родовий), галузевий та індивідуальний. Галузевий статус характеризує особливості прав та обов’язків суб’єктів стосовно певної сфери суспільних відносин. Він конкретизує загальний статус нормами галузевого законодавства. Це надає можливість виокремити адміністративно-правовий, цивільно-правовий, фінансово-правовий, кримінально-правовий та інші статуси [232, с.81].

У свою чергу П.М. Рабінович стверджує, що юридичний (правовий) статус суб’єкта права – це комплекс його суб’єктивних юридичних прав та юридичних обов’язків. Розрізняють юридичний статус: загальний, спеціальний та індивідуальний [202, с.100]. В інших навчальних працях правовий статус суб’єктів права розглядається як сукупність усіх прав, обов’язків і законних інтересів суб’єктів права (правовий статус – це сукупність суб’єктивних прав, юридичних обов’язків і законних інтересів суб’єктів права). Правовий статус кожної особи є індивідуальним (наприклад, чоловік не може мати відпустки за пологами, а кожна людина має право на власне ім’я). Крім того, слід розрізняти конституційний і спеціальний статуси громадян. Конституційний статус у всіх громадян є однаковим: основні права і свободи однаковою мірою належать усім громадянам. Спеціальний статус суб’єктів пов’язаний з різними природними і правовими чинниками, які зумовлюють їх певні особливості. Так, спеціальний статус мають особи, які обіймають певну посаду або займаються певним видом діяльності, наприклад, статус державного службовця, статус студента, статус особи, яка постраждала внаслідок аварії на Чорнобильський АЕС та ін. Відмінність у правовому статусі осіб полягає в: 1) розбіжностях, пов’язаних із природними чинниками (статус дитини, статус пенсіонера, статус жінки); 2) розбіжностях, пов’язаних із юридичними чинниками (статус депутата, статус в’язня, статус посадової особи) [86, с.342 – 343].

На думку С.П. Коталейчука та П.Я. Пісного, правовий статус особи – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов’язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб’єкт права (тобто як такий, що має правосуб’єктність) координує свою поведінку в суспільстві. До елементів правового статусу особи належать: статусні правові норми і правові відносини; суб’єктивні права, свободи і юридичні обов’язки; громадянство; правові принципи і юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб’єктність; юридична відповідальність. Окрім цього, вчені-юристи виокремлюють такі різновиди правового статусу особи: 1) міжнародно-правовий (загальний, базовий); 2) конституційний; 3) галузевий (спеціальний та індивідуальний). При цьому галузевий статус особи складається з певних повноважень, що забезпечують особі здійснення її можливостей у певній сфері суспільних відносин, яка регулюється тією чи іншою галуззю права. Кожна з галузей права закріплює права, свободи і обов’язки особи в певній сфері суспільних відносин, наприклад, у майнових, сімейних, трудових та ін. Роль і значення конституційно-правового статусу в його співвідношенні з галузевим статусом полягає в тому, що він системно інтегрує та об’єднує головні засади галузевого правового статусу [136, с.485].

Варто зазначити, що у тлумаченні поняття «правового статусу особи» серед дослідників немає єдності. Нерідко до його структури включають, окрім прав, свобод, обов’язків, ще й громадянство, законні інтереси, гарантії. Зазначені категорії є або передумовами правового статусу, або його умовами, супроводжують його, примикають до нього, але не складають його структуру.

За твердженням О.Ф. Скакун, правовий статус особи – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов’язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб’єкт права (тобто як такий, що має правосуб’єктність) координує своє поведінку в суспільстві. Окрему увагу, на переконання правознавця, слід приділити спеціальним статусам, які конкретизують загальний правовий статус на рівні окремих соціальних груп, відрізняються різноманітнішою галузевою гамою, ніж загальний статус, який визначається конституцією держави. Спеціальні статуси можуть міститися в межах однієї галузі права (наприклад, державно-правовий статус депутата, цивільно-правовий статус підприємця, трудовий статус пенсіонера, процесуально-правові статуси експерта-криміналіста, обвинуваченого тощо) або мати комплексний характер (статус посадової особи, неповнолітнього, військовослужбовця тощо) [215, с.382; 216, с.60].

Автор солідарний із висловленою Є.О. Гідою думкою, що категорія правового статусу особи – одна з найважливіших політико-юридичних категорій, яка залежить від рівня демократії, економічної та соціальної структури суспільства, дотримання законності. Правовий статус особи як багатоелементна та багатоаспектна категорія в широкому аспекті є юридичним закріпленням положення суб’єкта права в суспільстві. Тобто все те, що юридично характеризує, визначає, гарантує положення людини в суспільстві, має пряме відношення до категорії «правовий статус особи». У демократичних державах він встановлюється за допомогою норм права в інтересах усього народу. Термін «правовий» використовується у зв’язку з юридичними можливостями особи, її правами та свободами, а також з обов’язками та юридичною відповідальністю певної людини як суб’єкта права [233, с.409].

На підставі викладеного вище видається можливим стверджувати, що поняття «правовий статус» включає такі елементи: 1) правові принципи, які складають методологічну основу правового статусу; 2) норми права, котрі встановлюють загальні для всіх права, свободи та обов’язки; 3) правосуб’єктність; 4) законні інтереси, що спонукають суб’єкта права до відповідних дій, або навпаки орієнтують його на дозволену нормами пасивність; 5) юридичну відповідальність як обов’язок перетерпіти осуд, обмеження прав за порушення правового статусу; 6) громадянство, тобто такий правовий стан, який вказуючи про належність людини до відповідної держави, надає право на те, щоб розширити коло прав та обов’язків; 7) правовідносини загального (статусного) характеру.

Таким чином, у сучасних умовах зміст правового статусу трактується в чотирьох основних аспектах: по-перше, правовий статус особи ототожнюється з правосуб’єктністю; по-друге, правовий статус встановлюється нормативно-правовими актами, що визначають суб’єктивні права та юридичні обов’язки особи; по-третє, правовий статус особи встановлюється нормативно-правовими актами, які закріплюють суб’єктивні права та юридичні обов’язки особи в сукупності з їх правосуб’єктністю [64, c.31 – 32]; по-четверте, правовий статус розглядається як система об’єктивованих у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов’язків та юридичної відповідальності, відповідно до яких індивід як суб’єкт права (тобто такий, котрий має правосуб’єктність) координує свою поведінку в суспільстві [215, c.345].

Окремої уваги потребує правосуб’єктність в єдності з іншими загальними правами та обов’язками, що охоплюється поняттям «правовий статус». У нього включаються не все, а лише конституційні (загальні) права і обов’язки, що визначають зміст правосуб’єктності та невід’ємні від особи [22, с.382].

Правосуб’єктність органів, що виконують владні функції державного управління, позначається в юридичній науці, законодавстві та практиці спеціальною категорією – «компетенція». Остання виражає активну адміністративну правосуб’єктність. Своєрідність компетенції на відміну від цивільної правосуб’єктності полягає в тому, що права та обов’язки, які складають компетенцію, розподіляються між підрозділами державного органу і посадовцями; в компетенції владні права тісно пов’язані з обов’язками.

З юридичного боку головне в компетенції складають владні права державних органів – права на активні юридично значимі дії. Вони полягають у наданій державному органу можливості своїми односторонніми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти конкретні правовідносини [22, с.390].

Як слушно зауважує В.І. Борденюк, досить ефективно впливає на сферу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування судова влада, призначення якої полягає у здійсненні правосуддя. З точки зору теорії державного управління її основне функціональне призначення полягає у здійсненні судового контролю, який визнається одним з чи не найважливіших засобів забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, захисту прав і свобод людини та громадянина. Ухвалюючи іменем України обов’язкові до виконання на всій території України рішення, суди ефективно впливають на всі сфери державного та суспільного життя, в тому числі на сферу місцевого самоврядування. Здійснюючи правосуддя у формі конституційного, цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства, органи судової влади реалізують, з одного боку, функцію судового захисту місцевого самоврядування, а з іншого – функцію судового контролю за діяльністю його органів і посадових осіб. Необхідність відповідного судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування зумовлена насамперед тим, що Конституція поширила на сферу місцевого самоврядування принцип позитивного правового регулювання (ultra vires), згідно з яким його органи та посадові особи можуть вчиняти лише ті дії, які прямо передбачені законом. Здійснюючи функцію судового контролю, органи судової влади дають правову оцінку рішенням, діям чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування виключно з точки зору законності. У такий спосіб суди від імені держави фактично «інтегрують» їх у цілісний механізм здійснення єдиної державної політики, засади якої визначаються насамперед у Конституції та законах України. Адже наслідком судового контролю може бути не тільки скасування актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а й дострокове припинення їх повноважень. З іншого боку, суди загальної юрисдикції здійснюють функцію судового захисту місцевого самоврядування, змістом якої є відновлення його прав і законних інтересів, порушених насамперед рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, хоча цим суть цієї функції не вичерпується [47, с.528 – 529].

У цьому контексті варто зазначити, що в п. 4 ст. 3 КАС України від 6 липня 2005 р. адміністративне судочинство визначено як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом [113]. Адміністративне судочинство розглядається як процесуальну складову адміністративної юстиції в Україні [11, с.403]. Із теоретичних позицій адміністративне судочинство можна назвати процесуальним порядком (формою) здійснення правосуддя в публічно-правових спорах, предмет якого стосується взаємних претензій сторін, однією з яких завжди виступає суб’єкт владних повноважень.

Завдання адміністративного судочинства визначено ст. 2 КАС України. Ним є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Згідно зі ст. 6 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. У випадках, установлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

У ст. 3 КАС України зазначено, що однією із сторін справи адміністративної юрисдикції (адміністративної справи) є орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, а суб’єктом владних повноважень – також орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа при здійсненні владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі й на виконання делегованих повноважень. Фізичні, юридичні особи мають право подати позов до розгляду в порядку адміністративного судочинства спорів із суб’єктами владних повноважень, у нашому випадку органом місцевого самоврядування, щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), а також дій чи бездіяльності (п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України), або ж спору між суб’єктами владних повноважень щодо реалізації їхньої компетенції у сфері управління, в тому числі делегованих повноважень, а також спорів, які виникають із приводу укладення та виконання адміністративних договорів (п. 3 ч. 1 ст. 17 КАС України). Спірні питання, пов’язані з діяльністю органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративного права України, розглядаються в порядку адміністративного судочинства місцевими загальними судами як адміністративними судами (ст. 18 КАС України) та адміністративними судами України. При цьому органи місцевого самоврядування України виступають в якості відповідача, хоча законодавство передбачає можливість їх участі також в якості позивача (в разі спорів про розподіл компетенції), третьої сторони, хоча, в переважній більшості випадків, ці органи – відповідачі, що і є цілком зрозумілим, враховуючи, що завдання адміністративного судочинства необхідно розглядати в контексті захисту прав, свобод та інтересів особи в публічно-правових відносинах від порушень з боку публічної адміністрації [126, с.140].

Відповідно до позиції О.В. Бачуна суб’єктом адміністративного судочинства є особа, яка є носієм прав та обов’язків у адміністративних процесуальних відносинах із приводу відправлення правосуддя адміністративними судами і здатна їх у цих відносинах реалізувати. Поняття «учасник адміністративного судочинства» є складовою категорії «суб’єкт адміністративного судочинства» й охоплюється нею [32, с.8]. Суб’єктом адміністративного судочинства постає особа, яка породжує адміністративні процесуальні правовідносини з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами, та в межах яких вона виступає як потенційний чи реальний їх учасник [32, с.17; 33, с.9]. У загальнотеоретичному значенні категорія «суб’єкт адміністративного судочинства» постає як юридична абстракція, що визначає правове положення особи у відносинах з приводу захисту її прав, свобод та інтересів засобами адміністративного судочинства. У конкретно-юридичному значенні суб’єкт адміністративного судочинства є індивідуалізованою особою – носієм прав та обов’язків у адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами. Суб’єктом адміністративного судочинства постає особа, здатна вступати в такі відносини, реалізувати зазначені права та виконувати обов’язки [32, с.18; 33, с.10].

На переконання О.В. Бачуна, категорія «суб’єкт адміністративного судочинства» є ширшою за поняття «учасник адміністративного судочинства», оскільки охоплює не лише учасників, а й адміністративний суд як суб’єкта, що має адміністративну процесуальну правосуб’єктність. Окрім того, суб’єктом адміністративного судочинства може бути будь-яка особа, що випливає з норми ч. 2 ст. 55 Конституції України, якою визначено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Виходячи із зазначеного вище, поняття «учасник адміністративного судочинства» постає складовою категорії «суб’єкт адміністративного судочинства» й охоплюється нею [32, с.20, 88, 176; 33, с.12].

До учасників адміністративного судочинства належать: 1) адміністративний суд (власне суд, його посадова особа, колегія суддів); 2) сторони, треті особи; 3) представники; 4) органи й особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб; 5) секретар судового засідання, судовий розпорядник, перекладач; 6) свідки; 7) експерт, спеціаліст [32, с.31, 89, 178; 33, с.22]. Варто зазначити, що серед осіб, які беруть участь у справі, ст. 60 КАС України визначено органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. До таких органів та осіб віднесено Уповноваженого ВР України з прав людини, прокурора, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб. Хоча окремі з названих осіб і підпадають під ознаки суб’єкта владних повноважень, однак ці особи мають окремі особливості процесуального статусу, на відміну від статусу суб’єкта владних повноважень. Разом з тим, суб’єкт владних повноважень залишається таким, незважаючи на те, чи набув він конкретний процесуальний статус у судовому адміністративному процесі [32, с.51].

Органи державної влади, місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи, підприємства, установи, організації мають одночасно адміністративну процесуальну правоздатність і адміністративну процесуальну дієздатність, оскільки як суб’єкти адміністративного судочинства вони можуть виступати тоді, коли їх статус легітимний [32, с.57].

Адміністративно-правовий статус кожного органу державної влади, місцевого самоврядування, їх адміністративна процесуальна правосуб’єктність регламентовані нормами чинного законодавства [40, с.13; 85, с.7]. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підставами звернення до адміністративного суду органу місцевого самоврядування є: 1) відмова в державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України статуту територіальної громади, 2) необхідність визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, 3) необхідність визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів тощо. Цим же Законом визначено суб’єкта звернення до суду. Наприклад, у випадку необхідності визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади право звернутись до суду має сільський, селищний, міський голова (п. 15 ч. 3 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [32, с.39; 33, с.32].

Органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, інші суб’єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій мають право подавати адміністративний позов про: а) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об’єднань громадян; б) примусовий розпуск (ліквідацію) об’єднань громадян; в) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; г) обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання; ґ) в інших випадках, встановлених законом (ч. 4 ст. 50 КАС України) [32, с.81 – 82].

Суб’єктом, який обов’язково бере участь у адміністративному судочинстві, є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, а також інший суб’єкт за умови здійснення ними владних управлінських функцій [32, с.103]. У Главі 5 Розділу ІІ КАС України визначено, що учасниками судового адміністративного процесу є: 1) особи, які беруть участь у справі, 2) інші учасники адміністративного процесу [32, с.28; 33, с.19]. Нормами цієї глави встановлено склад учасників адміністративного судочинства та їхні процесуальні права та обов’язки.

Тотожність понять «учасники адміністративного судочинства» та «учасники адміністративного процесу» не викликає ніяких сумнівів [107, с.171]. Класифікацію учасників адміністративного процесу здійснюють за різними критеріями. Виходячи з норм глави 5 КАС України можна дійти висновку, що законодавець провів поділ учасників адміністративного процесу за підставою наявності в них юридичної заінтересованості в результатах розв’язання адміністративної справи. Виходячи з цього, учасників адміністративного процесу можна поділити на дві основні групи: особи, які заінтересовані в результаті розгляду справи та особи, які не мають юридичної заінтересованості в результатах вирішення адміністративної справи. Перша група визначена законодавцем як «особи, які беруть участь у справі», а друга – як «інші учасники адміністративного процесу» [107, с.174].

Характер і ступінь юридичної зацікавленості осіб, які беруть участь у справі, не однакові. За таким критерієм цю групу розподіляють на дві підгрупи. До першої – належать особи, що мають матеріально-правовий і процесуальний інтерес щодо справи, захищають свої інтереси.

Матеріально-правова заінтересованість полягає у прагненні домогтися для себе поновлення порушеного, оспорюваного чи невизнаного права, законного інтересу, тобто отримати певне майно, благо, встановити певний стан, обставини, або навпаки, не допустити їх порушення.

Матеріально-правову заінтересованість у справі мають сторони та треті особи. Постанова суду створює, змінює або припиняє правовідносини з участю цих осіб. Процесуальна заінтересованість полягає у прагненні досягти певного процесуального результату у формі відповідної судової постанови (про задоволення позову або відмову в позові). Процесуальною заінтересованістю наділені як суб’єкти спірних матеріальних правовідносин, так і інші учасники процесу, які беруть участь у справі для виконання покладених на них функцій у силу закону чи договору. Другу підгрупу становлять ті учасники процесу, які захищають інтереси інших осіб, мають лише процесуальний інтерес, що зумовлюється характером їхньої зацікавленості у справі: виконуваними функціями в галузі державного управління, компетенцією, обов’язками та іншими обставинами.

До другої групи входять представники сторін і третіх осіб, прокурор, Уповноважений ВР України з прав людини, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, що звернулися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів у випадках, установлених законом. Такі особи, які захищають інтереси держави, громади, групи осіб або конкретної особи, не мають і, як правило, не повинні мати матеріально-правової заінтересованості у справі. Якщо ж вони мають таку заінтересованість, то виступати у відповідній процесуальній функції не можуть, а повинні бути залучені як сторона чи третя особа [141, с.188].

Згідно з ч. 1 ст. 48 КАС України, адміністративна процесуальна правоздатність – це здатність мати процесуальні права та обов’язки в адміністративному судочинстві. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, які є юридичними особами. Адміністративна процесуальна правоздатність виникає у громадян з моменту їх народження і припиняється смертю. В юридичних осіб вона виникає з моменту їх створення та припиняється їх ліквідацією (з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про припинення юридичної особи або з дня набрання чинності правовим актом про ліквідацію державного органу чи органу місцевого самоврядування). Адміністративно-процесуальна правоздатність похідна від адміністративної правоздатності.

Для того, щоб особисто брати участь у розгляді адміністративної справи недостатньо володіти лише адміністративною процесуальною правоздатністю. Необхідним для учасника справи є також володіння адміністративною процесуальною дієздатністю, тобто здатністю особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов’язки, в тому числі доручати ведення справи представникові (ч. 2 ст. 48 КАС України) [107, с.176].

Адміністративною процесуальною дієздатністю наділяються також органи державної влади, інші державні органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, підприємства, установи, організації (юридичні особи). Адміністративна процесуальна дієздатність виникає в цих учасників адміністративного процесу одночасно з адміністративною процесуальною правоздатністю [107, с.177].

Сторонами в адміністративному процесі в усіх справах, що містять публічно-правовий спір, є позивач і відповідач, а у справах особливого провадження – заявник і сторона, до якої застосовуються примусові заходи. Позивач – це особа, на захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень якої подана позовна заява до адміністративного суду [5, с.67]. Позивач є ініціатором порушення адміністративного процесу. Позивачем в адміністративній справі у відповідності до ч. 2 ст. 50 КАС України можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб’єкти владних повноважень [107, с.180].

У свою чергу відповідач – це особа, яка залучається адміністративним судом до адміністративного процесу для відповіді за позовними вимогами позивача. Відповідачем в адміністративній справі є суб’єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача [203, с.26]. Згідно зі ст. 3 КАС України під суб’єктом владних повноважень в адміністративному судовому процесі мається на увазі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб’єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [107, с.181].

Сукупність існуючих суб’єктів владних повноважень включає: 1) Президента України, Адміністрацію (Секретаріат) Президента України; 2) орган законодавчої влади – ВР України; 3) органи виконавчої влади – КМ України, центральні та місцеві органи виконавчої влади; 4) органи судової влади; 5) Представництво Президента України в АРК; 6) прокуратуру України; 7) інші державні органи – Рахункову палату, Національний банк України, Раду національної безпеки і оборони України, Вищу раду юстиції; 8) органи влади АРК – ВР АРК, Раду Міністрів АРК; 9) органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради; 10) посадову, службову особу зазначених вище органів; 11) інших суб’єктів при здійсненні ними владних або владних управлінських функцій [36, с.12; 38, с.111 – 112].

До переліку суб’єктів владних повноважень належать також суб’єкти й органи місцевого самоврядування, які здійснюють владні повноваження на підставі та у відповідності із Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Права й обов’язки органів та суб’єктів місцевого самоврядування здійснюють: територіальна громада (ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); сільські, селищні та міські ради (ст. ст. 25, 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (ст. ст. 27 – 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); сільський, селищний, міський голови (ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); районні й обласні ради (ст. ст. 43, 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); органи самоорганізації населення (ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про органи самоорганізації населення»); інші посадові особи місцевого самоврядування (ст. ст. 8, 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування») [36, с.370].

За слушним твердженням В.М. Бевзенка, однією з поширених процесуальних форм участі органів і суб’єктів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві є залучення їх до адміністративної справи в якості відповідача. До того ж, до цієї процесуальної ролі може залучатися одночасно декілька органів і суб’єктів місцевого самоврядування, що вкотре підтверджує доцільність і нагальність законодавчого запровадження інституту співучасті в адміністративному судочинстві [36, с.16, 373; 38, с.420].

Утім, як це передбачено нормами КАС України (зокрема ч. 2 ст. 17, ч. 4 ст. 50, ст. 182), органи та суб’єкти місцевого самоврядування можуть також порушувати в адміністративному суді справу (звернутися до окружного адміністративного суду з позовною заявою), виступаючи позивачем. Однак аналіз законодавства, яке регулює діяльність органів і суб’єктів місцевого самоврядування, їх участь в адміністративному судочинстві свідчить про суперечливість і неузгодженість деяких норм такого законодавства, нелогічність здійснення цими суб’єктами адміністративної процесуальної правосуб’єктності позивача [36, с.16, 373].

Так, згідно з ч. 1 ст. 182 КАС України органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Однак, по-перше, ця адміністративно-процесуальна норма суперечить сутності місцевого самоврядування в Україні, яка полягає у здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Тобто, адміністративно-процесуальною нормою (ч. 1 ст. 182 КАС України) для органів місцевого самоврядування передбачено можливість звертатися до адміністративного суду щодо обмеження права на мирні зібрання, і в той же час нормою – матеріального права (зокрема ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») закріплено здатність цих органів вирішувати питання місцевого значення. Таким чином, процесуально-правова можливість органів місцевого самоврядування звертатися до адміністративного суду із заявою про обмеження конституційного права жителів територіальної громади, об’єднаних у місцеве самоврядування, спотворює основне призначення, головну ідею місцевого самоврядування – захист і вирішення питань місцевого значення [242, с.115].

По-друге, суперечливим є наділення органів місцевого самоврядування правом звертатися до адміністративного суду з позовом, спрямованим проти самих же учасників місцевого самоврядування. Вкотре відзначимо, що невиправданим є законодавче закріплення можливості звернення суб’єкта владних повноважень (у нашому випадку органів місцевого самоврядування) з позовом, спрямованим проти фізичної або юридичної особи, оскільки основне призначення адміністративної юстиції полягає в захисті публічних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб [36, с.374; 38, с.421].

Натомість неузгодженість змісту ч. 1 ст. 182 КАС України з деякими нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» полягає в тому, що в Законі взагалі відсутня вказівка про можливість органів місцевого самоврядування звернутися до адміністративного суду з позовною заявою про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Лише у ст. ст. 42, 43, 55, 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» безпосередньо чи опосередковано передбачено право органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб звертатися до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Усунути ці невідповідності та неузгодженість норм чинного законодавства можливо, по-перше, виключивши з переліку заявників, уповноважених звертатися до адміністративного суду з позовною заявою про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 182 КАС України). По-друге, нагального прийняття потребує закон, який би врегульовував порядок організації та проведення мирних зібрань в Україні та процедуру перевірки загальними судами законності такої організації й проведення. Лише за таких законодавчих змін можливо забезпечити принципи та основні завдання місцевого самоврядування й адміністративної юстиції [36, с.375; 38, с.422].

Відтак, органи та посадові особи місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві можуть брати участь в якості третьої особи та, відповідно, вправі користуватися правами й обов’язками, передбаченими ст. 49 КАС України, а також у разі набуття правосуб’єктності третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору – правами позивача. У випадках, встановлених законом, органи місцевого самоврядування, можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. Органи місцевого самоврядування можуть бути залучені судом до участі у справі як законні представники або вступити у справу за своєю ініціативою з метою виконання покладених на них повноважень (ч. ч. 1, 3 ст. 60 КАС України). Звідси слідує, що ще однією формою участі суб’єктів і органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві є виконання ними представницьких функцій. Ознакою цієї форми участі місцевого самоврядування є суто імперативна природа, тобто представництво, здійснюване органами та суб’єктами місцевого самоврядування, ґрунтується лише на нормах законодавства й виникає внаслідок виконання покладеного на них обов’язку щодо захисту законних інтересів територіальної громади, окремих жителів села, селища, міста, району, області [36, с.16, 376; 38, с.423].

Органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, згідно з ч. 8 ст. 56 КАС України виступають законними представниками в адміністративному процесі. Представництво в адміністративному судочинстві розуміється як сприяння особі в реалізації права на судовий захист відповідно до Конституції України. Реалізація статусу представником здійснюється не від власного імені, а від імені особи, яку він представляє, завдяки чому в представника відсутня особиста зацікавленість у розгляді справи. Для особи, яка діє через представника, відсутня заборона самій брати участь у розгляді справи [53, с.11].

Повноваження представників підтверджуються: довіреністю чи усною заявою довірителя із занесенням її до журналу судового засідання (оригінали довіреностей або засвідчені підписом судді копії з них приєднуються судом до справи), документами, які стверджують займану ними посаду чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють у справі, ордером адвокатського об’єднання, договором про надання правової допомоги. Представники мають досить широкі повноваження у провадженні в адміністративній справі (ст. 59 КАС України) [52, с.149].

Окрім того, ч. 1 ст. 60 КАС України закріплено, що до органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб відносяться: Уповноважений ВР України з прав людини; прокурор; органи державної влади; органи місцевого самоврядування; юридичні особи; фізичні особи [249, с.174]. У випадках, встановлених законом, Уповноважений ВР України з прав людини, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах [129, с.57]. При цьому до Уповноваженого ВР України з прав людини, органів державної влади та органів місцевого самоврядування висувається вимога надати адміністративному суду докази, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможливлюють самостійне звернення цих осіб до адміністративного суду для захисту своїх прав, свобод та інтересів (ч. 1 ст. 60 КАС України) [107, с.203].

Повноваженнями органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, наділені окрім розглянутих вище також органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Частиною 3 ст. 60 КАС України передбачено дві форми участі в адміністративному процесі цих органів: шляхом залучення їх судом до участі у справі як законних представників або за власною ініціативою з метою виконання покладених на них повноважень. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають право порушити справу в адміністративному суді на захист прав та інтересів інших осіб лише у випадках, прямо передбачених законодавством [107, с.203].

Однією з форм участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві є виконання ними представницьких функцій. Ознакою цієї форми участі місцевого самоврядування є суто імперативна природа, тобто представництво, здійснюване органами та суб’єктами місцевого самоврядування, ґрунтується лише на нормах чинного законодавства й виникає внаслідок виконання покладеного на них обов’язку щодо захисту законних інтересів територіальної громади, окремих жителів села, селища, міста, району, області. До суб’єктів місцевого самоврядування, які уповноважені на виконання представницьких функцій в адміністративному судочинстві відносяться: голови сільської, селищної, міської, районної, районної у місті, обласної ради, голови постійних комісій ради, депутати ради, посадові особи місцевого самоврядування. Наприклад, у відповідності до п. 15 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний та міський голови відповідно до своїх повноважень можуть звернутися до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів [107, с.208].

Зважаючи на адміністративно-правове регулювання здійснення представництва суб’єктами місцевого самоврядування та його зміст, воно класифікується на загальне й спеціальне. До основних ознак загального представництва органів місцевого самоврядування належать такі:

* може здійснюватися будь-яким суб’єктом місцевого самоврядування;
* здійснюється без будь-яких обмежень щодо членів відповідної територіальної громади;
* реалізується на підставі загальних норм Закону України «Про місцеве самоврядування» та КАС України [36, с.378; 38, с.424].

У свою чергу спеціальне представництво, здійснюване суб’єктами місцевого самоврядування, від загального відрізняється такими ознаками:

* здійснюється лише уповноваженими на те органами – виконавчими комітетами міських чи районних у містах рад, виконавчими комітетами сільських і селищних рад;
* здійснюється лише щодо конкретного переліку суб’єктів, тобто осіб, над якими встановлено опіку чи піклування;
* реалізується як на підставі загальних норм Закону України «Про місцеве самоврядування» та КАС України, так і на підставі спеціальних норм.

Перебування суб’єктів місцевого самоврядування у владно-публічних правовідносинах обумовлює можливість отримання ними відомостей, обставин, особливостей про ці правовідносини. Участь місцевого самоврядування (а саме його суб’єктів – голови сільської, селищної, міської, районної, районної в місті, обласної ради, голови постійної комісії ради, депутата ради, посадової особи місцевого самоврядування) в адміністративному судочинстві може відбуватися в якості свідка [36, с.16, 378].

З огляду на можливі форми участі органів і суб’єктів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві, адміністративно-процесуальні гарантії (ст. 13 КАС України), відповідно закономірним є висновок про ще одну форму такої участі – участь органів і суб’єктів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві як скаржника в апеляційному, касаційному провадженнях, провадженні за винятковими обставинами та заявника в провадженні за нововиявленими обставинами.

З огляду на множинність органів і суб’єктів, які утворюють систему місцевого самоврядування, учасником адміністративного судочинства виступають саме ці органи та суб’єкти, які в різних формах, залежно від їх юридичної природи вступають або залучаються в адміністративну справу, здійснюють різні за змістом та обсягом адміністративні процесуальні повноваження [36, с.16, 379; 38, с.425].

Беручи за основу ст. 11 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, яка передбачає спрямованість органів місцевого самоврядування на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією і законодавством країни принципів місцевого самоврядування, ст. 145 Конституції України встановила, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку. Ця конституційна норма має принципове значення в контексті забезпечення правової, організаційної, матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, оскільки хоч б якою досконало організованою не була система місцевого самоврядування, вона ніколи не стане повноцінною, коли не спиратиметься на незалежну судову гілку державної влади [112, с.37].

Передбачене вищезгаданою статтею Основного Закону України повноваження органів місцевого самоврядування на судовий захист своїх прав є насамперед важливим засобом забезпечення їх рішень, що, як вже відмічалося, згідно з ч. 1 ст. 144 Конституції України та ч. 1 ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є обов’язковими до виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об’єднаннями громадян, підприємствами, організаціями та установами, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, якщо ці рішення прийняті в межах, визначених законом. Із цією метою відповідно до ч. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду стосовно визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій та установ, що обмежують права територіальних громад, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Ця норма має застосовуватися й у разі необґрунтованого зупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності чинному законодавству України.

Примітним є те, що до жовтня 2014 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містив спеціальної норми права, яка б регулювала відносини органів місцевого самоврядування із судами загальної юрисдикції. Проте пп. 36 п. 5 розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» було доповнено ст. 181, якою встановлено, що орган місцевого самоврядування може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції, зокрема звертатись до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування [92]. Враховуючи те, що судовий захист прав місцевого самоврядування є конституційним принципом (ст. 145 Конституції України) та найважливішою гарантією прав місцевого самоврядування, нормативне закріплення правила, що визначає взаємовідносини органу місцевого самоврядування з судами загальної юрисдикції та наділяє його правом бути повноцінним учасником процесуальних правовідносин, є логічним і цілком виправданим [253, c.126].

На жаль, у вітчизняній практиці нерідко мають місце випадки, коли державні органи, передусім органи виконавчої влади, приймають формально законні рішення, що прямо або опосередковано змушують органи місцевого самоврядування здійснювати додаткові незаплановані витрати за рахунок місцевих бюджетів, які ніяким чином не компенсуються. Проте ст. 145 Конституції України надає право органам місцевого самоврядування вимагати через суд такої компенсації, адже остання передбачена ч. 4 ст. 142 Основного Закону України [112, с.38].

Отже, в результаті комплексного дослідження встановлено, що адміністративно-правовий статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства – це комплекс юридичних елементів, які взаємодіють між собою у процесі здійснення адміністративного судочинства з метою забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин в інтересах територіальної громади. Зміст адміністративно-правового статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства доречно розглядати в таких аспектах: по-перше, правовий статус суб’єкта права ототожнюється з адміністративною процесуальною правосуб’єктністю; по-друге, правовий статус встановлюється нормативно-правовими актами, що закріплюють суб’єктивні права та юридичні обов’язки суб’єктів права; по-третє, правовий статус суб’єктів права визначається нормативно-правовими актами, які встановлюють суб’єктивні права та юридичні обов’язки в сукупності з їх адміністративною процесуальною правосуб’єктністю; по-четверте, правовий статус розглядається як система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов’язків та юридичної відповідальності, відповідно до яких суб’єкт права (тобто такий, що має адміністративну процесуальну правосуб’єктність) координує свою поведінку як учасник адміністративного судочинства.

Основу адміністративно-правового статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства становить адміністративна процесуальна правосуб’єктність, що проявляється у процесі здійснення адміністративного судочинства з метою забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин в інтересах територіальної громади. Адміністративною процесуальною правосуб’єктністю наділені всі без винятку учасники адміністративного судочинства, проте в кожного суб’єкта правосуб’єктність індивідуальна. До адміністративної процесуальної правосуб’єктності варто зараховувати не лише можливість бути учасником відповідних правовідносин, але й інші права та обов’язки, що закріплені чинним законодавством. Елементи змісту правосуб’єктності стосовно конкретної адміністративної процесуальної правосуб’єктності мають спеціальний, а не загальний характер.

Зміст правосуб’єктності складається з того, що ця категорія характеризує властивості суб’єкта права. Такі властивості суб’єкт права отримує виходячи з галузевого правового регулювання, що дозволяє вести мову про галузевий зміст правосуб’єктності. Адміністративна процесуальна правосуб’єктність є необхідним атрибутом суб’єкта адміністративного процесу. Структурними складовими системи адміністративної процесуальної правосуб’єктності є: адміністративна процесуальна правоздатність, адміністративна процесуальна дієздатність, конкретні адміністративно-процесуальні права та обов’язки (повноваження). Таким чином, адміністративна процесуальна правосуб’єктність закріплює правовий статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства.

Структура адміністративної процесуальної правосуб’єктності проявляється в тому, що всі її елементи становлять органічну єдність і функціональний взаємозв’язок. Так, новим для процесуального законодавства є закріплення поняття адміністративної процесуальної правоздатності як здатності мати процесуальні права та обов’язки в адміністративному судочинстві (ст. 48 КАС України). Вона визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

У свою чергу адміністративна процесуальна дієздатністю – це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов’язки, в тому числі доручати ведення справи представникові. Вона належить фізичним особам, які досягли повноліття й не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у справах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Адміністративна процесуальна дієздатність також належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади АРК, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам і організаціям (юридичним особам). Шляхом узагальнення викладеного вище адміністративну процесуальну правосуб’єктність органів та посадових осіб місцевого самоврядування слід інтерпретувати як специфічну особливість учасників адміністративного судочинства, що визначає їх можливість бути носіями прав та обов’язків і можливість вступати в адміністративно-процесуальні правовідносини.

**1.2. Повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві**

Закріплена в Основному Законі норма про те, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою на теперішній час ще не повною мірою відповідає дійсності. Проте названі ознаки держави є основними конституційними напрямами розвитку України, національним ідеалом, до якого прагнули ті, хто стояв поблизу джерел її державності. Досягнення зазначеного вище потребує часу та колосальних зусиль держави, її органів, а також кожного з нас. Невід’ємним елементом цього процесу є дослідження комплексу питань, пов’язаних із реалізацією повноважень органами та посадовими особами місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві.

Ефективне виконання цього завдання сприятиме становленню України саме як демократичної і соціальної‚ правової й економічно розвиненої держави, де права людини та громадянина не будуть лише проголошеними деклараціями, а стануть реальністю, де людина дійсно буде найбільшою соціальною цінністю. Причому оскільки ця цінність буде «найвищою», то жодне інше явище не буде оцінене державою та суспільством вище, аніж людина, не зможе перевершити цінність людини. Саме тому ст. 3 Конституції України містить норму про те, що утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави. Передумовою втілення наведеного вище в життя є спільна злагоджена діяльність в цьому напрямі всіх органів державної влади, зокрема органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Основне завдання органів місцевого самоврядування полягає у вирішенні ними під свою відповідальність частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення [151, с.58]. Місцеве самоврядування як автономна форма публічної влади характеризується власною сферою повноважень. В Європейській хартії місцевого самоврядування вживається термін «компетенція місцевого самоврядування». У літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють установлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов’язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування [139, с.478].

На думку О.В. Бачуна, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» компетенція органів місцевого самоврядування в питаннях здійснення судового захисту стосується звернень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 38). Окрім цих суб’єктів звернення, право звернутись до суду мають: сільський, селищний, міський голова (ст. 42); за рішенням ради – голова районної, обласної, районної у місті ради (ст. 55) [32, с.59 – 60; 33, с.66].

Однак про інтереси органів державної влади, місцевого самоврядування в нормативно-правових актах, як правило, не зазначається, натомість встановлюється норма про права чи компетенцію, або повноваження. Наприклад, у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» основним принципом місцевого самоврядування визначено принцип судового захисту прав місцевого самоврядування, а далі в цьому законі докладно визначені повноваження місцевого самоврядування. З огляду те що, органи державної влади, місцевого самоврядування мають діяти лише так, як це прямо визначено законом, доречно конкретизувати ч. 1 ст. 2 КАС України, якою визначено завдання адміністративного судочинства шляхом закріплення норми про права органів державної влади, органів місцевого самоврядування, замість абстрактного «інтересу» [32, с.83].

Повноваження як структурний елемент компетенції – це сукупність прав і обов’язків владного характеру, які визначають вид і міру поведінки суб’єкта права на відповідному територіальному рівні з метою задоволення законних інтересів населення [150, с.122]. В юридичній енциклопедичній літературі під поняттям «повноваження» пропонується розуміти сукупність прав та обов’язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [58, с.693]. У свою чергу В.В. Кравченко та М.В. Пітцик стверджують, що повноваження – це права та обов’язки органу, якими він наділяється стосовно його предметів відання, тобто для вирішення тих питань, що становлять ці предмети відання [140, с.289].

Водночас О.Д. Лазор та О.Я. Лазор виокремлюють повноваження як законодавчо надане право щось робити, а вже наявність реальної влади забезпечує можливість їх виконання. Повноваження делегуються посаді, а не індивіду, й вони завжди є обмеженими. Це означає, продовжують вчені, що існує така влада, яка може зменшити, обмежити можливості органу місцевого самоврядування застосувати свої повноваження [151, с.54].

Привертає до себе увагу точка зору І.М. Солоненка та І.В. Рожкової про те, що повноваження – це право віддавати накази, розпорядження та добиватися їх виконання, здійснювати необхідні дії або приймати управлінські рішення. Повноваження використовуються для виконання зобов’язань [224, с.82]. Деякі вчені розглядають повноваження як конкретні права та обов’язки, що характеризують наявність адміністративних функцій, які дають змогу виконувати завдання органу державної влади. Повноваження органу державної влади – це складова компетенції органу, яка встановлена для нього законом відповідно до Конституції України та яка забезпечує реалізацію функцій стосовно конкретних об’єктів юрисдикції (предметів відання) [170, с.261].

Місцеве самоврядування – це така форма самоорганізації соціально-територіальної громади (територіального колективу), при якій громадяни, які самоорганізувались у територіальний колектив, у сфері своєї компетенції, встановленої законодавством, реалізують публічно-владні повноваження безпосередньо або через створені ними органи, що забезпечують можливість постійної участі громадян в управлінській діяльності [154, с.17 – 18].

Аналізуючи нормативні акти чинного законодавства, які визначають статус органів і посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що практично в кожному з них є норми, які тою чи іншою мірою, регулюють компетенцію цих суб’єктів, однак теоретичні проблеми реалізації компетенції розглянуто недостатньо, що призводить при їх застосуванні на практиці до непорозумінь і навіть протистояння. Конституція України, визнаючи місцеве самоврядування фундаментальною основою устрою держави та суспільства, характеризуючи його статус, використовує такі поняття як «повноваження», «права», «компетенція». Слово «компетенція» походить від лат. competentia, що в одному із значень перекладається як «погодженість частин, розмірність, симетрія», «відання, здатність, належність по праву» і має два найбільш поширені значення: а) перелік питань, у яких особа чи кілька осіб мають знання («відають щось») і б) коло повноважень – прав та обов’язків («відати чимось»). У зв’язку з цим ведуть мову про фактичну компетентність у тих чи інших питаннях і про офіційну компетентність органів і посадових осіб [154, с.42]. Найчастіше елементами компетенції називають предмети відання та повноваження [154, с.43]. При цьому предмет відання (як перший елемент компетенції) – це завжди визначені в законодавстві в тій або іншій формі суспільні відносини, що представляють собою предмет правового регулювання. Цю обставину необхідно брати до уваги з тим, щоб при юридичному аналізі компетенції чітко відмежовувати ті суспільні відносини, в яких орган компетентний, від суміжних з ними або подібних їм суспільних відносин, що знаходяться за межами компетенції [154, с.48]. Водночас повноваження як елемент компетенції – це забезпечена законом вимога вповноваженого суб’єкта певної поведінки і дій, звернена до фізичних та юридичних осіб; вид і міра впливу на учасника правовідносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально-корисного результату [154, с.55]. Таким чином, компетенція суб’єктів місцевого самоврядування, якщо її характеризувати в самому загальному вигляді – це правова категорія, що включає в себе предмети відання та повноваження, має внутрішню єдність й узгодженість, визначена Конституцією та законами України [154, с.62].

Згідно з міркуваннями Д.І. Голосніченка повноваження – це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов’язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб’єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп і суспільства в цілому [67, с.54].

Органи місцевою самоврядування, як уже зазначалось вище, мають владні повноваження недержавного характеру, загальні повноваження визначені в Конституції України та законах, дія яких поширюються на всі ці органи, але повноваження щодо здійснення безпосереднього управління в адміністративно-територіальній одиниці мають регулюватися статутом громади. Статутні повноваження визначаються в нормах статутів місцевих громад і поширюються лише на відповідні громади. Видання статутів як один із способів закріплення повноважень органів місцевого самоврядування зумовлюється низкою факторів, які впливають на місцеве правове регулювання діяльності муніципальних органів [67, с.195].

Компетенція в загальному плані означає наявність у когось досвіду, знань у певній сфері діяльності, здатності належним чином вести справи в цій сфері. Цей термін часто використовується в законах, інших нормативно-правових актах суб’єктів управлінської діяльності. В юридичний літературі зустрічаються різні тлумачення сутності компетенції. Остання є правовим способом поділу управлінської діяльності, спрямованим на забезпечення ефективного здійснення управлінських функцій і завдань, закріплених за суб’єктами правовідносин унаслідок такого поділу, засобами правового, організаційного та матеріально-фінансового характеру. Компетенція взагалі та місцевого самоврядування зокрема є складною правовою категорією, що охоплює предмет відання, права та обов’язки в сфері цих предметів. Під предметами відання як такими розуміються сфери суспільного життя, де діє цей юридично компетентний у них суб’єкт управління, а отже, на які розповсюджується його юрисдикція. Предмети відання місцевого самоврядування як складова поняття його компетенції є способом юридичного визначення тих сфер суспільного життя, що виділяються як предмети регулюючого впливу суб’єктів місцевого самоврядування [112, с.395].

До предметів відання місцевого самоврядування належать як питання місцевого значення, так і окремі державні справи, вести які уповноважуються відповідні органи місцевого самоврядування. Предмети відання кожного з суб’єктів місцевого самоврядування закріплюються в законах і відповідно до них у статутах територіальних громад, інших нормативно-правових актах (регламентах, положеннях), що визначають статус цих суб’єктів [112, с.396].

В юридичній науці та законодавстві при характеристиці другої складової компетенції (прав і обов’язків) переважно використовується поняття «повноваження», яке в рівному ступені охоплює права та обов’язки. Тим більше, що нерідко права, зокрема суб’єктів місцевого самоврядування, є водночас їх обов’язками. Повноважний суб’єкт правовідносин у системі місцевого самоврядування – це не просто суб’єкт, що має певні права в цій сфері управління, але й зобов’язаний до здійснення певних владних дій.

Повноваження місцевого самоврядування – це закріплені нормами права місцевого самоврядування за територіальними громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування права та обов’язки, необхідні для здійснення функцій і вирішення завдань цього інституту публічної влади в межах самоврядних територіальних утворень. Незважаючи на те, що права суб’єктів місцевого самоврядування майже завжди є їх обов’язками, і навпаки, це зовсім не означає, що між ними не існує різниці. Права та обов’язки суб’єктів місцевого самоврядування в рамках компетенції останнього зберігають відносно самостійний характер. Права суб’єкта місцевого самоврядування створюють йому можливість вибору при вирішенні того чи іншого питання суспільного життя, що перебуває в сфері його компетенції [112, с.397]. Обов’язки ж суб’єктам місцевого самоврядування такої свободи вибору при вирішенні конкретних питань суспільного життя, що належать до їх відання, не надають, жорстко регламентуючи їх дії в тій чи іншій сфері їх компетенції. Повноваження, здійснювані суб’єктами місцевого самоврядування, можна поділити на повноваження загального та конкретного характерів. Повноваження загального характеру як би визначають завдання, напрями діяльності суб’єктів місцевого самоврядування. У свою чергу повноваження конкретного характеру завжди пов’язані з вирішенням певних питань поточного та оперативного управління, забезпечуючи разом з тим реалізацію повноважень суб’єктів місцевого самоврядування загального характеру [112, с.398]. Повноваження місцевого самоврядування визначають межі самостійності його суб’єктів у вирішенні питань, що є предметами його відання. Наслідками реалізації повноважень місцевого самоврядування є визначення, зміни, припинення правомочності його органів і посадових осіб, а також прав і обов’язків підприємств, організацій та установ, інших юридичних осіб і громадян у сфері відносин місцевого самоврядування [112, с.403].

Таким чином, повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України, іншими нормативно-правовими актами права та обов’язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування [41, с.24].

Варто наголосити на тому, що єдність у підходах до класифікації повноважень владних суб’єктів правовідносин в юридичній науці на теперішній час відсутня. Так, Ю.О. Тихомиров пропонує класифікувати такі повноваження за: характером повноважень; їх змістом і засобам здійснення; різновидами суб’єктів, які використовують владні повноваження; режимом застосування владних повноважень тощо [234, с.145].

Відповідно до позиції І.С. Щебетун повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на такі види: 1) загального характеру, які завжди пов’язані з владними повноваженнями, виданням правових актів, обов’язкових для всіх органів і посадових осіб місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб, із практичним виконанням усього комплексу основних функцій місцевого співтовариства; 2) конкретного характеру, які пов’язані з вирішенням певних питань місцевого життя; 3) повноваження, що сприяють здійсненню місцевого самоврядування та пов’язані з реалізацією власних ініціатив у справі вирішення різних питань місцевого життя і виконання окремих функцій місцевого співтовариства [250, c.110]. Подібної точки зору щодо класифікації повноважень органів місцевого самоврядування дотримується С.В. Болдирєв [45, с.133].

На переконання П.М. Любченка, повноваження органів місцевого самоврядування поділяються за сферами суспільного життя: 1) у сфері соціально-економічного та культурного розвитку; 2) в бюджетно-фінансовій сфері; 3) у сфері управління комунальною власністю; 4) у сфері екологічної безпеки; 5) у сфері забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян; 6) повноваження щодо організації і контролю; 7) повноваження, які стосуються взаємодії між органами влади та місцевого самоврядування; 8) повноваження організаційного та установчого характерів [154 с.102].

На підставі аналізу чинного законодавства й опрацювання юридичної літератури можна зробити висновок, що повноваження органів місцевого самоврядування поділяються за такими критеріями:

* залежно від органу, який їх здійснює: а) повноваження представницьких органів, якими відповідно до ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування» є сільські, селищні, міські ради, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. До представницьких органів місцевого самоврядування належать обласні та районні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [92]; б) повноваження виконавчих органів, якими є виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, зокрема, виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися [92]; в) повноваження інших суб’єктів системи органів місцевого самоврядування (територіальної громади; сільського, селищного, міського голови; органів самоорганізації населення);
* за впливом органів місцевого самоврядування на сфери суспільного життя: повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку; повноваження в галузі формування місцевого бюджету; повноваження щодо управління комунальною власністю; повноваження в галузі житлово-комунального господарства; повноваження в галузі будівництва; повноваження у сфері освіти, охорони здоров’я, культури, фізкультури і спорту; повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та інші сфери суспільного життя;
* за суб’єктним складом: 1) повноваження колективних суб’єктів системи органів місцевого самоврядування, зокрема: територіальних громад, представницьких органів; виконавчих органів сільської, селищної, міської ради; органів самоорганізації населення, сесій рад, постійних комісій рад, тимчасових контрольних комісій рад, відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, президії (колегії) районної, обласної ради, виконавчого апарату районної, обласної ради; 2) повноваження індивідуальних суб’єктів системи органів місцевого самоврядування, зокрема: сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної, районної у місті ради, заступника голови районної, обласної, районної у місті ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, депутатів рад, керівника та персоналу виконавчих комітетів тощо;
* за юридичною силою нормативно-правового акта, в якому вони закріплені: а) повноваження, які закріплені законодавчими актами; б) повноваження, які закріплені підзаконними актами, в тому числі й локальними;
* за місцем та роллю органів місцевого самоврядування в системі державного управління: 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов’язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов’язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях [40, с.16];
* за виключністю: а) повноваження органів місцевого самоврядування, перелік яких є виключним. Виключні повноваження представляють собою закріплений законами перелік прав та обов’язків, що перебувають у виключному віданні представницьких органів, здійснюються ними безпосередньо. Виключні повноваження створюють певні гарантії верховенства представницьких органів у системі органів і посадових осіб місцевого самоврядування; б) повноваження органів місцевого самоврядування, які можуть визначатися додатково. Так, відповідно до ст. 40 Закону України «Про місцеве самоврядування» виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, крім повноважень, передбачених цим Законом, здійснюють й інші надані їм законом повноваження [92]. У ст. 43 цього ж Закону закріплено, що районні та обласні ради можуть розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами [92]. До того ж, у ст. 146 Конституції України зазначається, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [135];
* за наявністю (відсутністю) владних приписів: а) владні повноваження (прийняття рішень, обов’язкових до виконання всіма громадянами, посадовими особами й організаціями; застосування державного примусу; здійснення контролю тощо). Так, Ю.О. Тихомиров визначає владне повноваження як забезпечену законом вимогу уповноваженого суб’єкта певної поведінки і дій, звернену до фізичних та юридичних осіб [234, с.139]; б) повноваження, які не пов’язані з реалізацією владних приписів (наприклад, вирішення внутрішньо-організаційних господарчих питань; повноваження, які реалізуються в горизонтальних правовідносинах тощо) [25, с.184 – 185].

Таким чином, повноваження органів місцевого самоврядування необхідно розуміти як закріплені в чинному законодавстві права та обов’язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, які конкретизується у функціях їх реалізації, охорони та захисту.

Конституцією України до найважливіших функцій держави віднесено забезпечення прав і свобод людини, правовий захист громадян. Саме права і свободи людини та громадянина, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Реалізація цих конституційних норм значною мірою залежить від дієвого судового захисту, особливо – адміністративними судами, компетенція яких стосується спорів за участю органів (посадових осіб), наділених державно-владними, імперативними повноваженнями.

Процесуальний порядок відправлення адміністративного судочинства, врегульований КАС України, передбачає здійснення суб’єктами адміністративного судочинства відповідних процесуальних дій. Такими суб’єктами постають адміністративний суд, особа, яка звертається на захист своїх прав, свобод, законних інтересів, відповідач, органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (прокурор, Уповноважений з прав людини, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, фізичні та юридичні особи) та інші. Наділення зазначених суб’єктів процесуальними правами та обов’язками означає, що законодавець визначив повноваження кожного суб’єкта в адміністративному судочинстві, завдяки чому саме судочинство набуває впорядкованого, послідовного характеру.

Можливість органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування або посадових осіб реалізовувати права та здійснювати обов’язки під час розгляду адміністративних спорів в адміністративних судах може виникати з моменту створення цих органів і прийняття нормативного документа, який врегулює їх діяльність. Тобто моментом, з якого виникає адміністративна процесуальна правосуб’єктність в органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування та їх посадових осіб, – є їх інституціоналізація або затвердження посади з відповідними повноваженнями [183, с.143].

Статтею 49 КАС України, передбачено, що особи, які беруть участь у справі, мають рівні процесуальні права і обов’язки. Особи, які беруть участь у справі, зобов’язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов’язки. Особи, які беруть участь у справі, мають право: 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; 2) знайомитися з матеріалами справи; 3) заявляти клопотання і відводи; 4) давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; 5) подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; 6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; 7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; 8) знайомитися з технічним записом, журналом судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії і подавати письмові зауваження до них; 9) робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; 10) оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів; 11) користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм цим Кодексом.

Особи, які беруть участь у справі, можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді зазначені копії документів і витяги з них [167, с.159]. Сукупність процесуальних прав та обов’язків осіб, які беруть участь у справі, визначають її правовий статус і дають їм можливість відігравати активну роль у зазначеному адміністративному провадженні.

Для ефективного захисту та реалізації своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин особи, які беруть участь у справі, наділені значним обсягом процесуальних прав, які вони здійснюють під час розгляду справи в адміністративному суді. Наявність широкого кола та особливостей процесуальних прав у осіб, які беруть участь у справі, є ще однією відмінністю цієї групи осіб від інших учасників провадження. Обсяг процесуальних прав та обов’язків учасників адміністративного судочинства залежить від їх цілей у процесі та належності до певної групи. Особи, які беруть участь у справі, наділені також певними обов’язками, що кореспондують процесуальним правам інших осіб, та дають змогу суду здійснювати ефективний розгляд адміністративної справи. Процесуальні права і обов’язки будь-якої особи, яка бере участь у справі, не можуть визнаватися більш або менш важливими, ніж права і обов’язки іншої особи, яка бере участь у справі [114, с.218].

Відповідно до ч. 2 ст. 49 КАС України особи, які беруть участь у справі, зобов’язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов’язки. Неналежне виконання обов’язків та користування своїми процесуальними правами призводить до програшу справи, тобто позивач може втратити свої матеріальні права, за якими він звернувся до суду, якщо він не доведе їхнього порушення, оспорення в суді. А відповідач може мати неадекватні правопорушенню обов’язки, якщо не спростує надмірні або необґрунтовані претензії позивача. Звідси слідує, що норма, закріплена в ч. 2 ст. 49 КАС України, необхідна для всебічного, повного й об’єктивного вирішення конкретної адміністративної справи.

Так, ст. 49 КАС України встановлено основні процесуальні права осіб, які беруть участь у справі. Цей перелік визначено для всіх осіб цієї групи, та в ньому містяться два види процесуальних прав таких осіб: змагальні та диспозитивні. Змагальні права – це надані законом можливості брати участь у справі, доводити свою позицію перед судом і спростовувати позиції інших осіб, які беруть участь у справі. До змагальних прав належать: право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів, право ознайомлюватися з матеріалами справи, право заявляти клопотання і відводи, право давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення, право подавати докази, брати участь у дослідженні доказів, право висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду, ставити питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, право подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, ознайомлюватися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них, право робити з матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень тощо. Законом передбачене право осіб, які беруть участь у справі, за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них. Адміністративний суд зобов’язаний сприяти всім особам, які беруть участь у справі, в реалізації цих змагальних прав. Для цього він має роз’ясняти особам їх процесуальні права, попередити про наслідки вчинення певних процесуальних дій тощо.

Диспозитивні права – це встановлені в законі можливості особи, яка бере участь у справі, розпоряджатися своїми вимогами на свій розсуд. До диспозитивних прав, наприклад, належить право оскаржувати судові рішення у частині, що стосується її інтересів. Окрім того, до диспозитивних прав осіб, які беруть участь у справі, належать й інші, наприклад, позивач в адміністративному процесі має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, а відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково. Розглядаючи питання про процесуальні права та обов’язки інших учасників адміністративного судочинства, слід зазначити, що для них не встановлено універсального переліку таких прав та обов’язків. Стосовно кожного учасника адміністративного судочинства з цієї групи КАС України встановлює специфічні процесуальні права та обов’язки, в яких повністю відбиваються функції, що виконують у процесі ці суб’єкти [114, с.219].

Проте сторони мають ще права і обов’язки зазначені у ст. 51 КАС України. Ці права найбільш широкі серед осіб, які беруть участь у справі. Представники сторін можуть користуватися цими правами якщо сторони їх уповноважили, зазначивши це в довіреності [167, с.160].

У третіх осіб права та обов’язки визначені ст. ст. 49, 53 КАС України. Необхідно врахувати, що задовольняючи позов (повністю або частково), суд не може покласти обов’язки виконання позовних вимог на третю особу. Це можливо тільки в разі, якщо третю особу залучено до участі у справі як другого відповідача або в разі заміни відповідача (відповідно до вимог, зазначених у ст. 52 КАС України). При цьому суд виносить ухвалу про залучення до участі в справі як відповідача зазначену особу, роз’яснює їй права сторони, з’ясовує про можливість слухання справи в даному судовому засіданні або відкладає розгляд справи, надаючи копію позовної заяви, починаючи слухання справи спочатку [167, с.161].

Варто наголосити на тому, що ст. 47 КАС України визначає осіб, які беруть участь в адміністративному процесі, їх можна розділити на три групи: а) сторони; б) треті особи; в) представники сторін та третіх осіб.

В адміністративному процесі основними учасниками є позивач і відповідач, які відповідно до ст. 50 КАС України є сторонами процесу. До сторін належать особи, які беруть участь у справі. При цьому спір між сторонами виникає у сфері публічно-правових відносин.

Особа, яка звертається до суду з позовом за захистом, як вона вважає, порушених прав, свобод чи правових інтересів при здійсненні владних управлінських функцій, є позивачем в адміністративному процесі. У свою чергу особа, до якої звертається з позовом позивач з вимогами усунення порушених його прав, свобод або інтересів чи компенсації заподіяної шкоди, є відповідачем. Сторони виступають головними учасниками в адміністративному судочинстві, без яких процес неможливий. Сторони беруть участь у справі особисто від свого імені або через своїх представників та є суб’єктами спірних правовідносин і мають певний юридичний інтерес при вирішенні публічно-правового спору. Таким чином, сторонами в адміністративному процесі з однієї сторони є позивач, а з другої – відповідач [167, с.161].

Процесуальним законодавством передбачено також, що учасниками адміністративного процесу можуть бути треті особи. Залежно від процесуальної правової зацікавленості треті сторони можуть виступати в процесі: а) треті сторони, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору; б) треті сторони, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору.

Відповідно до п. 8 ст. 3 КАС України позивач – особа, на захист прав, свобод, інтересів якої поданий адміністративний позов, а також суб’єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до суду. Отже, позивач – це особа, яка вважає, що порушені її права, свобода чи інтерес у галузі публічно-правових відносин, і звертається до адміністративного суду за захистом порушеного права, свободи чи інтересу. Позивач може особисто звернутися до суду з позовом з вимогою про захист прав та інтересів. Кодексом також передбачено, що в інтересах особи, права і свободи якої порушені, до суду можуть звертатися й інші особи, в передбачених законом випадках.

Так, згідно з ч. 1 ст. 60 КАС України в передбачених законом випадках до суду можуть звернутися з адміністративним позовом в інтересах інших осіб Уповноважений ВР України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні і юридичні особи та брати участь у розгляді справи. У наведеній нормі встановлений перелік осіб, які у визначених КАС України та чинним законодавством випадках можуть звертатися до адміністративного суду з позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у розгляді цих справ.

Сільському, селищному, міському голові згідно з ч. 3 п. 15 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надано право на звернення до суду з позовами щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів. Аналогічні повноваження відповідно до ч. 6 п. 16 ст. 55 цього Закону надані голові районної, обласної, районної у місті ради, які за рішенням відповідної ради можуть звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів [167, с.162].

Адміністративна справа порушується за зверненням позивача. Однак, виходячи зі змісту ст. 60 КАС України, адміністративну справу може бути порушено не лише за зверненням позивача, а й за позовом прокурора, інших осіб, яким надане право захищати права і свободи інших осіб, при цьому слід зазначити, що позивачем завжди є особа, на захист прав, свобод і інтересів якої подається до суду адміністративний позов. Позивачами в адміністративній справі згідно з ч. 2 ст. 50 КАС України можуть бути: а) фізичні особи – громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, особи-підприємці; б) юридичні особи – підприємства, установи, організації, об’єднання громадян; в) суб’єкти владних повноважень.

Право на звернення до суду за захистом порушених прав, інтересів мають фізичні та юридичні особи. При цьому названі особи повинні мати адміністративну процесуальну дієздатність, яка визначає здатність фізичної особи при досягненні повноліття та невизнаної судом недієздатною особисто самостійно здійснювати свої права і обов’язки або доручати ведення справи своєму представникові, а також здатність суб’єктів владних повноважень і юридичних осіб з відповідним юридичним статусом здійснювати особисто або через представників свої адміністративні процесуальні права та обов’язки.

Виходячи із специфічних правовідносин в адміністративному судочинстві, можна виокремити спеціальні суб’єкти звернення до суду – органи владних повноважень (органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб). Публічно-правові спори між зазначеними суб’єктами розглядаються в порядку адміністративного судочинства з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі й делегованих повноважень, а також з приводу укладення та виконання адміністративних договорів. Враховуючи особливість публічно-владних повноважень суб’єктів органів владних повноважень, їх обов’язку діяти виключно в межах закону, випливає і обов’язок органів і посадових осіб публічної влади звертатися до суду у випадку порушення їх компетенції актом або дією іншого суб’єкта публічної влади. Як уже зазначалось, сільський, селищний, міський голова може звернутися з позовом до суду з вимогою про визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів. Особливу групу суб’єктів права на звернення до суду з позовом становлять державні службовці, яким надане право звернутися до адміністративного суду для вирішення спорів, пов’язаних із публічною службою [167, с.163].

Згідно з п. 9 ст. 3 КАС України відповідачем в адміністративній справі виступає суб’єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, – інші особи, до яких звернена вимога позивача.

На підставі позову суд притягує відповідача до участі у справі. Одна з особливостей суб’єкта владних повноважень в адміністративному процесі – це здійснення владних управлінських функцій щодо іншого суб’єкта в межах наданих повноважень і виконання відповідних функцій. Діяльність суб’єкта владних повноважень повинна відповідати його функціональним повноваженням, які визначені на законодавчому рівні та узгоджуються із завданнями, метою та цілями його діяльності. Вихід органів державної влади або їх службових чи посадових осіб за межі наданих повноважень у публічно-правових відносинах при здійсненні управлінських функцій може привести до порушення прав, свобод і інтересів громадян та прав і інтересів юридичній осіб.

Тобто суб’єкт владних повноважень повинен діяти в межах наданих йому повноважень відповідно до визначених функціональних обов’язків. Порушення суб’єктами владних повноважень функціональних обов’язків або наданих повноважень є підставою для звернення до суду з позовом про визнання такої діяльності (бездіяльності) чи прийнятих за таких обставин актів незаконними.

До суб’єктів владних повноважень відповідно до ст. 3 КАС України належать органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб’єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі й на виконання делегованих повноважень. Органи виконавчої влади поділяються на центральні та місцеві. До органів центральної виконавчої влади належать: КМ України, міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом (Національний банк України, Центральна виборча комісія, Рахункова палата та інші). До місцевих органів виконавчої влади належать: Рада міністрів АРК, обласні, Київська і Севастопольська міські, районні державні адміністрації, до цієї групи органів можуть належати органи спеціальної галузевої, функціональної компетенції (земельні, санітарні, природоохоронні тощо). Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» до органів місцевого самоврядування віднесено: сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, районні та обласні ради. Міський, сільський, селищний голови є посадовими особами місцевого самоврядування.

Виходячи із завдань адміністративного судочинства, яке покликане захищати громадян і юридичних осіб від порушень і свавілля органів державної влади та місцевого самоврядування, відповідачами в адміністративних позовах, як правило, виступають органи владних повноважень.

Процесуальним законодавством передбачено, що сторони можуть брати участь у процесі самостійно або разом з представниками чи через представників. При цьому слід враховувати, що процесуальні права й обов’язки представників позивача та відповідача є похідними від процесуальних прав та обов’язків сторони, яку вони представляють. Якщо представник діє на підставі договору або доручення, то обсяг прав та обов’язків представника залежить від уповноваження стороною на вчинення процесуальних дій, які може вчинити ця особа. Права та обов’язки представника зазвичай зазначаються в договорі або в дорученні. Представник не має права виходити за межі наданих йому довірителем прав та обов’язків. Іншим є вид представників, які діють у межах прав, наданих законом. Такими представниками виступають, наприклад, батьки як законні представники неповнолітніх, керівники як законні представники органів, підприємств, організацій, установ та особи, яким законом надано право на захист прав, свобод та інтересів інших осіб. За наявності повноважень на ведення справи в суді представник має право на вчинення від імені сторони, яку він представляє, усіх процесуальних дій, які може вчинити ця сторона відповідно до закону, за умови, що стороною, яка уповноважила на участь представника в процесі, не обмежені права представника. Про участь представника в процесі сторона може заявити усно в судовому засіданні, при цьому доцільно суду з’ясувати волю довірителя [167, с.164].

Стаття 17 КАС України визначає компетенцію адміністративних судів щодо розгляду справ в адміністративному судочинстві. Аналізуючи зміст цієї статті, суб’єктами звернень до суду з адміністративними позовами переважно виступають фізичні та юридичні особи, а відповідачами – органи влади. Статтею 50 КАС України визначено, і це випливає із завдань адміністративного судочинства, що позивачем має бути фізична або юридична особа, яка звертається за захистом своїх прав, свобод та інтересів, якщо вона вважає, що суб’єктом владних повноважень ці права, свободи та інтереси порушені. Однак п. 4 зазначеної статті передбачені випадки звернення до суду органів владних повноважень з адміністративними позовами, тобто законом визначені випадки, коли позивачем в адміністративному судочинстві виступає орган владних повноважень чи його посадові або службові особи. Відповідно до ст. 50 КАС України громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи (підприємства, установи, організації), особи, які не є суб’єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами в адміністративному процесі лише за адміністративним позовом суб’єктів владних повноважень у випадках: а) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об’єднання громадян; б) про примусовий розпуск (ліквідацію) об’єднань громадян; в) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; г) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації, страйки тощо); ґ) в інших випадках, установлених законом.

Наведений перелік не є вичерпним – у законодавстві можуть бути встановлені інші аналогічні випадки. Відповідачами можуть бути також ЗМІ, підприємства, установи, організації, їхні посадові та службові особи, творчі працівники ЗМІ, кандидати, їхні довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партій (блоки місцевих організацій партій), їхні посадові особи та уповноважені особи, ініціативні групи референдуму, офіційні спостерігачі від суб’єктів виборчого процесу у справах щодо оскарження їхніх дій або бездіяльності, що порушують законодавство про вибори чи референдум.

При розгляді позовів за зверненнями суб’єктів владних повноважень судам необхідно виходити з конституційного принципу, що органи влади діють лише на підставі й у межах повноважень та у спосіб, передбачений законом. Законодавець обмежує право органів владних повноважень на звернення з адміністративними позовами до суду, посилаючись лише на передбачені законом випадки. Таким чином, лише у виняткових випадках, спеціально передбачених законодавством, відповідачем в адміністративному процесі за позовом суб’єкта владних повноважень може бути фізична чи юридична особа, яка не має владних повноважень. При цьому органи державної владилише в межах наданих їм повноваженьуправі звертатися до суду з адміністративним позовом у встановлених законом випадках, де відповідачами виступають фізичні та юридичні особи. Розглянемо передбачені законом випадки звернення до суду органів владних повноважень з адміністративними позовами.

Тимчасова заборона (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об’єднань громадян. Громадяни відповідно до ст. 36 Конституції України мають конституційне право на об’єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки, громадського порядку, охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей. Громадські організації – це об’єднання громадян для захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів, які можуть діяти з місцевим, всеукраїнським і міжнародним статусом на підставі статуту або положення, підлягають обов’язковій реєстрації (легалізації) залежно від статусу: МЮ України, місцевими органами державної влади, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад. Може бути відмовлено в реєстрації об’єднанню громадян, якщо його назва, статутний та інші документи суперечать вимогам законодавства України. Законом передбачено оскарження рішення про відмову в реєстрації об’єднання громадян у судовому порядку. Ліквідація об’єднання громадян здійснюється на підставі статуту або за рішенням суду. Державний контроль за дотриманням статутної діяльності об’єднаннями громадян здійснюють органи, які проводили легалізацію об’єднань громадян, а також органи прокуратури.

Законом України «Про об’єднання громадян», зокрема ст. 27, передбачено види стягнень, які можуть застосовуватись до об’єднань громадян: попередження, штраф, тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності, тимчасова заборона (зупинення) діяльності та примусовий розпуск (ліквідація). Варто зазначити, що стягнення до об’єднань громадян можна застосовувати тільки за порушення законодавства. За незначні правопорушення орган, який легалізував об’єднання громадян, має право застосувати стягнення у вигляді письмового попередження. Решта передбачених законом стягнень, такі як штраф, тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності, тимчасова заборона (зупинення) діяльності, примусовий розпуск (ліквідація), застосовуються лише в судовому порядку. Законодавець визначає коло суб’єктів, які мають право на звернення до суду щодо застосування вищенаведених стягнень до об’єднання громадян: 1) легалізуючий орган, залежно від рівня діяльності об’єднання громадян: МЮ України, місцеві органи державної виконавчої влади, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад народних депутатів; 2) прокурор [167, с.166].

Примусовий розпуск (ліквідація) об’єднань громадян. Так, ст. 32 Закону України «Про об’єднання громадян» передбачені підстави примусового розпуску чи ліквідації об’єднання громадян, які не підлягають розширеному тлумаченню. На підставі рішення суду за позовом легалізуючого органу або прокурора об’єднання громадян примусово розпускається в таких випадках: 1) вчинення дій, передбачених ст. 4 Закону, а саме: коли діяльність об’єднання громадян спрямована на зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або в будь-якій протизаконній формі зміни територіальної цілісності держави, підрив безпеки держави і ведення діяльності на користь іноземних держав, пропаганду війни та релігійної ворожнечі, створення незаконних воєнізованих формувань, обмеження загальновизнаних прав людини; 2) систематичного або грубого порушення вимог ст. 22 Закону, що передбачає заборону отримання коштів та іншого майна від міжнародних організацій, іноземних громадян та осіб без громадянства, державних органів та державних підприємств, установ, організацій (крім випадків, передбачених законами України), нелегалізованих об’єднань громадян; анонімних пожертвувачів; 3) продовження протиправної діяльності після накладення стягнень, передбачених Законом.

У разі примусового розпуску чи ліквідації об’єднання громадян суд повинен одночасно вирішити питання про припинення випуску його друкованого засобу масової інформації. Після набрання рішенням суду законної сили реєструючий орган протягом 15 днів повідомляє у ЗМІ про примусовий розпуск (ліквідацію) об’єднання громадян. Рішення про примусовий розпуск всеукраїнських і міжнародних громадських організацій, які діють на території України, приймається судом. Залежно від статусу об’єднання громадян (всеукраїнське, місцеве), місця реєстрації та того, який орган його легалізував (МЮ України, місцевий орган державної виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування), визначається відповідно до ст. 18 КАС України підсудність розгляду адміністративних справ судами щодо застосування стягнень до об’єднань громадян у вигляді штрафу, тимчасової заборони (зупинення) окремих видів діяльності, тимчасової заборони (зупинення) діяльності та примусового розпуску або ліквідації [167, с.167].

Обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації, страйки тощо). Статтею 11 Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини передбачено, що кожна людина має право на свободу мирних зібрань. Орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування не може відмовити організаторам у проведенні мирного зібрання. Законодавець наділяє тільки суди правом на відмову організаторам або обмеження у проведенні зборів, мітингів, демонстрацій, походів. Втручання органів влади щодо проведення мирних зібрань повинне бути передбачене законодавством. Законодавець передбачив обмеження щодо реалізації цього права лише в судовому порядку відповідно до закону та лише в інтересах національної безпеки і громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров’я громадян, захисту прав і свобод інших людей. Так, наприклад, проведення демонстраційних польотів відбувається лише за наявністю дозволу органів місцевого самоврядування, який несе відповідальність за наслідки надання такого дозволу. За наявності обставин, що дають підстави стверджувати про небезпеку проведення відповідного заходу, загрозу життю і здоров’ю громадян, орган місцевого самоврядування має право звернутись з позовною заявою про заборону такого заходу до окружного адміністративного суду. Статтею 182 КАС України визначений порядок звернення до суду про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Цією нормою закону передбачено, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, отримавши повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань, за наявності відповідних підстав, мають право за своїм місцем знаходження звернутися до окружного адміністративного суду з позовною заявою про заборону таких заходів або інше обмеження права на мирні зібрання. Законодавцем визначена спеціальна процедура судового розгляду адміністративних справ про обмеження реалізації прав на мирні зібрання, передбачена ст. 182 КАС України [31, с.83].

Необхідно відмітити, що ст. 49 КАС України встановлені процесуальні права та обов’язки осіб, які беруть участь у справі. Сторони мають рівні процесуальні права та обов’язки. Оскільки позивачі та відповідачі займають головне становище в розгляді справи, тому у зв’язку з цим вони мають особливий процесуальний статус при розгляді адміністративного позову порівняно зі статусом інших осіб, які беруть участь у розгляді справи. Відмінності процесуального статусу позивача та відповідача закріплені у ст. 51 КАС України. Так, позивач наділений спеціальними додатковими правами, а саме: правом на зміну предмету або підстави позову до початку судового розгляду справи по суті; правом збільшити або зменшити розмір, (зокрема суму) позовних вимог, уточнити позовні вимоги (якщо це не приводить до зміни предмету або підстави позову) або відмовитися від адміністративного позову, відкликання позовної вимоги в будь-який час до закінчення судового розгляду. Відповідно до ст. ст. 194, 219 КАС України позивач має право відмовитися від адміністративного позову в суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду. Аналізуючи наведені законодавчі норми можна дійти висновку, що позивач розпоряджається своїми правами відносно предмета спору, підстав позову та розміру позовних вимог на власний розсуд, але це право обмежене певними «стадійними» вимогами [167, с.177].

Підставою адміністративного позову є обставини, які дають право позивачеві на звернення до суду з відповідними вимогами до відповідача. Доцільність для позивача змінити підставу позову може вплинути тоді, коли він виявляє невідповідність між обставинами чи нормами права, якими обґрунтований позов, і обставинами чи нормами, за якими вимога може бути задоволена, що може вплинути на вирішення заявлених позовних вимог. Допредмета позову відносяться матеріально-правові вимоги позивача до відповідача. Необхідність у зміні предмета позову може виникати тоді, коли початкові вимоги позивача не дають йому можливості задовольнити своїх інтересів. Змінній підставу і (або) предмет позову можна лише до стадії судового розгляду справи по суті шляхом подання відповідної письмової заяви позивача (його уповноваженого на те представника). Таке обмеження, що запроваджене в ч. 1 ст. 51 КАС України в 2010 р., спрямоване на запобігання зловживанням зі сторони позивача на стадії судового розгляду, особливо в деяких фіскальних спорах, і забезпечення змагальності, оскільки наслідком цього можуть стати: заявлення нових за змістом позовних вимог і заміна у зв’язку з цим відповідача або залучення співвідповідача (співвідповідачів), третіх осіб, затягування вирішення справи тощо.

Розмір позовних вимог включає в себе кількісну характеристику позовних вимог. Необхідність у його зміні може виникати, наприклад, у зв’язку зі збільшенням суми шкоди або заборгованості в процесі розгляду справи тощо. Зміна розміру позовних вимог практично не впливає на захисну стратегію відповідача, а тому може відбуватися в будь-який час до закінчення судового розгляду в суді першої інстанції. Позивач або його уповноважений представник мають подати про це письмову заяву, яка приєднується до справи [126, с.72].

Відмова від позову має бути подана суду в письмовій заяві, яка приєднується до справи. При відмові позивача від позову повністю суд повинен перевірити добровільність такої відмови від позову, а також відсутність суперечностей з правами третіх осіб і винести ухвалу про закриття провадження в адміністративній справі з роз’ясненням позивачу наслідків такого закриття, що повторне звернення до суду з позовом між тими самими сторонами, про той самий предмет та на тих самих підставах неможливий. При частковій відмові позивача від адміністративного позову, суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі щодо частини позовних вимог. Відмова позивача від позову під час підготовчого провадження регламентується ст. 112 КАС України.

За вимогами ст. ст. 51, 112 КАС України суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, або визнання відповідачем адміністративного позову, якщо це суперечать закону або порушує будь-чиї права, свободи чи інтереси. У цьому випадку суд продовжує розгляд адміністративної справи. Аналогічними правами наділена третя особа з самостійними вимогами щодо предмета спору.

Відповідно до ч. 2 ст. 51 КАС України відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення щодо адміністративного позову. За умови часткового визнання адміністративного позову відповідачем і прийняття його судом приймається постанова суду про задоволення визнаних відповідачем позовних вимог відповідно до ст. 164 цього Кодексу. У разі повного визнання відповідачем адміністративного позову і прийняття його судом приймається постанова суду про задоволення адміністративного позову. Визнання позовних вимог під час підготовчого провадження регламентується ст. 112 КАС України. Відповідачу надане право визнання адміністративного позову протягом усього часу судового розгляду.

Судом не приймаються визнання адміністративного позову і продовжується розгляд адміністративної справи, якщо ці дії відповідача суперечать закону чи порушують будь-чиї права, свободи або інтереси [167, с.178]. Заперечення щодо адміністративного позову є способом захисту відповідача від заявлених позовних вимог та являється запереченням відносно задоволення позову. Визнання відповідачем адміністративного позову в апеляційній та касаційній інстанціях процесуальними нормами не передбачені.

Згідно з ч. 3 ст. 51 КАС України сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. При цьому необхідною умовою є взаємна згода сторін щодо врегулювання спору шляхом примирення Це є правом сторін щодо можливості закінчити адміністративну справу на будь-якій стадії адміністративного процесу примиренням. Примирення – це двостороння угода між позивачем і відповідачем, якою сторони фактично визначають свої права та обов’язки у спірних правовідносинах. Примирення, як правило, не можуть укладати особи, які подають позовну заяву до суду в інтересах інших осіб, оскільки вони не є позивачами у справі та не захищають свої особисті права та інтереси. Примирення можуть досягати лише сторони та треті особи з самостійними вимогами на предмет спору. У разі примирення сторін суд, згідно зі ст. 157 КАС України, постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, в якій закріплюються положення щодо закриття адміністративної справи з роз’ясненням сторонам про неможливість повторного звернення з тією самою позовною заявою [195, с.322].

При постановленні ухвали у зв’язку з примиренням суд повинен перевірити, чи не було погрози, тиску, омани, недобросовісних дій однієї зі сторін, що може суперечити інтересам інших осіб і закону. Примирення сторін під час підготовчого провадження врегульовано ст. 113 КАС України. Відповідно до ст. ст. 194, 219 КАС України сторони можуть прийняти рішення про примирення в суді апеляційної чи касаційної інстанцій до закінчення розгляду. Згідно з ч. 4 ст. 51 КАС України суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чиї-не-будь права, свободи чи інтереси. Оскільки спір між двома сторонами в публічно-правовій сфері може стосуватися інтересів держави, і територіальної громади, а також інших осіб, законні права та інтереси яких можуть бути порушені, то законодавець передбачив обставини, за наявності яких адміністративний суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, або визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін. Це може бути лише в тому випадку, коли зазначені процесуальні дії суперечать закону або порушують чиїсь права, свободи та інтереси. У цьому випадку суд продовжує розгляд адміністративної справи по суті [243, с.172].

Отже, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві необхідно розуміти як закріплені в чинному законодавстві права та обов’язки органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, які конкретизується в захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин і спрямовані на підтвердження або відновлення оскарженого чи порушеного права.

**1.3. Адміністративно-правові гарантії участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві**

Розвиток України як незалежної, правової держави, її курс на інтеграцію до європейської спільноти актуалізують проблему захисту прав і свобод людини та громадянина. Встановлені Конституцією України права і свободи людини та громадянина, їх реальність і захищеність відтворюють не лише фактичний і правовий статус особи в суспільстві, але й суть демократії, що існує в країні. Забезпечення належного рівня захисту прав людини належить до найгостріших проблем української дійсності. В останні роки це питання є предметом серйозного наукового аналізу представників різних галузей знань, зокрема й адміністративного права. Прагнення України розвивати і зміцнювати правову державу неможливо реалізувати без утвердження в суспільній свідомості ідеї невідчужуваних прав і свобод людини та громадянина. Невипадково, що однією з фундаментальних ознак правової держави вважається наявність системи ефективних юридичних засобів, які гарантують правову захищеність людини й громадянина. Проте проголошення на загальнодержавному рівні принципів соціальної справедливості, пріоритетності прав і свобод людини та громадянина, верховенства права ще не привело до фактичного покращення стану справ у правоохоронній і судовій системах.

Серед різноманітних заходів забезпечення прав і свобод людини та громадянина особливе місце посідає гарантування, значимість якого для суспільства не викликає заперечення [62, с.32]. Ефективність гарантування прав і свобод людини залежить від Конституції та чинних нормативно-правових актів, розвитку правових принципів, здійснення конституційного контролю, а також від того, як виконують ці закони державні органи та громадські організації, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, які повинні створювати умови для реалізації прав і дотримання обов’язків громадянами. Правові гарантії прав і свобод особи, які формуються у громадянському суспільстві, залежать від інститутів демократії, економічного становища держави, рівня правового виховання та культури населення, ефективного функціонування і взаємодії гілок державної влади.

Метою гарантування є: 1) юридичне закріплення прав, свобод і обов’язків людини та громадянина; 2) створення ефективної системи охорони й захисту державою прав і свобод людини, яка могла б забезпечити реалізацію цих прав та захистити від будь-яких посягань; 3) формування у громадян правової культури; 4) здійснення державного та громадського контролю за станом забезпечення прав і свобод. За суттю гарантування – це умови, які повинні створити громадянське суспільство та держава для здійснення громадянами своїх прав і свобод. За змістом гарантування – це система засобів і способів, які спрямовані на реалізацію прав і свобод людини та громадянина. Роль і значення гарантування визначається тим, що вони створюють необхідні юридичні умови для перетворення закріплених у законодавстві прав і свобод людини та громадянина з можливостей на реальність [42, c.57 – 58].

З метою комплексного вивчення адміністративно-правових гарантій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства потрібно проаналізувати погляди вчених-юристів щодо критеріїв розподілу гарантій у цілому.

Так, П.М. Рабінович диференціює гарантії прав і свобод на загальносоціальні та спеціальні. До загальносоціальних належать: економічні, політичні та духовно-ідеологічні. Спеціальні – це встановлені державою юридичні норми, які спеціально спрямовані на забезпечення прав людини, а також практична діяльність із застосування цих норм, і правозастосовувальні акти відповідних органів влади [201, с.54].

За сферою дії гарантії прав і свобод поділяють на національні (внутрішньодержавні) та міжнародні (інтернаціональні), а за способом викладення гарантії можна класифікувати на: а) прості; б) складні; в) змішані [215, с.187]. В юридичній літературі гарантії прав і свобод людини диференціюють на загальні та спеціальні (правові, юридичні). При цьому до загальних гарантій відносять: економічні, політичні, ідеологічні, організаційні та громадські [177, с.191].

У свою чергу Ж.М. Пустовіт визначає гарантії прав і свобод людини та громадянина як юридичні, що поділяються на нормативно-правові та організаційно-правові гарантії [198, с.10]. Водночас В.М. Чхіквадзе та О.А. Лукашова серед гарантій прав і свобод виокремлюють економічні, політичні, ідеологічні та юридичні [225, с.76 – 84].

Привертає увагу позиція В.Ф. Погорілка, який ділить гарантії на дві основні групи: загальносуспільні (загальносоціальні) та юридичні. Поміж загальносуспільних гарантій учений розрізняє політичні, економічні, соціальні та духовні (культурні) гарантії, тобто відповідно до суспільних систем – політичної, економічної, соціальної, культурної (духовної), які склалися й функціонують у нашому суспільстві [168, с.41].

На основі розглянутого можна підсумувати, що гарантії прав і свобод людини поділяються на дві групи: загальні та спеціальні (правові). Беручи до уваги те, що предметом дослідження є адміністративно-правові гарантії органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства, більш детально зупинимося саме правових гарантіях.

Варто зазначити, що роль і значення правових гарантій визначається тим, що вони створюють необхідні юридичні умови для перетворення закріплених у законодавстві прав і свобод людини та громадянина з можливостей на реальність. Для того, щоб детальніше з’ясувати призначення правових гарантій, потрібно проаналізувати погляди вчених-юристів щодо цього виду гарантій.

Правові гарантії – це специфічні засоби забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав людини та громадянина; першочергового значення вони набувають за практичної реалізації суб’єктивних прав громадянина. Тобто це передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав та свобод людини і громадянина [188, с.40].

На думку В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка, юридичні гарантії слід диференціювати на нормативно-правові й організаційно-правові. До нормативно-правових належать норми-принципи матеріального і процесуального характерів, правового статусу особи тощо. Організаційно-правовими гарантіями прав і свобод людини та громадянина за Конституцією України є ВР України (ст. 92), Президент України (ст. 102), КМ України (ст. 116), суди (ст. 55), Уповноважений ВР України з прав людини (ст. 55), прокуратура (ст. 121), органи місцевого самоврядування (ст. 143), адвокатура (ст. 59), політичні партії і громадські організації (ст. 36), міжнародні судові установи та відповідні органи міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55) [187, с.161].

Відповідно до позиції колективу авторів – М.С. Кельман, О.Г. Мурашин і Н.М. Хома – юридичні (правові) гарантії – це зумовлена особливостями економічного та суспільного ладу система умов і засобів, яка закріплена в чинному законодавстві та безпосередньо спрямована на забезпечення законності, безперешкодне здійснення, захист прав і свобод [105, с.219].

В.Ф. Сіренко до правових гарантій зараховує норми матеріального і процесуального права, норми, які встановлюють організаційні форми діяльності та взаємовідносин органів держави і громадян, розрізняє правові гарантії реалізації та гарантії охорони прав і свобод людини. Головним завданням є забезпечення повної та ефективної реалізації прав і свобод. Це здійснюється закріпленням у правових нормах основних прав і свобод, їх конкретизації в чинному законодавстві через процесуальні форми реалізації, заходи заохочення. Правові гарантії прав і свобод громадян забезпечуються закріпленням у правових нормах: конституційного контролю та нагляду; заходів захисту і міри відповідальності винуватих за порушення прав і свобод громадян; процесуальних форм охорони; засобів попередження та профілактики порушень прав і свобод громадян [213, с.58].

У свою чергу С.В. Бобровник правові гарантії визначає як: 1) оскарження в суді рішень органів держави та посадових осіб; 2) право на відшкодування збитків, завданих незаконними рішеннями осіб чи органів, що діють від імені держави; 3) право на правову допомогу; 4) можливість отримувати інформацію про зміст прав та обов’язків; 5) принцип презумпції невинуватості; 6) можливість обмеження конституційних прав і свобод [232, с.107].

На переконання В.М. Скобєлкіна, юридичні (правові) гарантії – це правові та організаційно-правові засоби і способи, за допомогою яких забезпечується реалізація прав і виконання обов’язків, передбачених законодавством. Вони представляють собою складну систему взаємозалежних елементів, що надають змогу організувати різностороннє забезпечення, яке охоплює різні стадії реалізації прав та обов’язків, захист від посягань, поновлення порушених юридичних прав [218, с.78].

Згідно з міркуваннями О.Ф. Скакун, юридичні (правові) гарантії – це система юридичних засобів і способів охорони і захисту прав людини та громадянина [215, с.188]. С.В. Калашніков правові (юридичні) гарантії тлумачить як засоби і способи захисту прав і свобод особи, а також правоохоронну діяльність держави, правоохоронних і правозахисних органів, спрямовану на їх забезпечення [103, с.17 – 25]. До правових гарантій належать інспіровані засоби забезпечення використання, дотримання і застосування норм права, які закріплюють права людини [166, с.9].

Таким чином, можна стверджувати, що правові гарантії – це сукупність правових засобів і способів, що визначають умови та порядок безперешкодної реалізації прав і свобод особи, а також їх охорону й надійний захист від протиправних посягань. Визначальною ознакою правових гарантій є те, що функції, які вони виконують, охоплюють увесь процес забезпечення прав і свобод людини, а не лише їх охорону та захист [233, с.161]. Правові гарантії повинні забезпечити реальність проголошених державою прав і свобод особи. Досягти такого результату можна завдяки наданню правовим засобам і способам закріпленості та створенню умов їх реалізації. Ефективність реалізації прав і свобод буде тоді, коли в нормах права будуть визначені реальні механізми та порядок їх здійснення, а не лише регламентація та форми їх охорони й захисту. Варто наголосити на тому, що в юридичній науці немає однозначної думки стосовно поділу правових гарантій.

Так, М.В. Вітрук поділяє правові гарантії на дві групи: 1) гарантії реалізації прав і свобод; 2) гарантії охорони прав і свобод [59, с.31]. При цьому С.Г. Стеценко виокремлює такі види правових гарантій: а) стан законодавства, його стабільність і відповідність розвиткові відносин у суспільстві, рівень юридичної техніки; б) рівень діяльності з попередження і припинення правопорушень, зокрема заходів юридичної відповідальності; в) доступність і якість правосуддя; г) ефективність контролю за реалізацією правових актів [227, с.195].

Інша наукова позиція передбачає, що правові гарантії поділяються на гарантії реалізації і гарантії охорони (захисту). Реалізація прав і свобод неможлива без їхньої охорони, немає такого права, яке не потребує охорони. Гарантії охорони, які є структурними елементами механізму забезпечення прав і свобод, є водночас гарантіями їхнього здійснення, тобто не можуть існувати за межами реалізації прав і свобод [196, с.108].

Функціональне призначення правових гарантій полягає в тому, що вони повинні забезпечити реалізацію, охорону та захист прав і свобод людини та громадянина. На основі опрацювання юридичної літератури, можна стверджувати, що адміністративно-правові гарантії органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства поділяються на нормативно-правові та організаційно-правові.

Нормативно-правові гарантії знаходять свій прояв у діяльності держави та суспільства, яка здійснюється у процесі підготовки і прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах і застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [229, с.133]. Водночас В.М. Корельський визначив нормативно-правові гарантіїяк цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [231, с.257].

У свою чергу О.І. Осауленко, розкриваючи сутність нормативно-правових гарантій, підкреслює, що такі гарантії включають у себе не будь-яку владну діяльність уповноважених на те органів і посадових осіб, а лише ту, що має на меті спрямувати в чітко визначене русло поведінку учасників суспільних відносин, упорядкованих за допомогою норми права і базованих на ній індивідуальних актів [176, с.121].

Як стверджує А.М. Куліш, нормативно-правові гарантії – це здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх [148, с.62].

Виходячи із зазначеного резюмуємо, що нормативно-правові гарантії – це здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою правових (юридичних) засобів встановлення, впорядкування, охорона та захист суспільних відносин. Роль і значення нормативно-правових гарантій слід розуміти як сукупність засобів і способів реалізації позитивного права.

В Україні нормативно-правові гарантії представлені системою чинного законодавства у правозахисній сфері – Конституцією та законами України, міжнародними договорами, щодо яких Україна взяла на себе зобов’язання в сфері захисту прав людини, указами Президента України, іншими нормативно-правовими актами у сфері захисту прав і свобод людини.

Охорона прав і свобод людини здійснюється з метою запобігання можливості їх порушення, а захист від скоєного правопорушення сприяє їх відновленню і притягненню винної особи до юридичної відповідальності. Ефективність захисту прав і свобод неможлива без відповідних передумов: загальних, якими виступає правова держава і громадянське суспільство, та спеціальних (юридичних, нормативних), якими є законодавчо закріплені права, свободи та обов’язки [62, с.30]. Важливою передумовою ефективного захисту є принципи правового захисту тому, що вони є початком, основою, вихідним пунктом усієї системи правового захисту. Останній буде надійним настільки, наскільки всебічно, повно та чітко будуть закріплюватися та втілюватися в життя його принципи. Тому важливим завданням юридичної теорії і практики є визначення принципів здійснення правового захисту.

З метою всебічного осмислення принципів здійснення правового захисту, доречно зупинитися на загальних принципах права тому, що вони є визначальними ідеями для інших сфер суспільно-правового життя. Це дасть можливість послідовно, комплексно й системно розглянути та охарактеризувати правозахисну діяльність. Адже принципи права – це явища, що не лише пов’язують право з політикою, економікою, духовним життям суспільства, а й забезпечують єдність різних правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, поняттєво-категоріальних рядів [119, с.207].

Термін «принцип» походить від лат. principum – початок, основа; вживається в різних значеннях: 1) основне вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світогляду, політики, організації тощо; 2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки та діяльності; 3) основна властивість влаштування якогось механізму, устрою [223, с.1072]. Із гносеологічного погляду категорія «принцип» тісно пов’язана з категоріями «закономірність» і «сутність». Поняття «принцип» співвідноситься з категорією «ідея» тоді, коли останню філософи трактують як внутрішню логіку, закон існування досліджуваного об’єкта. У найширшому розумінні принцип є началом, вихідним пунктом, становленням буття, тобто існування тієї чи іншої діяльності. У принципах права міститься немовби «душа» права, правової системи в цілому [175, с.83].

Аналізуючи принципи права як загальні положення, треба мати на увазі діалектичний зв’язок між загальним і окремим. Коли мова йде про принципи права, то окремим є відповідні галузі права, правові інститути, правові норми. Це дає можливість дійти висновку, що правильно та методологічно обґрунтованою є позиція авторів, які вважають, що ті основи, які ще не закріплені у правових нормах, не можуть належати до правових принципів. Вони є лише правовими ідеями, науковими висновками, а не правовими принципами [159, с.103]. Усі правові принципи не існують поза конкретними правовими нормами. У правовому принципі закладено те загальне, що реально виявляється в окремих нормах права.

Дійсність принципів права залежить від їх обґрунтованості, рівня культурного розвитку суспільства, досконалості правових засобів, за допомогою яких вони розвиваються й якими підкріплюються [55, с.15]. Для формування цілісної картини щодо принципів права потрібно розглянути їх класифікацію. В юридичній літературі відсутній єдиний підхід стосовно класифікації правових принципів.

Так, С.С. Алексєєв запропонував класифікацію залежно від того, яке їх значення для права та відповідно від сфери їх поширення [23, с.105].

Важливий критерій для класифікації правових принципів висувають Р.З. Лівшиц і В.І. Нікітінський. Таким критерієм вони вважають безпосереднє (принципи-норми) й опосередковане (принципи прямо не зафіксовані, але можуть бути виведені з норм) закріплення [152, с.32]. У свою чергу А.М. Васильєв поділяє принципи права на три різновиди: загальноправові, міжгалузеві та інституційні [55, с.16].

На переконання Г.О. Свердлика, систему принципів права в цілому складають: 1) загальноправові; 2) галузеві; 3) міжгалузеві; 4) міжінституційні [207, с.105 – 109]. Привертає увагу позиція П.М. Рабіновича, який диференціює правові принципи на: 1) загальнолюдські (цивілізаційні); 2) типологічні принципи об’єктивного права (юридичного права); 3) конкретно-історичні; 4) галузеві; 5) міжгалузеві [202, с.82].

Вельми цінним здобутком є напрацювання А.М. Колодія, який обґрунтовує таку класифікацію принципів права: 1) правосвідомості; 2) правоутворення; 3) правотворчості: а) законотворчості; б) нормотворчості; 4) системи права: а) загальноправові (основні); б) міжгалузеві; в) галузеві; г) інститутів права; 5) структури права: а) загальносоціального і юридичного права; б) публічного і приватного; в) регулятивного й охоронного; г) матеріального і процесуального; ґ) об’єктивного й суб’єктивного; 6) правореалізації (правозастосування); 7) правоохорони: а) правосуддя; б) юридичної відповідальності [119, с.117].

Усі окреслені вище варіанти класифікації правових принципів мають право на існування. У жодному разі не можна надавати перевагу якомусь одному різновиду принципів права, ігноруючи інші. Ігнорування одного з принципів усієї системи негативно не лише само по собі. Воно прямо та безпосередньо відображається на здійсненні інших принципів. Суворе дотримання кожного з них є умовою виконання всіх інших і навпаки. Принципи, які існують у відповідній системі, діють не лише залежно від свого змісту, але й від дієздатності системи принципів права в цілому. Тільки тому їх існування об’єктивно необхідне та доречне.

Принципи правового захисту є наслідком багатовікового поступу людства, результатом осмислення закономірностей розвитку суспільства в цілому, втіленням його демократичних і гуманістичних традицій. Більш того, окреслені принципи носять об’єктивний характер та обумовлюються станом суспільних відносин, рівень розвитку яких багато в чому визначається цілями та завданнями, що стоять перед суспільством. Так, наприклад, завдання побудови правової держави та формування громадянського суспільства, складовим елементом яких виступає правозахисна діяльність, дозволяє сформулювати відповідні принципи. Це своєрідна система координат, у межах якої повинна здійснюватися правозахисна діяльність й одночасно визначати вектор розвитку громадянського суспільства на майбутнє.

Під принципами здійснення правового захисту необхідно розуміти об’єктивно властиві для цієї діяльності відправні ідеї, безперечні вимоги, що ставляться до відповідних суб’єктів й які виражають найважливіші закономірності у сфері правозахисних відносин і відрізняються універсальністю, імперативністю та стабільністю [43, c.67].

Призначення принципів здійснення правового захисту обумовлене тим, що вони: 1) закріплюють основи здійснення правозахисної діяльності в суспільстві; 2) спрямовують розвиток і функціонування правозахисної системи; 3) впливають на суспільні відносини через механізм правового регулювання; 4) формують у правосвідомості громадян повагу до права; 5) виступають важливим критерієм законності дій суб’єктів правозахисної діяльності [61, с.38].

Враховуючи специфіку предмету нашого дослідження, звернемо увагу на принципи адміністративного судочинства. Так, ст. 7 КАС України закріпила принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з’ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених КАС України; 7) обов’язковість судових рішень.

Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі [Конституції України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) гарантується. Суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого: 1) суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана ВР України; 2) суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

Усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін і свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до КАС України, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог лише в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим КАС України. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності [1, c.138].

Особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов’язки, не можуть бути обмежені у праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про дату, час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення. Звернення особи, яка бере участь у справі, не підлягає розгляду та не потребує відповіді, якщо в ньому не зазначено місце проживання чи місцезнаходження (для юридичних осіб) або не підписано автором (авторами), а також якщо неможливо встановити його авторство, або таке, що містить вислови, що свідчать про неповагу до суду. Кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку з судовими рішеннями в будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Це право може бути обмежено відповідно до закону в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, державної чи іншої таємниці, що охороняється законом. Розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито. Суд ухвалою може оголосити судове засідання або його частину закритими з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом [158, c.8].

Особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов’язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених КАС України.

Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. Постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов’язковими до виконання на всій території України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом [113].

Таким чином, принципи адміністративного судочинства як складова нормативно-правових гарантій встановлюють своєрідну систему координат, у межах якої здійснюється захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [83, с.74].

В Україні нормативно-правові гарантії представлені системою чинного законодавства у правозахисній сфері – Конституцією та законами України, міжнародними договорами, щодо яких Україна взяла на себе зобов’язання в сфері захисту прав людини, указами Президента України, іншими нормативно-правовими актами у сфері захисту прав і свобод людини.

Конституція України закріплює загальні принципи нормативно-правових гарантій. Зокрема ст. 57 Основного Закону визначає, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом. В іншому випадку, такі нормативно-правові акти є нечинними. Водночас ч. 3 ст. 22 Конституції України містить застереження щодо звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод чи то при прийнятті нових законів або внесенні змін до існуючих.

При цьому конституційні права та свободи людини і громадянина, згідно зі ст. 64 Основного Закону, які встановлені ст. ст. 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 не можуть бути обмеженими, крім випадків, передбачених Конституцією України. Окремі обмеження прав і свобод, із зазначенням строку дії цих обмежень, можуть встановлюватися виключно в умовах воєнного або надзвичайного стану. Звідси слідує, що нормативно-правові гарантії – це система правових принципів і норм, що регулюють відносини у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина.

Беручи до уваги те, що окремі аспекти нормативно-правових гарантій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства (й відповідно правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб) будуть детально розглянуті у другому розділі дисертації більш доречним у межах цього структурного підрозділу є розгляд організаційно-правових гарантій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства.

При цьому необхідно відрізняти суб’єктів здійснення правового захисту від інших органів і організацій, що здійснюють забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Кількість останніх є значно більшою, адже не слід забувати, що утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави. До організаційно-правових гарантій відносяться суб’єкти правозахисної діяльності, тобто органи та організації, які спеціально уповноважені державою здійснювати на професійній основі та відповідно до закону, а у випадках встановлених законодавством – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльність, спрямовану на захист прав і свобод людини та громадянина [43, c.67].

Таким чином, державні органи та органи місцевого самоврядування в тій чи іншій мірі забезпечують права і свободи людини та громадянина. Проте не кожен з цих органів має можливість професійно забезпечувати охорону та захист прав людини. Саме тому в державі створюються відповідні спеціалізовані органи та організації, що уповноважені на професійній основі здійснювати правозахисну діяльність. Не варто ототожнювати суб’єктів забезпечення прав людини та суб’єктів здійснення правового захисту.

Врахувавши все зазначене вище, до організаційно-правових гарантій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства відносяться: по-перше, суди загальної юрисдикції; по-друге, КС України; по-третє, органи прокуратури; по-четверте, адвокатура; по-п’яте, Уповноважений ВР України з прав людини.

Детально проаналізуємо правовий статус кожного з цих суб’єктів здійснення правового захисту. Так, Україна, проголосивши себе суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою, тим самим визнала, що існування і функціонування будь-яких державних інститутів базується на принципу розподілу влади. Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [135]. Судова влада – це специфічна гілка державної влади, яка реалізується уповноваженими на те органами, судами, її призначенням є вирішення всіх виникаючих у суспільстві правових конфліктів і її характерними ознаками є незалежність, самостійність, відокремленість, виключність і підзаконність [172, c.274].

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Прагнучи до реалізації світових стандартів у сфері здійснення правосуддя, наша держава проводить зміни в судовій системі з урахуванням світової тенденції розвитку, які мали місце при формуванні зарубіжних систем судової влади.

Визнаючи та законодавчо закріплюючи таке положення, український законодавець тим самим взяв на себе обов’язок забезпечити умови для реалізації цієї функції, адже інтереси суспільства та держави, права і свободи людини та громадянина можуть бути захищені безпосередньо незалежними судами лише за умови їх ефективного функціонування [104, c.68].

Суди загальної юрисдикції є органами судової влади, які діють самостійно і незалежно від законодавчої і виконавчої влади. Інші органи державної влади і посадові особи не вправі переймати на себе функцію і повноваження, які є компетенцією органів правосуддя, також неможливе створення надзвичайних та особливих судів [66, с.6].

Тенденції розвитку судової системи спрямовані на неухильну реалізацію нормативних положень Конституції України про суди загальної юрисдикції, їхню організацію, порядок діяльності, систему та правовий статус суддів. У свою чергу Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права, систему судів загальної юрисдикції, статус професійного судді, народного засідателя, присяжного, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування і встановлює систему і загальний порядок забезпечення діяльності судів та регулює інші питання судоустрою і статусу суддів [99]. Ці нормативні положення були одними з найбільш демократичних на теренах колишніх радянських республік, але протягом багатьох років незалежності України залишалися нездійсненним ідеалом для українського суспільства та держави.

В Україні суди загальної юрисдикції, здійснюючи свої функції, не залежать від інших органів держави. Функції судів загальної юрисдикції – це основні напрями та види діяльності цих судів з метою розгляду й вирішення справ у сфері цивільного, кримінального, адміністративного та господарського судочинства, що здійснюється виключно судами на підставах, у межах та порядку, які передбачені Конституцією України та законами.

Цим функціям властиві загальні та спеціальні ознаки (дієвий характер їх; вираження в них сутності та змісту судової влади загалом; нормативна визначеність і форми їх здійснення; наявність системи гарантій реалізації вказаних функцій тощо). Спеціальні ознаки функцій судів загальної юрисдикції випливають із загальних і вказують на їхні особливі, видові властивості, що дозволяють розмежовувати як зовнішньо, так і внутрішньо, а саме функції, що здійснюють суди не тільки визначають основні напрями їх діяльності, а й їхні види. Здійснення правосуддя на засадах верховенства права, що передбачає забезпечення кожному права на справедливий суд і повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана ВР України є завданням суду, що об’єднує діяльність судів загальної юрисдикції, реалізація яких виражена у здійсненні правосуддя. Слід відмітити, що правозахисна функція, яка здійснюється судами загальної юрисдикції, є найбільш надійним і цивілізованим способом захисту прав і свобод людини та громадянина. За твердженням Т.І. Француза, в цьому випадку поняттям «правозахисна функція» охоплюється не лише убезпечення прав людини від посягань з боку тих чи інших фізичних осіб, а й з боку органів державної влади. Тобто функціонування механізму захисту прав і свобод людини в Україні передбачає, що безумовному судовому оскарженню в судах загальної юрисдикції підлягають колегіальні та одноособові дії (бездіяльність) і рішення органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадових осіб, у результаті яких порушені права та свободи людини чи створені перешкоди для їх реалізації [240, с.183].

На теперішній час національне законодавство надає людині всі можливості для захисту своїх прав і свобод у суді. Так, відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Згідно з ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Розширення сфери судової правозахисної діяльності можна назвати критерієм демократизації суспільства, підтвердженням значимості в ньому загальнолюдських ідеалів, підпорядкування здоровому глузду і моральним цінностям. Основні засади судової влади – самостійність і незалежність – перетворює судову правозахисну діяльність на найбільш ефективний засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Разом з тим, сучасні реалії свідчать про глибоку кризу судової системи, пов’язану з тотальною корупцією в цьому правозахисному органі, а також про її неможливість виступати надійним гарантом захисту прав і свобод людини та громадянина. Тому найголовнішим нині є завдання проведення тотального реформування судової системи та забезпечення її висококваліфікованими та порядними працівниками.

Одним з основних суб’єктів здійснення правозахисної функції в Україні є КС України. Він є основним елементом механізму юрисдикційного захисту прав особи. Шляхом офіційного тлумачення норм, які містяться в другому розділі Основного Закону, КС України дозволяє реалізувати їх у реальне життя. У цьому полягає суть діяльності КС України, оскільки ті чи інші норми частіше за все формулюються як принципи, які не завжди просто реалізовувати на практиці. Згідно зі ст. 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. будь-який індивід, громадянин України, іноземець або особа без громадянства, може звернутися з проханням офіційного тлумачення законів України та розділів Конституції [91].

Розглядаючи практику діяльності КС України, варто зазначити, що громадяни України звертаються до КС України в межах повноважень, які були їм надані Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України». КС України – це владно-публічний інструмент, що здатний забезпечити дотримання прав громадянина за допомогою конституційної перевірки, а також їх захист із погляду верховенства та значущості права в Україні [209, с.4 – 5].

Конституційна юрисдикція повинна захищати права та свободи людини і громадянина під час розгляду справ щодо відповідності законів та інших актів відповідного змісту Конституції. Фізичні особи можуть ініціювати розгляд подібних справ у КС України, для чого їм потрібно звернутися до Уповноваженого ВР з прав людини. Саме він має найширші можливості для того, щоб порушувати питання щодо відкриття проваджень у КС України. Підставами для цього можуть бути спірні питання щодо відповідності правових актів Конституції. Чинне законодавство до гарантій діяльності Уповноваженого ВР з прав людини відносить також гарантії захисту прав людини і громадянина під час звернення до нього. При зверненні громадян до КС України не може бути ні привілеїв, ні обмежень. Ознаки національності, раси й кольору шкіри, релігійні переконання, стать, етнічне та соціальне походження, майновий стан, місце проживання, мовні та інші ознаки не повинні впливати на процес звернення і його результати. Фізичні особи мають право на розгляд справ у КС України стосовно конституційності законів під час їх звернення щодо офіційного тлумачення цих законів. Якщо тлумаченням закону встановлюється його невідповідність Конституції України, тоді єдиний орган конституційної юрисдикції вирішує питання щодо неконституційності та неправомірності цього закону в тому ж провадженні. КС України може взаємодіяти з судами загальної юрисдикції під час захисту прав і свобод, оскільки правосуддя, яке здійснюється судами загальної юрисдикції, пов’язується, перш за все, із захистом прав людини, окремо взятого індивіда.

КС України основною метою та завданням постановив забезпечення: дієвості принципу верховенства права в Україні; гарантування найвищої юридичної сили Конституції України, яка є Основним Законом на всій території держави; захист конституційних прав і свобод людини та громадянина [111, с.40]. КС України діє в межах повноважень та у спосіб, передбаченими Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України». Відповідно до позиції ЄСПЛ принцип верховенства права невід’ємно пов’язаний безпосередньо з демократичним суспільством, а також з інституціями, створеними для забезпечення належного функціонування права. Окремі органи виконують роль захисників базових цінностей суспільства від незаконних і неправомірних дій соціальних груп, окремих осіб тощо. Вимога стосовно якості закону з точки зору верховенства права розуміється як умова прийняття та забезпечення дієвості закону компетентною демократичною установою, створеною державою [230, с.17].

Викликає інтерес практика КС України щодо захисту прав і свобод. Конституційні права та свободи, які обмежуються законами, він захищає, посилаючись на відповідні статті Конституції, а у випадку обмеження прав і свобод, визначених законом, використовує їх взаємозв’язок з конституційними правами і розглядає їх як складову певних конституційних прав. При цьому обмеження, звуження змісту чи обсягу прав, визначених законом, вважає обмеженням конституційних прав. Так‚ у Рішенні від 20 березня 2002 р. № 5рп/2002 КС України зазначив, що пільги і компенсації, право на які передбачене чинним законодавством є необхідною складовою конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня (ст. 48 Конституції України), звуження змісту та обсягу якого шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за ст. 22 Конституції України не допускається. У Рішенні від 11 жовтня 2005 р. № 8рп/2005 КС України вказав, що право на пенсійне забезпечення є складовою конституційного права на соціальний захист (ст. 46 Конституції України). Положення закону про пенсійне страхування щодо обмеження розміру пенсії з солідарної системи не узгоджується з конституційним положенням про гарантування права на соціальний захист‚ складовою якого є пенсійне забезпечення.

Відтак, є всі підстави стверджувати‚ що КС України виробив певний підхід щодо розуміння змісту й обсягу конституційних прав і свобод та застосування конституційних засобів їх захисту. На нашу думку, він виходить із того‚ що від основних прав походять інші права‚ які можна вважати складовою основних (конституційних) прав. Саме тому КС України на підставі положень ч. 3 ст. 22 Конституції України щодо недопустимості звуження змісту чи обсягу існуючих прав захищає практично всі права та свободи. При цьому завданням конституційної юрисдикції є захист саме конституційних прав і свобод.

Слідуючи такій практиці захисту прав і свобод людини, КС України у Рішенні від 22 вересня 2005 р. № 5рп/2005 відмічає‚ що Україна є демократичною‚ правовою державою, яка визнає принцип поваги і непорушності прав людини‚ а це вимагає від такої держави утримуватися від обмеження загальновизнаних прав і свобод людини та громадянина.

На нашу думку, застосовуючи норму ч. 3 ст. 22 Конституції України, КС України має не допускати звуження як конституційних, так й інших прав і свобод при прийнятті як законів, які конкретизують (розвивають) конституційні, так і тих, що змінюють права і свободи, які були встановлені законами раніше. При цьому зміст і обсяг прав та свобод має порівнюватися з тим, що був у попередніх законах. Тобто зміна якісних і кількісних ознак прав і свобод має визначатися шляхом порівняння однакових категорій, а не співставленням основного (конституційного) права з його складовою, якою часто є право, передбачене законом. Попри всі суперечності щодо повноважень КС України захищати права і свободи, встановлені законом, від звуження їх змісту й обсягу слід зазначити, що таке завдання під силу лише йому. Такий висновок випливає з того, що ні Конституція, ні чинне законодавство не надає повноважень судам загальної юрисдикції перевіряти закони як на відповідність Конституції, так і на предмет звуження змісту чи обсягу прав і свобод, визначених попереднім законом.

Проблема розмежування в правозахисній діяльності прав і свобод існує й у сфері діяльності Страсбурзького суду з прав людини. Дослідники його діяльності вказують, що до визначення сфери дій основних прав слід ставитися відповідально, щоб Страсбурзький Суд не був перевантажений справами, пов’язаними з основними правами. Завдання Страсбурзького суду – приділяти достатньо уваги тлумаченню прав, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [235, с.299].

Норма ч. 3 ст. 22 Конституції України є принципово важливим засобом захисту всіх прав і свобод людини та громадянина, конституційною гарантією збереження їх досягнутого рівня. Захист усіх прав і свобод від їх обмеження при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних покладається на КС України, що вказує на наявність у нього сильної правозахисної функції.

Окреме місце серед суб’єктів здійснення правозахисної функції держави займають органи прокуратури. Інститут прокуратури (від лат. procure – запобігаю, забезпечую, проявляю турботу) в сучасному розумінні виник у середньовічній Франції. Упродовж XVI – XIX ст. він поступово поширився на інші країни Європи та світу. На теперішній час прокуратура є важливою складовою всіх відомих правових систем (романо-германської, англосаксонської, традиційної тощо). Проте на відміну від багатьох інших органів влади та державних установ, єдиних стандартів побудови і діяльності прокуратури у світі не склалося. Відсутній спільний термін для позначення цього органу. У різних державах він іменується як «прокуратура», «служба державного представництва», «аторнейська служба», «фіскалія» тощо.

Формування конкретної моделі прокуратури в тій чи іншій країні залежало від національної правової системи, соціально-політичних умов, правової культури населення, національних правових та історичних традицій. Однак, незважаючи на розбіжності, загальним для органів прокуратури практично для всіх держав є виконання функції кримінального переслідування та підтримання обвинувачення в суді. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів від 1990 р. навіть називають прокурорів найважливішими представниками системи кримінального правосуддя.

На ключовій ролі прокуратури у кримінальному судочинстві акцентується увага також у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 2000 р. № 19 «Про роль служби публічного обвинувачення у системі кримінальної юстиції». Прокуратура визначається як державний орган, що від імені суспільства забезпечує правозастосування в разі, якщо порушення закону тягне за собою кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого – дієвості системи кримінального правосуддя.

Правове регулювання органів обвинувачення в окремій державі має певні особливості, в тому числі щодо обсягу повноважень, яке визначається національним законодавством. Водночас суттєві розбіжності щодо функцій органів прокуратури практично відсутні.

Відповідно до ст. 121 Конституції України прокуратура становить єдину систему, на яку покладається: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян [135].

На наш погляд, підтримання державного обвинувачення в суді слід віднести до однієї з найважливіших функцій прокуратури, оскільки воно не лише віднесено ч. 3 ст. 129 Конституції України до основних засад судочинства (п. 5), а й є також реалізацією ще одного конституційного принципу судочинства – змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості (п. 4).

Згідно з нормами Конституції України на прокуратуру покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом [95]. В умовах нестабільності чинного законодавства України, поширеності злочинних проявів і правового нігілізму прокуратура повною мірою зберігає свою роль і значення як структура, правозахисна діяльність якої спрямована на зміцнення законності та правопорядку.

Стосовно адвокатури як суб’єкта здійснення правозахисної функції держави, то її роль у сучасному суспільстві досить точно визначив О.Д. Святоцький зазначивши, що розбудова правової держави неможлива без створення гарантій для захисту прав людини, забезпечення механізму функціонування такого специфічного демократичного інституту, яким є адвокатура [208, с.4]. Відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. адвокатура України – недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому цим Законом [87]. Стаття 1 цього Закону передбачає, що адвокатська діяльність – це незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту. Під захистом розуміється вид адвокатської діяльності, що полягає в забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення.

З’ясовуючи роль адвокатури в суспільстві під час здійснення правозахисної діяльності слід наголосити, як вказують деякі науковці, на її функції щодо правових установ, правосуддя, яку можна назвати контрольно-стимулюючою, адже участь адвоката в різноманітних процесах змушує їх учасників працювати більш доброякісно, виважено, відповідно до букви і духу закону. До того ж, сама наявність інституту адвокатури створює можливості для надання широкого кола правових послуг усім верствам населення, особливо тоді, коли без втручання кваліфікованого юриста не обійтись [73, с.242].

Видами адвокатської діяльності є:

1) надання правової інформації, консультацій і роз’яснень з правових питань, правовий супровід діяльності юридичних і фізичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держави;

2) складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру;

3) захист прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення;

4) надання правової допомоги свідку у кримінальному провадженні;

5) представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, прав і обов’язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні;

6) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами;

7) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в іноземних, міжнародних судових органах, якщо інше не встановлено законодавством іноземних держав, статутними документами міжнародних судових органів та інших міжнародних організацій або міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана ВР України;

8) надання правової допомоги під час виконання та відбування кримінальних покарань [87].

Таким чином, можна стверджувати, що Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» комплексно реформує основи адвокатської діяльності в Україні і, згідно з оцінкою незалежних експертів, відповідає загальновизнаним міжнародним демократичним стандартам. Розбудова правової держави неможлива без належного функціонування правових інститутів, діяльність яких спрямована на захист прав і свобод людини. Одним з таких є адвокатура – складова частина правової системи, призначена професійно здійснювати правозахисну діяльність у передбаченому законом порядку. Рівень демократизації адвокатури, обсяг професійних прав адвокатів та їх обов’язків, ступінь незалежності адвокатури, гарантії здійснення адвокатської професії, забезпеченість громадян правовою допомогою, її професіоналізм і доступність свідчать про демократизм самої держави, повагу в ній до прав людини. Демократичні засади побудови адвокатури, незалежний, волелюбний характер її природи створили цьому інституту репутацію надійного гаранта забезпечення прав і свобод людини.

Політичні процеси, що відбуваються в Україні, зумовили необхідність корінного оновлення всієї правозахисної системи, в тому числі й адвокатури. Адвокатура за своєю природою є інститутом громадянського суспільства. Це означає, що вся її діяльність щодо надання правової допомоги і захисту адресована як окремим особам, їх об’єднанням, так і суспільству в цілому. Без дистанціювання її від органів державної влади і широкої автономії, виконання таких функцій може бути ускладненим.

Однак специфіка статусу цього інституту полягає в тому що адвокатура виконує і функцію учасника державної правозахисної функції, виступаючи гарантом кваліфікованої правової допомоги кожному. Аналіз чинного законодавства та міжнародних пактів з прав людини, що декларуються державою, показує, що правова допомога усвідомлюється як одна з важливих гарантій прав особи, реалізація якої забезпечується державою, зокрема безкоштовно, з урахуванням майнового положення особи, яка потребує відповідної допомоги. Факт покладання державою на себе обов’язків щодо забезпечення правовою допомогою всіх без виключення через функціонування адвокатури – інституту громадянського суспільства – зумовлює потребу з боку держави виконувати певні дії з підтримки цього інституту. Ці зобов’язання можуть бути закріплені як в законах про адвокатуру, так і в спеціальних договорах між колегіями адвокатів і державою в особі МЮ України [118, c.387].

Правові передумови незалежності адвокатури України не лише відповідають загальноприйнятим світовим стандартам, але багато в чому перевершують їх. Проте держава в Україні, як і раніше, зберігає в своїх руках величезної сили важіль дії на адвокатуру – економічний важіль. Його дія не тільки може обмежувати правові умови незалежності адвокатури, але і робити негативний вплив на рівень і якість правової допомоги. Тому особливо важливим є укріплення соціального статусу адвокатури як інституту громадянського суспільства, професійного об’єднання юристів, створеного на добровільній основі з метою надання кваліфікованої юридичної допомоги та забезпечення захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб.

У системі захисту прав і свобод людини в сучасних демократичних державах важливе місце займає інститут парламентського уповноваженого у правах людини (омбудсмана). Омбудсман є спеціальною посадовою особою, до повноважень якої належить розгляд звернень громадян, іноземців та осіб без громадянства щодо порушення прав людини з боку державних органів та посадових осіб. На теперішній час у світі існують дві моделі інституту омбудсмана – шведська та англійська. Вони обидві спрямовані на захист прав громадян, але різниця їх полягає в тому, що в Англії існує механізм так званого «парламентського фільтру», тобто громадяни спочатку звертаються до представників омбудсмана, а вже потім до нього. Квазіомбудсмани існують у країнах, що мають більш-менш сильну виконавчу владу. Найяскравішим прикладом цього є інститут медіатора – посередника у Франції, який належить до категорії адміністративних органів, оскільки діє в рамках виконавчої гілки влади: він призначається Декретом Міністрів. Різні варіанти цієї інституції, відмінні назви в кожній країні: у Швеції, Фінляндії і Данії – омбудсман, Франції – посередник (медіатор), Греції – захисник громадян, Польщі – уповноважений з прав громадян, Литві – контролер сейму, Молдові – парламентський адвокат, Україні – уповноважений парламенту з прав людини викликані різним історичним середовищем, неоднаковою правовою культурою, впливом конституційно-правових систем [241, с.32]. Таким чином, кожна держава обирає найбільш прийнятні моделі омбудсмана для захисту прав і свобод своїх громадян.

Звернення до аналізу чинного законодавства дає можливість дійти висновку про надзвичайно важливу роль вітчизняного омбудсмана у процесі захисту прав людини. Так, у ст. 101 Конституції України чітко зазначається, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений ВР з прав людини [135]. Це ж саме положення підтверджується в Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. [100]. Зокрема в ст. 3 Закону зазначено, що метою парламентського контролю, який здійснюється омбудсманом є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права та свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами в цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правові інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу. Про реалізацію в Україні «сильної» моделі омбудсмана свідчать такі факти: а) високий конституційний статус омбудсмана; б) його юрисдикція, що поширюється на органи державної влади і місцевого самоврядування; в) запровадження єдиної моделі омбудсмана на національному рівні; г) гарантії незалежності омбудсмана; ґ) повноваження щодо проведення проваджень і перевірок, у тому числі з власної ініціативи; д) можливість безпосереднього звернення до омбудсмана широких верств населення.

Подібний статус омбудсмана в механізмі захисту прав людини і громадянина передбачає й надання йому доволі широких повноважень. Після внесення змін у жовтні 2012 р. до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» функції національного превентивного механізму було покладено на уповноваженого ВР України з прав людини. Зокрема йдеться про регулярне відвідування місць позбавлення волі без попередження адміністрації цих закладів з метою виявлення і недопущення катувань та інших видів жорстокого поводження і покарання, які принижують людську гідність ув’язнених [212, с.4]. Таким чином, розвиток в Україні інституту омбудсмана став логічним наслідком конституційно визначеної орієнтації на побудову правової, демократичної держави. Завдяки специфічним повноваженням, що виокремлюють цей орган державної влади з-поміж інших правозахисних органів, його запровадження дало змогу значно посилити гарантії захисту прав людини, надати кожній особі можливості щодо захисту порушених прав [43, с.65 – 66]. Завдяки таким своїм властивостям, як незалежність, відкритість і доступність, інститут омбудсмана посів вагоме місце в системі правозахисних органів державної влади України. При цьому органічне поєднання формально-процедурних моментів з вимогами керуватися власною совістю і справедливістю (як це зазначено у присязі омбудсмана) робить цей інститут значно ближчим до громадян, сприяє підвищенню його авторитету, формує його образ як надійного захисника прав людини від свавілля та зловживань представників державної влади [60, с.96].

Щоправда, аналіз тієї ситуації, яка складається в Україні, змушує нас визнати й те, що неусталеність у самій системі державної влади, наявність численних прогалин у законодавстві, а також відсутність імперативних правових засобів впливу омбудсмана на відповідні органи державної влади, суттєво ускладнюють здійснюваний вітчизняним омбудсманом захист прав людини. До того ж слід відзначити, що протягом останнього часу досить рельєфно проявилась ще одна вкрай небезпечна і неприпустима тенденція до політизації функціонування цього інституту, коли на нього здійснюється системний тиск з боку окремих політичних партій і політичних сил.

У сучасній юридичній науці та практиці не вироблено єдиного підходу до розуміння поняття організаційно-правових гарантій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства. На наше переконання, до організаційно-правових гарантій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства відносяться суб’єкти права, які повинні відповідати певним вимогам: по-перше, діяльність цих суб’єктів повинна містити всі ознаки, що притаманні правозахисній діяльності та відповідати принципам правового захисту; по-друге, вони мають здійснювати функції та виконувати завдання, що покладені суспільством та державою на суб’єктів правозахисної діяльності; по-третє, зазначені суб’єкти повинні бути наділеними спеціальними повноваженнями та реалізовувати правозахисну діяльність на професійній основі; по-четверте, в залежності від наділених державно-владних повноважень володіють правом застосовування державного примусу.

Врахувавши все зазначене вище до організаційно-правових гарантій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства, на нашу думку, слід віднести: 1) суди загальної юрисдикції; 2) КС України; 3) органи прокуратури; 4) адвокатуру; 5) Уповноваженого ВР України з прав людини.

Отже, функціональне призначення правових гарантій полягає в тому, що вони повинні забезпечити реалізацію, охорону та захист прав і свобод людини та громадянина. Адміністративно-правові гарантії органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства поділяються на нормативно-правові та організаційно-правові. Нормативно-правові гарантії – це система правових принципів і норм, що регулюють відносини стосовно захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. У свою чергу організаційно-правові гарантії – це сукупність органів та організацій, які спеціально уповноважені державою здійснювати на професійній основі та відповідно до закону, а у випадках встановлених чинним законодавством у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльність, спрямовану на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Таким чином, адміністративно-правові гарантії органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства – це правові умови, засоби та способи, що визначають процедуру, за допомогою якої органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть фактично здійснювати захист своїх прав і свобод у спосіб і за формою, що закріплені національним законодавством держави й актами міжнародного права.

**Висновки до розділу 1**

На підставі розглянутого вище можна дійти до таких висновків:

1. Адміністративно-правовий статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства – це правове положення цих органів та їх посадових осіб, що характеризується комплексом юридичних елементів, які взаємодіють між собою у процесі здійснення адміністративного судочинства з метою забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин в інтересах територіальної громади. Основу адміністративно-правового статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства становить адміністративна процесуальна правосуб’єктність, що проявляється у процесі здійснення адміністративного судочинства з метою забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин в інтересах територіальної громади. Адміністративною процесуальною правосуб’єктністю наділені всі без винятку учасники адміністративного судочинства, проте в кожного суб’єкта правосуб’єктність індивідуальна. До адміністративної процесуальної правосуб’єктності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства варто віднести не лише можливість бути учасником відповідних правовідносин, але й інші права та обов’язки, що закріплені чинним законодавством. Зміст правосуб’єктності складається з того, що ця категорія характеризує властивості суб’єкта права. Такі властивості суб’єкт права отримує виходячи з галузевого правового регулювання, що дозволяє вести мову про галузевий зміст правосуб’єктності. Адміністративна процесуальна правосуб’єктність є необхідним атрибутом суб’єкта адміністративного процесу. Елементами адміністративної процесуальної правосуб’єктності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства є: адміністративна процесуальна правоздатність, адміністративна процесуальна дієздатність; конкретні адміністративно-процесуальні права та обов’язки (повноваження).

2. Повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві необхідно розуміти як закріплені в чинному законодавстві права та обов’язки органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, які конкретизується в захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин і спрямовані на підтвердження або відновлення оскарженого чи порушеного права. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть брати участь в адміністративному судочинстві в якості таких процесуальних форм: сторони (відповідача або позивача), третьої особи, процесуального представника, свідка, експерта, скаржника в апеляційному, касаційному провадженнях, провадженні за винятковими обставинами та заявника у провадженні за нововиявленими обставинами. Зміст та обсяг адміністративних процесуальних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб залежить від форми процесуального залучення останніх в адміністративному судочинстві.

3. Адміністративно-правові гарантії органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства – це правові умови, засоби та способи, що визначають процедуру, за допомогою якої органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть фактично здійснювати захист своїх прав і свобод у спосіб і за формою, що закріплені національним законодавством держави й актами міжнародного права. Адміністративно-правові гарантії органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства диференціюються на нормативно-правові та організаційно-правові. Нормативно-правові гарантії – це система правових принципів і норм, що регулюють відносини стосовно захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Організаційно-правові гарантії – це сукупність органів та організацій, які спеціально уповноважені державою здійснювати на професійній основі та відповідно до закону, а у випадках встановлених чинним законодавством у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльність, спрямовану на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

**РОЗДІЛ 2**

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ**

**СУДАХ** **ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ В УКРАЇНІ**

**2.1. Правове забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб**

Складний шлях відродження України як суверенної, демократичної та правової держави тісно пов’язаний зі становленням системи незалежних адміністративних судів. Реалії життя переконують, що ця мета може бути реалізована лише за наявності глибокого та консолідованого теоретичного підґрунтя. Уже на теперішній час для юридичної науки нагальною є потреба в узгодженні як попередньої доктрини про суд і судочинство, так і сучасних надбань, які часто ставали результатом механічних запозичень зарубіжного досвіду та його штучного приживлення до вітчизняної правової системи [194, с.26]. Результатом цього є функціонування фактично трьох автономних систем судів – загальних, адміністративних і господарських [210, с.71].

У цьому контексті слушною є думка Ю.П. Битяка, що ознакою держави, яка може іменуватися демократичною, соціальною і правовою, вважається запровадження чітких та ефективних правил вирішення правових конфліктів між органами публічної влади, їх представниками і фізичними та юридичними особами. У країнах Європи та світу такі суперечки вирішуються за різними процедурами, які значною мірою відрізняються, але їх поєднує те, що головним спрямуванням є мета – захист від чиновницького свавілля, забезпечення реалізації гарантованих конституційними нормами та законами прав і свобод особи. Конституцією України поряд із правом на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (ст. 55) гарантується право на звернення до владарюючих суб’єктів із закріпленням обов’язку останніх розглядати ці звернення й надавати на них обґрунтовані відповіді протягом установленого законом строку (ст. 40). Таким чином, в Україні запроваджено два способи вирішення неузгодженостей із владою – судовий і адміністративний. Завданням держави є їх правове забезпечення задля того, щоб особа самостійно обирала будь-який із них, отримувала від уповноважених органів обґрунтовані, постановлені протягом розумного строку рішення [39, с.4].

Діяльність адміністративного суду стосовно розгляду й вирішення справ за участю органів і посадових осіб місцевого самоврядування не в повній мірі враховує специфіку цього інституту, що характеризується поєднанням форм представницької та безпосередньої демократії, особливим видом діяльності –самоуправлінням, множинністю суб’єктів, особливістю форм, змісту і порядку видання актів. Судова практика свідчить про неоднозначність вирішення проблем, які виникають під час визначення: підсудності справ, кола учасників провадження, заходів забезпечення позову, порядку виконання рішень у справах за участю органів і посадових осіб місцевого самоврядування [108, с.4].

З огляду на це, окремої уваги потребує розгляд питання правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У процесі утвердження правової держави, практичного забезпечення функціонування суб’єктів публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування, в Україні лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, на основі верховенства права, пріоритетності прав і свобод особи чи не найголовнішого значення набуває формування ефективного механізму адміністративного судочинства, його якісного вдосконалення відповідно до європейських стандартів правозахисної діяльності [132, с.35]. Це зумовлено тим, що адміністративне судочинство займає серед функцій судової влади особливе становище: з одного боку, воно є одним з різновидів правосуддя (поряд із конституційним, кримінальним, цивільним і господарським), з іншого – однією з форм здійснення функції судового контролю [80, с.167; 81, с.6, 9, 14].

При цьому будь-яке комплексне наукове дослідження варто розпочинати з аналізу загальнотеоретичних положень. Як зауважує О.І. Миколенко, доцільно не втратити зв’язок між теорією держави та права і галузевими юридичними науками, оскільки останні намагаються розвиватися інколи самостійно, без урахування досягнень першої і, на жаль, це іноді призводить до негативних наслідків (як щодо довільного використання юридичної термінології, вироблення рекомендацій, які взагалі не узгоджуються із загальноприйнятими теоретичними постулатами). Саме ґрунтування на фундаментальних загальнотеоретичних положеннях спеціальних галузевих доктринальних досліджень позитивно впливає на розвиток обох, сприяє осмисленню загального позитивного результату [162, с.136 – 137]. Це в повній мірі є доречним і для вивчення правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

В юридичній літературі поняття «правове забезпечення» використовується досить широко як у теоретичних [215, с.195 – 196], так і галузевих [30; 71; 79] дослідженнях для загальної, насамперед нормативно-правової, характеристики того чи іншого предмету наукового пошуку. Проте в більшості випадків не розкритим залишається зміст і обсяг цієї категорії. В якості винятку з останнього судження можна навести деякі доктринальні дефініції. Так, правове забезпечення державного суверенітету України включає конституційно-правові, адміністративно-правові засоби забезпечення державного суверенітету, його кримінально-правову охорону, застосування механізмів зміцнення національної безпеки держави [192, с.5]. Відповідно до позиції А.Л. Борко адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України – це цілеспрямоване здійснення уповноваженими суб’єктами з метою забезпечення нормального функціонування судової системи України, суспільних інтересів і реальності прав громадян за допомогою адміністративно-правових норм та актів індивідуальної дії впорядкування, закріплення, охорони і розвитку організаційно-управлінських та інших відносин у сфері організації та діяльності судової системи України. Сутність адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України визначається його регулятивно-організуючим і стабілізуючим впливом на суспільні відносини у сфері організації та діяльності судової системи України, створюючи правові передумови реалізації судової влади щодо захисту державних і суспільних інтересів, прав та інтересів фізичних і юридичних осіб [49, с.459].

У свою чергу процесуальні провадження – це комплекс взаємозумовлених і взаємозалежних процесуальних дій, завдяки яким: а) утворюються процесуальні правовідносини; б) установлюються обставини виникнення юридичної справи, доказуються зібрані по ній факти; в) оформляється рішення у процесуальних актах; г) застосовуються заходи до виконання прийнятого рішення [216, с.489 – 490]. На думку І.Л. Бородіна, провадження в юридичному процесі розуміється як головний елемент юридичного процесу, що являє собою системне утворення, комплекс взаємопов’язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, які: по-перше, утворюють відповідну сукупність процесуальних правовідносин, які відрізняються предметною характеристикою та зв’язком з відповідними матеріальними правовідносинами; по-друге, викликають потребу встановлення доказування, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних юридичної справи, що розглядається; по-третє, зумовлюють необхідність закріплення офіціального оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах [50, с.7]. Подібні твердження з цього приводу наводяться й в інших працях [130, с.42 – 43].

Згідно з міркуваннями О.В. Кузьменко адміністративне провадження – це вид адміністративного процесу, який регламентований адміністративно-процесуальними нормами діяльності публічної адміністрації з реалізації норм адміністративно права, яка відбувається в ході розгляду ними індивідуальних справ. Класифікація адміністративних проваджень залежить від підходів до змісту й особливостей структури адміністративного процесу [146, с.197].

Водночас Е.Ф. Демський пропонує всі адміністративні провадження за формою їх здійснення поділити на три групи: 1) провадження у сфері управління; 2) адміністративно-деліктні провадження; 3) провадження з адміністративного судочинства [76, с.119]. Під останнім учений розуміє розгляд і вирішення адміністративним судом публічно-правового спору, в якому хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб’єкт, який здійснює функції на основі законодавства у сфері державного управління, в тому числі й на виконання делегованих повноважень. До проваджень з адміністративного судочинства належать: а) провадження в суді першої інстанції; б) провадження в окремих категоріях адміністративних справ; в) апеляційне провадження; г) касаційне провадження; ґ) провадження за винятковими обставинами; д) провадження за нововиявленими обставинами [76, с.120]. На переконання В.М. Бевзенка, провадження адміністративного процесу можна визначити як сукупність передбачених нормами чинного адміністративного процесуального права особливих правил розгляду та вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами [35, с.96]. При цьому О.В. Кузьменко та Г.О. Гуржій цей різновид адміністративного провадження іменують адміністративно-позовним (провадженням в адміністративних судах, адміністративно-судочинським) і тлумачать в якості регламентованої адміністративно-процесуальними нормами послідовної діяльність адміністративних судів з розгляду і вирішення правових спорів, які виникають у сфері діяльності публічної адміністрації між громадянами (юридичними особами) та органами публічної адміністрації, їхніми посадовими особами, що відбувається в ході розгляду індивідуально-конкретної справи [144, с.325; 145, с.178 – 179]. При цьому сутність, наприклад, провадження в адміністративному судочинстві за відсутності сторін та третіх осіб може бути з’ясована шляхом визначення завдань, змісту, правового статусу сторін і третіх осіб в адміністративному судочинстві та адміністративній юстиції взагалі [206, с.7],

Таким чином, дослідження правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб передбачає комплексний розгляд чинного законодавства та судової практики, що визначає адміністративно-правовий статус цих органів у процесі захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

У загальному плані основою правового забезпечення судового адміністративного процесу за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є Конституція України, КАС України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», інші закони (наприклад, окремі особливості процесуального статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб визначені Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення» тощо), укази Президента України, постанови та розпорядження КМ України, міжнародні нормативно-правові акти та договори ратифіковані у встановленому порядку. Окрім того, судді під час вирішення справ цієї категорії по суті спираються на рішення КС України, постанови Пленуму ВАС України, інші акти, прийняті вищими судовими органами [15, с.22; 16, с.22 – 23]. Звідси слідує, що правове забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб здійснюється низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили, які у свою чергу потребують детального вивчення з метою виявлення та усунення недоліків у правовому регулюванні та подальшого вдосконалення чинного законодавства України в цій сфері [108, с.75]. Водночас, як слушно зауважує А.М. Колодій, вітчизняній юридичній науці вже давно настав час перейти від перерахування кількості прийнятих або ж чинних нормативно-правових актів до встановлення проблеми їх якісного наповнення комплексами суб’єктивних прав [119, с.95].

Прогресивне значення для запровадження адміністративної юстиції в нашій державі відіграла Конституція України 1996 р. – Основний Закон суспільства й держави, наділений вищою юридичною силою. Конституційні норми є первинними, основоположними засадами для діяльності державних органів і посадових осіб, органів місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій, громадян [34, с.10; 130, с.30]. Держава як така, взята незалежно від своєї конституції, – не більш ніж ідеальна конструкція, штучне утворення думки, абстракція з галузі загальної теорії держави. Держава є передумовою самого існування конституції та водночас вона є об’єктом конституційного регулювання. Саме в державі конституція діє та реалізується. Конституція формує державу, але у свою чергу вона також формується державою. Таким чином, у правовій країні між державою та конституцією створюється інтегрована єдність [160, с.276 – 277].

У контексті забезпечення реалізації правоохоронної функції Конституції України [220, с.94 – 95] ст. 55 зазначає, що права та свободи людини і громадянина захищаються судом, а тому кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [163, с.86 – 87]. Розділ VIII Основного Закону «Правосуддя» містить основні засади організації та здійснення судочинства в Україні. Конституційно-правові норми цього розділу встановлюють основоположні засади побудови судової системи та принципи здійснення судочинства, які стосуються всіх форм судочинства, в тому числі й адміністративного. У свою чергу ст. 7 Конституції визнає та гарантує місцеве самоврядування в Україні, якому присвячено Розділ XI Основного Закону. Цим розділом визначено конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування як колективних суб’єктів правовідносин [86, с.339], порядок їх формування, сферу відання, матеріальну й фінансову основу та гарантії місцевого самоврядування [108, с.76]. З прийняттям чинної Конституції України місцеве самоврядування отримало нарешті конституційний статус, стало однією із засад конституційного ладу України. Системний аналіз норм Основного Закону дозволяє дійти висновку, що в ньому місцеве самоврядування розглядається як багатогранне і комплексне політико-правове явище, що характеризується з різних аспектів. Так, відповідно до ч. 2 ст. 144 Конституції України рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Разом з тим, привертає увагу надане Основним Законом право саме «органам місцевого самоврядування» приймати рішення. Однак поняття «орган місцевого самоврядування» в чинному законодавстві не визначено, що у свою чергу ускладнює визначення кола імовірних суб’єктів, які можуть бути відповідачами у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки суд повинен буде встановити організаційну форму відповідача [108, с.77].

Водночас ст. 145 Основного Закону України передбачає захист прав місцевого самоврядування в судовому порядку [135]. У наведеній нормі встановлюється право місцевого самоврядування на судовий захист своїх законних прав та інтересів. Ця конституційно-правова норма має принципове значення як засіб забезпечення правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування. Необхідність забезпечення автономії місцевого самоврядування зумовлюється тим, що світова практика державного будівництва вказує на те, якою б досконало організованою не була система місцевого самоврядування, вона ніколи не стане повноцінною, якщо їй законодавством не буде гарантоване право на захист своїх повноважень незалежною судовою гілкою державної влади. Повною мірою це узгоджується з Європейською Хартією про місцеве самоврядування, згідно з ст. 11 якої органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених у Конституції та законах країни принципів місцевого самоврядування [112, с.37]. Передбачене Конституцією право органів місцевого самоврядування на захист своїх прав у судовому порядку є передусім важливим правовим засобом забезпечення виконання їх рішень, які відповідно до ст. 144 Конституції є обов’язковими на відповідній території [47, с.529; 155, с.361]. На переконання О.М. Бориславської, принцип судового захисту прав місцевого самоврядування кваліфікується як засада взаємовідносин держави і місцевого самоврядування; охоронна конституційно-правова засада місцевого самоврядування [48, с.56]. На основі зазначеного вище, є всі підстави стверджувати, що навіть за відсутності процесуальних норм права, Конституцією України закріплено ключові засади провадження в адміністративних справах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Нормативно-правову основу провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб складають нормативно-правові акти різної юридичної сили, перш за все це нормативно-правові акти, що регулюють склад і структуру судових органів і порядок провадження у справах цієї категорії. Водночас правова основа процесуального порядку вирішення публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб набула законодавчого закріплення із прийняттям КАС України [108, с.78]. Кодекс є найпоширенішим видом кодифікованого акта, який діє в основних сферах суспільного життя, що потребують правової впорядкованості [125, с.29]. Головні критерії кодифікаційних актів: висока юридична цілісність і внутрішня узгодженість; стабільність і стійкість норм, що в ньому містяться; широке коло регульованих ними відносин. Найменування «кодекс» використовується для регламентації галузі права, комплексного законодавчого регулювання суспільних відносин в окремій сфері [182, с.165]. Порядок здійснення адміністративного судочинства за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб регулюється КАС України за загальними правилами [58, с.20]. Разом із тим, для розгляду певних категорій справ притаманні деякі особливості, наприклад ст. 182 КАС України передбачено особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб’єктів владних повноважень, у тому числі органів місцевого самоврядування, про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Відтак, провадження в адміністративному суді за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у цій категорії справ здійснюється в особливому порядку, визначеному КАС України, що значно відрізняється від загального [36, с.374; 38, с.421].

КАС є одним з нових, демократичних актів незалежної України [204, с.134]. У цьому контексті заслуговують на увагу міркування Т.О. Коломоєць і Ш.Н. Гаджиєвої про те, що кодекс як джерело адміністративно-процесуального права, а саме КАС України, є результатом сучасної вітчизняної нормотворчої, зокрема кодифікаційної, діяльності, розробленим з урахуванням зарубіжного нормотворчого та правозастосовного досвіду, реальних потреб вітчизняного сучасного правозастосування, досягнень вітчизняної адміністративно-правової науки, схвально оцінений європейською спільнотою (Резолюція № 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи). КАС України є провідним джерелом адміністративно-процесуального права України та відрізняється певною специфікою. Перш за все, своєрідною є його назва. Незважаючи на те, що він є джерелом адміністративно-процесуального права, його назва не містить вказівки на використання терміна «процесуальний» і про це неодноразово зазначалося в галузевій юридичній літературі. Робоча назва проекту кодексу була «Адміністративний процесуальний кодекс України», але її було змінено у зв’язку з тим, що вона не враховувала процесуально-правової специфіки сфери правового регулювання законодавчого акта про адміністративну юстицію [124, с.97]. Кодекс як джерело адміністративно-процесуального права України, а саме КАС України, цілком виправдано вважати новаційним, беручи до уваги, те, що раніше відповідні суспільні відносини взагалі були неврегульовані кодифікованим актом [124, с.98].

Структура КАС України цілком логічна, передбачає розподіл усього матеріалу на розділи, глави, статті, тобто є класичною, характерною саме для кодексів. Цілком логічним є визначення спочатку загальних положень (призначення КАС України, завдання, визначення понять, принципів адміністративного судочинства, законодавства про адміністративне судочинство тощо), потім організації адміністративного судочинства та функціонального аспекту останнього (провадження на всіх стадіях тощо). Зокрема перелік учасників адміністративного процесу, а також їх процесуальні права та обов’язки передбачені нормами Глави 5 Розділу II КАС України. Учасниками адміністративного процесу виступають сторони, треті особи, представники сторін, представники третіх осіб, секретар судового засідання, судовій розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач [15, с.78; 16, с.77].

У той же час попри загальну позитивну оцінку структури Кодексу в цілому як у середовищі вчених-адміністративістів, так і юристів-практиків у той же час певні його положення потребують удосконалення, з моменту набрання чинності Кодексом викликали суперечки у фаховому середовищі, слугували передумовою для внесення змін і доповнень до нього. Деякі положення КАС України й до цього часу, з урахуванням досвіду правозастосування, потребують свого вдосконалення [124, с.99 – 100]. КАС України є провідним джерелом адміністративно-процесуального права України з цілою низкою специфічних ознак: підгалузевим характером, новаційністю, специфічною назвою, достатньо широкою сферою регулюючого впливу суспільних відносин із специфічним суб’єктним складом, предметом та об’єктом регулювання, цільовим спрямуванням, високим рівнем упорядкованості нормативного матеріалу, логічною, узгодженою структурою з дотриманням загальновизначених критеріїв внутрішнього розподілу матеріалу на розділи, глави, статті, що зумовлює системність та узгодженість його змісту й створює передумови для тривалого та ефективного застосування. У разі внесення запропонованих змін і доповнень, його цілком можливо розглядати в якості досконалого підгалузевого джерела адміністративно-процесуального права й адміністративного права взагалі [124, с.107, 153].

Розгляд адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб регулюється нормами права низки законів. Так, слід виокремити закони, що складають нормативно-правове підґрунтя організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні. Основними серед них є Закони України: «Про судоустрій і статус судді» від 7 липня 2010 р., який визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд [99]; «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р. – порядок доступу до судових рішень з метою забезпечення відкритості діяльності судів загальної юрисдикції, прогнозованості судових рішень та сприяння однаковому застосуванню законодавства [89]; «Про судовий збір» від 8 липня 2011 р. – правові засади справляння судового збору, платників, об’єкти та розміри ставок судового збору, порядок сплати, звільнення від сплати та повернення судового збору [98]; «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 р., який прийнятий з метою підвищення національних стандартів судоустрою і судочинства та забезпечення права на справедливий суд [90] та ін.

Незважаючи на те, що в нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин головне й визначальне місце посідає закон, підзаконні акти теж мають дуже важливе значення в житті будь-якого суспільства, відіграючи допоміжну й деталізуючу роль [182, с.165]. Суспільні відносини, що виникають у процесі розгляду адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб регламентовані значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів [108, с.83]. Серед них потрібно виокремити акти Президента України, що регулюють склад і структуру адміністративних судових органів, а саме Укази Президента України: «Про кількісний склад суддів адміністративних судів» від 16 травня 2007 р.; «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» від 16 листопада 2004 р., у відповідності з яким у системі адміністративних судів України з 1 січня 2005 р. постановлено утворити місцеві окружні та апеляційні адміністративні суди; «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 1 жовтня 2002 р., згідно з яким у системі судів загальної юрисдикції утворено ВАС України з місцезнаходженням у місті Києві [34, с.12]. Водночас серед низки актів уряду з цієї сфери увагу варто акцентувати на Постанові КМ України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» від 25 травня 2006 р. № 740 [191].

Більш детально необхідно зупинитися на нормативно-правових актах, які визначають правовий статус органів місцевого самоврядування, їх підрозділів, посадових осіб та інших суб’єктів управління. В юридичній літературі з конституційного права відмічається, що правовий статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації, порядок їх утворення та діяльності визначається Законами України: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р., «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р., «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р., «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. тощо [156, с.209; 165, с.162, 190].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [92]. Важливо також підкреслити, що 6 листопада 1996 р. у м. Страсбурзі від імені України було підписано Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р. (ратифікована ВР України 15 липня 1997 р., після чого вона стала частиною національного законодавства України). Таким чином, було закладено законодавчий фундамент для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до вимог ст. 2 підписаної Європейської хартії місцевого самоврядування і на основі положень Конституції України [20, с.89]. При цьому органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [130, с.179]. Ця норма має застосовуватися і в разі необґрунтованого зупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності чинному законодавству України. У вітчизняній практиці нерідко мають місце випадки, коли державні органи, насамперед органи виконавчої влади, приймають формально законні рішення, що прямо або опосередковано змушують органи місцевого самоврядування робити додаткові незаплановані витрати за рахунок місцевих бюджетів, які ніяким чином не компенсуються. Проте ст. 145 Конституції України дає право органам місцевого самоврядування вимагати через суд такої компенсації, адже остання передбачена ч. 4 ст. 142 Основного Закону України [112, с.38].

Згідно зі ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку [248, с.544].

У свою чергу Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок і правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування [96]. Відповідно до цього закону служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [15, с.61; 16, с.52].

Водночас Закон України «Про органи самоорганізації населення» визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення [94]; Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» – правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради [97; 244, с.38, 125 – 126]; Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» – правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об’єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів [88]; Закон України «Про місцеві вибори» – основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів ВР АРК, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост [93].

Як обґрунтовувалося в першому розділі дисертації, однією з форм участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у адміністративному судочинстві є процесуальне представництво [36, с.13; 53, с.9]. У зв’язку з цим потребує розгляду Постанова КМ України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов’язаної із захистом прав дитини» від 24 вересня 2008 р. № 866, відповідно до п. 3 якої органами опіки та піклування є районні, районні у мм. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад, які відповідно до законодавства провадять діяльність з надання статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, встановлення опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, із захисту особистих, майнових та житлових прав дітей. Безпосереднє ведення справ та координація діяльності стосовно захисту прав дітей, зокрема дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладаються на служби у справах дітей районних, районних у мм. Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад [190].

У сфері місцевого самоврядування в Україні існує низка проблем економічного, політичного, соціального та юридичного характеру, які слід вирішувати лише в єдності. Засобом комплексного вирішення вказаних проблем є започатковані в Україні реформи, а саме: адміністративна, муніципальна, а також реформа територіального устрою [21, с.513]. Так, однією з важливих проблем сучасного розвитку місцевого самоврядування є нечіткість нормативно-правового визначення його статусу, а саме чітка відокремленість від органів державної влади, тобто дійсна самоврядність територіальних громад [147, с.444]. Якою б не була стратегія і тактика проведення реформи місцевого самоврядування в Україні, її головна мета – це побудова ефективної системи місцевої публічної влади, ціллю якої є забезпечення соціально-економічних потреб членів територіальної громади та комплексний розвиток відповідної території [21, с.516]. Таким чином, нагальними напрямами реформування сільських селищних, міських рад залишаються формування кадрового потенціалу та підвищення кваліфікації обраних депутатів місцевих рад і посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також законодавче закріплення та вдосконалення механізмів контролю за діяльністю місцевих рад з боку територіальних громад, залучення громадськості до прийняття важливих рішень з питань, що перебувають у компетенції місцевого самоврядування [21, с.524]. Відтак, недостатнє законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні негативно позначається як на розвиткові територіальних громад та активності населення в розв’язанні місцевих питань, так і на процесі правозастосовної діяльності суду при вирішенні справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [108, с.90].

Важливу складову правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб становлять рішення та правові позиції КС України [66, с.320]. У сфері забезпечення верховенства Конституції в механізмі управління державними справами ключова роль належить КС України, до повноважень якого віднесено вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів ВР України, Президента України, КМ України, ВР АРК, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. У такий спосіб КС України ефективно впливає на сферу правотворчості та правозастосування не лише тих органів держави, акти яких визнано неконституційними, але й інших органів держави та місцевого самоврядування. За результатами офіційного тлумачення КС України формулює своєрідні правові настанови щодо правильного застосування відповідних норм Конституції України та законів України [47, с.382 – 383].

Так, станом на 1 січня 2014 р. єдиним органом конституційної юрисдикції з питань місцевого самоврядування прийнято 18 рішень (дев’ять із них стосувались офіційного тлумачення відповідних положень Конституції та законів України, шість – конституційності законів і підзаконних нормативно-правових актів України; у двох випадках КС України при вирішенні питань щодо офіційного тлумачення положень Конституції та законів України, даючи таке тлумачення, визнав положення окремих законів України неконституційними; в одному рішенні КС України, вирішуючи питання про офіційне тлумачення відповідної норми закону України, визнав її неконституційною). Розглянуті КС України питання можна умовно диференціювати на декілька груп: сумісність виборних посад (чотири справи); особливість правового регулювання місцевого самоврядування (чотири справи); компетенція органів місцевого самоврядування (три справи); відмінності здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві (дві справи); проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів і строки їх повноважень (дві справи); нормотворча діяльність ВР АРК (дві справи); інші питання (дві справи) [171, с.74 – 75].

Згідно зі ст. 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» орган місцевого самоврядування є суб’єктом права звернення до КС України про надання офіційного тлумачення Конституції та законів України. Протягом 1997 – 2013 рр. ці суб’єкти надіслали до КС України 174 конституційні подання, з яких до розгляду прийнято 39 (20,7 %), а решту повернено авторам у зв’язку з неналежним оформленням. За результатами розгляду цих справ прийнято шість рішень, 32 ухвали про відмову у відкритті провадження та одну ухвалу про припинення конституційного провадження. Найчастіше підставою для винесення ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження (23 ухвали, або 71‚8 %) була невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, цим законом (п. 2 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України») [171, с.75]. Водночас слід зазначити, що попри незначний відсоток справ, розглянутих КС України по суті, в порівнянні із загальною кількістю конституційних подань, які надійшли до нього, саме ці справи мали значний вплив на приведення у відповідність до вимог Конституції України процесу формування та організації діяльності вітчизняного місцевого самоврядування [171, с.81]. Наприклад, Рішенням від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 було визнано, що право на зміну та скасування власних рішень випливає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов’язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб’єктами правотворчості, яка передбачає право формування приписів, їх зміну, доповнення чи скасування.

Органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов’язані з реалізацією певних суб’єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб’єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян упевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення. Не є можливими скасування чи зміна органом місцевого самоврядування своїх ненормативних правових актів як актів одноразового застосування, що вичерпують свою дію фактом їх виконання [171, с.85]. Як слушно зауважують Н.Б. Писаренко та І.В. Бойко, для формування судової практики значущість розглянутого вище рішення полягає ще й у тому, що присвячено воно розв’язанню питання про можливість зміни або скасування органами місцевого самоврядування своїх актів [185, с.84].

Під час визначення юрисдикції деякої категорії земельних спорів необхідно керуватися Рішенням КС України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 (справа за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України), яким вирішено, що положення ч. 1 ст. 143 Конституції України, згідно з якими територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», слід розуміти так, що при вирішенні цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб’єкти владних повноважень; положення пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 ЗК України в частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб’єкти владних повноважень; положення п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС Украйни стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, 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 [186, с.7 – 8].

Окреме місце у правовому забезпеченні вирішення адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб посідає судова практика [108, с.91]. Правоположення як результат судової практики виявляються в системі джерел права будь-якої правової системи. Таким чином, визнається роль судової практики в системі джерел права. Сприйняття правоположень здійснюється не на підставі обов’язковості, а відповідно до аргументованості та авторитету вищих судових інстанцій [182, с.316]. Для забезпечення єдності правозастосовної практики вищі спеціалізовані суди наділяються повноваженнями надавати рекомендаційні роз’яснення з питань застосування законодавства [74, с.187]. При цьому подолання прогалин шляхом формулювання казуальної норми, тобто шляхом аналогії, є процесуальним обов’язком суду, але лише доти, доки зберігається аналогія правозастосовної практики. У випадках офіційного оприлюднення вищими судовими інстанціями казуальна норма повинна набувати авторитетності, легітимності для суб’єктів правозастосовної діяльності, а для нижчих судів – прецедентного значення. Приблизно таким може бути механізм забезпечення єдності правозастосування. Зазначене вище на прикладі органів судової влади свідчить про те, що для вирішення таких важливих завдань як подолання прогалин компетентні органи повинні виконувати функції правозаповнення (заповнення прогалин) за умов дотримання єдиних правових принципів, підходів, які дають змогу забезпечити єдність юридичної практичної діяльності [74, с.188].

Правову основу провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб становлять акти вищих судових органів – ВАС України та ВС України [108, с.93]. Так, можна виокремити Постанови Пленуму ВАС України: «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ», «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» та ін. Разом із тим, проаналізувавши Постанову Пленуму ВАС України «Про роботу Пленуму Вищого адміністративного суду України за період 2006 – 2011 рр.» слід виокремити невелику кількість роз’яснень із приводу окремих категорій справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Адже якщо вести мову про органи місцевого самоврядування, то вони характеризуються особливою природою, що відрізняється від державних органів [108, с.94]. Незважаючи на рекомендаційний характер, роз’яснення Пленуму ВАС України є ключовим орієнтиром для праворозуміння та правозастосування як для суддів, так і для громадян, юридичних осіб, які звертаються до суду [108, с.95].

Пленум ВАС України надає роз’яснення за результатами узагальнення судової практики, тобто він певним чином аналізує правильність як правозастосування, так і правотворення нижчих судових інстанцій. Звідси слідує, що правозастосування в судовій діяльності адміністративного суду набуває особливого змісту. Зокрема законодавець, установлюючи норми права, не може передбачити всіх можливих юридичних наслідків правовідносин, що виникнуть, а тим більше всіх видів спорів, які можуть виникнути з цих правовідносин. Як результат, виникають прогалини в законодавстві, що можуть бути компенсованими у процесі здійснення адміністративного судочинства та за допомогою єдиної судової практики. Обов’язку суду розглянути та вирішити справу корелює обов’язок у разі необхідності надати тлумачення, абстрактним чи оціночним поняттям, вирішити колізію норм права або заповнити прогалину у правовому регулюванні спірних відносин [108, с.96].

Заслуговують на увагу також інформаційні листи ВАС України, однак статус та юридична сила цих документів потребують з’ясування. Відповідно до ч. 1 ст. 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до повноважень вищого спеціалізованого суду серед іншого належать « ... 4) надання методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики; надання спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційних роз’яснень з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції». Водночас, як уже зазначалося, правозастосування в діяльності адміністративних судів має свої особливості зумовлені необхідністю визначення законності того чи іншого акта, дій чи бездіяльності. Таким чином, необхідним є доповнення п. 3 ч. 1 ст. 32 повноваженням вищого спеціалізованого суду знайомиться в судах із практикою застосування законодавства [108, с.98].

На особливу увагу заслуговує Інформаційний лист ВАС України «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ», підготовлений на підставі аналізу вивчення та узагальнення причин скасування ВС України судових рішень ВАС України, переглянутих за винятковими обставинами у 2009 р. Зокрема, п. 1.2. цього Листа присвячено оскарженню рішень органів місцевого самоврядування. ВАС України звертає увагу на оскарження рішень, прийнятих із перевищенням повноважень органами місцевого самоврядування. Таким чином, розглядаючи справи цієї категорії, суди повинні з’ясовувати, чи діяли органи місцевого самоврядування, приймаючи владні рішення, в межах своїх повноважень та у спосіб, передбачений законом. Зазначений Лист дає підстави вважати, що у правозастосовній діяльності адміністративних судів виникають проблеми, пов’язані саме з визначенням повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Правову основу провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб становлять також акти ВС України [108, с.99].

Окрім того, правове підґрунтя провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб становить практика ЄСПЛ [14, с.613]. Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», Україна визнала обов’язковою юрисдикцію ЄСПЛ у всіх питаннях, які стосуються тлумачення та застосування Конвенції. Зокрема ч. 1 ст. 46 Конвенції визначає, що Високі Договірні Сторони зобов’язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, в яких вони є сторонами. У подальшому це положення Конвенції знайшло своє відображення у ст. 2 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р., відповідно до якої Рішення ЄСПЛ є обов’язковими для виконання Україною відповідно до ст. 46 Конвенції. Із прийняттям КАС України вперше на законодавчому рівні було закріплено норму, згідно з якої адміністративні суди при розгляді та вирішенні справ застосовують принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ. Останній у своїй діяльності саме наповнює конкретним змістом і тлумачить положення Європейської Конвенції з прав людини, актуалізуючи їх відповідно до контексту кожної справи [108, с.104].

Практика ЄСПЛ із застосування норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод за своєю інтелектуальною природою є соціально-пізнавальною діяльністю. Об’єкт останньої становлять відображені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод соціально-природні права людини, а її предмет – порушення (чи, навпаки, непорушення) цих прав діями держави-відповідача [199, с.4 – 5]. На переконання О.В. Музи, закріплення в КАС України обов’язковості застосування адміністративними судами рішень ЄСПЛ сприятиме: 1) впровадженню у вітчизняну систему адміністративної юстиції європейських стандартів адміністративного судочинства та відповідного європейського прецедентного права; 2) підвищенню ефективності розгляду адміністративних справ на предмет захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від їх порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [163, с.56]; 3) накопиченню судової практики, яка згодом буде покладена в законодавчі ініціативи, пов’язані зі зміцненням верховенства права в державі та удосконаленням адміністративного судочинства України; 4) правовій експертизі адміністративними судами актів управлінського характеру суб’єктів владних повноважень на їх відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [163, с.57].

Отже, правове забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб може бути представлене сукупністю нормативно-правових актів і судової практики, згрупованих за такими критеріями: 1) юридична сила – нормативно-правові акти (закони, підзаконні нормативно-правові акти), правові акти органу конституції юрисдикції та судової практика (міжнародної та вітчизняної); 2) галузева приналежність законодавства – конституційне, адміністративне та адміністративно-процесуальне; 3) змістове наповнення – а) нормативно-правові акти, правові акти органу конституції юрисдикції та судової практики, що регулюють організаційні та процесуальні засади діяльності адміністративних судів і порядок адміністративного провадження за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; б) нормативно-правові акти та правові акти органу конституції юрисдикції, що визначають правовий статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Сучасний стан правового забезпечення розгляду і вирішення адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб характеризується поступовою належною впорядкованістю та поглибленням правових засад, проте все ще мають місце неузгодженість, непослідовність і фрагментарність, недоліки юридичної техніки, недостатня правова визначеність певних процесуальних аспектів. Зокрема деякі норми права, що закріплені в законодавстві про місцеве самоврядування, не в повній мірі узгоджуються з нормами, розміщеними в КАС України, що зумовлює складнощі під час розгляду та вирішення адміністративних справ цієї категорії.

**2.2. Підсудність адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб**

Ефективність виконання адміністративними судами завдання стосовно захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин безпосередньо залежить від досконалості процесуальних норм, у тому числі й тих, що визначають правила підсудності справ адміністративним судам. Ці правила створюють умови для об’єктивного, повного, швидкого вирішення публічно-правових спорів і реалізації людиною права на судовий захист [44, с.1; 106, с.198; 109, с.4]. У зв’язку з цим особливої актуальності набуває дослідження теоретико-практичних засад визначення підсудності адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Адже дотримання правил, передбачених адміністративним процесом, є запорукою розгляду справ протягом розумного строку та однією із складових права на справедливий суд, передбаченого ст. 6 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Деякі з таких адміністративних справ тісно пов’язані з майновими правами (наприклад, на підставі рішення органів місцевого самоврядування набувається право власності або дозволяється зносити об’єкти забудов тощо) таке зволікання може призвести до неможливості поновлення порушених прав і законних інтересів [108, с.136].

Розвиток інституту адміністративної юстиції тісно пов’язаний зі зростанням ролі судів у розгляді публічно-правових спорів між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами [8, с.139].

В юридичній енциклопедичній і довідковій літературі під підсудністю (англ. jurisdiction/cognizance) розуміється розмежування компетенції між судами щодо підвідомчих їм справ, які підлягають розгляду в першій інстанції, тобто встановлення конкретного суду, який уповноважений законом вирішити конкретну судову справу [189, с.325; 217, с.240]; сукупність установлених законом ознак (юридичних властивостей) справи, за якими визначається суд, що має розглядати певну справу; значення підсудності полягає у правильному розподілі між судами справ, які підлягають розгляду в першій судовій інстанції [102, с.219; 193, с.413; 222, с.397]. За допомогою підсудності визначається компетенція кожної ланки судової системи з розгляду та вирішення судових справ по суті. У залежності від виду судочинства – кримінального, цивільного й адміністративного – визначаються характерні особливості підсудності. У судовому процесі розрізняють два види підсудності: родову (предметну) і територіальну (місцеву). Родова підсудність характеризується прямою вказівкою закону про віднесення певних категорій справ до розгляду та вирішення їх судом окремої ланки. Територіальна підсудність розмежовує компетенцію з розгляду підвідомчих судам справ між однорідними судами, тобто різними судами однієї й тієї ж ланки судової системи, судів одного рівня. Має місце виняткова підсудність, коли по низці категорій справ законодавство встановлює їх підсудність лише одному певному суду, унеможливлюючи розгляд цих справ іншими судами [102, с.219; 189, с.325; 193, с.414; 217, с.240; 222, с.397].

За слушним твердження А.М. Колодія, вітчизняне законодавство чітко встановлює критерії розмежування повноважень, зокрема особливо детально регламентується інститут підсудності [119, с.84]. Так, серед низки правових інститутів, що процесуально та організаційно визначають основи побудови системи правосуддя України, важливе місце посідає інститут підсудності. Його правила встановлюють, який конкретно суд має розглянути ту чи іншу справу в межах першої інстанції. При цьому питання про встановлення суду та його складу вирішується з огляду на те, який суд є найбільш пристосованим для розгляду конкретної справи по суті. На сучасному етапі судово-правової реформи, окрім іншого, інститут підсудності набуває особливого значення як ступінь влади, що надається суду [109, с.22].

У навчальних і наукових працях із теорії та практики адміністративного судочинства поняття «підсудність» пропонується розглядати як розмежування компетенції між окремими ланками судової системи (судами першої інстанції, апеляційними, касаційними) та між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. Підсудністю є перелік (коло) адміністративних справ, вирішення яких віднесено до компетенції певного адміністративного суду. Таким чином, поняття підсудності пов’язане з поняттям юрисдикції та компетенції адміністративного суду, його конкретизації. Слід звернути увагу на те, що в чинному адміністративному та цивільному процесуальному законодавстві використовується саме термін «компетенція», а не звичний – «підвідомчість» (останній залишився в ГПК України, ст. 12). Правила підсудності у своїй сукупності складають алгоритм визначення компетентного адміністративного суду для розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи [5, с.49; 6, с.59; 16, с.71; 17, с.71; 122, с.76; 18, с.109].

В інших наукових джерелах підсудність адміністративних справ інтерпретується як правовий інститут, що містить сукупність юридичних ознак (властивостей) адміністративної справи, на основі яких закон визначає суд, котрий має право та зобов’язаний розглянути певну адміністративну справу й вирішити її по суті [69, с.17; 129, с.137; 186, с.67]. Згідно з міркуваннями Г.О. Пономаренко, А.Т. Комзюка, Р.С. Мельника і В.М. Бевзенка в українському законодавстві (ст. ст. 18 – 21 КАС України) підсудність пов’язана із визначенням належності справи адміністративної юрисдикції конкретному адміністративному суду. Тому підсудність справ адміністративної юрисдикції визначається як передбачений КАС України механізм розподілу публічно-правових спорів між: 1) інстанціями системи адміністративних судів (першою, апеляційною, касаційною інстанціями); 2) адміністративними судами певної інстанції такої системи (наприклад, між 27 окружними адміністративними судами) [3, с.39].

У свою чергу Е.Ф. Демський зазначає, що підсудність розмежовує компетенцію юрисдикційних органів (судів також) у конкретних процесуальних провадженнях щодо розгляду і вирішення справ з урахуванням юридичних ознак та особливостей. Визначити підсудність означає встановити, якої ланки, який суд згідно із законом повинен здійснювати судочинство в тій чи іншій справі в підвідомчих йому провадженнях. Критерієм визначення законодавцем компетентного адміністративного суду для розгляду та вирішення адміністративної справи є правила, в основу яких покладені такі юридичні ознаки та властивості: 1) юридична природа і характер публічно-правового спору, його предметна спрямованість; 2) суб’єктивний склад сторін спірних правовідносин; 3) місцезнаходження позивача та відповідача; 4) компетентність органу владних повноважень за його ієрархічною структурою побудови, приналежністю до державних чи громадських органів; 5) рівень і повноваження адміністративних судів; 6) особливості проваджень окремих видів публічно-правових спорів тощо [76, с.276]. Розподіл справ між адміністративними судами та закріплення їх правовими нормами здійснюється законодавцем саме з урахуванням зазначених вище юридичних ознак процесуальних правовідносин у публічній сфері. Таким чином, підсудність – це поділ на групи за юридичними ознаками і властивостями адміністративних справ, вирішення яких віднесене законом до компетенції певного адміністративного суду [76, с.277].

Відповідно до комплексного підходу В.М. Бевзенка підсудність – це, по-перше, юридичний інститут (сукупність правових норм), який регулює суспільні відносини, що виникають у зв’язку з визначенням конкретного адміністративного суду при поданні позовної заяви; по-друге, властивість адміністративної справи, завдяки якій вона розглядається в певному суді як суді першої інстанції; по-третє, сукупність адміністративних справ, які мають розглядатись і вирішуватись по суті в конкретному суді певної ланки судової системи [34, с.80]. При цьому повноваження адміністративних судів залежать від виду підсудності та належності судового органу до відповідної ланки системи адміністративних судів [34, с.83].

Заслуговує на особливу увагу дисертаційне дослідження Р.В. Ватаманюка «Інститут підсудності в адміністративному судочинстві України», в якому автором під підсудністю справ адміністративним судам пропонується розуміти інститут адміністративно-процесуального права, норми якого в залежності: від сукупності ознак і властивостей адміністративної справи, компетенції суду та інших критеріїв визначають, в якому адміністративному суді та в якому складі цього суду вона має розглядатися в першій, апеляційній чи касаційній інстанціях. За допомогою норм інституту підсудності реалізовується право особи на «законного суддю», окремі завдання та принципи адміністративного судочинства, а також розмежовуються повноваження між окремими ланками судової системи та між адміністративними судами однієї ланки щодо розгляду адміністративних справ [56, с.179; 57, с.9].

Плідною в цьому ж контексті є точка зору С.В. Ківалова, С.В. Білуги та А.О. Неугоднікова, які стверджують, що підсудність є багатогранним явищем, сутність якого не можна розкрити, застосовуючи лише один критерій. Деякі правознавці, розуміючи це, намагалися відійти від одностороннього погляду на підсудність, але так і не виробили єдиного комплексного визначення цього інституту. Одні вчені-юристи розглядають підсудність лише як інститут процесуального права, властивість, ознаку справи. Інші трактують її як частину компетенції суду, тобто виключно з позиції судоустрою. Проте рацію мають обидві сторони, оскільки йдеться про подвійну юридичну природу інституту підсудності, діалектичну єдність його частин [109, с.7, 10].

Справи адміністративної юрисдикції вирішуються у формі адміністративного судочинства місцевими загальними судами як адміністративними судами, окружними адміністративними судами, апеляційними адміністративними судами, ВАС України, а також ВС України. При цьому вказані суди законом наділено різним обсягом компетенції щодо розгляду й вирішення адміністративних справ. Тому при поданні адміністративного позову виникає складність із визначенням конкретного суду, який за законом зобов’язаний прийняти рішення з такої заяви [109, с.19].

Закріплення в КАС України компетенції кожного суду щодо розгляду й вирішення адміністративних справ є недоцільним. Підсудність конкретного суду визначається за допомогою правових норм, що дозволяють розмежувати компетенцію стосовно розгляду адміністративних справ між окремими ланками судової системи та між адміністративними судами однієї ланки. Тому, узагальнюючи викладене вище, С.В. Ківалов, С.В. Білуга та А.О. Неугодніков зазначають, що підсудність адміністративних справ – це правовий інститут, який містить адміністративно-процесуальні норми, що розмежовують компетенцію між окремими ланками судової системи та між адміністративними судами однієї ланки щодо розгляду й вирішення адміністративних справ. За допомогою інституту підсудності встановлюється, до компетенції якого саме суду віднесено розгляд конкретної адміністративної справи [109, с.21].

Підсудність справ адміністративним судам може розглядатися в інституційному, організаційному та функціональному аспектах. Інституційний аспект підсудності справ адміністративним судам розкриває її значення як інституту (сукупність правових норм) адміністративного процесуального права, який передбачає повноваження окремих ланок адміністративних судів та адміністративних судів однієї ланки щодо розгляду й вирішення справ адміністративної юрисдикції. Організаційний аспект підсудності справ адміністративним судам інтерпретується як правовий зв’язок між справою адміністративної юрисдикції та відповідним адміністративним судом, який визначається сукупністю ознак і властивостей справи – з одного боку, та кадровими, матеріальними, організаційними можливостями конкретного адміністративного суду – з іншого. Функціональний аспект підсудності адміністративним судам дозволяє осмислити підсудність як засіб забезпечення реалізації права особи на законного суддю й умову реалізації завдань і функцій адміністративного судочинства [109, с.176].

До обставин, що впливають на розподіл публічно-правових спорів (обставин, які зумовлюють підсудність конкретної адміністративної справи адміністративному суду) належать: по-перше, особливий склад учасників публічно-правового спору (залежно від специфіки такого складу конкретна адміністративна справа розглядатиметься в загальному місцевому суді, окружному адміністративному суді, Київському апеляційному адміністративному суді або ж у ВАС України); по-друге, місцезнаходження позивача або відповідача (за загальним правилом адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача); по-третє, належність адміністративного спору до певної інстанції системи адміністративних судів (тобто різні публічно-правові спори можуть бути розглянуті та вирішені або місцевими загальними судами як адміністративними судами, або окружними адміністративними судами, або апеляційними адміністративними судами, або ВАС України) [108, с.126].

Дотримання правил про підсудність сприяє швидкому, всебічному і повному розгляду адміністративної справи з урахуванням її конкретних особливостей, дотриманням принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, підвищує виховне значення правосуддя. Визначення підсудності різних судів судової системи слід проводити залежно від функцій, які вони виконують, предмета справи, суб’єктів спору, що підлягає розгляду, і місця (території), на яку поширюється, діяльність певного суду. Таким чином, визначити підсудність означає встановити суд, який згідно із законом повинен здійснювати правосуддя при розгляді конкретної справи, а також провадження в суді першої інстанції й у подальших стадіях, якщо виникає така необхідність [180, с.10]. Іншими словами, підсудність – правова категорія, яка розмежовує компетенцію між адміністративними судами щодо розгляду адміністративних справ. При цьому КАС України встановлена норма, яка передбачає наслідки за недотримання правил підсудності. Так, відповідно до п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України позовна заява повертається позивачеві, якщо справа не підсудна цьому адміністративному суду. Згідно із п. п. 2, 3 ч. 1 ст. 22 КАС України суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо: відкрито провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду; після відкриття провадження у справі з’ясувалося, що справа територіально підсудна іншому суду [129, с.138; 186, с.67]. Водночас автором підтримується пропозиція щодо нормативного закріплення обов’язку суду зазначити в ухвалі про повернення позовної заяви конкретний адміністративний суд, якому підсудна справа за цією позовною заявою, в разі її відхилення, шляхом доповнення ст. 108 КАС України [57, с.10; 109, с.178].

Правила підсудностісправ конкретному суду визначаються за допомогою комплексу правових норм, що дозволяють розмежувати компетенцію адміністративних судів стосовно розгляду та вирішення спорів, однією із сторін яких є орган місцевого самоврядування та його посадова особа [108, с.126].

Як слушно зазначає Т.О. Коломоєць, своєрідність статусу органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають виступати як суб’єкт, наділений владними повноваженнями щодо інших, і як такий, стосовно якого інші суб’єкти також наділені владними повноваженнями (наприклад, оскарження актів органів місцевого самоврядування в порядку адміністративного судочинства) [121, с.115]. Подібне твердження висловлюється й іншими дослідниками [7, с.33].

Регламентації питань підсудності адміністративних справ присвячені норми ст. ст. 18 – 22 КАС України [113], в яких передбачені такі її види: предметна (родова), територіальна (просторова), інстанційна (функціональна) [5, с.49; 17, с.71; 76, с.277; 122, с.76]. Окрім того, в юридичній літературі виокремлюють поряд із зазначеними вище додаткові різновиди підсудності: за ухвалою суду [4, с.180; 14, с.161], зв’язком справ [16, с.72] тощо.

На думку Р.В. Ватаманюка, поділ підсудності на види слід здійснювати, ґрунтуючись на нормах КАС України та з урахуванням особливостей судоустрою України, сучасної процесуальної правової доктрини й ознак адміністративної справи. На законодавчому рівні підсудність диференціюється на предметну, територіальну та інстанційну. Разом з тим, доречно виокремити також загальну, спеціальну, виключну, альтернативну, одноособову, колегіальну підсудність в адміністративному судочинстві та підсудність за зв’язком справ. Договірна підсудність в адміністративно-процесуальному законодавстві не передбачена. При цьому тлумачення ЄСПЛ норми ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та імплементовані в українське законодавство на цій основі норми, що регулюють право на «законного суддю», передбачають, що визначити підсудність справи – це встановити підсудність справи одночасно конкретному суду та його складу. У зв’язку з цим сучасний інститут підсудності в адміністративному судочинстві України підлягає доповненню нормами, що визначають склад суду при розгляді конкретної справи. Таке доповнення зумовлює поділ підсудності адміністративних справ на одноособову та колегіальну залежно від складу суду. Зважаючи на краще забезпечення незалежності суду та фаховості вирішення справи в колегіальному складі суду, а також економність і оперативність при одноособовому розгляді, в українському законодавстві передбачено поєднання цих форм підсудності при вирішенні адміністративних справ у першій інстанції [57, с.10].

У свою чергу С.В. Ківалов, С.В. Білуга та А.О. Неугодніков відмічають, що установлення конкретного адміністративного суду, компетентного розглядати певну адміністративну справу, є можливим лише за умови визначення належності адміністративної справи за предметною, територіальною та інстанційною підсудністю в сукупності. Обов’язкове встановлення повноваження суду розглядати конкретну адміністративну справу з точки зору предметної, територіальної та інстанційної підсудності свідчить про наявність нерозривного зв’язку між ними, який виходить за межі їх видової належності. Причому відмінності в застосуванні предметної, територіальної та інстанційної підсудності справ адміністративним судам і правил імперативної, альтернативної, виключної, загальної та спеціальної підсудності унеможливлюють розгляд зазначених категорій в єдиному логічному ряду [106, с.199; 109, с.176]. З огляду на це, вченими-юристами обґрунтовується підхід до інтерпретації предметної, територіальної та інстанційної підсудності як складових елементів підсудності адміністративних справ, тоді як імперативна, альтернативна, виключна, загальна і спеціальна підсудності можуть бути розглянуті як види підсудності адміністративних справ, виокремлені на основі певних критеріїв класифікації правил підсудності [44, с.12; 109, с.177].

Предметна підсудність (об’єктивна компетенція – competentia ratione materiale) визначає компетенцію різних ланок судової системи з розгляду адміністративних справ у першій інстанції залежно від предмета спору або суб’єктного складу сторін спірних правовідносин (ст. 18 КАС України). Повноваження щодо вирішення в першій інстанції адміністративних справ диференційовано між місцевими загальними судами (районні, районні в містах, міські та міськрайонні суди), які при розгляді адміністративних справ діють як місцеві адміністративні суди, й окружними адміністративними судами. Варіант дворівневої системи місцевих адміністративних судів дає можливість одночасно забезпечити доступність правосуддя для кожної людини та незалежність суддів від сторонньою втручання, особливо органів виконавчої влади [17, с.72; 122, с.77]. У місцевому загальному суді – як адміністративному суді – суддя, який розглядає справу одноособово, діє як суд. В окружних судах адміністративні справи розглядаються та вирішуються колегією у складі трьох суддів [15, с.15].

На підставі осмислення норм ст. 18 КАС України предметна підсудність адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб може бути охарактеризована таким чином.

Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1. Адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам (п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України). Беручи до уваги, значну кількість дискусійних питань, пов’язаних із реалізацією цієї адміністративно-процесуальної норми, юридична конструкція останньої нами буде проаналізована більш детально нижче.

2. Усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності (п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України). Відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень. Такі справи визначені ст. 221 КУпАП від 7 грудня 1984 р. і розглядаються районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами в порядку, встановленому цим Кодексом [115]. Адміністративні суди не вирішують такі справ, однак вони за відповідними позовними заявами мають повноваження на перевірку законності вирішення таких справ іншими органами (крім судів). Саме такі справи підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам [167, с.99]. Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [186, с.72]. До правових актів індивідуальної дії належать також рішення (постанови) про притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності, які прийняті суб’єктами владних повноважень (крім суду). Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України, який корелюється з ч. 1 ст. 288 КУпАП, оскарження рішень (постанов) суб’єктів владних повноважень у справах про адміністративні правопорушення здійснюється шляхом подання адміністративного позову до місцевого загального суду як адміністративного суду. Відповідачем щодо рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності поряд з іншими можуть виступати адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад [76, с.278; 129, с.142]. Таким чином, окрім традиційних суто управлінських повноважень, органи місцевого самоврядування можуть реалізовувати юрисдикційні повноваження (ч. ч. 1, 2 ст. 213 КУпАП), а всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності їх у справах про притягнення до адміністративної відповідальності – підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам у порядку адміністративного судочинства (п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України).

3. Усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб’єктами владних повноважень із приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (п. 4 ч. 1 ст. 18 КАС України). При вирішенні цієї категорії адміністративних справ потрібно керуватися нормативно-правовими актами України, зокрема Конституцією України, КАС України, рішеннями КС України, законами України, підзаконними нормативно-правовими актами [186, с.73]. Разом з тим, на практиці виникають труднощі у визначенні питання чи є сторона в справі органом місцевого самоврядування чи органом державної влади. Для правильного вирішення цього питання необхідно звернутись до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначено, що система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У той же час відповідно до ст. 11 цього ж Закону виконавчими органами рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Аналіз цих норм свідчить про те, що адміністративні справи, в яких сторонами є відділи й управління виконавчих органів рад, підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам [13, с.131; 186, с.69]. Незважаючи на досконале правове регулювання визначення предметної підсудності таких справ, місцеві загальні суди як адміністративні суди допускають помилки та безпідставно, в порядку п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України, повертають позовні заяви або, в порядку ст. 22 КАС України, передають такі справи до окружних адміністративних судів, обґрунтовуючи свої висновки непідсудністю їм цих справ [129, с.140]. Зокрема зазначені помилки місцеві загальні суди як адміністративні суди допускають під час вирішення справ за позовами фізичних осіб до управлінь (відділів) праці та соціального захисту відповідних рад про визнання бездіяльності протиправною та зобов’язання провести перерахунок розміру соціальної допомоги. Так, повертаючи позовні заяви в порядку, передбаченому п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України, вказані суди виходять з того, що в таких справах належним відповідачем, який повинен бути залученим до участі в справі, є Міністерство соціальної політики України (орган державної виконавчої влади). В обґрунтування цієї позиції суди роблять висновок, що така справа предметно підсудна окружному адміністративному суду, а не загальному суду як адміністративному суду [13, с.132]. Що ж до адміністративних справ, у яких провадження відкрито, загальні суди як адміністративні суди передають ці справи в окружні адміністративні суди вже за правилами ст. 22 КАС України, притягнувши до участі в справі органи державної влади, а в окремих випадках навіть без притягнення, з мотивацією, що таке притягнення повинен здійснити окружний адміністративний суд, якому передається відповідна справа. Такі судові рішення не узгоджуються з процесуальними положеннями адміністративного судочинства, зокрема нормою ч. 1 ст. 52 КАС України, за змістом якої не допускається заміна, залучення до справи інших сторін, якщо це потягне за собою зміну підсудності адміністративної справи [180, с.11].

У свою чергу окружним адміністративним судам підсудні справи, однією зі сторін в яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади АРК, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених КАС України, та крім справ щодо їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам (п. 1 ч. 2 ст. 18 КАС України) [113]. Якщо спір, з одного боку, виник між органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, а з іншого – державним органом, органом влади АРК або їх посадовою особою, то його належить розглядати в окружному адміністративному суді. Таким чином, слід вважати позитивним те, що більш високий рівень таких судів і відірваність їх територіальної юрисдикції від адміністративно-територіального устрою дають можливість забезпечити додаткові гарантії незалежності судової влади від впливу місцевих чиновників [129, с.147; 186, с.78]. У разі невизначеності КАС України предметної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача (ч. 5 ст. 18 КАС України). У цьому випадку необхідно керуватися попередніми частинами цієї ж статті КАС України. У випадку неврегульованості підсудності, така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача (альтернативна підсудність). Альтернативна предметна підсудність (за вибором позивача) встановлена також для випадків, про які не згадано в КАС України, але які виникають на практиці [129, с.151; 186, с.83].

Окрім цього, окружним адміністративним судам підсудні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, які порушують законодавство про вибори та референдум (ч. 3 ст. 174 КАС України) [126, с.143]. Водночас у деяких категоріях справ органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть бути позивачами. Це стосується компетенційних спорів, тобто спорів між суб’єктами владних повноважень із приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, в тому числі делегованих повноважень, спорів, які виникають із приводу укладення та виконання адміністративних договорів. До того ж, відповідно до ч. 1 ст. 182 КАС України органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Органи місцевого самоврядування звертаються до адміністративного суду з адміністративними позовом і в тому разі, коли їх права, свободи та інтереси як юридичних осіб порушуються рішенням, дією чи бездіяльністю суб’єктів владних повноважень [108, с.134].

Спірні питання, пов’язані з діяльністю органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративного права України, розглядаються в порядку адміністративного судочинства місцевими загальними судами як адміністративними судами (ст. 18 КАС України) та адміністративними судами України [126, с.140]. Однією з підстав, використаних у КАС України при формулюванні правил визначення предметної підсудності справ, є суб’єктний критерій. Так, у п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України вказано на категорію справ, у яких однією зі сторін спору є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування. Аналіз цієї адміністративно-процесуальної норми дозволяє стверджувати, що до місцевих загальних судів як адміністративних можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність: 1) органів місцевого самоврядування; 2) посадових осіб місцевого самоврядування; 3) посадових осіб органів місцевого самоврядування; 4) службових осіб органів місцевого самоврядування. З’ясування змісту та обсягу перелічених вище правових понять представляє як теоретичний, так і практичний інтерес.

До системи місцевого самоврядування, як уже було зазначено вище, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) віднесено: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Останні формують свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є й головою її виконавчого комітету [178, с.194]. В енциклопедичній літературі з конституційного права система місцевого самоврядування інтерпретується як визначена законодавством цілісна, структурно та функціонально впорядкована сукупність місцевих жителів, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, що існують і діють на єдиних принципах і разом складають таку специфічну форму організації місцевої влади як місцеве самоврядування [156, с.207]. Згідно з міркуваннями О.В. Скрипнюка систему місцевого самоврядування України становить спільнота (сукупність) передбачених Конституцією та законами України суб’єктів публічної влади на місцях, які наділені конституційною правосуб’єктністю щодо вирішення найбільш важливих питань місцевого життя в інтересах територіальної громади [219, с.595; 221, с.412].

В юридичній науці відсутнє єдине розуміння поняття «орган». Проте, узагальнюючи різні дефініції, можна виокремити характерні для органу ознаки, як-то: створення через певну процедуру, в тому числі й через обрання представників органу; наділення повноваженнями; наявність визначеної структури; виконання функцій відповідно до призначення. На думку Л.Р. Наливайко, орган місцевого самоврядування – це орган, який утворюється територіальною громадою (територіальними громадами району, області) у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений відповідно до закону владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах [165, с.162]. Заслуговує на увагу точка зору В.В. Кравченка про те, що орган місцевого самоврядування – це організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад) [139, с.461].

З огляду на це, територіальну громаду не можна вважати органом, адже навіть її сутність у законодавстві розкривається через термін «жителі», та їй не притаманні окреслені вище ознаки. З наведеного переліку до органів місцевого самоврядування можна віднести ради (сільську, селищну, міську, районну, обласну та районну в місті, в разі утворення), їх виконавчі органи та органи самоорганізації населення [134, с.385; 211, с.334]. Стосовно останніх, то відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» такі органи створюються за відповідною процедурою, легалізуються і в певних випадках набувають статусу юридичної особи. До них віднесено будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські та селищні комітети. Ці органи наділено владними повноваженнями; їм навіть може бути делегована частина компетенції інших органів місцевого самоврядування. Очевидно, що вони є тими суб’єктами, чиї рішення, дії чи бездіяльність можуть бути оскаржені до суду, про що прямо зазначено в ч. 1 ст. 28 Закону України «Про органи самоорганізації» [185, с.79].

При цьому використання в КАС України таких понять як посадова особа місцевого самоврядування та посадова особа органу місцевого самоврядування не відповідає термінології законодавства про місцеве самоврядування. Так, у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» наведено дефініцію поняття посадової особи місцевого самоврядування – це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [129, с.139; 165, с.190; 186, с.68]. Із цього вбачається, що обидва поняття є дещо схожими. Принаймні чіткого їх розмежування не наведено. В органах місцевого самоврядування запроваджено три види посад: 1) виборні, на які особи обираються територіальною громадою; 2) виборні, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; 3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством. Звідси слідує, що існують два способи зайняття посад в органах місцевого самоврядування – обрання та призначення. Головною посадовою особою територіальної громади села, селища, міста є сільський, селищний, міський голова. Він здійснює три основні функції: 1) представляє територіальну громаду у відношеннях з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами та організаціями; 2) головує на пленарних засіданнях відповідної ради; 3) очолює виконавчий комітет відповідної ради [134, с.397; 139, с.466]. Особливий правовий статус у секретаря сільської, селищної, міської ради, який за посадою входить до складу виконавчого комітету ради. Перелік інших посадових осіб наведено у ст. ст. 10, 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Ознаки, закріплені в дефініції посадової особи місцевого самоврядування, не притаманні депутатові місцевої ради. Він є представником інтересів територіальної громади, який здійснює свої повноваження не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. Разом з тим, у Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» відмічається, що депутат місцевої ради: розглядає пропозиції, заяви і скарги громадян, які надійшли до нього; може направляти одержані ним пропозиції, заяви і скарги до відповідних органів, підприємств, установ і організацій незалежно під форми власності, об’єднань громадян; здійснює контроль за розглядом надісланих ним пропозицій, заяв, скарг виборців; має право на депутатське звернення. У зв’язку з реалізацією цих повноважень між депутатом місцевої ради й фізичними чи юридичними особами формуються суспільні відносини, які є публічно-правовими. Такі відносини можуть породжувати правові конфлікти, які з огляду на ч. 2 ст. 4 КАС України підлягають вирішенню за правилами адміністративного судочинства. Однак очевидно, що предметна підсудність цієї категорії справ не може визначатися відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України [113].

Окремої уваги заслуговує розгляд питання про службову особу органу місцевого самоврядування. Хоча в конституційних нормах вжито поняття «службова особа», чинне законодавство, що регламентує відносини в управлінській сфері, не містить його дефініції. У науковій юридичній літературі сутність цього поняття найбільш вдало розкрито В.Б. Авер’яновим. За його твердженням, службові особи наділені функціональною владою, що забезпечує практичне здійснення службових завдань та окремих функцій управління. Вони є представниками так званої адміністративної влади, а тому їх дії породжують юридичні наслідки для фізичних і юридичних осіб, які не перебувають із ними в службово-правових відносинах. Службові особи також вправі застосовувати заходи адміністративного примусу до учасників правовідносин, які порушують нормативно встановлені правила поведінки [185, с.80]. Науковець сформулював дефініцію службової особи достатньо широко, зазначивши, що це – фізична особа, яка обіймає (постійно чи тимчасово) в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях, незалежно від форми власності, посаду, пов’язану з виконанням спеціальних повноважень, наданих їй у встановленому законом порядку, стосовно осіб, які не перебувають з нею у службовому підпорядкуванні, й у випадках, передбачених законодавством, має право застосовувати заходи адміністративного примусу.

Законодавча дефініція поняття «службова особа» закріплена у примітці 1 до ст. 364 КК України від 5 квітня 2001 р. Службовими особами у [ст. ст. 364](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page11#n2535), [368](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page11#n2583), [3682](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/paran2596#n2596), [369](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/paran2628#n2628) цього Кодексу є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов’язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом [129, с.139; 143; 186, с.68].

Законодавчими актами, якими закріплено повноваження органів місцевого самоврядування встановлено, що ці органи вправі здійснювати функції контролю й обліку. Навіть у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. до тих, хто виявляє та запобігає порушення з боку суб’єктів господарюванні, віднесено представників місцевого самоврядування. Особи, які реалізують функції контролю й обліку від імені органів місцевого самоврядування, за своїм статусом є їх службовими особами. Ймовірно, що це особи, які обіймають відповідно до ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посади спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Отож, у законодавстві про місцеве самоврядування поряд із визначенням посадової особи необхідно закріпити дефініцію поняття службової особи. За таких умов не виникало б питань щодо правильного застосування норми п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України, якою, як уже відмічалося вище, до предметної підсудності місцевих загальних судів як адміністративних віднесено спори за участю не лише посадових, а й службових осіб місцевого самоврядування [185, с.81].

Водночас деякі правознавці на підставі аналізу норм КАС України щодо визначення повноважень суду за предметною підсудністю стверджують, що їх розгалуження, нечіткість і встановлення численних виключень порушує принцип доступності до суду в адміністративному судочинстві. До того ж, має місце поступове збільшення обсягу повноважень місцевих загальних судів як адміністративних щодо розгляду й вирішення окремих категорій адміністративних справ. Така тенденція призводить до зниження впливу конституційного принципу спеціалізації щодо побудови системи судів загальної юрисдикції в Україні [142, с.146], а також спотворює сутність цієї засади, яка полягає в якісному та в розумні строки розгляді таких справ [106, с.200; 109, с.177].

На думку С.В. Ківалова, Л.Р. Біла-Тіунової та І.С. Козій, обґрунтовуючись саме впливом принципу спеціалізації в побудові системи судів загальної юрисдикції в Україні та необхідністю посилення ефективності судових рішень у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, адміністративні справи, в яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування необхідно віднести до предметної підсудності окружних адміністративних судів. Окрім високого рівня професійності таких судів у цьому випадку можна гарантувати незалежність судової влади від впливу місцевих чиновників. Поряд із цим, беручи до уваги існуючу систему окружних адміністративних судів і важливість принципу доступності правосуддя в разі віднесення справ, у яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування до предметної підсудності окружних адміністративних судів, варто переглянути систему їх побудови в контексті збільшення кількісного складу [108, с.133, 139, 221].

Територіальна підсудність (суб’єктивна компетенція – competentia ratione personae) встановлює сукупність правил (ст. 19 КАС України), якими визначається розмежування компетенції адміністративних судів одного рівня залежно від місця розгляду адміністративних справ у першій інстанції. Правила територіальної підсудності в адміністративному судочинстві, є досить різноманітними і включають у себе загальний порядок, а також правила виключноїй альтернативної підсудності [13, с.178]. Так, ч. 1 ст. 19 КАС України закріплює, що адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом [113]. Обрання цього правила зумовлене тим, що рішення суб’єкта владних повноважень, яке стосується прав значної кількості (нормативно-правовий акт), може бути оскаржено багатьма позивачами. Якби позов можна було подавати за місцем свого проживання, то виникали б ситуації, коли правомірність такого рішення було б піддано перевірці паралельно не одним адміністративним судом. Як наслідок, можливі різні результати перевірки. З метою, щоб не виникало подібних ситуацій, і щоб рішення суб’єкта владних повноважень було предметом розгляду лише в одному адміністративному суді першої інстанції, запроваджено правило про розгляд справи за місцем знаходження відповідача. Таке правило встановлене і в інтересах відповідача для тих поодиноких випадків, коли відповідачем є фізична чи юридична особа за позовом суб’єкта владних повноважень [17, с.74; 122, с.80]. Таким чином, справи за позовами фізичних чи юридичних осіб до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо оскарження нормативно-правових актів цих суб’єктів вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням органу місцевого самоврядування та їх посадової особи.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об’єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом. Якщо така особа не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача (ч. 2 ст. 19 КАС України) [186, с.84]. У цьому контексті слід наголосити на тому, що в рішенні має бути зазначено конкретну особу або дію, вчинену стосовно певної особи, оскільки зазвичай одночасно цими рішеннями чи діями вирішено питання щодо інших осіб. Наприклад, фізична особа користувалася земельною ділянкою за державним актом, але рішенням сільської ради ці землі було передано у власність іншій особі, тобто одна особа втратила право на користування земельною ділянкою. Конструкцію «прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи» варто тлумачити не лише так, що ці акти приймаються щодо осіб, про яких йдеться в рішенні, але й стосовно інших осіб, яких це безпосередньо стосується, або яким порушено права, свободи та інтереси цих осіб [108, с.128].

Для правильного розуміння змісту цієї норми варто звернутися до постанови Пленуму ВАС України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ», яка звертає увагу судів не те, що слід враховувати, що згідно зі ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір проживання в Україні» місцем проживання фізичної особи вважається адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік, а місцем перебування – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік [129, с.152]. Щодо місця знаходження юридичної особи, то місцем її знаходження відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» є адреса органу або особи, які відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступають від її імені, а місцем проживання фізичної особи – підприємця є житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому, у відповідному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово, що знаходиться за певною адресою, за якою здійснюється зв’язок із фізичною особою – підприємцем. Положеннями зазначених законів повинні керуватися суди під час встановлення місця проживання, перебування чи знаходження позивача для визначення територіальної підсудності адміністративної справи [186, с.85].

У разі невизначеності КАС України територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача (ч. 5 ст. 19 КАС України) [113]. В якості прикладу із судової практики зазначимо, що декілька осіб оскаржили до суду рішення Київської міської ради про затвердженим проекту відведення відповідної земельної ділянки. Позовна вимога про визнання рішення протиправним обґрунтувалася тим, що воно порушує права таких осіб як мешканців будинку, що розташований поблизу відповідної земельної ділянки. Суд позовну заяву повернув і визначив територіальну підсудність за місцем проживання більшості з осіб на боці позивача. Такий висновок суду є порушенням ч. 2 ст. 6 та ч. 3 ст. 108 КАС України: ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом. У разі неможливості застосування спеціального правила, що передбачене ч. 2 ст. 19 КАС України, підсудність справи визначається за вибором позивача (позивачів) на підставі ч. 4 цієї ж статті Кодексу [184, с.58].

Інстанційна підсудність (її ще іменують функціональною підсудністю – competentia ratione functionale) визначається повноваженнями окремих ланок судової системи на підставі виконуваних ними функцій (розгляд у першій інстанції, апеляційний розгляд, касаційний тощо). Стаття 20 КАС України встановлює підсудність адміністративних справ залежно від інстанції, тобто ієрархії та місця судового органу в конкретній системі адміністративних судів [167, с.105]. Правила інстанційної підсудності адміністративних справ визначено з урахуванням принаймні двох критеріїв: зрозумілості та рівності можливостей стосовно оскарження судових рішень [17, с.75; 122, с.81].

Загальне правило щодо інстанційної підсудності адміністративних справ полягає в тому, що в Україні існує триланкова система адміністративних судів. На першій ланці (інстанції) перебувають місцеві адміністративні суди, до якої включені місцеві загальні суди, які діють як адміністративні суди та окружні адміністративні суди. Також судами першої інстанції є всі апеляційні адміністративні суди. Так, відповідно до ч. 2 ст. 1831 КАС України адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню. Саме цією нормою законодавець наділив усі апеляційні адміністративні суди новою функцією, за якою ці суди розглядають такі справи як суди першої інстанції. Право звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об’єкти для суспільних потреб (ч. 1 ст. 1831 КАС України). При цьому О.Ю. Кондик обґрунтовує підхід щодо підсудності судам цивільної, а не адміністративної, юрисдикції справ стосовно примусового відчуження об’єктів приватної власності з мотивів суспільної необхідності [131, с.5].

До другої ланки (інстанції) належать адміністративні апеляційні суди, які розглядають в апеляційному порядку справи щодо перегляду судових рішень місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів) за умови, що місцеві адміністративні суди перебувають у межах їх територіальної юрисдикції.

До третьої ланки (інстанції) судової системи належить ВАС України, який має повноваження щодо перегляду судових рішень місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Разом із тим, на рівні цього суду встановлені правила, за якими у випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 КАС України, ВАС України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду. Відбувається певна трансмісія інстанційної підсудності залежно від характеру судової справи. Стаття 20 КАС України встановлює також можливість перегляду судових рішень, прийнятих адміністративними судами, ВС України, який не входить до системи адміністративних судів. Такий перегляд можливий лише за виняткових обставин [167, с.106].

Реформування інстанційної підсудності адміністративних справ передбачає створення такої системи судових інстанцій, при якій учасникам судочинства повинні забезпечуватися рівні права на оскарження судових рішень (кожен суд має виконувати функції лише однієї інстанції). Беручи до уваги позитивні форми діяльності ВАС України та досвід зарубіжних країн, Р.В. Ватаманюк вважає доцільним залишити змішану систему інстанційної підсудності адміністративних справ, відповідно до якої ВАС України виступає як суд касаційної, а в окремих випадках – першої інстанцій. Наділення ж повноваженнями першої інстанції апеляційних адміністративних судів і відповідно повноваженнями апеляційної інстанції ВАС України є неприпустимим і таким, що порушує Конституцію України [57, с.13]. Таким чином, віднесення до підсудності апеляційних адміністративних судів розгляду окремих справ у першій інстанції позбавляє учасників таких проваджень, рівних з учасниками інших проваджень, прав на оскарження судових рішень у зв’язку з відсутністю в цьому випадку касаційної інстанції [109, с.179].

Отже, підсудність адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб потрібно розглядати у двох аспектах: по-перше, як адміністративно-правовий інститут, норми якого регулюють належність адміністративної справи стосовно компетенції окремої ланки системи адміністративних судів і конкретного адміністративного суду цієї системи зокрема; по-друге, як сукупність адміністративних справ, які завдяки своїм властивостям (зміст справи, суб’єкти справи – органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, предмет спору) належать до компетенції як системи адміністративних судів у цілому, так і окремого суду цієї системи.

Підсудність справ адміністративним судам за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб доречно досліджувати, базуючись не лише на ознаках справи та компетенції адміністративного суду, слід зважати й на принцип інстанційності судочинства та норми, які регулюють одноособовий чи колегіальний розгляд справи. Значення підсудності не обмежується організаційною роллю при зверненні до адміністративного суду (правила щодо підсудності уможливлюють розмежування компетенції між окремими ланками судової системи та між судами однієї ланки щодо розгляду й вирішенняадміністративних справ). Варто звертати увагу й на теоретико-правове значення норм цього інституту для реалізаціїзавдань правосуддя в адміністративних справах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

**2.3. Стадії провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб**

Конституцією України визначено, що права та свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, їх закріплення та забезпечення є головним обов’язком держави. Реалізація цієї конституційної норми залежить від формування та ефективного функціонування інститутів публічної влади, зокрема адміністративної юстиції, процесуальною формою реалізації якої є адміністративне судочинство. На теперішній час аналіз судової практики і теоретичних аспектів діяльності адміністративних судів свідчить про наявність процесуальних і матеріальних проблем в організації та функціонуванні адміністративного судочинства, що, як наслідок, негативно впливає на ефективне здійснення правосуддя. Такими проблемами є недоліки в побудові системи адміністративних судів, прогалини у правовому регулюванні порядку розгляду і вирішення публічно-правових спорів, недостатнє матеріально-технічне та кадрове забезпечення адміністративних судів тощо. Одним з найбільш негативних чинників, що зумовлюють низький стан оперативності та якості розгляду спорів в адміністративних судах, а також недостатньо ефективний судовий захист прав і свобод громадян, є розмитість термінологічного апарату КАС України, що ускладнює правозастосовну діяльність адміністративного суду [106, с.193]. З огляду на це, самостійного вивчення потребує питання стадій провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Адміністративне судочинство як судовий порядок вирішення спорів у публічно-правовій сфері здійснюється в чіткій відповідності до цілої системи принципів шляхом послідовної реалізації відповідних судових процедур [46, с.1; 106, с.195]. Властивістю будь-якого юридичного процесу є стадійність, тобто структурно зумовлена послідовність процесуальних дій. Проходження справи в адміністративному суді теж носить стадійний характер [17, с.134; 122, с.142; 127, с.80]. При цьому послідовність здійснення процесуальних дій забезпечує рух адміністративної справи від порушення (відкриття) до досягнення певної мети та розв’язання відповідних завдань. Послідовність процесуальних дій логічно визначена і створює низку окремих операцій в адміністративних провадженнях, які спрямовані на вирішення конкретних часткових завдань у справі. Такі операції прийнято іменувати стадіями провадження [76, с.115].

Від того, як побудована модель юридичного процесу, що вона представляє собою, значною мірою залежить і кінцевий результат, який передбачається [119, с.82]. Звідси можна стверджувати, що за суперечками про процес криються певні інтереси, й ті, хто закликає не зупинятися на процедурних питаннях, лукавлять. Процес розгляду справи дуже великою мірою визначає його результат [119, с.83]. Водночас послідовність є однією з найважливіших ознак і принципів, у тому числі й юридичного процесу [28, с.10]. Послідовність належить до змістової сторони юридичного процесу й означає наявність вимоги суворої черговості дій, нормативного визначення, що і за яких умов має бути зроблено спочатку, а що і за яких умов – потім. Від забезпечення принципу послідовності залежить досконалість, оптимальність і ефективність юридичного процесу [119, с.181]. Провадження у справі в адміністративному суді має бути побудоване за загальними правилами судочинства з особливостями, які випливають із принципів адміністративного судочинства, предмета розгляду і складу учасників адміністративного судочинства [6, с.83].

В юридичних енциклопедичних наукових джерелах під стадією (грец. στάδιον – стадія, період) розуміється певний період (етап) у розвитку того чи іншого явища, який має свої якісні особливості та відмінності. У галузі права розрізняють стадії як етапи в розвитку певного юридичного процесу – виборчого, законодавчого, цивільного, кримінального тощо [252, с.609]. У свою чергу стадії судочинства – це сукупність процесуальних дій, що здійснюються у визначеній послідовності та забезпечують рух справи [251, с.676].

У межах теорії права О.Ф. Скакун процесуальні стадії інтерпретує як систему взаємозалежних частин процесу, що складаються з низки послідовних юридичних дій, які характеризують динаміку розгляду заведеної юридичної справи і спрямовані на досягнення мети (результату) [216, с.490]. До стадій адміністративного процесу належать: порушення провадження у справі на підставі позовної заяви; підготовче провадження у справі (попереднє судове засідання, вирішення питань щодо відмови і визнання адміністративного позову, про примирення сторін, забезпечення судового позову тощо); судовий розгляд; винесення рішення по суті заявлених вимог, але можливе залишення позову без розгляду, припинення і закриття провадження у справі; перегляд рішення в апеляційному, касаційному порядках; перегляд рішень, що набрали законної сили у зв’язку з винятковими обставинами; провадження в заново відкритих справах; виконання рішення [216, с.493].

У словнику термінів з адміністративного права України за редакцією Т.О. Коломоєць стадія адміністративного процесу визначається як відносно відокремлена частина, яка представляє собою сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в межах загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи. Стадія адміністративного процесу характеризуються колом суб’єктів, порядком виконання процесуальних дій, особливостями адміністративних процесуальних відносин, метою тощо. Зазвичай завершення стадії оформляється процесуальним документом. У вітчизняній юридичній літературі існує значна кількість точок зору щодо кількості стадій в окремих провадженнях [10, с.403].

Розгляд адміністративної справи за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб відбувається у визначеній КАС України процедурі за встановленими правилами. Зокрема будь-яка адміністративна справа послідовно проходить певні стадії процесу, що становлять сукупність відповідних процесуальних дій, спрямованих на досягнення самостійної мети. На кожну процесуальну стадію покладено певне завдання [46, с.7].

На переконання Е.Ф. Демського, стадія провадження – це певна частина розгляду та вирішення окремих питань в адміністративній справі з метою забезпечення просування її до розгляду по суті. Стадію юридичного процесу розглядають як динаміку відносно замкнутої сукупності закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, що забезпечують логіко-функціональну послідовність досягнення кінцевого процесуального результату. У свою чергу стадії провадження складаються з етапів, спрямованих на реалізацію проміжних цілей в адміністративній справі. Процесуальний етап провадження – це частина стадії провадження, спрямована на вирішення окремих конкретних завдань щодо забезпечення провадження в адміністративній справі. Процесуальні дії (процедури) – це ще одна ланка або складова структури адміністративного процесу, первинна підвалина того чи іншого виду адміністративного провадження. Саме вони характеризують діяльність учасників адміністративного процесу, спрямовану на визнання, реалізацію та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, держави та суспільства в цілому. Процесуальні дії (процедури) – це визначені законом обов’язкові правила, вчинення яких зорієнтоване на забезпечення розгляду та вирішення адміністративної справи [76, с.115]. Як підсумовує Е.Ф. Демський, важливими складовими (елементами) адміністративних проваджень і відповідно адміністративного процесу в цілому є процесуальні стадії, етапи, процесуальні дії, здійснення яких визначається логікою процесуальної діяльності. Саме вони визначають послідовність вчинення дій при вирішенні конкретних адміністративних справ [76, с.125]. Стадію адміністративного провадження можна визначити як урегульовані нормами адміністративного процесуального права порядок і умови здійснення відносно самостійних і логічно пов’язаних процесуальних дій, спрямованих на вирішення і розв’язання завдань певної частини конкретного адміністративного провадження. Стадії адміністративного провадження характеризуються колом суб’єктів, порядком виконання процесуальних дій, особливостями адміністративних процесуальних відносин, метою досягнення тощо. У більшості випадків завершення стадії оформляється процесуальним документом [76, с.127]. Відповідно до позиції О.В. Кузьменко стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не повторюються в інших видах. Саме тому через стадії, через їх аналіз характеризуються адміністративні провадження. Тобто розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню здебільшого означає – проаналізувати кожну з його стадій. Процесуальні стадії є важливими органічними елементами, що характеризують структуру кожного з проваджень та адміністративного процесу в цілому. Стадії одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших – не зафіксовані й являють собою специфічний результат доктринального узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил. Під адміністративною процесуальною стадією слід розуміти відносно відокремлені частини адміністративного провадження, які представляють собою сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в межах загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи [144, с.133].

У навчальному посібнику з адміністративного судочинства під редакцією О.П. Рябченко виокремлюють такі ознаки процесуальної стадії: а) є порівняно самостійною частиною провадження; б) становить відносно відокремлену, виділену в часі та логічно пов’язану сукупність процесуальних дій; в) спрямована на досягнення певної мети; г) виконує власні завдання, але в межах загальних завдань усього провадження; ґ) завершується шляхом прийняття певного процесуального документу; д) відрізняється власним колом суб’єктів. На підставі цих ознак формулюється доктринальна дефініція поняття стадії судового адміністративного провадження як відносно відокремленої, виділеної в часі та логічно пов’язаної сукупності процесуальних дій, спрямованої на досягнення мети та вирішення власних завдань, але в межах загальних завдань усього провадження, що завершується шляхом прийняття певного процесуального документу (ухвали або постанови) та здійснюється адміністративним судом у межах компетенції [15, с.123].

Згідно з міркуваннями Ю.С. Педька стадія адміністративного судочинства – це спрямована на досягнення матеріально зумовленого процесуально-правового результату, динамічна, відносно відокремлена сукупність процесуальних дій адміністративного суду, які об’єднані у просторі та часі й характеризуються особливими засобами та формами їх здійснення і забезпечують логічну послідовність розгляду та вирішення адміністративного спору [183, с.163 – 164, 201 – 202]. Привертає увагу позиція С.С. Гнатюка про те, що стадія як структурний елемент адміністративного провадження – це динамічна, відносно замкнута сукупність закріплених в адміністративно-правових нормах способів, методів, форм, що виражають або визначають обов’язкове здійснення процедурно-процесуальних вимог, які відображають просторово-часові особливості процесуальної діяльності та забезпечують логічно-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення зумовленого матеріальними нормами права, процесуального результату [65, с.125].

У навчальних працях з адміністративного судочинства провадження в суді першої інстанції пропонується умовно поділити на чотири стадії: 1) звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі; 2) підготовче провадження; 3) судовий розгляд; 4) ухвалення судового рішення [17, с.134; 63, с.5; 68, с.139; 122, с.142]. Разом з тим, правосуддя в адміністративних справах не може вважатися ефективним, якщо судові рішення адміністративних судів не виконуватимуться. Тому КАС України передбачена активна участь суду у процесі виконання судових рішень в адміністративних справах [63, с.31].

На думку Е.Ф. Демського, до процесуальних стадій адміністративних проваджень та адміністративного процесу в цілому належать: 1) вирішення питання про відкриття адміністративної справи; 2) з’ясування фактичних обставин справи; 3) розгляд справи та винесення рішення у справі; 4) перегляд рішення у справі; 5) виконання прийнятого рішення у справі [76, с.127 – 128].

У свою чергу О.В. Кузьменко за змістом КАС України виокремлює три основні стадії розгляду індивідуально-конкретних справ у судах адміністративної юрисдикції: 1) розгляд адміністративної справи в суді першої інстанції, 2) розгляд адміністративної справи в апеляційному порядку, 3) розгляд адміністративної справи в касаційному порядку. Водночас у системі адміністративного судочинства можна виділити перегляд судових рішень ВС України, а також провадження за нововиявленими обставинами. На основі цього поділу вчений теоретично конструює внутрішню структуру аналізованого провадження. У загальних рисах вона матиме такий вигляд: 1) розгляд адміністративної справи в суді першої інстанції: а) підготовчий розгляд позовного звернення, б) попередній розгляд справи (в КАС України – підготовче провадження), в) остаточний розгляд справи та прийняття рішення; 2) розгляд адміністративної справи в апеляційному порядку; 3) розгляд адміністративної справи в касаційному порядку; 4) виконання судового рішення у справі [144, с.325; 145, с.179 – 180].

Дещо іншою з цього приводу є позиція колективу авторів науково-практичного коментаря КАС України під редакцією І.X. Темкіжева, відповідно до якої провадження в адміністративних справах (судочинство) регламентується процесуальними нормами на всіх стадіях судочинства. Провадження послідовно здійснюються через сукупність стадій, які, залежно від волевиявлення сторін адміністративної справи та процесуальних дій, що виконуються в межах кожної з них, диференціюються на обов’язкові та факультативні стадії. Обов’язковими стадіями адміністративного процесу є: відкриття провадження в адміністративній справі; підготовка адміністративної справи; судовий розгляд адміністративної справи. До факультативних стадій адміністративного процесу належать: апеляційне оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції; касаційне оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій [153 с.71]; провадження за винятковими обставинами; провадження за нововиявленими обставинами [167, с.9]. Подібна точка зору наводиться й в інших наукових працях. При цьому в них відмічається, що необхідність класифікації стадій адміністративного процесу за ступенем їх обов’язковості та місця у структурі такого процесу пояснюється потребою детально розібратись в особливостях цих стадій, намаганням розкрити їх найбільш загальні закономірності, цільове призначення і специфіку здійснення. Така класифікація сприяє з’ясуванню природи процесуальних стадій і вимог, які висуваються законом до дій учасників процесу на окремому просторово-часовому відрізку. Практичне значення класифікації полягає в тому, що вона покликана забезпечити прийняття законних і обґрунтованих рішень з урахуванням загальних і спеціальних вимог, які мають бути враховані під час розгляду адміністративної справи з метою досягнення кінцевого правового результату. Тому, виходячи з вищевикладеного, всі існуючі стадії адміністративного процесу і зводяться традиційно до двох основних груп: обов’язкові (конститутивні) та необов’язкові (факультативні) стадії[68, с.138; 130, с.56].

За твердженням Т.О. Коломоєць та О.В. Яцун, розгляд земельних спорів за участю суб’єктів публічної адміністрації здійснюється за правилами, встановленими Розділом III КАС України «Провадження в суді першої інстанції», аналіз норм якого дає підстави виділити три стадії розгляду земельних спорів за участю суб’єктів публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства: стадія відкриття провадження в адміністративних справах, стадія підготовки справи до розгляду, стадія розгляду справи по суті та ухвалення судового рішення [127, с.83 – 84].

Як обґрунтовує О.В. Константий, початковою стадією в процедурах гарантування права на судовий захист у вищестоящих судових інстанціях в адміністративному судочинстві, в тому числі за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, є апеляційний перегляд. Згідно з чинними нормами КАС України він є звичайним способом виправлення помилок у практиці місцевих адміністративних судів, допускається, крім випадків, передбачених цим Кодексом (ч. 1 ст. 185) [133, с.480]. Так, апеляція в адміністративно-судочинському процесі – це врегульований КАС України порядок оскарження фізичною чи юридичною особою (апелянтом) рішення суду першої інстанції до суду вищого рівня, порядок перегляду такого рішення, яке, на думку апелянта, прийняте на підставі неправильного та неповного встановлення фактичних обставин справи, або з підстав невідповідності рішення вимогам матеріального і процесуального права, з метою забезпечення захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення права на судовий захист і дотримання принципу законності під час правосуддя [123, с.222 – 223].

У свою чергу касація в національному адміністративному судочинстві є ординарним (звичайним) способом виправлення помилок, допущених у рішеннях нижчестоящих судів (ст. 211 КАС України). Вона не є «стрибковою», адже передбачає перегляд рішень місцевих адміністративних судів лише після надання їм оцінки апеляційними судами [133, с.483]. Це підтверджується наявною судовою практикою, наприклад, ухвалою ВАС України від 18 вересня 2012 р. про визнання протиправними дій голови Масандрівської селищної ради АРК [228, с.55 – 59].

Таким чином, діяльність учасників провадження у справах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які розглядаються адміністративними судами, розвивається в часі як послідовна низка пов’язаних між собою процесуальних дій стосовно реалізації прав і взаємних обов’язків. Увесь процес розгляду публічно-правового спору в адміністративному суді за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, які прийнято іменувати стадіями. Останні відрізняються одна від одної як колом учасників провадження, характером проваджуваних дій, так і їх юридичним значенням. Наприклад, метою стадії відкриття провадження у справі в суді є реалізація особою права на судовий захист її порушених або оспорюваних прав, метою підготовчого провадження є всебічний та об’єктивний розгляд і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку, метою стадії судового розгляду справи – повне, всебічне й об’єктивне з’ясування фактичних обставин справи й ухвалення законного, обґрунтованого судового рішення. Стадії розгляду публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративних судах органічно пов’язані між собою, наступна починається лише після того, як закінчена попередня, і на новій стадії розгляду справи можна перевірити те, що було зроблено раніше. Розв’язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який підсумовує діяльність, і після прийняття якого розпочинається нова стадія (ухвала про порушення провадження у справі, ухвала про закриття попереднього судового засідання та призначення справи до розгляду, постанова за наслідками розгляду справи по суті).

В адміністративному судочинстві з урахуванням норм КАС України доречно виокремлювати такі узагальнюючі стадії провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, більшість з яких розглядаються в КАС України як види окремих проваджень: 1) провадження в суді першої інстанції; 2) перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядках (апеляційне та касаційне провадження); 3) провадження за винятковими та нововиявленими обставинами; 4) виконання судових рішень в адміністративних справах.

Більшість із цих інтеграційних видів адміністративного судочинства як автономна і водночас логічно пов’язана, послідовна і невід’ємна його складова, можуть виступати і як окремо взята узагальнююча стадія, і як окреме провадження зі своїми самостійними стадіями. Так, провадження в суді першої інстанції за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб включає низку таких стадій як: а) позовне звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі; б) підготовче провадження; в) судовий розгляд справи та ухвалення судового рішення. У випадку невизнання їх окремими авторами самостійними стадіями така сукупність дій може розглядатись уже як етапи [68, с.139]. Розглянемо поетапно окремі стадії провадження в адміністративних судах першої інстанції за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Процесуальні дії в межах кожної з окреслених вище стадій містяться в окремих структурних підрозділах КАС України. Так, дії, пов’язані зі зверненням до адміністративного суду та відкриттям провадження в адміністративній справі регламентовані нормами гл. 1 Розділу III КАС України. Підготовче провадження визначене нормами гл. 2 Розділу III КАС України. Процесуальні дії, пов’язані з судовим розглядом справи об’єктивовані у гл. гл. 3, 6 Розділу III КАС України. При чому в гл. 6 Розділу III КАС України передбачені окремі особливості судового розгляду адміністративних справ. Процесуальним діям, пов’язаним із прийняттям рішення судом першої інстанції присвячені норми гл. гл. 4, 5 Розділу III КАС України [15, с.124; 16, с.147].

Згідно зі ст. 104 КАС України позов пред’являється шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції. Право на звернення за судовим захистом тісно пов’язане з суб’єктивним матеріальним правом, яке підлягає захисту [141, с.365; 145, с.178]. Суб’єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду у випадках, встановлених законом [58, с.21; 70, с.4]. Право звернення до суду – це невід’ємна ознака незалежної суверенної демократичної держави. Дотримання вимог законодавства щодо форми та змісту позовної заяви є запорукою якісного, оперативного та справедливого вирішення справи адміністративним судом [70, с.15]. Водночас у судовій практиці зустрічаються випадки, коли позивач звертається до адміністративного суду шляхом подання скарги. У такій ситуації суди часто залишають її без руху та надають позивачу строк для виконання вимог ст. ст. 104 – 106 КАС України, відповідно до яких звернення до адміністративного суду за захистом порушених прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин здійснюється шляхом пред’явлення позовної заяви, а не подання скарги. На думку В.Г. Перепелюка, недотримання особою вимоги до найменування звернення ще не свідчить про відсутність наміру подати позов, якщо вимоги до форми і, особливо, змісту позову дотримані. Така позиція ґрунтується передусім на принципі верховенства права (ст. 8 КАС України) [128, с.123 – 125]. Права та свободи людини, в тому числі й позивача, є вищою цінністю. Помилкове позначення особою свого звернення словом «скарга» не звільняє суд від виконання обов’язку зі здійснення правосуддя [184, с.93].

Сукупність процесуальних дій щодо з’ясування правових питань про прийняття адміністративним судом до розгляду адміністративного позову утворюють першу стадію адміністративного судочинства – відкриття провадження в адміністративній справі [129, с.186; 70, с.16]. Стаття 107 КАС України визначає питання, що має з’ясувати суддя після отримання адміністративного позову, а саме, чи: 1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим ст. 106 КАС України; 4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства і чи підсудна позовна заява цьому адміністративному суду; 5) немає інших підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених КАС України. Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви чи відмови у відкритті провадження у справі [17, с.138; 122, с.146].

Висловлюється також думка, що семантична конструкція «порушення справи» не відображає з достатньою повнотою сутність процесуальної діяльності, яка полягає в підготовчому розгляді заяви позивача. Виходячи з викладених міркувань, О.В. Кузьменко пропонує визначити етап першої стадії адміністративно-судочинського провадження саме як підготовчий розгляд позовного звернення. Натомість, порушення адміністративної справи варто розглядати як завершальний етап останньої [145, с.181 – 182].

Стадія відкриття провадження в адміністративній справі за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб має за собою низку наслідків, найважливішим з яких є виникнення адміністративного судочинства з конкретної адміністративної справи. Саме з моменту прийняття позовної заяви до розгляду адміністративним судом починається рух справи. Відкриття провадження в адміністративній справі тягне за собою виникнення адміністративно-процесуальних відносин, в яких і у адміністративного суду, і у інших учасників судового процесу, в тому числі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, виникають процесуальні права та обов’язки, які реалізуються ними під час розгляду справи [127, с.101].

Підготовче провадження – друга за розвитком судочинства стадія адміністративного процесу. Завдання цієї стадії – визначити спірні питання між сторонами та можливості щодо примирення, а при відсутності у сторін бажання примиритися – зібрати увесь доказовий матеріал, який слід дослідити на стадії судового розгляду, з тим, щоб розглянути і вирішити справу в одному судовому засіданні протягом розумного строку [17, с.140; 63, с.11]. Підготовка справи до судового розгляду є однією з умов своєчасного та правильного їх вирішення. Обсяг підготовки справ, а також характер процесуальних дій, що здійснюються на цій стадії, залежать від обставин і складності кожної справи. Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі [17, с.141; 122, с.149].

За твердженням Х.І. Кіт мета підготовчого провадження в адміністративному процесі полягає в забезпеченні обґрунтованого вирішення адміністративної справи своєчасно та в розумні строки. Завданнями цієї стадії є визначення: а) характеру спірних правовідносин; б) складу учасників, які братимуть участь у розгляді адміністративної справи; в) предмета доказування, г) доказів, необхідних для своєчасного і правильного вирішення справи; ґ) заходів для врегулювання спору до судового розгляду. Підготовче провадження є обов’язковою самостійною стадією адміністративного процесу, оскільки характеризується ознаками, які властиві стадії адміністративного процесу: є складовою частиною адміністративного процесу; становить відносно відокремлену, виділену в часі і логічно пов’язану сукупність процесуальних дій; спрямоване на досягнення певної мети; виконує конкретні завдання, але в межах загальних завдань процесу; вирізняється колом суб’єктів; завершується прийняттям певного процесуального рішення. Стадія підготовчого провадження складається з трьох етапів: підготовка справи до судового розгляду, попереднього судового засідання, винесення рішення суду за наслідками проведення підготовчого провадження [110, с.12 – 13].

Важливою дією судді в підготовчому провадженні є уточнення позовних вимог і визначення складу осіб, які беруть участь у справі. Суддя повинен вирішити питання щодо залучення до справи третіх осіб відповідно до ст. 53 КАС України, а у випадках, встановлених законом, вирішити питання залучення до справи Уповноваженого ВР України з прав людини, прокурора, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, інших осіб відповідно до ст. ст. 60 – 61 КАС України [76, с.316].

За наслідками підготовчого провадження суд може постановити ухвалу про: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) зупинення провадження у справі; 3) закриття провадження у справі; 4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду [17, с.147; 122, с.155].

Дата розгляду справи призначається судом з урахуванням встановленого КАС України для такої категорії справ строку їх розгляду. Слід враховувати, що за загальним правилом строк розгляду адміністративної справи починається з дня відкриття провадження у справі (ч. 1 ст. 122 КАС України). Проте в деяких випадках встановлений законом строк розгляду адміністративної справи обчислюється з дня надходження позовної заяви (наприклад, справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, ЗМІ, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників ЗМІ, які порушують законодавство про вибори та референдум тощо) [17, с.148].

Третьою і центральною стадією адміністративного судочинства є судовий розгляд справи, під час якої досліджуються матеріали справи та вирішується публічно-правовий спір між сторонами [51, с.85, 162]. Відповідно до позиції О.Ф. Скакун і Д.О. Бондаренка стадія судового розгляду (англ. stage of proceeding) – це система процесуальних дій суду й інших учасників процесу, спрямованих на розгляд і вирішення правового спору й юридичних справ [217, с.378]. Розгляд адміністративної справи за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є змістом цієї стадії, а судове засідання – процесуальною формою розгляду справи. Регламентації цієї стадії присвячено гл. 3 (ст. ст. 122 – 154) КАС України. Завданням стадії судового розгляду є з’ясування позицій сторін, дослідження доказів в адміністративній справі з метою встановлення на їх основі обставин, необхідних для вирішення спору, та відповідних правовідносин. Для ефективного судового розгляду суд попередньо повинен визначити норми права, які може бути застосовано до спірних правовідносин. Досягнення мети судового розгляду можливе лише у випадку здійснення його в чіткій відповідності з вимогами адміністративного процесуального законодавства, з дотриманням належної процесуальної форми [17, с.148; 122, с.156].

Привертає увагу комплексний підхід В.М. Бевзенка до характеристики ознак судового розгляду як стадії судового адміністративного процесу, зокрема: 1) складається з сукупності об’єднаних спільною процесуальною метою процесуальних дій; 2) зміст стадії та порядок здійснення процесуальних дій визначено КАС України; 3) судовим розглядом справи, як правило, завершується справа адміністративної юрисдикції [34, с.102]; 4) є обов’язковою стадією адміністративного процесу. Судовий розгляд справи – центральна стадія судового адміністративного процесу, під час якої суд розглядає та вирішує справи по суті, постановляє ухвали чи постанови; 5) на цій стадії остаточно розв’язується спір між його учасниками, визначаються взаємні права та обов’язки сторін; 6) розгляд адміністративної справи в судовому засіданні обмежений процесуальними строками; 7) перелік учасників судового розгляду справи адміністративної юрисдикції чітко визначений законодавством; 8) стадія судового розгляду справи адміністративної юрисдикції складається з таких частин: а) підготовча частина (ст. ст. 124 – 134 КАС України); б) розгляд справи по суті (ст. ст. 135 – 151 КАС України); в) судові дебати (ст. 152 КАС України); г) ухвалення й проголошення судового рішення у справі (ст. ст. 153, 167 КАС України); 9) судовий розгляд справи адміністративної юрисдикції – інститут адміністративного процесуального права, інакше кажучи – система норм права, які регулюють суспільні відносини між суддею (судом) та іншими учасниками процесуальної діяльності при розгляді та вирішенні по суті справи адміністративної юрисдикції; 10) судовий розгляд справи має місце під час провадження в суді першої інстанції, апеляційного та касаційною проваджень, проваджень за винятковими та нововиявленими обставинами; 11) значення стадії розгляду адміністративної справи визначається змістом діяльності суду першої інстанції та виконуваних ним функцій у цій частині розвитку адміністративного судочинства. Шляхом розгляду адміністративних справ здійснюються функції правосуддя та виконуються завдання адміністративного судочинства – захист прав, свобод і законних інтересів фізичних, юридичних осіб. Таким чином, судовий розгляд адміністративної справи – це стадія судового адміністративного процесу, метою якої є всебічне дослідження обставин справи та вирішення її по суті судом першої інстанції [34, с.103].

Судовий розгляд справи складається з кількох етапів: 1) підготовка та відкриття судового засідання; 2) розгляд справи по суті; 3) судові дебати; 4) винесення й оголошення судового рішення [76, с.321]. При цьому в окремих випадках суди відмовляють особі в задоволенні позову, посилаючись на відсутність у них повноваження покладати на місцеві ради обов’язок прийняти правовий акт певного змісту. Так, в одній зі справ представник Київської міської ради висловив позицію, «що судовим рішенням не можна покласти обов’язок на депутатів ради вони голосують як хочуть». Така позиція є виправданою лише щодо тих рішень місцевої ради, при прийнятті яких закон уповноважує місцеву раду на використання політичного чи адміністративного розсуду. У решті випадків суд має право покласти на раду-відповідача обов’язок прийняти рішення із визначеним постановою суду змістом, якщо цей обов’язок не був виконаний чи був виконаний із порушенням закону [184, с.121].

Водночас КАС України допускає об’єднаний розгляд вимог про вирішення публічно-правового спору по суті та вимог про відшкодування шкоди, заподіяних суб’єктами владних повноважень. Порушуючи ст. ст. 23, 1173 ЦК України, окремі суди звужують перелік підстав і способів відшкодування моральної шкоди. Наприклад, журналіст звернувся з адміністративним позовом до місцевої ради та місцевого голови, в якому оскаржив до суду рішення місцевої ради, яким його було видалено із зали засідань цієї ради. Позивач просив визнати рішення нечинним і покласти на місцевого голову обов’язок вибачитись перед ним у друкованому ЗМІ. Суд встановив безпідставність рішення місцевої ради та визнав його протиправний. Однак суд відмовив позивачу в задоволенні його вимоги щодо публікації з вибаченнями. Мотивом для цього стало те, що місцевий голова будь-яких відомостей відносно журналіста-позивача у ЗМІ не поширював. Суд неправильно визначив можливу правову підставу для відшкодування шкоди. Достатньою підставою для відшкодування шкоди, завданої органом місцевого самоврядування, є протиправне здійснення ним своїх повноважень (ст. 1173 ЦК України). Постановою суду рішення місцевої ради визнане протиправним. Лише журналіст зі своєї суб’єктивної точки зору має можливість вказати на обставину, що спричинила моральну шкоду, та визначити у своїй заяві спосіб її відшкодування (ч. 3 ст. 23 ЦК України). Через це суду слід було б задовольнити позов і покласти на місцевого голову обов’язок відшкодувати моральну шкоду у спосіб, про який просив позивач. Таким чином, перелік способів відшкодування моральної шкоди не є вичерпним. Спосіб відшкодування визначається судом за вимогою особи-позивача [184, с.122].

Встановлення кола суб’єктів адміністративного судочинства, особливостей їх процесуального становища та комплексу процесуальних прав і обов’язків сприяє формуванню цілісної концепції адміністративного судочинства, суб’єктний склад окремих категорій справ впливає на встановлення спеціального порядку здійснення провадження [106, с.201]. Так, правова специфіка окремих категорій публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів, зумовлює й особливості процесуальних дій адміністративного суду стосовно їх розгляду та вирішення.

Регламентації особливостей провадження в окремих категоріях адміністративних справ у цілому присвячена гл. 6 Розділу III КАС України (ст. ст. 171 – 1832). Серед низки адміністративних справ виокремимо та проаналізуємо особливості окремих стадій тих справ, що відбуваються за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб:

1) справи щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, ВР АРК, органів місцевого самоврядування та інших суб’єктів владних повноважень (ст. 171 КАС України);

2) справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 1712 КАС України);

3) справи, пов’язані з виборчим процесом чи процесом референдуму (зокрема у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, щодо уточнення списку виборців, щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, ЗМІ, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників ЗМІ, які порушують законодавство про вибори та референдум, щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб’єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб’єктів виборчого процесу тощо (ст. 174 КАС України);

4) справи за адміністративними позовами суб’єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182 КАС України);

5) справи за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ст. 183 КАС України);

6) справи за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 1831 КАС України) [16, с.178 – 179; 122, с.177].

Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, ВР АРК, органів місцевого самоврядування та інших суб’єктів владних повноважень поширюються на розгляд адміністративних справ щодо законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб’єктів владних повноважень (п. 2 ч. 1 ст. 171 КАС України) [76, с.335; 122, с.177]. Перевірка законності нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб’єктів владних повноважень здійснюється як на предмет їх відповідності правовим актам вищої юридичної сили, так і на предмет відповідності Конституції України. Таким чином, щодо цих актів адміністративні суди виконують таку ж функцію, яку КС України виконує щодо актів ВР України, Президента України, КМ України та ВР АРК, – перевіряють конституційність [141, с.562].

Розгляд справ цієї категорії має особливості, зумовлені тим, що наслідки судового розгляду мають значення не лише для сторін, але й для інших осіб, на яких поширюється нормативно-правовий акт. Саме тому КАС України передбачає додаткові гарантії гласності цього процесу. Зокрема в разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов’язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений [141, с.563]. Оголошення про оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування оприлюднюється у виданнях, які визначені цими органами. Наприклад, актів Київради – в газеті «Хрещатик» [76, с.338].

Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, до яких його застосовано, а також особи, які є суб’єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт [129, с.280; 205, с.59]. Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили. Постанова суду у справах щодо оскарження нормативно-правових актів оскаржується в загальному порядку [129, с.281]. Резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили [129, с.282].

Адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними сулами протягом п’яти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на п’ять днів.

Рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає (ст. 1712 КАС України) [129, с.284]. Предметом оскарження може бути рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Йдеться про ті випадки, коли притягнення до адміністративної відповідальності відбувається за рішенням (постановою) відповідного органу (окрім суду).

Згідно зі ст. 288 КУпАП постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено: рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, встановленими цим Кодексом [141, с.572].

Водночас особливості провадження у справах, пов’язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму поширюються на такі категорії справ як адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, ЗМІ, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників ЗМІ, які порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 174 КАС України) [76, с.339; 122, с.180].

Право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність зазначених вище суб’єктів, що порушують законодавство про вибори та референдум, мають виборча комісія, кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб’єктами відповідного виборчого процесу, комісія з референдуму, ініціативна група референдуму, інші суб’єкти ініціювання референдуму [129, с.287]. Виборець (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових і службових осіб, якщо такі рішення, дії чи бездіяльність порушують виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто. Позовна заява щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб подається до окружного адміністративного суду за їх місцезнаходженням [129, с.288].

У контексті розгляду особливостей провадження у справах за адміністративними позовами суб’єктів владних повноважень про обмеження стосовно реалізації права на мирні зібрання варто зазначити, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружною адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Позовна заява, яка надійшла в день проведення заходів, визначених ч. 1 ст. 182 КАС України, або після цього, залишається без розгляду.

Про відкриття провадження у справі, дату, час і місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та організатора (організаторів) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань. Адміністративна справа про обмеження права на мирні зібрання вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів – невідкладно. Суд задовольняє вимоги позивача, зокрема органи місцевого самоврядування, в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров’ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Постанова суду у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання виконується негайно. Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення (ст. 182 КАС України) [76, с.344; 122, с.184; 129, с.296 – 297].

Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання полягають у тому, що організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів. Про відкриття провадження у справі, дату, час і місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та відповідача (відповідний орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування) [17, с.174]. Адміністративна справа про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів або у день їх проведення – невідкладно. Постанова суду в адміністративній справі про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання виконується негайно. Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення (ст. 183 КАС України) [17, с.175; 76, с.345; 122, с.185].

При цьому, зауважуємо, що згадані правові норми не поширюються на врегулювання порядку проведення громадських розважальних заходів, заходів з метою відпочинку, спортивних змагань, весільних процесій, народних свят, похоронів, релігійний обрядів і церемоній тощо. Зазначене зумовлено тим, що організація та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій вимагає дотримання особливих умов, серед яких подання повідомлення організаторами мирного заходу, вимоги до місця і часу проведення мирних заходів, забезпечення правопорядку під час проведення заходу тощо, а також тим, що мета проведення згаданих мирних заходів пов’язана з реалізацією політичних громадянських прав. Конституційно-правову норму ч. 1 ст. 39 Основного Закону України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційною подання потрібно розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають слугувати його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей [129, с.298].

Специфіка провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності зводиться до того, що право звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об’єкти для суспільних потреб (ч. 1 ст. 1831 КАС України). Повноваження органів виконавчої влади щодо викупу таких об’єктів і перелік суспільних потреб, для яких проводиться викуп, закріплені у ст. 8 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17 листопада 2009 р., тоді як відповідні повноваження органів місцевого самоврядування та перелік суспільних потреб – у ст. 9 цього ж Закону. Таким чином, законодавець застосував диференційований підхід до визначення права на викуп земельних ділянок та інших об’єктів нерухомого майна залежно від суб’єкта владних повноважень, а тому при вирішенні питання щодо наявності достатньої адміністративної процесуальної дієздатності в органу місцевою самоврядування, який звернувся з відповідним позовом до суду, належить системно застосовувати норми ст. ст. 9, 15 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», ст. 1831 КАС України в частині встановлення відповідності суб’єкта з правом на звернення. Виходячи з наведеного, місцева рада не вправі звертатись з вимогою про примусове відчуження в комунальну власність земельної ділянки для розміщення об’єкту пов’язаного з видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення, навіть на території власної громади, оскільки такими повноваженнями згідно з ст. 8 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» наділені лише відповідні органи виконавчої влади. У такому випадку орган місцевого самоврядування не набув адміністративної процесуальної дієздатності, у зв’язку з чим наявні підстави для застосування п. 3 ч. 3 ст. 108 КАС України та повернення позовної заяви [253, с.125].

Ще однією з підстав для висновку про відсутність в органу місцевого самоврядування права звертатись із позовом про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є недотримання ним встановленої розділом II Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» процедури, якою передбачено попереднє погодження питання викупу земельної ділянки або іншого об’єкта з власником. Очевидно, що в цьому разі суду не лише слід перевірити, а суб’єкту владних повноважень відповідно до правил доказування в адміністративному судочинстві – подати докази щодо простого звернення з пропозицією про викуп об’єкта нерухомості для суспільних потреб, але й відслідкувати дотримання законності визначеної в нормативному порядку процедури. Порушення цього порядку повинно мати такі ж наслідки, що й повне його попереднє ігнорування.

Заслуговує на увагу також той факт, що примусовий порядок відчуження земельних ділянок у комунальну власність, може бути застосований не для всіх передбачених ст. 9 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» суспільних потреб, а лише як виняток з мотивів суспільної необхідності та виключно під розміщення передбачених ч. 1 ст. 15 цього Закону об’єктів. У зв’язку з наведеним встановлення судом невідповідності зазначених у позовній заяві органу місцевого самоврядування суспільних потреб визначеному в наведеній нормі переліку, матиме наслідком беззаперечну відмову в задоволенні позову. Наведена позиція підтверджується відповідною судовою практикою. Так, постановою Вінницького апеляційного адміністративного суду від 5 червня 2013 р. було відмовлено в задоволенні позову Хмельницької міської ради про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності для будівництва дитячого садку, у зв’язку з тим, що ч. 1 ст. 15 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» не передбачено такої підстави для примусового відчуження земельної ділянки як будівництво дошкільного навчального закладу [253, с.126].

Адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розмішені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню. Позовна заява про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності подається до адміністративного суду без сплати судового збору. Суд вирішує адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності протягом двох місяців з дня надходження позовної заяви [122, с.185]. У постанові адміністративного суду про задоволення позову зазначається інформація про: об’єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель; умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, збитків, завданих власнику внаслідок примусового відчуження, та їх розмір, визначений відповідно до закону; строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об’єкти нерухомого майна, що на ній розміщені; джерело фінансування витрат, пов’язаних із примусовим відчуженням.

Судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є ВАС України. Суд апеляційної інстанції розглядає справу у двомісячний строк з дня надходження апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного розгляду не може повертати справу на новий розгляд. Неприбуття в судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду справи [122, с.186].

Отже, перебіг розгляду публічно-правового спору за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному суді складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, які прийнято іменувати стадіями. Під стадією провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб варто розуміти відносно самостійну частину провадження з розгляду конкретної справи, яка поряд із загальними завданнями всього процесу має властиві лише їй завдання й особливості. Стадії розгляду публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративних судах відрізняються одна від одної як колом учасників провадження, характером проваджуваних дій, так і їх юридичним значенням. У свою чергу кожна стадія розгляду публічно-правового спору в порядку адміністративного судочинства за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб складається з окремих етапів, що представляють собою групи взаємопов’язаних дій. Кожний етап судового розгляду охоплює низку послідовно здійснюваних конкретних дій, які вчиняються всіма учасниками провадження, в тому числі органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Осмислення норм Розділу III КАС України дає підстави виокремити такі стадії розгляду публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у суді першої інстанції: стадія позовного звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі, стадія підготовчого провадження, стадія розгляду справи по суті та ухвалення судового рішення, виконання судового рішення.

При цьому глава 6 Розділу III КАС України передбачено та врегульовано особливості провадження по низці окремих категорій адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

**2.4. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві**

Орієнтація України на побудову правової, демократичної держави та входження до ЄС передбачає наявність ефективного механізму захисту прав і свобод людини та громадянина, одним з елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав і законних інтересів з боку суб’єктів владних повноважень у сфері публічно-правових відносин. Реалізація цього завдання безпосередньо залежить від якості функціонування адміністративного судочинства, що є не лише складовою процесу формування України як правової держави, а й важливою гарантією захисту прав, свобод, законних інтересів громадян у сфері діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при реалізації останніми владних управлінських функцій. Сучасні вимоги до розвитку процесуального законодавства ґрунтуються на тому, що рівень правової захищеності особистості, інших суб’єктів права залежить від ефективності правового регулювання адміністративного судочинства [214, с.1].

Демократична, соціальна, правова держава може існувати лише за умови ефективного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Проблема ефективності права та його окремих норм, зокрема адміністративно-правових, є осьовою в дослідженні відносин між державою та суспільством [101, с.3]. Сучасний етап розбудови української державності потребує ефективного адміністративно-правового регулювання, що є одним з показників життєдіяльності суспільства, мірилом його можливостей впливати за допомогою юридичних засобів на розвиток суспільних відносин [161, с.11].

Відповідно до позиції П.М. Рабіновича одним з основних напрямів удосконалення правового регулювання є, як відомо, підвищення його дієвості, ефективності [200, с.13]. При цьому ефективність юридичного регулювання, продовжує правознавець, характеризується співвідношенням реальних результатів здійснення цього регулювання з його метою. Крім того, ефективність юридичного регулювання є одним із показників поряд із його цінністю й економністю, за допомогою яких відображається якість регулятивного впливу об’єктивного права на суспільні відносини [202, с.202].

На основі опрацювання літератури в попередніх підрозділах дисертації є всі підстави стверджувати, що питання учасників адміністративного судочинства, зокрема органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, є одним із найменш розроблених в адміністративній процесуальній науці. Це зумовлює потребу формулювання єдиного підходу до розуміння сутності, характерних ознак останніх як сторін адміністративного судочинства, вироблення концепції їх процесуального правового статусу [214, с.7]. Саме через юридичне гарантування належної реалізації відповідного статусу кожного з учасників адміністративного судочинства, в тому числі й органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, можуть бути неухильно забезпечені принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах [197, с.1].

Пріоритетним напрямом на сучасному етапі є нормативно-правове регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування, а також контроль за виконанням відповідного законодавства [78, с.40].

Основною стратегічною метою адміністративної юстиції є належний судовий захист прав і свобод людини та громадянина від порушень з боку органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Першочергове завдання адміністративної юстиції як однієї зі складових судової системи полягає в тому, що вона повинна остаточно ліквідувати недоліки партійного управління в конституційній державі. Основний недолік зводиться до того, що між сферою юстиції і сферою повної свободи адміністрації існує третя сфера, в якій уряд, формально функціонуючи в законних межах, має можливість діяти в інтересах правлячої партії. При цьому тлумачити один і той же закон у різних життєвих випадках по-різному. По суті адміністративна юстиція має стати тим реальним правозахисним бар’єром між людиною, територіальними громадами та державою, зловживаннями її бюрократичних інститутів – посадових осіб, чиновників – у разі порушення останніми прав громадян [78, с.43].

Місцеве самоврядування, будучи самостійним видом публічної влади, за своєю природою та сутністю одночасно виступає й формою самоорганізації жителів та їх асоціацій. Воно є потужним каталізатором формування громадянського суспільства, оскільки свідома участь жителів у процесі утворення гідних умов життя на певній території сприяє формуванню в них відповідальності за вирішення місцевих проблем, тим саме підвищує їх загальну соціальну та громадянську активність. Окрім того, розвинуте з традиціями місцеве самоврядування може протистояти потенційному поверненню до авторитаризму, встановленню збалансованого співвідношення між державою та людиною [78, с.43 – 44]. В умовах становлення правової демократичної держави спостерігаються активна розбудова та оновлення інститутів місцевого самоврядування в Україні. Конституційна реформа передбачає суттєве розширення функцій і повноважень місцевого самоврядування, що визначено одним із пріоритетів державної політики [108, с.4].

Водночас якщо в Європі місцеве самоврядування розглядається як соціальний механізм, що гарантує демократичність влади, то в Україні місцеве самоврядування до цього часу інтерпретується здебільшого як механізм господарювання. Саме тому вітчизняне місцеве самоврядування як складова суспільства об’єктивно перебуває в «конструктивній опозиції» до держави, особливо в питаннях захисту інтересів місцевих громад. Наявна певна суперечність: з одного боку‚ держава з метою забезпечення стабільності об’єктивно зацікавлена в зміцненні місцевого самоврядування, а з іншого – вона часто чинить тиск на «конструктивну опозицію», використовуючи адміністративні механізми [171, с.92]. За слушним твердженням П.А. Трачук, питання формування дієвої місцевої публічної влади лежить не лише у площині механічних реформ, а й у посиленні контролю, зокрема судового, за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [238, с.239].

З іншого боку, саме адміністративне судочинство повинно відігравати провідну роль у захисті муніципальної влади та муніципальних прав особи. КАС України та Закон України «Про судоустрій і статус судді» визначають, що місцеві адміністративні суди розглядають адміністративні справи, пов’язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції). Адже права та свободи громадянина здійснюються передусім на рівні місцевого управління, тобто там, де він проживає та реалізує не лише свій муніципально-правовий, а й адміністративно-правовий статус [31, с.635]. Тому адміністративна юстиція як адміністративно-правовий інститут рівною мірою поширюється і на відносини, які регламентуються нормами муніципального права. КАС України визначив коло справ, які належать до компетенції адміністративних судів, при цьому значна кількість із них передбачає участь у них органів місцевого самоврядування. Саме до юрисдикції адміністративних судів було віднесено більшість справ, пов’язаних із захистом прав місцевого самоврядування. Згідно з нормами КАС України справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб’єкт, який здійснює владні управлінські функції на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Разом із застосуванням терміна «адміністративна справа» законодавець використовує (але не пояснює) термін «публічно-правовий спір», що зумовлено масштабами юрисдикційної діяльності адміністративних судів. Незважаючи на прийняття Закону України «Про судоустрій і статус судді» та спеціального кодексу, слід констатувати, що процес реформування судової влади, передусім адміністративної юстиції, в Україні відбувається повільно. Серед перепон реформування системи адміністративного судочинства насамперед привертають увагу проблеми політичного характеру. Адже основною стратегічною метою адміністративної юстиції є належний судовий захист прав і свобод громадян від порушень з боку органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб [31, с.636].

Автор солідарний із висловленою О.В. Константим думкою про те, що адміністративне право в країнах сталої демократії принципово відрізняється від традиційного з радянських часів його розуміння в нас як «права, що забезпечує державноорганізований примус». Зокрема в новітньому цивілізованому світі адміністративне право сприймається передусім як право, покликане обмежувати «свавілля» та вседозволеність адміністративного апарату, визначати засоби контролю з боку громадянського суспільства за діями та рішеннями покликаних виконувати закони суб’єктів владних повноважень. У зв’язку з цим його основною частиною, найважливішою складовою є інститут судового контролю за публічною адміністрацією, тобто адміністративна юстиція [133, с.94, 491].

Сучасний стан і перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні вимагають від науковців і практиків розробки нових та удосконалення вже існуючих теоретико-методологічних засад адміністративного судочинства, дослідження його основних інститутів, удосконалення нормативно-правового забезпечення розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів. У контексті реформування адміністративного процесу, необхідно переглянути доктрину адміністративного права України стосовно розмежування поняттєво-правових меж між адміністративним процесом, адміністративним судочинством та адміністративною процедурою [163, с.131 – 132].

У контексті останніх наукових розробок, наприклад, А.М. Апаров визначає адміністративне судочинство як адміністративно-судовий процес, який регламентований адміністративно-процесуальними нормами і є формою організації та здійснення адміністративно-юрисдикційної й іншої правоохоронної діяльності адміністративного суду, що забезпечує чіткий порядок прийняття судових правозастосовних актів і здійснення юридичних дій при розгляді та вирішенні адміністративних справ юрисдикційного характеру [27, с.5, 30]. У свою чергу О.Ф. Ситников адміністративне судочинство пропонує розглядати як діяльність адміністративних судів стосовно розгляду й вирішення адміністративних справ, тобто публічно-правових спорів, у яких хоча б однією стороною є орган державного управління. Такі спори виникають із приводу порушення органами державної влади, місцевого самоврядування прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. До сфери адміністративного судочинства в Україні належать публічно-правові відносини, отже, центральним є розуміння публічності, публічного права [214, с.11].

У державі, яка прагне стати демократичною та правовою, судова влада зобов’язана бути авторитетною, самостійною, незалежною та дієвою. Досягнути цього можливо лише за умови подальшого розвитку основних інститутів демократичної правової держави, реформування державного апарату загалом, і судової системи зокрема, розробки нормативно-правової бази, яка б чітко визначала порядок і межі взаємодії між різними гілками влади, підвищення правової та політичної культури громадян, забезпечення підтримки громадськості тощо. Втілення в життя більшості із зазначених вище пріоритетів стало можливим саме завдяки прийняттю КАС України та створенню системи незалежних адміністративних судів, які відкрили шлях до утвердження якісно нової процесуальної форми судового контролю за публічним управлінням. На теперішній час адміністративне судочинство є найбільш дієвим правозахисним інститутом, що здійснює належний судовий захист суб’єктивних прав і свобод громадян у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [81, с.1].

Аналізуючи сучасний стан адміністративно-правового забезпечення організації адміністративного судочинства в Україні, В.С. Дорош наголошує на тому, що існуючі правові акти не повною мірою відповідають положенням Конституції та міжнародним стандартам; часто можна зустріти правові норми, що встановлюють різний порядок вирішення одного й того ж питання, тоді як ціла низка важливих питань залишається неврегульованою навіть на підзаконному рівні; деякі правові акти приймаються без урахування положень Конституції України, внаслідок чого КС України вимушений визнавати їх норми неконституційними; більшість норм приймається поспіхом, без узгодження із зацікавленими органами та без урахування думки науковців, а тому вони існують недовго, до них часто вносять зміни [81, с.11].

Через недостатню досконалість вітчизняного адміністративного права суддям, адвокатам, сторонам в адміністративних справах нині доводиться на собі відчувати складнощі застосування норм КАС України, виконання судових рішень, відновлення правового становища, яке існувало до відкриття провадження в адміністративній справі [37, с.20].

На думку В.С. Дорош, до основних напрямів подальшого вдосконалення адміністративно-правового забезпечення адміністративного судочинства необхідно відносити: 1) прийняття Концепції реформування судової гілки влади, в якій мають бути визначені недоліки сучасної системи судового устрою (в тому числі організації адміністративного судочинства), а також першочергові та довгострокові заходи, спрямовані на їх подолання; 2) максимальне обмеження повноважень органів публічного управління у сфері організації та діяльності адміністративних судів, визначення їх структури та статусу суддів; 3) забезпечення збалансованості при здійсненні функцій адміністративними судами та іншими органами державної влади; 4) розширення компетенції ВС України в сфері перегляду рішень нижчестоящих адміністративних судів, а також щодо надання адміністративним судам роз’яснень з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики; 5) закріплення чіткого механізму розмежування повноважень між адміністративними судами та судами інших юрисдикцій; 6) повернення адміністративним судам статусу спеціалізованих, а також пов’язаних із цим статусом гарантій незалежності, об’єктивності та неупередженості під час вирішення адміністративних справ; 7) поглиблення внутрішньої спеціалізації суддів під час розгляду публічно-правових спорів; 8) обмеження можливостей впливу органів публічного управління на процес розгляду та вирішення адміністративних справ; 9) забезпечення доступності адміністративного судочинства для громадян; 10) забезпечення належної та ефективної системи гарантій здійснення адміністративного судочинства тощо [81, с.15; 82, с.165].

У свою чергу О.В. Муза в якості напрямів удосконалення КАС України визначає: по-перше, розширення системи принципів адміністративного судочинства; по-друге, вдосконалення меж предметної, інституційної та територіальної підсудності; по-третє, вдосконалення норм права, які сприятимуть оперативності розгляду адміністративних справ; по-четверте, збільшення обсягу процесуальних прав та обов’язків окремих суб’єктів адміністративного процесу (наприклад, прокурора, Уповноваженого ВР України з прав людини, неповнолітніх); по-п’яте, вдосконалення розгляду справ у першій, апеляційній і касаційній інстанціях [163, с.129].

Зауважимо, що розглянуті вище напрями вдосконалення адміністративного судочинства України в цілому мають безпосереднє відношення до визначення стратегічних шляхів покращення адміністративно-правового регулювання участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при вирішенні справ адміністративної юрисдикції.

Разом з тим, розбудова державності України відбувається в надзвичайно складних умовах, і усвідомлення цінності людини, її прав і свобод, а також формування сприйняття суспільством держави як демократичної правової структури має бути покладено в основу цього процесу. Діяльність адміністративних судів, чиє першочергове завдання полягає в забезпеченні захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, має стати гарантом дотримання законності в цій сфері. Ефективність діяльності адміністративних судів безпосередньо залежить від досконалості процесуальних норм, передусім тих, що визначають статус сторін в адміністративному судочинстві. Усі інститути адміністративного судочинства формуються та розвиваються з урахуванням специфіки суб’єктного складу спорів, які становлять юрисдикцію адміністративних судів [237, с.1].

Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників у справах адміністративної юрисдикції відображає законодавчо встановлену систему елементів, що визначають юридичний зв’язок між ними, адміністративним судом та іншими учасниками адміністративного процесу. Процесуальні права та обов’язки як елементи, що пов’язані між собою, складають зміст адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у справах адміністративної юрисдикції [197, с.11]. Органи місцевого самоврядування наділені адміністративною процесуальною правосуб’єктністю. Це пов’язано зі здійсненням ними публічно-владних повноважень у різних сферах суспільного та державного життя.

Як обґрунтовано в першому розділі дисертації, в адміністративному судочинстві участь органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб виражатися в таких формах як: 1) сторони (позивача або відповідача); 2) третьої особи; 3) процесуального представника; 4) свідка чи експерта; 5) скаржника в апеляційному, касаційному провадженнях, провадженні за винятковими обставинами та заявника у провадженні за нововиявленими обставинами. Найпоширенішою процесуальною формою участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві є їх залучення до адміністративної справи як відповідача. До цієї процесуальної ролі може залучатися одночасно декілька органів і суб’єктів місцевого самоврядування [26, с.15]. Наявність владних повноважень пов’язана зі здійсненням органами місцевого самоврядування та їх суб’єктами владних управлінських функцій у різних сферах життя територіальної громади, вчиненням юридично-владних дій і прийняттям обов’язкових до виконання рішень. Попри здійснення повноважень місцевого самоврядування різними за організаційною природою суб’єктами та органами, кожен з них, у разі оскарження його актів, дій чи бездіяльності до суду та у випадку відкриття провадження у справі, набуває та реалізує статус суб’єкта владних повноважень як відповідача у справі адміністративної юрисдикції [197, с.9].

У цьому контексті варто звернути увагу на ч. 3 ст. 2 КАС України, що містить перелік оціночних критеріїв, на відповідність яким адміністративні суди перевіряють оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень. З огляду на ці норми, доволі актуальним моментом є чітке визначення співвідношення правових інститутів «суб’єкт владних повноважень» і «відповідач». Зокрема п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України встановлює, що суб’єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб’єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 3 КАС України відповідач є суб’єктом владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й іншими особами, до яких звертається вимога позивача.

Таким чином, поняття «відповідач» є більш широким і охоплює як суб’єктів владних повноважень, так і інших осіб, оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність котрих визначають предмет звернення до адміністративного суду. Наведена позиція також узгоджується і з нормою ч. 3 ст. 50 КАС України, відповідно до якої відповідачем в адміністративній справі є суб’єкт владних повноважень, якщо інше не встановлюється законом. Коло осіб, які можуть бути відповідачами, визначається КАС України та іншими законами [12, с.155].

Водночас органи місцевого самоврядування та їх суб’єкти можуть також клопотати про порушення в адміністративному суді справи, виступаючи позивачем. Однак аналіз законодавства, яке регулює їх участь в адміністративному судочинстві, надає підстави вченим (В.М. Бевзенко, О.М. Андруневчин та інші) стверджувати про суперечливість і неузгодженість деяких норм під час здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами адміністративної процесуальної правосуб’єктності позивача. Ними обґрунтовується думка про те, що процесуально-правова можливість органів місцевого самоврядування звертатися до адміністративного суду із заявою про обмеження конституційного права жителів територіальної громади, об’єднаних у місцеве самоврядування, спотворює основне призначення, головну ідею місцевого самоврядування – захист і вирішення питань місцевого значення. Також суперечливим видається наділення органів місцевого самоврядування правом звертатися до адміністративного суду з позовом до самих же учасників місцевого самоврядування [26, с.12; 36, с.374; 38, с.421]. Як наслідок, із КАС України пропонується вилучити всі норми, які передбачають можливість органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб звертатися до адміністративних судів із позовом до фізичних чи юридичних осіб, які не є суб’єктами владних повноважень, оскільки це суперечить основному завданню адміністративного судочинства [26, с.15; 36, с.375; 38, с.422].

За слушним твердженням Д.А. Козачук, спори за зверненням суб’єктів владних повноважень у встановлених Конституцією та законами України випадках є однією з найбільш спірних категорій спорів, віднесених на розгляд і вирішення адміністративним судам [116, с.125]. Узагальнюючи особливості спорів за зверненням суб’єкта владних повноважень, зокрема органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, увагу варто зосередити на таких притаманних їм рисах: суб’єкт владних повноважень виконує процесуальну роль позивача, в той час, як відповідачем завжди є приватна особа – суб’єкт, не наділений владними повноваженнями; предметом спору є захист публічних інтересів суб’єктом владних повноважень від імовірного порушення приватною особою; метою звернення суб’єкта владних повноважень до адміністративного суду є «легітимізація» належного йому владного повноваження, реалізація якого можлива лише за умови наявності позитивного рішення суду; як правило, розгляд і вирішення таких справ в адміністративному судочинстві передбачено спеціальними нормами КАС України; наявність протиріччя між сторонами зумовлює розгляд і вирішення такої справи в позовному провадженні. Під час вирішення питання про належність спорів за зверненням суб’єкта владних повноважень до справ адміністративної юрисдикції надзвичайно важливо дотримуватися балансу інтересів приватної особи та публічного інтересу, який покликаний реалізовувати суб’єкт владних повноважень [116, с.126].

Таким чином, має місце невідповідність окремих адміністративно-процесуальних норм (ст. ст. 50, 172, 173, 174, 175, 176, 182, 1831) іншим нормам КАС України, а саме: ч. 2 та 3 ст. 2 КАС України, яка полягає в тому, що у ст. 2 цього Кодексу основним завданням проголошується захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від суб’єктів владних повноважень. Проте в наступних нормах КАС України, всупереч проголошеному завданню адміністративного судочинства, суб’єктам владних повноважень надано можливість звертатися до адміністративного суду з позовною заявою щодо фізичних, юридичних осіб, суб’єктів, які не наділені владними повноваженнями. Тож цілком обґрунтованим й науково доведеним визнається висновок про те, що можливість подання суб’єктом владних повноважень, у тому числі органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, адміністративного позову суперечить основному призначенню адміністративного судочинства та адміністративної юстиції в цілому [138, с.8].

На нашу думку, набуття статусу позивача – органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами або заявника в адміністративному судочинстві є результатом реалізації їх обов’язку звернутися до адміністративного суду у встановлених законом випадках. При цьому перелік справ за зверненням органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві постійно розширюється, що, з одного боку, збільшує навантаження на адміністративні суди, а з іншого – ускладнює виконання органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами покладених на них функцій. Позитивним моментом віднесення такої категорії справ до юрисдикції адміністративного суду є створення додаткових механізмів захисту інтересів приватної особи у сфері публічного управління, адже мова йде про застосування значних обмежуючих заходів. З огляду на це, досягти балансу між інтересами приватної особи та можливостями органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб здійснювати свої функції можна шляхом перегляду підстав звернення останніх до адміністративного суду. З цією метою доречно закріпити в КАС України право звернення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб із позовом до приватної особи лише у випадках наявності її письмових заперечень проти висунутих вимог.

У сучасній державі нормотворчий процес відіграє ключову роль, оскільки норми права – важлива та цінна «продукція». З огляду на це, привертає увагу точка зору, висловлена А.А. Козловським, що неефективність – це результат певної недопізнаваності норм, це свідчення їх негносеологічності; хибність норми зумовлює її неефективність [117, с.6]. З урахуванням широти і розмаїття самоуправлінських відносин, важливого значення набуває проблема системності правового регулювання взаємовідносин. Системність є однією з вирішальних умов підвищення ефективності правового регулювання, що включає в тому числі сферу місцевого самоврядування. Умовою досягнення такої системності є послідовний облік у нормотворчій діяльності єдності публічних і приватних інтересів у змісті самоуправлінських відносин, які є інтегративним чинником, що забезпечують єдність на правовому рівні [24, с.224]. Проте бажаної ясності з цього приводу й досі не досягнуто. Як це часто буває, кожний крок уперед у дослідженнях породжує більше питань, ніж відповідей. Утім, наявні труднощі закономірно породжені складністю предмета пізнання.

Досить поширеною правотворчою помилкою під час закріплення норм КАС України є невідповідність назви структурної одиниці цього кодифікованого нормативно-правового акта, де останні розміщуються, їх змісту. Наприклад, варто вказати на невідповідність змісту ст. 51 КАС України її назві. Незважаючи на те, що в заголовку вказаної статті й заявлено про «Права та обов’язки сторін», які поширюються на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, однак у її змісті про жоден обов’язок не йдеться. У зв’язку з цим назву ст. 51 КАС України необхідно змінити на «Права сторін» [138, с.8].

Врахування статусу суб’єкта владних повноважень при формулюванні особливостей процесуального становища сторін адміністративного процесу має бути вираженим у конкретних процесуальних інститутах. Так, згідно міркуваннями С.В. Ківалова та Л.Р. Біла-Тіунової, виходячи із завдань адміністративного судочинства, у справах за позовом суб’єкта владних повноважень до приватної особи доречно запровадити інститут зустрічного позову як інструмент, який створює додаткові можливості захисту приватної особи в адміністративному процесі. Наявність цього інституту та його дія щодо конкретної категорії публічно-правових спорів сприятиме впорядкуванню та прискоренню адміністративного судочинства і стане «сполучною ланкою» у справах з однаковим предметом спору, але різним суб’єктним складом [106, с.203]. У цьому ж контексті Х.І. Кіт доводить необхідність передбачити в КАС України право відповідача у справах за позовами суб’єктів владних повноважень подати зустрічний позов. На основі узагальнення судової практики дослідник стверджує, що адміністративні суди пішли правильним шляхом, приймаючи до розгляду зустрічний позов з метою забезпечення всебічного й об’єктивного розгляду справи, гарантуючи в такий спосіб право на захист усім сторонам публічно-правового спору. Так, 6 серпня 2008 р. ВАС України у своєму оглядовому листі № 1367/100/13-08 зазначає, що сам факт відсутності в КАС України вказівки на право щодо пред’явлення зустрічного позову не дає суду підстав відмовляти у відкритті провадження в адміністративній справі за таким зустрічним позовом і за наявності передбачених ст. 116 КАС України підстав об’єднати для спільного розгляду та вирішення кілька адміністративних справ. На переконання Х.І. Кіт, КАС України слід доповнити нормою, яка б регулювала порядок подання та розгляду зустрічного позову. Для забезпечення виконання завдань адміністративного судочинства важливо в КАС України чітко зазначити, в яких випадках може бути поданий зустрічний позов. Виходячи із завдань адміністративного судочинства, зустрічний позов може бути поданий у справах лише за позовами суб’єктів владних повноважень [110, с.9].

У свою чергу В.М. Котенко до найбільш поширених засобів захисту прав і свобод відповідача у сфері публічно-правових відносин відносить: 1) визнання адміністративного позову повністю або частково (беззастережна згода відповідача з матеріально-правовими вимогами позивача, виражена у встановленій законом процесуальній формі); 2) заперечення проти адміністративного позову (мотивовані пояснення відповідача, спрямовані проти суті позовної заяви) [137, с.16]. Заслуговує на увагу й міркування О.В. Кощій, яка зазначає, що, по-перше, КАС України закріплений і чітко врегульований механізм забезпечення (здійснення, охорони й захисту) суб’єктивних, публічних прав та інтересів; по-друге, цей механізм утворений з адміністративних процесуальних засобів захисту суб’єктивних прав та інтересів. У своїй сукупності ці засоби представляють повноцінний і самодостатній механізм здійснення, охорони та захисту прав та інтересів відповідача (в тому числі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб) в адміністративному судочинстві; по-третє, такий механізм є підсистемою єдиного, загальнодержавного механізму соціально-правового забезпечення прав і свобод людини: механізми реалізації, охорони та захисту [138, с.10].

Під запереченням відповідача потрібно розуміти один із процесуальних засобів захисту його прав та інтересів, який становить передбачене нормами адміністративного процесуального законодавства фактично й законодавчо обґрунтоване спростування вимог і доводів позивача, викладене в окремому процесуальному документі – запереченні [138, с.10]. Останнє можна подавати стосовно предмета позову, його підстав і змісту. Згідно з нормами КАС України відповідач має право заперечувати: матеріально-правові вимоги позивача, заявлені до нього; фактичні обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги і докази; вимоги позивача про ухвалення судом рішень про вчинення певних дій [138, с.13]. Водночас зустрічний адміністративний позов в адміністративному судочинстві – це процесуальний документ, який змістово подібний до первісного позову існуючих видів національного судочинства (адміністративного, господарського, цивільного). Відтак ознаки, структура зустрічного адміністративного позову «успадковуються» від первісного позову. Формально й змістово зустрічний адміністративний позов подібний до первісного адміністративного позову [138, с.11].

Відповідно до нашого погляду в КАС України врегульовано механізм забезпечення прав та інтересів сторін у справі адміністративної юрисдикції, який складається з адміністративних процесуальних засобів захисту відповідних прав та інтересів у процесі розгляду справи адміністративної юрисдикції. Процесуальні засоби, за допомогою яких сторони реалізують можливості здійснення, охорони й захисту своїх прав та інтересів, є різними.

Причому заперечення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як відповідача у справі адміністративної юрисдикції, – це один із процесуальних засобів захисту їх прав та інтересів, який становить передбачене нормами КАС України спростування вимог і доводів позивача, викладене в окремому процесуальному документі, та може бути як матеріального, так і процесуального характерів. Законодавець, закріпивши у КАС України лише таку форму процесуального захисту прав відповідача від адміністративного позову як заперечення та не визначивши право пред’являти зустрічний позов, позбавив таким чином відповідача у справах адміністративної юрисдикції реалізовувати повною мірою процесуальні засоби захисту від позову, які відомі науці та юридичній практиці. У зв’язку з цим необхідно вдосконалити норми КАС України, які покликані забезпечувати юридичну доречність і виступати гарантією захисту прав та інтересів відповідача, зокрема щодо його права на зустрічний адміністративний позов [197, с.11]. Таким чином, процесуальними засобами захисту прав та інтересів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як відповідача у справах адміністративної юрисдикції повинні бути заперечення проти позову та зустрічний позов. Відсутність у КАС України права відповідача (в нашому випадку – органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб) на зустрічний позов є прогалиною щодо права сторони на судовий захист від претензій позивача, яку можливо виправити шляхом внесення відповідних змін до ч. 2 ст. 51 цього Кодексу і викласти її в такій редакції: „Крім прав та обов'язків, визначених у статті 49 цього Кодексу, відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову та подати зустрічний позов”.

Заслуговує на увагу вдосконалення правового регулювання участі в адміністративному процесі представника, оскільки він за певних умов забезпечує реалізацію особою, яку представляє і на захист прав, свобод та інтересів якої діє, і, тим самим, сприяє процесу з’ясування об’єктивної істини, прийняттю правосудного рішення. Добровільне представництво, в більшості випадків, – це представництво за законом, яке врегульовано нормами КАС України і ЦПК України. Водночас особливі вимоги висуваються щодо участі в адміністративному судочинстві органів та осіб, яким законом надано право захищати інших осіб як суб’єктів представництва. При цьому зазначені особи діють від імені громадянина, держави або на захист інтересів територіальних громад у випадках, визначених законодавством, на захист прав, свобод та інтересів інших осіб, виконання функції представництва в цьому разі пов’язане із захистом публічних, а не приватних інтересів. Вступ у справу та процесуальні повноваження таких осіб є похідними від правового статусу органів та осіб, представництво щодо яких здійснюється, у зв’язку з чим діяльність щодо участі в адміністративному процесі врегульовується також і нормами профільних законів. Одним з недоліків правового регулювання участі в адміністративному процесі осіб, яким законом надано право представляти інтереси інших осіб у суді, є відсутність визначеності умов їх участі, адже КАС України передбачив лише необхідність наведення доказів відсутності можливості особи, яку представляють, самостійно взяти участь у процесі. Додатковим питанням, що потребує нормативного вирішення, є наявне на теперішній час обмеження участі прокурора як представника в адміністративному процесі щодо захисту порушених прав та інтересів територіальної громади. Це питання має значення ще й тому, що звуження кола органів, чиї інтереси можна визначити як державні, може призвести до випадків автоматичного відхилення позовів прокурора від імені органів місцевого самоврядування, коли у спірних правовідносинах цей орган виконував делеговані державні повноваження [106, с.203].

Окрім того, КАС України безпосередньо не врегульовує питання залучення осіб до провадження як співпозивачів і співвідповідачів, проте окремі норми опосередковано встановлюють можливості участі особи як другого відповідача. Участь у справі кількох позивачів чи відповідачів полегшує її розгляд, оскільки дозволяє одночасно розглянути кілька ідентичних вимог. Водночас співучасть значної кількості осіб може стати фактором ускладнень, пов’язаних із відкладенням розгляду, можливістю забезпечення повноцінної участі великої кількості осіб, зокрема заслуховуванням пояснень, клопотань, вчиненням інших процесуальних дій. В адміністративному судочинстві доречно врегулювати участь осіб на засадах співучасті у справах щодо застосування обмежень мирних зібрань. У справах стосовно оскарження нормативно-правових актів варто визначити процесуальний статус зацікавлених осіб – позивачів через запровадження групового позову і не лише врегулювати відносини між членами групи, але й передбачити особливості пред’явлення позову, його розгляд і вирішення [237, с.13]. Процесуальна співучасть – це особливий процесуальний інститут, що виникає з однорідних правовідносин, якщо права, інтереси чи обов’язки учасників адміністративного судочинства не виключають один одного, застосування якого забезпечує ефективний розгляд і вирішення справи, прискорення і спрощення її вирішення, а також виключення випадків винесення протилежних рішень за однорідними позовами. Фактична наявність цього інституту в адміністративному судочинстві підтверджується можливістю об’єднання тотожних позовів, тому в КАС України доречно визначити порядок його використання, а також передбачити серед осіб, які беруть участь у справі, співпозивачів і співвідповідачів, визначивши їх процесуальний статус. З метою вдосконалення нормативного регулювання процесуального статусу осіб, зацікавлених у розгляді й вирішенні справ щодо оскарження нормативно-правових актів, необхідно закріпити порядок подання колективного позову [237, с.18].

В юридичній літературі висловлюються пропозиції доповнити КАС України ст. 1621 «Обсяг компетенції суду при перевірці рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, вчинених у межах дискреційних повноважень» такого змісту: «1. У випадку, якщо суб’єкт, визначений у пункті 7 частини першої статті 3 цього Кодексу, діяв у порядку дискреційних повноважень, суд також перевіряє, чи були його рішення, дії чи бездіяльність законними з точки зору дотримання при цьому встановлених законодавством меж вказаних повноважень; чи було здійснено таке повноваження відповідно до цілей його надання; чи реалізував відповідач повноваження, коли закон прямо приписує це; чи не було допущено в такій його діяльності порушень основних прав особи чи принципів, встановлених Конституцією України». Окрім того, на переконання О.В. Константого, з огляду на наведене вище логічно було б доповнити й ч. 1 ст. 3 КАС України новим пунктом, в якому надати законодавче визначення поняття «дискреційні повноваження». При цьому можна передбачити таке: «16) дискреційні повноваження – визначена законодавством виключна компетенція суб’єкта владних повноважень, за якою допускається можливість вибору ним варіанта здійснення владних управлінських функцій (прийняття чи неприйняття рішень, вчинення чи невчинення дій або бездіяльності) в межах приписів, дозволів відповідної уповноважуючої норми [132, с.38].

В юридичній літературі висловлюється також думка, що законодавче закріплення єдиної загальноправової дефініції поняття «посадова особа суб’єкта владних повноважень» сприяло б усуненню існуючих у законодавстві колізій, мало б позитивні наслідки як для науки адміністративного права в цілому, так і для практики адміністративного судочинства [197, с.9].

Інший приклад, пов’язаний із підсудністю адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Так, якщо порушення правил територіальної підсудності виявлено під час судового розгляду, законодавець не встановлює будь-яких обмежень чи заборон щодо відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 107 КАС України), залишення позовної заяви без руху (ст. 108 КАС України), відмови у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 109 КАС України), залишення позовної заяви без розгляду (ст. 155 КАС України), зупинення провадження у справі (ст. 156 КАС України), закриття провадження у справі (ст. 157 КАС України) тощо. Законодавець вважає, що рівень суду належний і суд може (повинен) завершити розгляд справи та ухвалити судове рішення по суті спору. Правила територіальної підсудності передбачають достатньо підстав альтернативного вибору місця розгляду справи, які на зміст рішення не впливають. Тому на теперішній час, на жаль, і в цивільному, і в господарському, і в адміністративному судочинстві мають місце випадки, коли справи за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб розглядаються судами далеко за межами місцезнаходження, проживання, перебування відповідача, позивача, третіх осіб тощо. Такий стан, по-перше, створює додаткові незручності, в першу чергу, для однієї із сторін; по-друге, сприяє розвитку корупції в судовій системі, пошуку «свого» судді для вирішення справи.

Згідно з міркуваннями Е.Ф. Демського доречним було б доповнити ст. 155 КАС України нормою, яка б передбачала в таких випадках залишення заяви без розгляду, а ст. 204 КАС України – нормою, яка б скасовувала судове рішення, прийняте з порушенням правил територіальної підсудності й направлення адміністративної справи на новий розгляд до суду відповідно до територіальної підсудності [76, с.289 – 290]. Окрім цих особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів є й інші, які не знайшли чіткого визначення законодавцем або є певною прогалиною в праві. Наприклад, у змісті ст. 171 КАС України відсутнє словосполучення «адміністративний позов», а використовується слово «скарга». У той час як у всіх інших провадженнях законодавець вживає «позовна заява», «позовні заяви», «позов», що наводить на думку про подвійне тлумачення – оскарження відбувається: а) за позовом, тобто шляхом подання позовної заяви до суду; б) за скаргою, тобто шляхом подання до суду скарги в довільній формі. Проте загальні принципи, умови та порядок адміністративного судочинства дозволяють зробити висновок, що і оскарження нормативно-правових актів здійснюється за загальною процедурою – шляхом подання до суду адміністративного позову [76, с.338 – 339].

Разом з тим, виникла необхідність запровадження в Україні ефективного механізму відповідальності осіб, які не приймають владних управлінських рішень чи не вчиняють належних дій на виконання постанов та інших рішень адміністративних судів. Так, за наслідками розгляду позовів про незаконність (при оскарженні нормативно-правових актів органів виконавчої влади, ВР АРК, органів місцевого самоврядування, інших суб’єктів владних повноважень) адміністративний суд згідно з ч. 8 ст. 171 КАС України має право визнати відповідний акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій частині. Таким чином, у справах за наслідками розгляду позовів про незаконність і позовів про зобов’язання після набрання законної сили відповідним судовим рішенням для досягнення мети правового захисту головну роль відіграють дії суб’єкта владних повноважень, у тому числі й органів місцевого самоврядування, спрямовані на добровільне та повне його виконання. Якщо останній ігнорує таку постанову суду, то вирішальне значення відводиться механізму забезпечення примусової реалізації визнаних судом обґрунтованими, правомірними вимог позивача (наприклад, про примус органу влади, передусім колегіального (ВР України, Вищої ради юстиції, місцевої ради тощо) до прийняття належного акта). Саме ж визнання судом владного управлінського рішення чи дії неправомірними, незаконними (без виконання відповідної постанови) може розглядатися як елемент лише моральної і психологічної компенсації (сатисфакції) постраждалій особі, однак не матеріального (фактичного) поновлення в порушених суб’єктивних правах, свободах. З огляду на проаналізоване вище існує нагальна необхідність у запровадженні в Україні ефективного механізму відповідальності осіб, які не приймають владних управлінських рішень чи не вчиняють належних дій на виконання постанов та інших рішень адміністративних судів [132, с.40].

Як зауважує О.В. Муза, ч. 2 ст. 21 КАС України передбачає право заявляти в одному провадженні вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень разом з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Разом із тим, КАС України не передбачає право суб’єкта владних повноважень, зокрема органу місцевого самоврядування, заявити позов про відшкодування шкоди в порядку регресу до посадових і службових осіб, відповідальних за видання протиправних рішень, вчинення незаконних дій чи допущення бездіяльності [163, с.122]. При цьому сутність адміністративно-правової охорони та захисту прав місцевого самоврядування полягає в тому, що вона спрямована не стільки на визнання незаконності рішення, дій чи бездіяльності, скільки на відновлення права користуватися певними соціальними благами або спонукання суб’єктів владних повноважень щодо забезпечення сприянню в реалізації цього права (наприклад, реалізації права на об’єднання, вільний доступ до служби в органах місцевого самоврядування тощо) [1, с.142].

Привертає увагу пропозиція Г.Г. Абасова розмежувати компетенцію адміністративних судів та КС України шляхом внесення до ст. 171 КАС України зміни про те, що в адміністративному порядку повинні розглядатись «справи щодо оскарження законності та відповідності нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування правовим актам вищої юридичної сили (окрім Конституції України)», оскільки остання є актом найвищої юридичної сили і перевірку будь-яких актів у державі на предмет відповідності їй повинен здійснювати виключно орган конституційної юрисдикції, а не інший судовий орган [1, с.145]. Роль судів у гарантуванні прав місцевого самоврядування останнім часом дедалі зростає, особливо із впровадженням адміністративної юстиції, хоча й потребує подальшого реформування. Проте саме судові органи покликані охороняти та захищати права місцевого самоврядування, припиняти порушувані права та відновлювати їх шляхом спонукання суб’єктів до виконання належних їм обов’язків. Ефективність діяльності судів залежить від авторитету правосуддя, реальної незалежності судів, взаємовідносин з іншими гілками влади [1, с.146; 2, с.20].

Отже, на сучасному етапі розвитку та реформування адміністративного судочинства в Україні особливої важливості набуває питання вдосконалення його адміністративно-правового регулювання за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання порядку та форм участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві залежить від таких ключових чинників: по-перше, покращення адміністративно-правового забезпечення адміністративного судочинства в цілому; по-друге, розбудови та оновлення адміністративно-правових засад функціонування інститутів місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади; по-третє, вдосконалення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників у справах адміністративної юрисдикції. При цьому участь органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві виражається в різних формах: сторони (відповідача, позивача), третьої особи, процесуального представника, свідка, експерта, скаржника в апеляційному, касаційному провадженнях, провадженні за винятковими обставинами та заявника у провадженні за нововиявленими обставинами. Найпоширенішою формою участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві є їх залучення до адміністративної справи в якості відповідача. Водночас здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами адміністративної процесуальної правосуб’єктності позивача суперечить завданням адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 КАС України). Проаналізовані в цьому підрозділі дисертації термінологічні й змістові неузгодженості в нормах КАС України надають підстави для висновків про необхідність внесення низки законодавчих змін, зокрема стосовно взаємокореляції завдання адміністративного судочинства й адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в якості позивача, інститутів підсудності, співучасті, представництва, виконання рішень адміністративних судів, а також засобів захисту прав та інтересів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (загальні й особливі процесуальні повноваження, заперечення та зустрічний позов). У свою чергу це б сприяло не лише формуванню єдиного поняттєво-категоріального апарату КАС України, але й однозначному праворозумінню та належному рівню правового забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами статусу учасника у справах адміністративної юрисдикції. Потреба в забезпеченні ефективної системи гарантій участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у вітчизняному адміністративному судочинстві відповідає викликам часу й обумовлена практикою адміністративних судів, тому є доречним привести норми КАС України у відповідальність із реальними публічно-правовими відносинами.

**Висновки до розділу 2**

На підставі розглянутого вище можна дійти до таких висновків:

1. Правове забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб представляє собою сукупність чинного законодавства та судової практики, що визначає адміністративно-правовий статус цих органів, з одного боку, в процесі захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, а з іншого – під час легітимації та виконання належних їм повноважень у сфері публічно-правових відносин. При цьому елементи системи правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб можуть бути згруповані за такими критеріями: по-перше, юридична сила – нормативно-правові акти (закони, підзаконні нормативно-правові акти), правові акти органу конституції юрисдикції та судової практика (міжнародної та вітчизняної); по-друге, галузева приналежність законодавства – конституційне, адміністративне та адміністративно-процесуальне; по-третє, змістовне наповнення: а) нормативно-правові акти, правові акти органу конституції юрисдикції та судової практики, що регулюють організаційні та процесуальні засади діяльності адміністративних судів і порядок адміністративного провадження за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; б) нормативно-правові акти та правові акти органу конституції юрисдикції, що визначають правовий статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Сучасний стан правового забезпечення розгляду і вирішення адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб характеризується поступовою належною впорядкованістю та поглибленням правових засад, проте все ще мають місце неузгодженість, непослідовність і фрагментарність, недоліки юридичної техніки, недостатня правова визначеність окремих процесуальних дій. Зокрема деякі норми права, що закріплені в законодавстві про місцеве самоврядування, не в повній мірі узгоджуються з нормами, об’єктивованими в КАС України, що зумовлює складнощі під час розгляду та вирішення адміністративних справ цієї категорії.

2. Підсудність адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб необхідно розглядати у двох аспектах: по-перше, як адміністративно-правовий інститут, норми якого регулюють належність адміністративної справи стосовно компетенції окремої ланки системи адміністративних судів і конкретного адміністративного суду цієї системи зокрема; по-друге, як сукупність адміністративних справ, які завдяки своїм властивостям (зміст справи, суб’єкти справи – органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, предмет спору) належать до компетенції як системи адміністративних судів у цілому, так і окремого суду цієї системи. Підсудність адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб на законодавчому рівні диференціюється на предметну, територіальну та інстанційну. З метою підвищення ефективності реалізації норм предметної підсудності адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб необхідно закріпити в законодавстві про місцеве самоврядування поряд із визначенням посадової особи дефініцію поняття службової особи. Підсудність справ адміністративним судам за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб доречно досліджувати, базуючись не лише на ознаках справи та компетенції адміністративного суду, потрібно зважати й на принцип інстанційності судочинства та норми, які регулюють одноособовий чи колегіальний розгляд справи. Значення підсудності не обмежується організаційною роллю при зверненні до адміністративного суду (правила щодо підсудності уможливлюють розмежування компетенції між окремими ланками судової системи та між судами однієї ланки щодо розгляду й вирішенняадміністративних справ). Варто звертати увагу й на теоретико-правове значення норм цього інституту для реалізаціїзавдань правосуддя в адміністративних справах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

3. Перебіг розгляду публічно-правового спору за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному суді складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, які прийнято називати стадіями. Під стадією провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб слід розуміти відносно самостійну частину провадження з розгляду конкретної справи, яка поряд із загальними завданнями всього процесу має властиві лише їй завдання й особливості. Стадії розгляду публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративних судах відрізняються одна від одної як колом учасників провадження, характером проваджуваних дій, так і їх юридичним значенням. У свою чергу кожна стадія розгляду публічно-правового спору в порядку адміністративного судочинства за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб складається з окремих етапів, що представляють собою групи взаємопов’язаних дій. Кожний етап судового розгляду охоплює низку послідовно здійснюваних конкретних дій, які вчиняються всіма учасниками провадження, в тому числі органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Осмислення норм Розділу III КАС України дає підстави виокремити три стадії розгляду публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у суді першої інстанції: стадія позовного звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі, стадія підготовчого провадження, стадія розгляду справи по суті та ухвалення судового рішення. При цьому гл. 6 Розділу III КАС України врегульовано особливості провадження щодо низки окремих категорій адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (ст. ст. 171, 1712, 174, 182, 183, 1831 КАС України).

4. На сучасному етапі розвитку та реформування адміністративного судочинства в Україні особливого значення набуває питання вдосконалення його адміністративно-правового регулювання за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання порядку та форм участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві залежить від таких ключових чинників: по-перше, покращення адміністративно-правового забезпечення адміністративного судочинства в цілому; по-друге, розбудови та оновлення адміністративно-правових засад функціонування інститутів місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади; по-третє, вдосконалення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників у справах адміністративної юрисдикції. При цьому участь органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві виражається в різних формах: сторони (відповідача, позивача), третьої особи, процесуального представника, свідка, експерта, скаржника в апеляційному, касаційному провадженнях, провадженні за винятковими обставинами та заявника у провадженні за нововиявленими обставинами. Найпоширенішою формою участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві є їх залучення до адміністративної справи в якості відповідача. Водночас здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами адміністративної процесуальної правосуб’єктності позивача суперечить завданням адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 КАС України). Проаналізовані термінологічні й змістові неузгодженості в нормах КАС України надають підстави для висновків про необхідність внесення низки законодавчих змін, зокрема стосовно взаємокореляції завдання адміністративного судочинства й адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в якості позивача, інститутів підсудності, співучасті, представництва, виконання рішень адміністративних судів, а також засобів захисту прав та інтересів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (загальні й особливі процесуальні повноваження, заперечення та зустрічний позов). У свою чергу це б сприяло не лише формуванню єдиного поняттєво-категоріального апарату КАС України, але й однозначному праворозумінню та належному рівню правового забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами статусу учасника у справах адміністративної юрисдикції. Потреба в забезпеченні ефективного адміністративно-правового регулювання участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у вітчизняному адміністративному судочинстві відповідає викликам часу та зумовлена практикою адміністративних судів, тому є доречним привести норми КАС України у відповідальність із реальними публічно-правовими відносинами.

**ВИСНОВКИ**

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової задачі, що виявляється в дослідженні адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства в Україні та особливостей провадження в адміністративних справ за участю цих суб’єктів. За результатами наукового пошуку сформульовано такі висновки:

1. Адміністративно-правовий статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства – це правове положення цих органів та їх посадових осіб, що характеризується комплексом юридичних елементів, які взаємодіють між собою у процесі здійснення адміністративного судочинства з метою забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин в інтересах територіальної громади. Адміністративно-правовому статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства притаманні такі ознаки: по-перше, ототожнюється з адміністративною процесуальною правосуб’єктністю; по-друге, встановлюється нормативно-правовими актами, що закріплюють суб’єктивні права та юридичні обов’язки суб’єктів права; по-третє, визначається нормативно-правовими актами, які передбачають суб’єктивні права та юридичні обов’язки в сукупності з їх адміністративною процесуальною правосуб’єктністю; по-четверте, є системою закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов’язків та юридичної відповідальності, відповідно до яких суб’єкт права (такий, що має адміністративну процесуальну правосуб’єктність) координує свою поведінку як учасник адміністративного судочинства.

Основу адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства становить адміністративна процесуальна правосуб’єктність. До змісту останньої варто віднести не лише можливість бути учасником відповідних правовідносин, але й інші права та обов’язки, що закріплені чинним законодавством. Такі властивості суб’єкт права отримує виходячи з галузевого правового регулювання, що дозволяє вести мову про галузевий зміст правосуб’єктності. Адміністративна процесуальна правосуб’єктність є необхідним атрибутом суб’єкта адміністративного процесу. Елементами адміністративної процесуальної правосуб’єктності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства є: адміністративна процесуальна правоздатність, адміністративна процесуальна дієздатність; конкретні адміністративно-процесуальні права та обов’язки (повноваження).

2. Повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві – це закріплені в чинному законодавстві права та обов’язки органів і посадових осіб місцевого самоврядування стосовно забезпечення прав і свобод людини та громадянина, які конкретизується в захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин і спрямовані на підтвердження або відновлення оскарженого чи порушеного права. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть брати участь в адміністративному судочинстві в якості таких процесуальних форм: сторони (відповідача або позивача), третьої особи, процесуального представника, свідка, експерта, скаржника в апеляційному, касаційному провадженнях, провадженні за винятковими обставинами та заявника у провадженні за нововиявленими обставинами. Зміст та обсяг адміністративних процесуальних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб залежить від форми процесуального залучення останніх в адміністративному судочинстві.

3. Адміністративно-правові гарантії органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства – це правові умови, засоби та способи, що визначають процедуру, за допомогою якої органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть фактично здійснювати захист своїх прав і свобод у спосіб і за формою, що закріплені національним законодавством держави й актами міжнародного права. Адміністративно-правові гарантії органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників адміністративного судочинства слід диференціювати на нормативно-правові та організаційно-правові. Нормативно-правові гарантії – це система правових принципів і норм, що регулюють відносини стосовно захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Організаційно-правові гарантії – це сукупність органів та організацій, які спеціально уповноважені державою здійснювати на професійній основі та відповідно до закону, а у випадках встановлених чинним законодавством у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльність, спрямовану на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

4. Правове забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб – це сукупність чинного законодавства та судової практики, що визначає адміністративно-правовий статус цих органів, з одного боку, в процесі захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, а з іншого – під час легітимації та виконання належних їм повноважень у сфері публічно-правових відносин. При цьому елементи системи правового забезпечення провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб можуть бути згрупованої за такими критеріями: по-перше, юридична сила – нормативно-правові акти (закони, підзаконні нормативно-правові акти), правові акти органу конституції юрисдикції та судової практики (міжнародної та вітчизняної); по-друге, галузева приналежність законодавства – конституційне, адміністративне та адміністративно-процесуальне; по-третє, змістове наповнення: а) нормативно-правові акти, правові акти органу конституції юрисдикції та судової практики, що регулюють організаційні та процесуальні засади діяльності адміністративних судів і порядок адміністративного провадження за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; б) нормативно-правові акти та правові акти органу конституції юрисдикції, що визначають правовий статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Сучасний стан правового забезпечення розгляду і вирішення адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб характеризується поступовою належною впорядкованістю та поглибленням правових засад, проте все ще мають місце неузгодженості, недоліки юридичної техніки, недостатня правова визначеність окремих процесуальних дій. Зокрема деякі норми права, що закріплені в законодавстві про місцеве самоврядування, не в повній мірі узгоджуються з нормами, об’єктивованими в КАС України, що зумовлює складнощі під час розгляду адміністративних справ цієї категорії.

5. Підсудність адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб слід розглядати у двох аспектах: по-перше, як адміністративно-правовий інститут, норми якого регулюють належність адміністративної справи стосовно компетенції окремої ланки системи адміністративних судів і конкретного адміністративного суду цієї системи зокрема; по-друге, як сукупність адміністративних справ, які завдяки своїм властивостям (зміст справи, суб’єкти справи – органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, предмет спору) належать до компетенції як системи адміністративних судів у цілому, так і окремого суду цієї системи. Підсудність адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб на законодавчому рівні диференціюється на предметну, територіальну та інстанційну. З метою підвищення ефективності реалізації норм предметної підсудності адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб необхідно закріпити в законодавстві про місцеве самоврядування поряд із визначенням посадової особи дефініцію поняття службової особи. Підсудність справ адміністративним судам за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб доречно досліджувати, ґрунтуючись не лише на ознаках справи та компетенції адміністративного суду, потрібно зважати й на принцип інстанційності судочинства та норми, які регулюють одноособовий чи колегіальний розгляд справи. Значення підсудності не обмежується організаційною роллю при зверненні до адміністративного суду (правила щодо підсудності уможливлюють розмежування компетенції між окремими ланками судової системи та між судами однієї ланки стосовно розгляду й вирішенняадміністративних справ). Окрім того, варто звертати увагу й на теоретико-правове значення адміністративно-процесуальних норм цього інституту для реалізаціїзавдань правосуддя в адміністративних справах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

6. Перебіг розгляду публічно-правового спору за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному суді складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, які прийнято іменувати стадіями. Під стадією провадження в адміністративних судах за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб слід розуміти відносно самостійну частину провадження з розгляду конкретної справи, яка поряд із загальними завданнями всього процесу має властиві лише їй завдання й особливості. Стадії розгляду публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративних судах відрізняються одна від одної як колом учасників провадження, характером проваджуваних дій, так і їх юридичним значенням. У свою чергу кожна стадія розгляду публічно-правового спору в порядку адміністративного судочинства за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб складається з окремих етапів, що представляють собою групи взаємопов’язаних дій. Кожний етап судового розгляду охоплює низку послідовно здійснюваних конкретних дій, які вчиняються всіма учасниками провадження, в тому числі органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Опрацювання норм Розділу III КАС України дає підстави виокремити три стадії розгляду публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у суді першої інстанції: стадія позовного звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі, стадія підготовчого провадження, стадія розгляду справи по суті та ухвалення судового рішення. При цьому гл. 6 Розділу III КАС України врегульовано особливості провадження щодо низки окремих категорій адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (ст. ст. 171, 1712, 174, 182, 183, 1831 КАС України).

7. На сучасному етапі розвитку та реформування адміністративного судочинства в Україні особливого значення набуває питання вдосконалення його адміністративно-правового регулювання за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання порядку та форм участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві залежить від таких ключових чинників: по-перше, покращення адміністративно-правового забезпечення адміністративного судочинства в цілому; по-друге, розбудови та оновлення адміністративно-правових засад функціонування інститутів місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади; по-третє, вдосконалення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників у справах адміністративної юрисдикції. При цьому участь органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві виражається в різних формах. Найпоширенішою формою участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві є їх залучення до адміністративної справи в якості відповідача. Водночас здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами адміністративної процесуальної правосуб’єктності позивача суперечить завданням адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 КАС України). Проаналізовані термінологічні й змістові неузгодженості в нормах КАС України надають підстави для висновків про необхідність внесення низки законодавчих змін, зокрема стосовно взаємокореляції завдання адміністративного судочинства й адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в якості позивача, інститутів підсудності, співучасті, представництва, виконання рішень адміністративних судів, а також засобів захисту прав та інтересів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (загальні й особливі процесуальні повноваження, заперечення та зустрічний позов). Внесення в чинне законодавство зазначених вище змін сприяло б не лише формуванню єдиного поняттєво-категоріального апарату КАС України, але й однозначному праворозумінню та належному рівню правового забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами статусу учасника у справах адміністративної юрисдикції. Потреба в забезпеченні ефективного адміністративно-правового регулювання участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у вітчизняному адміністративному судочинстві відповідає викликам часу та зумовлена практикою адміністративних судів, тому є доречним привести норми КАС України у відповідальність із реальними публічно-правовими відносинами.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Абасов Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики : [монографія] / Г. Г. Абасов ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – 2-ге вид., доповн. – К. : Юридична думка, 2013. – 304 с.
2. Абасов Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: питання конституційної модернізації : автореф. дис. докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Г. Г. Абасов. – К., 2013. – 40 с.
3. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. / [Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник та ін.] ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.
4. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / [О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Авер’янов та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
5. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / [Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулєвська, Р. В. Сінєльнік та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулєвської. – К. : Істина, 2007. – 152 с.
6. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003. – 536 с.
7. Адміністративне право України : навч. посіб. / [В. К. Шкарупа, Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулєвська та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулєвської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.
8. Адміністративне право України : навч. посіб. / [Д. О. Беззубов, В. Д. Гвоздецький, О. В. Дудник та ін.]. – К. : МП Леся, 2014. – 320 с.
9. Адміністративне право України : підруч. [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
10. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. В. К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / [В. Б. Авер’янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.] ; ред. колегія : В. Б. Авер’янов (голова) та ін. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.
12. Адміністративне процесуальне право : навч. посіб. / [Т. П. Мінка, С. М. Алфьоров, Р. В. Миронюк та ін.] ; за заг. ред. Т. П. Мінки. – X. : Право, 2013. – 352 с.
13. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика : [монографія] / [С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Д. А. Козачук та ін.] ; за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. – О. : Фенікс, 2013. – 394 с.
14. Адміністративне судочинство України : підруч. / О .М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер’янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
15. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / [О. П. Рябченко, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова та ін.] ; за заг. ред. проф. О. П. Рябченко. – X. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. – 232 с.
16. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / [О. П. Рябченко, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова та ін.] ; за заг. ред. проф. О. П. Рябченко. – 2-ге вид., перероб. і доп. – X. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2014. – 304 с.
17. Адміністративне судочинство : підруч. / [Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пирожкова, П. С. Лютіков та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 256 с.
18. Адміністративне судочинство : підруч. / [Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пирожкова, О. О. Ганзенко та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 344 с.
19. Академічна юридична думка / Укл. : І. Б. Усенко, Т. І. Бондарук ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Ін-Юре, 1998. – 503 с.
20. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» : наук.-практ. посіб. / [М. О. Баймуратов, М. М. Клепацький, В. М. Князєв та ін.] ; за ред. В. В. Кравченка. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
21. Актуальні проблеми конституційного права України : підруч. / [В. В. Букач, О. І. Клименко, О. Г. Колб та ін.] ; за заг. ред. проф. А. Ю. Олійник. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 554 с.
22. Алексеев С. С. Общая теория права : учеб. / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 576 с.
23. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций в 2-х т. – Т. 1 / С. С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердловського юрид. ин-та, 1972. – 396 с.
24. Алексєєв В. М. Теоретичні засади взаємовідносин держави та суспільства в управлінні : [монографія] / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2012. – 392 с.
25. Алтуніна О. М. Делеговані функції і повноваження органів місцевого самоврядування: сутність, особливості та види / О. М. Алтуніна // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – Вип. 37. – С. 182 – 189.
26. Андруневчин О. М. Суб’єкти адміністративного судочинства України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Андруневчин. – Львів, 2012. – 20 с.
27. Апаров А. М. Адміністративно-процесуальне право: стан та перспективи розвитку : автореф. дис. докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. М. Апаров. – Запоріжжя, 2015. – 40 с.
28. Атаманчук І. В. Генеза процесуального права України: тенденції, перспективи розвитку : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. В. Атаманчук. – К., 2014. – 21 с.
29. Барабашев Г. В. Местное самоуправление : учеб. пособ. / Г. В. Барабашев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1996. – 352 с.
30. Баранов О. А. Правове забезпечення інформаційної сфери: теорія, методологія і практика : [монографія] / О. А. Баранов. – К. : Едельвейс, 2014. – 434 с.
31. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія] / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Юридична думка, 2010. – 656 с.
32. Бачун О. В. Правовий статус суб’єктів адміністративного судочинства : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Бачун Олег Володимирович. – К., 2010. – 206 с.
33. Бачун О. В. Правовий статус суб’єктів адміністративного судочинства : [монографія] / О. В. Бачун ; за наук. ред. А. О. Селіванова. – К. : Логос, 2009. – 117 с. – Бібліогр. : с. 106 – 114.
34. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України : навч. посіб. / В. М. Бевзенко. – К. : Алерта ; КНТ, 2006. – 271 с.
35. Бевзенко В. М. Провадження адміністративного процесу: поняття та види / В. М. Бевзенко // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 91 – 97.
36. Бевзенко В. М. Суб’єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. … доктора юрид. наук : 12.00.07 / Бевзенко Володимир Михайлович. – Х., 2010. – 463 с.
37. Бевзенко В. М. Сучасні тенденції вітчизняного адміністративного права й адміністративного процесу / В. М. Бевзенко // Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення : мат. круглого столу (м. Запоріжжя, 10 груд. 2013 р.) / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – С. 18 – 21.
38. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб’єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : [монографія] / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
39. Битяк Ю. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності / Ю. Битяк // Право України. – 2011. – № 4. –   
    С. 4 – 11.
40. Бідей О. Адміністративно-правовий статус місцевого самоврядування / О. Бідей // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 5. – С. 12 – 16.
41. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
42. Білозьоров Є. В. Правові гарантії прав і свобод людини та громадянина у сфері діяльності міліції : [монографія] / Є. В. Білозьоров. – К. : Аванпост-прим, 2009. – 190 с.
43. Білозьоров Є. В. Правозахисна функція держави: сутність та механізм здійснення в Україні : [монографія] / Є. В. Білозьоров, В. І. Вишковська. – К. : ФОП Кандиба Т. П., 2015. – 168 с.
44. Білуга С. В. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві : України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. В. Білуга. – Одеса, 2012. – 19 с.
45. Болдирєв С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Болдирєв Сергій В’ячеславович. – Х., 2003. – 228 с.
46. Бондрачук С. А. Принципи адміністративного судочинства України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. А. Бондарчук. – Х., 2011. – 18 с.
47. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія] / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
48. Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад : [монографія] / О. Бориславська. – Львів : ПАІС, 2005. – 208 с.
49. Борко А. Л. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України : [монографія] / А. Л. Борко ; за заг. ред. О. М. Музичука. – X. : НікаНова, 2014. – 524 с.
50. Бородін І. Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : [монографія] / І. Л. Бородін. – К. : Алерта, 2007. – 184 с.
51. Бринцева Л. В. Сутність адміністративно-правових спорів та особливості адміністративного порядку їх вирішення в Україні : [монографія] / Л. В. Бринцева. – Х. : Юрайт, 2012. – 208 с.
52. Будзан Л. Д. Органи державної влади та місцевого самоврядування суб’єкти представницьких правовідносин в адміністративному процесі / Л. Д. Будзан // Право і безпека. – 2012. – № 4. – С. 147 – 151.
53. Будзан Л. Д. Представництво в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. Д. Будзан. – Запоріжжя, 2013. – 16 с.
54. Бялкина Т. М. Законодательство области о местном самоуправлении / Т. М. Бялкина. – Воронеж : ВУПЭ, 1996. – 125 с.
55. Васильев А. М. О правовых идеях-принципах / А. М. Васильев // Советское государство и право. – 1975. – № 3. – С. 11 – 18.
56. Ватаманюк Р. В. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві України : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ватаманюк Руслан Васильович. – Львів, 2011. – 211 с.
57. Ватаманюк Р. В. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. В. Ватаманюк. – Львів, 2011. – 16 с.
58. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с.
59. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан / Н. В. Витрук // Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 29 – 38.
60. Вишковська В. І. Інститут омбудсмана у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні / В. І. Вишковська // Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право : зб. наук. праць. – Вип. 18. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2012. – С. 91 – 97.
61. Вишковська В. І. Принципи правозахисної діяльності / В. І. Вишковська // Конституція України: питання теорії та практики : міжкафед. наук.-практ. семінар. – К. : МП Леся, 2012. – С. 38 – 41.
62. Волинка К. Забезпечення прав і свобод особи в Україні: теоретичні і практичні аспекти / К. Волинка // Право України. – 2000. – № 11. – С. 30 – 34.
63. Галай В. О. Провадження в адміністративному суді першої інстанції : навч.-методич. посіб. / В. О. Галай. – К. : КНТ, 2014. – 82 с.
64. Галунько В. М. Адміністративна відповідальність іноземців та осіб без громадянства в Україні : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Галунько Віра Миколаївна. – К., 2010. – 205 с.
65. Гнатюк С. С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури : [монографія] / С. С. Гнатюк. – Львів : ЛьвДУВС, 2011. – 156 с.
66. Головін А. С. Права людини: інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України : [наук. вид.] / А. С. Головін. – К. : Логос, 2012. – 369 с.
67. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : [монографія] / Д. І. Голосніченко. – К. : Вид. Голосніченко А. М. (Г. А. М.), 2009. – 356 с.
68. Гончарук С. Т. Адміністративний процес : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. – К. : НАУ, 2012. – 184 с.
69. Гордєєв В. В. Актуальні питання визначення предметної підсудності адміністративних справ / В. В. Гордєєв // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – №3 (7). – С. 62 – 68.
70. Гордєєв В. В. Звернення до суду та відкриття провадження в адміністративній справі : [методич. рекомен.] / В. В. Гордєєв. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. – 32 с.
71. Губанова Т. О. Правове забезпечення державного фінансового контролю в Україні : [монографія] / Т. О. Губанова ; за заг. ред. д. ю. н., проф. П. В. Діхтієвського. – К. : Компринт, 2014. – 154 с.
72. Гусарєв С. Д. Теорія права і держави : навч. посіб. / С. Д. Гусарєв, А. Ю. Олійник, О. Л. Слюсаренко. – К. : Правова єдність, 2008. – 270 с.
73. Гусарєв С. Д. Юридична деонтологія (основи юридичної діяльності: теоретичні і деонтологічні аспекти) : наук.-методич. посіб. / С. Д. Гусарєв, О. Д. Тихомиров. – К. : НАВСУ, 2000. – 376 с.
74. Гусарєв С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти : [монографія] / С. Д. Гусарєв. – К. : Знання, 2005. – 375 с.
75. Даниленко А. П. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект / А. П. Даниленко // Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 187 – 190.
76. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Iнтер, 2008. – 496 с.
77. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
78. Дзярук М. П. Проблеми діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування / М. П. Дзярук // Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення : мат. круглого столу (м. Запоріжжя, 10 груд. 2013 р.) / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – С. 39 – 44.
79. Добровольська В. В. Правове забезпечення державного регулювання економіки : [монографія] / В. В. Добровольська. – Одеса : Фенікс, 2010. – 258 с.
80. Дорош В. С. Адміністративне судочинство як одна з форм здійснення судового контролю / В. С. Дорош // Південноукраїнський правничий часопис. – 2011. – № 4. – С. 166 – 169.
81. Дорош В. С. Адміністративно-правове регулювання організації адміністративного судочинства в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. С. Дорош. – К., 2012. – 20 с.
82. Дорош В. С. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання організації адміністративного судочинства / В. С. Дорош // Південноукраїнський правничий часопис. – 2011. – № 3. – С. 164 – 167.
83. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : [монографія] / І. О. Дробот. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 312 с.
84. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\_036.
85. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я. В. Журавель. – К., 2008. – 18 с.
86. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищих навч. закладів] / [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. АІІрН України О. В. Петришина. – Х. : Право, 2011. – 584 с.
87. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. № 5076-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/5076-17.
88. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. № 1275-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1275-17.
89. Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р. № 3262-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3262-15.
90. Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/192-19/page.
91. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/422/96-вр.
92. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.
93. Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-19.
94. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14.
95. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18.
96. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2493-14.
97. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15.
98. Закон України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 р. № 3674-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3674-17.
99. Закон України «Про судоустрій і статус судді» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17.
100. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/776/97-вр.
101. Законодавство: проблеми ефективності : [монографія] / [В. Б. Аверн’янов, В. Н. Денисов, В. Ф. Сіренко та ін.]. – К. : Наукова думка, 1995. – 231 с.
102. Иванов А. А. Справочник по теории государства и права: основные категории и понятия / автор-сост. А. А. Иванов. – 2-е изд., стереотип. – М. : Экзамен, 2007. – 510, [2] с. (Серия «Справочник»).
103. Калашников С. В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества / С. В. Калашников // Государство и право. – 2002. – № 6. – С. 17 – 25.
104. Карпечкін П. Ф. Функції судів загальної юрисдикції: поняття та види / П. Ф. Карпечкін // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 4. – С. 69 – 72.
105. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права : підруч. / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – 3-тє вид., стеор. – Львів : Новий Світ – 2000, 2009. – 584 с.
106. Ківалов С. Теоретико-правові засади адміністративного судочинства: проблеми і перспективи / С. Ківалов, Л. Біла-Тіунова // Право України. – 2013. – № 12. – С. 193 – 207.
107. Ківалов С. В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підруч. / С. В. Ківалов, І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. – Одеса : Фенікс, 2014. – 342 с.
108. Ківалов С. В. Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у судовому порядку : [монографія] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, І. С. Козій. – Одеса : Фенікс, 2013. – 256 с.
109. Ківалов С. В. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві : [монографія] / С. В. Ківалов, С. В. Білуга, А. О. Неугодніков. – О. : Фенікс, 2012. – 202 с.
110. Кіт Х. І. Підготовче провадження в адміністративному процесі : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Х. І. Кіт. – Х., 2015. – 18 с.
111. Кобилянський К. М. Роль Конституційного Суду України і Верховного Суду України у становленні права на судовий захист в адміністративних судах України / К. М. Кобилянський // Адвокат. – 2010. – № 4. – С. 40 – 43.
112. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : [монографія]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 464 с.
113. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/2747-15.
114. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов [та ін.] ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент ; Істина, 2009. – 823 с.
115. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.
116. Козачук Д. А. Спори за зверненням суб’єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві / Д. А. Козачук // Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. пам’яті докт. юрид. наук, проф., Засл. діяча науки і техніки України Леоніда Васильовича Коваля (м. Запоріжжя, 27 – 28 лют. 2014 р.) / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ. 2014. – С. 125 – 127.
117. Козловський А. А. Право як пізнання: вступ до гносеології права : [монографія] / А. А. Козловський. – Чернівці : Рута, 1999. – 295 с.
118. Козьмінних А. В. Місце адвокатури в сучасній системі публічної влади України / А. В. Козьмінних // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – Одеса : Юрид. літер., 2008. – Вип. 33. – С. 386 – 389.
119. Колодій А. М. Принципи права України : [монографія] А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
120. Коломоєць Т. Органи місцевого самоврядування як особливий різновид колективних суб’єктів адміністративного права / Т. Коломоєць, П. Лютіков // Право України. – 2012. – № 6. – С. 209 – 217.
121. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с. – Бібліогр. : с.559 – 574.
122. Коломоєць Т. О. Адміністративне судочинство : підруч. / Т. О. Коломоєць, П. С. Лютіков, М. Ю. Віхляєв ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Вид. 2, перероб. і допов. – К. : Істина, 2011. – 304 с.
123. Коломоєць Т. О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики : [монографія] / Т. О. Коломоєць, Р. О. Кукурудз. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2010. – 254 с.
124. Коломоєць Т. О. Кодекс як джерело адміністративного права України: історія, сучасність та перспективи : [монографія] / Т. О. Коломоєць, Ш. Н. Гаджиєва. – Запоріжжя : ЗНУ, 2014. – 176 с.
125. Коломоєць Т. О. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України : [монографія] / Т. О. Коломоєць, Д. С. Астахов. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. – 228 с.
126. Коломоєць Т. О. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративного права України : [монографія] / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. – 256 с.
127. Коломоєць Т. О. Особливості провадження по земельним спорам за участю суб’єктів публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства : [монографія] / Т. О. Коломоєць, О. В. Яцун. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. – 264 с.
128. Коломоєць Т. О. Принципи адміністративного права : [монографія] / Т. О. Коломоєць, П. О. Баранчик. – Запоріжжя : Copy Art, 2012. – 203 с.
129. Колпаков В. К. Теорія і практика адміністративного судочинства : [монографія] / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. – Чернівці : Місто, 2011. – 384 с.
130. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
131. Кондик О. Ю. Забезпечення суспільної потреби або необхідність: баланс приватних та публічних інтересів : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О. Ю. Кондик. – К., 2014. – 20 с.
132. Константий О. В. До питання про повноваження адміністративних судів при перевірці рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб / О. В. Константий // Вісник Верховного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 35 – 40.
133. Константий О. В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб’єктивних прав, свобод і законних інтересів : [монографія] / О. В. Константий. – К. : Істина, 2015. – 544 с.
134. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [Л. К. Байрачна, Ю. Г. Барабаш, Ф. В. Веніславський та ін.] ; за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
135. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0#Find.
136. Коталейчук С. П. Теорія держави та права в запитаннях і відповідях : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закладів] / С. П. Коталейчук, П. Я. Пісной. – К. : КНТ, 2011. – 560 с.
137. Котенко В. М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Котенко. – К., 2011. – 20 с.
138. Кощій О. В. Суб’єкти, які не наділені владними повноваженням, як відповідачі в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Кощій. – Запоріжжя, 2012. – 17 с.
139. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – Вид. 6-те, виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2008. – 592 с.
140. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, В. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
141. Кравчук В. М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В. М. Кравчук. – X. : Фактор, 2011. – 800 с.
142. Кривицький Ю. В. Спеціалізація у правовій сфері: теоретичні аспекти / Ю. В. Кривицький // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 6. – С. 143 – 148.
143. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-ІІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2341-14#Find.
144. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / О. В. Кузьменко, Г. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2008. – 416 с.
145. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.
146. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : [монографія] / О. В. Кузьменко. – Львів : Атлас, 2004. – 232 с.
147. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : [монографія] / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 468 с.
148. Куліш А. М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Куліш Анатолій Миколайович. – Х., 2003. – 177 с.
149. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права : [науч. изд.] / О. Е. Кутафин. – М. : Юристь, 2001. – 444 с.
150. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления : [монография] / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит. – 1972. – 280 с.
151. Лазор О. Я. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор. – Львів : Ліга-прес, 2002. – 464 с.
152. Лившиц Р. З. Принципы советского трудового права / Р. З. Лившиц, В. И. Никитинский // Советское государство и право. – 1974. – № 8. – С. 31 – 39.
153. Ліпський Д. Касаційне оскарження в адміністративному судочинстві України: аналіз сучасних наукових досліджень / Д. Ліпський // Право України. – 2014. – № 3. – С. 64 – 74.
154. Любченко П. М. Компетенція суб’єктів місцевого самоврядування : [монографія] / П. М. Любченко. – Х. : Модель всесвіту, 2001. – 224 с.
155. Майданник О. О. Конституційне право : [курс лекцій] / О. О. Майданник. – К. : Акад. праці і соц. відносин Федер. проф. спілок України, 2013. – 364 с.
156. Мала енциклопедія конституційного права / [Ю. Л. Бошицький, О. В. Батанов, Н. П. Гаєва та ін.] ; за заг. ред проф. Ю. Л. Бошицького ; Київ. Ун-т права НАН України. – К. : Кондор-Видавництво, 2012. – 462 с.
157. Мальцев Г. В. О соотношении систем государственного управления и местного самоуправления / Г. В. Мальцев // Государственное управление: проблемы теории, истории, практики, преподавания. – Ростов-на-Дону, 1993. – С. 20 – 27.
158. Мамочка В. В. Адміністративно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Мамочка. – К., 2010. – 19 с.
159. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права : учеб. / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2013. – 768 с.
160. Мацькевич М. М. Конституційно-правові засади забезпечення культурних прав і свобод людини та громадянина в Україні : [монографія] / М. М. Мацькевич. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – 464 с.
161. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави та права; історія політичних і правових учень» / О. М. Мельник. – К., 2004. – 18 с.
162. Миколенко О. І. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність і майбутнє / О. І. Миколенко // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 136 – 142.
163. Муза О. В. Адміністративна юстиція в Україні: стан та перспективи розвитку : [монографія] / О. В. Муза ; Ін-т законодавства ВР України ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Четверта хвиля, 2011. – 136 с.
164. Муніципальне право України : підруч. / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
165. Наливайко Л. Р. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права (Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law) / Л. Р. Наливайко, M. B. Беляєва. – 2–е вид. допов. – Запоріжжя : Дніпровський металург, 2010. – 304 с.
166. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / За заг. ред. В. В. Медведчука. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 656 с.
167. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [І. X. Темкіжев, М. І. Цуркан, В. Б. Авер’янов та ін.] ; за заг. ред. І. X. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с.
168. Нова Конституція України: Огляд, коментарі і текст Основного Закону / За ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Правова держава, 1997. – 156 с.
169. Нольде Б. Э. Основы теории местного самоуправления: происхождение и развитие : [монография] / Б. Э. Нольде. – М. : Юристъ, 1996. – 310 с.
170. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба : [словник-довідник] / Уклад. : О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
171. Овчаренко В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку в аспекті практики Конституційного Суду України / В. Овчаренко // Вісник Конституційного Суду України. – 2014. – № 2. –   
     С. 74 – 93.
172. Організація судових та правоохоронних органів : підруч. / [І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, П. М. Каркач та ін.] ; ред. : І. Є. Марочкін. – Х. : Право, 2013. – 445 c.
173. Орзіх М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Юридический вестник. – 2000. – № 2. –   
     С. 101 – 107.
174. Орзіх М. П. Самоврядні території в системі державного устрою України / М. П. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1993. – Вип. 1 – 2. – С. 61 – 67.
175. Орловський О. Поняття принципу права / О. Орловський // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 1997. – Вип. 11. –   
     С. 81 – 84.
176. Осауленко О. І. Конституційні основи формування змісту та системи правового регулювання статусу засуджених до позбавлення волі та їх втілення в законодавстві України (загальнотеоретичні питання) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Осауленко Олександр Іванович. – К., 1997. – 204 с.
177. Основи демократії. Права людини та їх забезпечення в умовах суспільних змін : навч. посіб. / [О. В. Філонов, В. М. Суботін, В. В. Пашутін та ін.]. – 2-ге вид., випр. – К. : Знання, 2008. – 215 с.
178. Основи конституційного права України : підруч. / [М. І. Козюбра, A. M. Колодій, В. В. Копєйчиков (кер.) та ін.] ; за ред. В. В. Копєйчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 288 с.
179. Основи муніципального права України : навч. посіб. / [М. І. Корнієнко, В. І. Кравченко, Ю. М. Крупка та ін.] ; за ред. М. І. Корнієнка. – К. : Знання, 2000. – 118 с.
180. Панченко О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ / О. Панченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4 – С. 9 – 21.
181. Пархоменко В. М. Проблеми місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / В. М. Пархоменко. – К. : Логос, 2001. – 276 с.
182. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології : [монографія] / Н. М. Пархоменко. – К. : Юридична думка, 2008. – 336 с.
183. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Педько Юрій Сергійович. – К., 2003. – 230 с.
184. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики : посіб. / В. Г. Перепелюк. – К. : Конус-Ю, 2007. – 272 с.
185. Писаренко Н. Деякі питання розгляду судами справ за участю органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Н. Писаренко, І. Бойко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2014. – № 2. – С. 78 – 86.
186. Підсудність в адміністративному судочинстві : методичні рекомендації / [В. К. Колпаков, А. П. Огородник, Р. В. Вагаманюк та ін.]. – Чернівці : Золоті литаври, 2011. – 128 с.
187. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. – 3-вид., перероб. і доопр. ; передмова проф. В. В. Коваленка. – К. : КНТ ; Вид-во Ліра-К, 2011. – 532 с.
188. Погорілко В. Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні / В. Ф. Погорілко, В. В. Головченко, М. І. Сірий. – К. : Ін Юре, 1997. – 52 с.
189. Популярна юридична енциклопедія / [В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, Е. Ф. Демський та ін.] ; В. С. Ковальський (кер.) та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
190. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов’язаної із захистом прав дитини» від 24 вересня 2008 р. № 866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-п.
191. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» від 25 травня 2006 р. № 740 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/740-2006-п.
192. Правове забезпечення державного суверенітету України : [монографія] / [Ю. С. Шемшученко, В. М. ІІІаповал, І. О. Кресіна та ін.] ; за заг. ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2011. – 300 с.
193. Правознавство: словник термінів : навч. посіб. / [В. Г. Гончаренко (керів.), Л. М. Астрова, А. М. Бірюкова та ін.] ; за ред. В. Г. Гончаренка. – К. : Юрисконсульт, КНТ. – 2007. – 636 с.
194. Прилуцький С. Судове право як концептуальна основа судової влади України / С. Прилуцький // Право України. – 2015. – № 3. – С. 26 – 41.
195. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : [монографія] / [В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, І. І. Боброва та ін.] ; за ред. Ю. М. Тодики. – X. : Право, 2009. – 540 с.
196. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / [Н. В. Варламова, В. В. Лазарев, В. В. Лапаева и др.] ; под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2008. – 832 с.
197. Пуданс-Шушлебіна К. Ю. Суб’єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. Ю. Пуданс-Шушлебіна. – К., 2013. – 20 с.
198. Пустовіт Ж. М. Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / Ж. М. Пустовіт. – К., 2001. – 16 с.
199. Рабінович П. Діалектичний підхід у практиці Європейського суду з прав людини / П. Рабінович // Юридична Україна. – 2012. – № 5. – С. 4 – 11.
200. Рабінович П. Ефективність юридичних норм: загальнотеоретично-поняттєвий інструментарій дослідження / П. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 1. – С. 13 – 21.
201. Рабінович П. Конституційні гарантії прав людини і громадянина: можливості модернізації в Україні / П. Рабінович // Право України. – 2012. – № 8. – С. 50 – 59.
202. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 10-е, допов. – Львів : Край, 2008. – 224 с.
203. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Руденко Артем Валерійович. – Х., 2006. – 209 с.
204. Руденко А. В. Завдання адміністративного судочинства та їх практична реалізація / А. В. Руденко, Д. О. Захаров // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2013. – № 3. – С. 133 – 137.
205. Рущак І. Я. Оскарження рішень органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві / І. Я. Рущак // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 59 – 62.
206. Савон Т. М. Особливості провадження в адміністративному судочинстві України за відсутності сторін та третіх осіб : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. М. Савон. – К., 2014. – 19 с.
207. Свердлык Г. А. Принципы советского гражданского права : [монография] / Г. А. Свердлык. – Красноярск : Изд-во Кросноярск. ун-та, 1985. – 200 с.
208. Святоцький О. Д. Адвокатура в юридичному механізмі захисту прав громадян (історико-правове дослідження) : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.01 / Святоцький Олександр Дмитрович. – К., 1994. – 281 с.
209. Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади : [монографія] / А. О. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2008. – 120 с.
210. Сердюк В. Судовий процес як фундамент для реформування судової системи / В. Сердюк // Право України. – 2015. – № 3. – С. 71 – 77.
211. Серьогін В. О. Конституційне право України : навч. посіб. / В. О. Серьогін ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – X. : ХНУВС 2010. – 368 с.
212. Силіна Т. Наскільки повна чи порожня склянка? / Т. Силіна // Дзеркало тижня. – 14 вересня 2013 р. – № 33 (130). – С. 3 – 4.
213. Сиренко В. Ф. Интересы и власть : [монография] / В. Ф. Сиренко. – К. : Оріяни, 2006. – 534 с.
214. Ситников О. Ф. Правовий статус позивача в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Ф. Ситников. – Запоріжжя, 2014. – 15 с.
215. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.
216. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підруч. / О. Ф. Скакун. – 3-тє вид. – К. : Алерта, 2012. – 524 с.
217. Скакун О. Ф. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко ; под общ. ред. проф. О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2007. – 488 с.
218. Скобелкин В. Н. Юридические гарантии трудовых прав наемных работников / В. Н. Скобелкин // Культура, демократия и право. – Новосибирск, 1996. – С. 75 – 79.
219. Скрипнюк О. В. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / О. В. Скрипнюк. – К. : Ін Юре, 2010. – 672 с.
220. Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. До десятої річниці прийняття Конституції України : [монографія] / О. В. Скрипнюк. – К. : Академія правових наук України, 2005. – 168 с.
221. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : акад. вид. / О. В. Скрипнюк. – X. : Право, 2009. – 468 с.
222. Словник юридичних термінів і понять : навч. посіб. / [В. Г. Гончаренко, З. В. Ромовська, О. В. Бермічева та ін.] ; за ред. В. Г. Гончаренка та З. В. Ромовської. – К. : Юстиніан, 2013. – 597 с.
223. Советский энциклопедический словарь / Ред. : А. М. Прохоров и др. – М. : Сов. энциклопедия, 1980. – 1632 с.
224. Солоненко І. М. Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров’я : [монографія] / І. М. Солоненко, І. В. Рожкова. – К. : Фенікс, 2008. – 276 с.
225. Социалистическая концепция прав человека : [монография] / [Й. Благож, Р. Вирушевски, Л. Вишневски и др.] ; отв. ред. В. М. Чхиквадзе, Е. А. Лукашева. – М. : Наука, 1986. – 220 с.
226. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Старилов. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА М, 2002. – Т. I : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 2002. – 728 с.
227. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Вид. 2-ге, перероб. та доп. – К. : Атіка, 2009. – 640 с.
228. Судова практика Вищого адміністративного суду України. 2012 / Вищ. адм. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 256 с.
229. Сырых В. М. Метод правовой науки: (основные элементы, структура) : [монография] / В. М. Сырых. – М. : Юрид. лит., 1980. – 176 с.
230. Темченко В. І. Верховенство права у практиці Євросуду та Конституційного суду України / В. І. Темченко // Наукові записки НаУКМА. – 2007. – Т. 64 : Юридичні науки. – С. 15 – 20.
231. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов / [С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский и др.] ; под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : ИНФРА\*М-НОРМА, 1997. – 570 с.
232. Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / [О. В. Зайчук, А. П. Заєць, В. С. Журавський та ін.] ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – 2-е вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
233. Теорія держави та права : підруч. / [Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.] ; за заг. ред. Є. О. Гіди. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – 576 с.
234. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учеб. / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.
235. Ткачук А. П. Актуальні питання конституційного захисту основних прав і свобод людини / А. П. Ткачук // Право України. – 2010. – № 11. –   
     С. 297 – 304.
236. Тодыка Ю. Н. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект : учеб. пособ. / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Х. : Факт, 1998. – 176 с.
237. Топор І. В. Теоретико-правова характеристика процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Топор. – Одеса, 2014. – 23 с.
238. Трачук П. А. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні : [монографія] / П. А. Трачук. – Ужгород : ЗакДУ, 2011. – 336 с.
239. Философский словарь / [А. В. Адо, Н. П. Аникеев, Г. С. Антипина и др.] ; под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1986. – 588 с.
240. Француз Т. І. Роль і місце судової влади в процесі захисту прав людини і громадянина / Т. І. Француз // Держава і право : зб. наук. праць. – 2001. – Вип. 9. – С. 179 – 185.
241. Хальота А. І. Щодо захисту конституційних прав людини шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / А. І. Хальота // Право України. – 2000. – № 3. – С. 31 – 34.
242. Харченко Ю. Г. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Г. Харченко // Право та державне управління. – 2012. – № 3. – С. 113 – 116.
243. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : [монографія] / Г. В. Чапала. – Х. : Право, 2006. – 224 с.
244. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : [монографія] / О. В. Чернецька. – К. : Видавничий дім «Скіф», КНТ, 2008. – 144 с.
245. Чиркин В. Е. Конституционное право в Российской Федерации : учеб. / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 480 с.
246. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48 – 54.
247. Шеремет К. Ф. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («круглый стол») / К. Ф. Шеремет // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 24 – 45.
248. Шляхтун П. П. Конституційне право України : підруч. / П. П. Шляхтун. – К. : Освіта України, КНТ, 2008. – 592 с.
249. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Шруб Інна Володимирівна. – К., 2009. – 346 с.
250. Щебетун І. С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Щебетун Ірина Степанівна. – Х.‚ 2002. – 198 с.
251. Юридический энциклопедический словарь / [М. О. Буянова, Е. Б. Ганюшкина, Б. В. Ганюшкин и др.] ; отв. ред. М. Н. Марченко. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 816 с.
252. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5 : П – С. – 2003. – 736 с. : іл.
253. Ющенко Т. В. Сутність адміністративної процесуальної правосуб’єктності органів місцевого самоврядування у справах про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності / Т. В. Ющенко // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 124 – 127.