

## **МІСЦЕВА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК СТОРОНА В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО- ПРАВОВИХ АКТІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Право кожного на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантується ст. 55 Конституції України [1].

Згідно з ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [2, с. 7].

Таким чином, одним із основних учасників адміністративного процесу, відповідно до адміністративного процесуального законодавства України, є місцевий орган виконавчої влади, його службова посадова особа – так званий суб'єкт владних повноважень, який здійснює свої повноваження у правовідносинах із тими чи іншими учасниками суспільних відносин: громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, підприємствами, установами, організаціями тощо.

**Актуальність** даної статті полягає в тому, що на сьогодні серед місцевих органів виконавчої влади, які можуть бути стороною у адміністративному процесі щодо оскарження нормативно правових актів, законодавець безпосередньо передбачає лише місцеву державну адміністрацію. Попри таке правове регулювання оскарження в адміністративному судочинстві нормативно-правових актів, кількість оскаржуваних актів, прийнятих іншими місцевими органами виконавчої влади, дедалі зростає.

Під час розгляду та вирішення адмініс-

тративних справ щодо оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади виникають певні проблеми, що потребують дослідження та врегулювання.

Проблему теоретичного висвітлення особливостей оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади досліджували вітчизняні адміністративісти В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. К. Матвійчук, А. Т. Комзюк, О. М. Пасенюк, С. В. Ківалов, Р. О. Куйбіда, О. І. Харитонова [3] та ін.

**Мета** статті – розкрити питання участі місцевої державної адміністрації в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та виявлення шляхів усунення проблем, пов'язаних із даним провадженням.

До місцевих органів виконавчої влади відносять обласні, районні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади.

Саме до суб'єктів владних повноважень, які можуть бути сторонами в адміністративній справі, і належать місцеві державні адміністрації, які відповідно можуть виступати позивачами або відповідачами в адміністративних справах [2, с. 365]. Слід зазначити, що в більшості випадків місцеві державні адміністрації є відповідачами.

Предметом оскарження в таких справах є рішення місцевих державних адміністрацій, під яким слід розуміти як нормативно-правові акти, так і правові акти індивідуальної дії.

Нормативно-правовий акт (англ.

juridical act, law) – це офіційний акт-документ уповноважених суб'єктів правотворчості, який встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин, або акт правотворчості, який містить юридичні норми. Отже, нормативно-правовий акт становить рішення правотворчого органу, спрямоване на встановлення, зміну або скасування дії норм права [4, с. 325].

Нормативно-правовий акт виконує дві рівнозначні функції: функцію юридичного джерела права і функцію форми права, тобто виступає як спосіб існування і вираження норм права.

У коментарі до ст. 17 КАС України зазначається, що під нормативно-правовими актами слід розуміти положення, дія яких поширюється на невизначене або визначене загальними ознаками коло осіб і які призначені для неодноразового застосування [2, с. 222].

Поняття законності тут необхідно розуміти ширше, ніж відповідність закону. До поняття законності слід відносити також відповідність рішень суб'єктів владних повноважень міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, оскільки згідно зі ст. 9 КАС України, коли таким міжнародним договором установлені інші правила, ніж ті, що встановлені в законі, то застосовувати необхідно правила міжнародного договору [5, с. 388].

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (далі – Закон), виконавчу владу в областях і районах, містах Київ та Севастополь здійснюють місцеві державні адміністрації. До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення значного кола питань, серед яких питання соціально-економічного розвитку відповідних територій; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільсько-господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності тощо [6].

До нормативно-правових актів місцевої державної адміністрації, які можуть бути предметом оскарження, відповідно до цього Закону, належать розпорядження голови місцевої державної адміністрації та накази самостійних відділів і управлінь. Відповідне коло питань вони вирішують через прийняття нормативно-правових актів. Тому їх рішення можуть стати об'єктом оскарження в порядку адміністративного судочинства.

Відповідно до ст. 43 Закону акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені органом виконавчої влади вищого рівня або в суді. Це означає, що, крім скасування їх актів Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня, цим правом також наділений суд.

Розглянемо відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта, прийнятого місцевою державною адміністрацією. Відповідно до ч. 1 ст. 107 КАС України суддя після одержання позовної заяви (в нашому випадку від особи, щодо якої застосовано нормативно-правовий акт, або від особи, яка є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосований нормативно-правовий акт) з'ясовує, 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, установленим статтею 106 КАС України;
- 4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства і чи підсудна позовна заява даному адміністративному суду;
- 5) немає інших підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі,

встановлених КАС України [2, с. 25].

Відповідно до ч. 3 ст. 107 КАС України питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує не пізніше наступного дня після надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі залишення позовної заяви без руху.

Про відкриття провадження у справі суддя постановляє ухвалу (ч. 4 ст. 107 КАС України). Копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі (ч. 5 ст. 107 КАС України). Тобто, в обов'язковому порядку це стосується сторін даного провадження, до однієї з яких і належить місцева державна адміністрація.

Отже, після відкриття провадження в адміністративній справі суд зобов'язує місцеву державну адміністрацію (звичайно відповідною ухвалою) опублікувати оголошення щодо того, що відкрито провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта. Це зумовлено тим, що необхідно надати можливість кожній заінтересованій особі, яка може бути суб'єктом оскарження, за її бажання вступити в справу. Це має дуже важливе значення, оскільки в більшості випадків нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій стосуються певного кола суб'єктів, які потім, можливо, матимуть бажання приєднатися до справи.

Відповідно до ч. 4 ст. 171 КАС України оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Враховуючи те, що нормативно-правовий акт має приписи, розраховані на неодноразове застосування, а тому його дія не може вичерпуватися одноразовим виконанням, він також може стосуватися прав багатьох осіб. Саме тому вчасне оголошення має дуже важливе значення для вирішення і досягнення завдань адміністративного судочинства.

Отже, ч. 3 ст. 171 КАС України перед-

бачений обов'язок суду і відповідача повідомити заінтересованих осіб про судовий розгляд справи [2, с. 235]. Слід погодитися з думкою С. В. Ківалова, І. О. Харитонової, що опублікування (оголошення) з додержанням зазначених вище вимог означає, що всі заінтересовані особи належно повідомлені про судовий розгляд справи [7, с. 344].

Під час відкриття даного провадження місцеві державні адміністрації будуть особами, які беруть участь у справі, права яких передбачені в ст. 49 КАС України. Особи, які беруть участь у справі, мають рівні процесуальні права і обов'язки.

Відповідно місцеві державні адміністрації як 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 їх 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 та журналом судового засідання 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 їх інтересів;

11) користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм КАС України [2, с. 356].

Окрім зазначених у ст. 49 КАС України, місцеві державні адміністрації наділені такими правами відповідача (ст. 51 КАС України):

– визнати адміністративний позов пов-

ністю або частково;

– подати заперечення проти адміністративного позову.

Важливим під час розгляду даної справи є доведення з боку відповідача того, що їх акт відповідає нормам закону. Тому саме обґрунтування місцевою державною адміністрацією прийнятого рішення сприятиме встановленню істини в справі.

Участь місцевої державної адміністрації в адміністративній справі як відповідача – це, в першу чергу, вплив на авторитет держави, на рівень правової культури і демократії в державі. Тому прийняттю нормативно-правових актів місцевої державної адміністрації має передувати їх ретельна підготовка.

Питання нормотворчого процесу місцевих органів виконавчої влади встановлені законодавством, і їх вирішення залежить від місця нормотворчого органу в системі відповідних органів та його компетенції і регламентується Конституцією України, законами та положенням (статутом) про такий орган [8, с. 26].

Особливість української моделі організації державної виконавчої влади на місцях полягає в тому, що місцеві органи державної виконавчої влади створюються і діють з метою реалізації контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, як у країнах із стійкою традицією місцевого самоврядування, а також беруть на себе основний обсяг повноважень з управління відповідними територіями [9, с. 19]. З огляду на це, можна сказати, що, приймаючи нормативно-правові акти, місцеві державні адміністрації передусім мають дотримуватися принципу законності, оскільки вони здійснюють контрольно-наглядову функцію щодо законності діяльності місцевого самоврядування.

Стаття 41 Закону передбачає, що голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноосібно і несуть за них відповідальність згідно із законодавством [6].

Проекти розпоряджень нормативно-правового характеру погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозді-

лів місцевих державних адміністрацій.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набувають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Таким чином, не може набрати чинності адміністративний нормативно-правовий акт, який не зареєстрований у відповідному органі Міністерства юстиції України.

У ст. 49 Закону зазначено, що в разі завдання матеріальної шкоди незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, їх діями чи бездіяльністю при здійсненні ними своїх повноважень, вона відшкодовується за рахунок держави. Одночасно держава залишає за собою право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевої державної адміністрації, яка заподіяла шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством [6]. Таке законодавче положення є принципово важливим, оскільки посадова особа, приймаючи рішення, розуміє, що вона в будь-якому разі не уникне індивідуальної відповідальності.

Для того, щоб повніше зрозуміти сутність адміністративних нормативно-правових актів, В. П. Чабан пропонує розглянути стадії їх прийняття.

1. *Планування* передбачає досягнення заздалегідь передбачених результатів.

2. *Підготовка* проекту покладається на орган, структурний підрозділ або окрему посадову особу.

3. *Погодження* адміністративного нормативно-правового акта здійснюється широким колом осіб.

4. *Прийняття рішення*. На цій стадії також можна виділити кілька окремих етапів (процедур), зокрема, обговорення та голосування в колегіальних органах. У міністерствах, державних комітетах, державних адміністраціях більшість актів приймається одноособово керівником органу публічної адміністрації. Тобто уповноважений суб'єкт виявляє одностороннє волевиявлення [8, с. 29].

5. *Державна реєстрація.*

6. *Набуття чинності* – доведення акта до відома адресатів (шляхом опублікування, оголошення по радіо, телебаченню). Адміністративні нормативно-правові акти набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо не встановлено пізніший термін [8, с. 30].

На цих стадіях найважливішим є дотримання законності з боку місцевої державної адміністрації.

Оскільки у ст. 171 КАС України законодавець з усіх суб'єктів владних повноважень, які належать до місцевих органів

виконавчої влади, передбачив лише місцеві державні адміністрації, можна зробити **висновок**, що доцільно було б прийняти норму КАС України, де слід передбачити всі місцеві органи виконавчої влади, нормативно-правові акти яких можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства.

На нашу думку, надалі варто дослідити форми участі місцевих державних адміністрацій в адміністративному судочинстві, а також порядок апеляційного і касаційного оскарження нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій.

### Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Матвійчук В. К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х т. / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за ред. В. К. Матвійчука. – [2-е вид.]. – К. : Алерта, КНТ, 2008. – Т. 1. – 787 с.
3. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч.– [пер. з рос.] / Скакун О. Ф. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.
5. Куйбіда Р. О. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Р. О. Куйбіда, В. І. Шишкін. – К. : Старий світ, 2006. – С. 388.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України за станом на 3 черв. 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 27–28. – Ст. 253.
7. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / [Ківалов С. В., Харитонов І. О., Пасенюк О. М., Аракелян М. Р.] ; за ред. С. В. Ківалова. – Х. : Одиссей, 2005. – 344 с.
8. Чабан В. П. Адміністративні нормативно-правові акти органів публічної адміністрації / В. П. Чабан // Науковий вісник КНУВС. – 2008. – № 1. – С. 25–31.
9. Онупрієнко А. Місцеві державні адміністрації в системі виконавчої влади / А. Онупрієнко // Підприємництво, Право і Господарство. – 2008. – № 1. – С. 17–20.

*Надійшла до редколегії 30.03.2009*

### Анотації

У статті на основі аналізу нормативних джерел та думок вчених–адміністративістів розкрито питання участі місцевої державної адміністрації в адміністративному судочинстві щодо оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та на цій основі запропоноване авторське бачення вирішення проблем для покращення цього процесу.

В статье на основе анализа нормативных документов и точек зрения ученых–административистов раскрыт вопрос участия местной государственной администрации в административных делах по обжалованию нормативно-правовых актов местных органов исполнительной власти и на этом основании предложено авторское виденье решения проблем для улучшения этого процесса.

In the article, some peculiarities of the proceedings of the cases about appealing of the normative-legal acts of local state administrative as part of administrative judiciary are mentioned on the basis of analysis of normative documents and opinions and on the basis of the thoughts of the scientists in administrative law. Possible ways of decision of the problems that arise during the given proceedings are proposed.