Йолохова

**Нормативний акт як інструмент в діяльності органів місцевого самоврядування**

ЗМІСТ

|  |  |
| --- | --- |
| ВСТУП………………………………………………………………………... | 3 |
| Розділ 1. Загальна характеристика нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування…………………………………………………... | 6 |
| Розділ 2. Аналіз та порівняльна характеристика Статуту ТГ міста Чернівців та Статуту ТГ міста Києва………………...................................... | 10 |
| Розділ 3. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та огляд судової практики у справах про визнання незаконними нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування………………………… | 16 |
| ВИСНОВКИ………………………………………………………………...... | 21 |
| ДОДАТКИ……………………………………………………………………. | 23 |
| Список використаної літератури…………………………………………… | 25 |

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** Дослідження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування має суттєве значення, оскільки: сприяє їх вдосконаленню, а отже, зменшує кількість звернень до суду з метою визнання незаконних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, що значно розвантажує судову систему, забезпечує усунення частини реальних конфліктів між територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, покращує роботу органів місцевого самоврядування, аналізує стан розвитку територіальних громад в Україні, а також, показує над чим, як органам місцевого самоврядування так і територіальним громадам потрібно працювати, щоб підвищити рівень розвитку територіальних громад і таким чином – усієї країни.

Значну увагу дослідженню нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування приділяли такі науковці, як: М. О. Баймуратов, В. Р. Барський, О. Є. Калашнікова, А. О. Кузнецов, В. В. Кіщенко, А. С. Крупник, П. М. Любченко, К. І. Наумова, К. І. Петрученко, О. Ф. Фрицький, О. В. Чернецька та інші.

**Метою дослідження є:** здійснення загальної характеристики нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування України, проведення аналізу та порівняння Статуту ТГ міста Чернівців та Статуту ТГ міста Києва, а також з’ясування особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та огляд судової практики у справах про визнання незаконними нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі **завдання:**

– розкрити зміст поняття «н**ормативно-правовий акт місцевого самоврядування»**;

– дослідити форми нормативно-правових актів місцевого самоврядування;

– **визначити перелік основних нормативно-правових актів одного з органів місцевого самоврядування, а саме – місцевої ра**ди;

– з’ясувати зміст Статуту **територіальної громади міста Чернівців та** Статуту **територіальної громади міста Києва;**

– розмежувати спільні та відмінні риси Статуту **ТГ міста Чернівців та** Статуту **ТГ міста Києва;**

– схематично показати відсоткове співвідношення спільних та індивідуальних рисСтатуту **територіальної громади міста Чернівців і** Статуту **територіальної громади міста Києва;**

– підрахувати та графічно відтворити кількість поданих до суду адміністративних позовів про визнання незаконними нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування за 2013-2017 роки (Згідно з ЄДРСР України станом на 15.01.2018);

– проаналізуватиодне із судових рішень, яким було скасовано акт органу місцевого самоврядування.

**Об’єктом дослідження є**: суспільні відносини у сфері формування, прийняття та реалізації на практиці нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

**Предмет дослідження становлять:** наукові погляди, ідеї, концепції та теорії, а також норми Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, ч. 1, 10 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), Постанова Пленуму ВАС України № 2 від 06.03.2008 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ», Постанова Автозаводського районного суду м. Кременчука Полтавської області від 13.01.2017, Статут **територіальної громади міста Чернівців,** Статут **територіальної громади міста Києва.**

**Методи дослідження.**Методологічну основу дослідження склали дві групи методів наукового пізнання: загальнонаукові (історичний, формально-логічний, метод якісного аналізу та синтезу, емпірико-статистичний, логіко-семантичний, комплексний) та спеціальні методи дослідження (порівняльний метод, метод тлумачення правових норм). Становлення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування на території України досліджувалися у тісному взаємозв’язку з історичними умовами та територіальними потребами громадськості. Метод якісного аналізу та синтезу використовувався при дослідженні Статуту територіальної громади міста Чернівців і Статуту територіальної громади міста Києва на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Модельного статуту територіальної громади міста розробленого експертами ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». Дослідження різновидів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування проводилося за допомогою формально-логічного методу.Використання порівняльно-правового методу було зумовлено необхідністюсхематичного показу відсоткового співвідношення спільних та індивідуальних рисСтатуту **територіальної громади міста Чернівців і** Статуту **територіальної громади міста Києва.** Аналізодного із судових рішень, яким було скасовано акт органу місцевого самоврядування здійснювався за допомогою методу тлумачення правових норм. Логіко-семантичний метод дослідження використовувався при розмежуванні понять і термінів, характеристиці деяких правових категорій. За допомогою комплексного методу сформульовано ряд наукових визначень і положень, що становлять основу наукової роботи. Емпірико-статистичний метод надав можливість підрахувати та графічно відтворити кількість поданих до суду адміністративних позовів про визнання незаконними нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування за 2013-2017 роки.

**Структура:** робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, двох додатків та списку використаної літератури. Основний зміст роботи викладено на 26 сторінках. Список використаних джерел становить 12 найменувань.

**Розділ 1. Загальна характеристика нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування**

Еволюція становлення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування налічує тривалий період, але найбільший прогрес спостерігається після запровадження реформи децентралізації влади в Україні.

Так, у зв’язку з передачею повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування стало очевидним те, що роль нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування у суспільному житті значно зросла.

На сьогодні актуальними є дослідження практичної сторони нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, однак, необхідно пам’ятати, що без досконалого з’ясування теоретичної складової неможливо буде усунути недоліки практичної.

Саме тому, розкриваючи зміст теми, слід зазначити, що ж собою являє поняття «нормативно-правовий акт місцевого самоврядування» та розглянути різновиди нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

На думку кандидата юридичних наук Петрученко К.І. н**ормативно-правовий акт місцевого самоврядування** – це офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює або припиняє загальнообов’язкові правила поведінки для певної (невизначеної) кількості осіб, прийнятий суб’єктом місцевого самоврядування з нормотворчими повноваженнями та діє в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [11].

Не менш ґрунтовним є визначення Наумової К.І., яка стверджує, що нормативно-правовий акт місцевого самоврядування– це офіційний письмовий документ, що є зовнішньою юридичною формою закріплення норм права, прийнятий безпосередньо територіальною громадою або органом та (або) посадовими особами місцевого самоврядування з питань місцевого значення або з питань здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування законами держави, обов’язковий для виконання на території муніципального утворення й забезпечений заходами державного примусу [10, с. 64].

Також, потрібно пам’ятати, що крім нормативно-правових актів органи місцевого самоврядування уповноважені видавати ненормативні (індивідуальні) акти, які за своїми юридичними властивостями значно різняться.

Однак, метою даної наукової роботи є дослідження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, а тому, поглиблена увага буде приділятися саме зазначеному різновиду актів.

Перш ніж розглянути нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, пропонуємо з’ясувати, що охоплюють органи місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97-ВР (в редакції від 31.12.2017) органами місцевого самоврядування в Україні є:

– сільська, селищна, міська рада;

– виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

– районна в місті рада та її виконавчі органи;

– районна рада;

– обласна рада [3].

Щодо правових актів, так рада в межах своїх повноважень приймає нормативні акти у формі рішень [3, ч. 1 ст. 59].

Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос [3, ч. 2 ст. 59].

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію [3, ч. 5 ст. 59].

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради [3, ч. 6 ст. 59].

Оскільки, орган місцевого самоврядування є регуляторним органом, він також уповноважений приймати регуляторні акти, а саме: нормативно-правові акти, які або окремі положення яких спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання [4, п. 2, 3 ст. 1].

Таким чином, формами нормативно-правових актів місцевого самоврядування є:

– статут територіальної громади села, селища, міста (ст. 19)

– регламент сільської, селищної, міської ради (п. 1 ч. 1 ст. 26);

– положення, зокрема, про зміст, опис та порядок використання символів територіальної громади (п. 49 ч. 1 ст. 26), про помічника-консультанта депутата ради (п. 53 ч. 1 ст. 26) тощо;

– розпорядження сільського, селищного міського голови (п. 20 ч. 4 ст. 42);

– рішення ради (ст. 49);

– рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради (ст. 59) [10, с. 64].

Конкретизуючи правові акти місцевого самоврядування вважаємо за доцільне висвітлити **перелік основних нормативно-правових актів одного з органів місцевого самоврядування, а саме – місцевої ра**ди.

Так, до основних **нормативно-правових актів місцевої ради відносять:**

**–** Статут територіальної громади;

**–** Місцевий бюджет;

**–** Регламент місцевої ради;

**–** Положення про постійні комісії;

**–** Правила благоустрою території населеного пункту (населених пунктів);

**–** Місцеві правила забудови, генеральні плани забудови населених пунктів;

**–** Порядок розміщення зовнішньої реклами;

**–** Положення про органи самоорганізації населення;

**–** Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради;

**–** Рішення про встановлення місцевих податків і зборів;

**–** Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади (району, області);

**–** Порядок переміщення на штрафні майданчики транспортних засобів, припаркованих не у спеціально відведених місцях для паркування транспортних засобів;

**–** Правила додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях;

**–** Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради;

**–** Положення про старосту;

**–** Положення про цільові фонди місцевої ради;

**–** Програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування; місцеві програми приватизації; місцеві містобудівні програми [11].

Отже, розкривши значення нормативно-правового акту органу місцевого самоврядування та розглянувши їх різновиди стало очевидним те, що їхня система є досить складною, адже, має свою специфіку та побудову. Однак, за допомогою тлумачення норм чинного законодавства та наукових досліджень даної сфери діяльності можна з’ясувати усі необхідні нюанси й таким чином посприяти у вдосконаленні нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

**Розділ 2. Аналіз та порівняльна характеристика Статуту ТГ міста Чернівців та Статуту ТГ міста Києва**

У попередньому розділі було з’ясовано, що різновидів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування є значна кількість. Проте, є основні та похідні від них акти органів місцевого самоврядування.

Одним з основних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування є Статут територіальної громади міста. Однак, стаття 19 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» містить лише загальні відомості про статут територіальної громади села, селища, міста, а отже, рада змушена розробляти його самостійно.

У зв’язку з цим до 2016 року були прийняті статути, більшість з яких мали формальний зміст, а тому не містили усіх необхідних правил, які б передбачали способи необхідної взаємодії місцевої влади з населенням.

Та все ж, завдяки експертам Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у 2016 році було розроблено модельні статути територіальних громад міста та села, що посприяло внесенню змін та доповнень до чинних статутів, а в деяких територіальних громадах, що не мали їх, навіть створенню.

Не виключається версія, що на сьогодні все ж існує левова частка статутів територіальних громад, які не є досконалими, або мають значні розбіжності у порівнянні з іншими статутами громад.

Саме тому, з метою перевірки якості статутів, було проведено аналіз та здійснено порівняльну характеристику Статуту **територіальної громади міста Чернівців** та Статуту **територіальної громади міста Києва.**

**Так, відповідно до статті 1 Статуту територіальної громади міста Чернівців (зі змінами р**ішенням 33 сесії Чернівецької міської ради VII скликання 08.08.2017 № 799) (далі – Статут 1) Статут є основним нормативно-правовим актом територіальної громади міста Чернівців, який приймається Чернівецькою міською радою від імені та в інтересах територіальної громади на основі Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування в місті Чернівцях. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в місті Чернівцях повинні видаватись на основі положень Статуту 1 та не суперечити їм [8, ст. 1].

Зміст Статуту **територіальної громади міста Чернівців** складається із преамбули та 7 розділів, а саме:

**– Розділ** І**. Загальні положення;**

**– Розділ** ІІ. Місцеве самоврядування в місті Чернівцях;

**– Розділ** ІІІ. Участь членів територіальної громади міста Чернівців у здійсненні місцевого самоврядування;

**– Розділ** IV. Органи й посадові особи місцевого самоврядування;

**– Розділ** V. Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування;

**– Розділ** VI. Відкритість та прозорість у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

**– Розділ** VII. Заключні положення.

Загалом, у нормативно-правовому акті міститься 52 статті, а також невід’ємною частиною Статуту є 8 додатків.

**У свою чергу, Статут територіальної громади міста Києва (**зі змінами та доповненнями, внесеними рішенням Київради від 27 лютого 2003 р. N 263/423) (далі – Статут 2) **не розкриває зміст дефініції «статут», однак стаття 1 характеризує поняття «територіальна громада міста Києва» та деталізує її права. Натомість у Статуті 1 характеристика територіальної громади є значно стислою, але наявні ще й принципи на основі яких територіальна громада здійснює самоврядування (статті 15, 16).**

**Крім того,** Статут **територіальної громади міста Києва** складається з преамбули, окремо зазначених заключних положень та 5 розділів, а саме:

**– Розділ** І**. Загальні положення;**

**– Розділ** ІІ. Порядок здійснення місцевого самоврядування у місті Києві;

**– Розділ** ІІІ. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування у місті Києві;

**– Розділ** IV**. Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування у місті Києві;**

**– Розділ** V. Охорона правопорядку та культурної спадщини у місті Києві.

Загальний обсяг нормативно-правового акту налічує 38 статей та не містить додатків.

Оскільки, розбіжності між Статутом 1 та Статутом 2 наявні у змісті зазначених нормативно-правових актів є необхідним розмежувати спільні та відмінні риси вказаних статутів.

Отже, як у Статуті територіальної громади міста Києва так і у Статуті територіальної громади міста Чернівців передбачено відомості про:

**– статус міста (ст. 2 Статуту 2; ч. 7 ст. 4 Статуту 1);**

**–** адміністративно-територіальний устрій міста **(ст. 3 Статуту 2; ч. 1, 6 ст. 4, ст. 6 Статуту 1);**

**–** офіційну символіку міста **(ст. 4 Статуту 2; ст. 9 Статуту 1);**

**–** пам’ятні дати (міські свята) територіальної громади міста **(ст. 5 Статуту 2; ст. 10 Статуту 1);**

**–** відзнаки та почесні звання територіальної громади міста **(ст. 6 Статуту 2; ст. 9 Статуту 11);**

**–** міста-побратими міста **(ст. 7 Статуту 2; ч. 3 ст. 7 Статуту 1);**

**–** правові засади здійснення місцевого самоврядування у місті **(ст. 8 Статуту 2; ч. 2, 5 ст. 13 Статуту 1);**

**–** систему місцевого самоврядування у місті **(ч. 3 ст. 9 Статуту 2; ст. 14 Статуту 1);**

**–** форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування у місті **(ст. 10 Статуту 2; ст. 17 Статуту 1);**

**–** загальні збори (конференції) членів територіальної громади міста **(ст. 11 Статуту 2; ст. 18 Статуту 1);**

**–** місцеві ініціативи (**ст. 12 Статуту 2; ст. 19 Статуту 1);**

**–** громадські слухання **(ст. 13 Статуту 2; ст. 20 Статуту 1);**

**–** органи самоорганізації населення міста **(ст. 14 Статуту 2; ст. 26, ст. 36 Статуту 1);**

**– міську раду (ст. 15 Статуту 2; ст. 30 Статуту 1);**

**– міського голову (ст. 16 Статуту 2; ст. 33 Статуту 1);**

**– постійні комісії міської ради (ч. 3, 4, 6 ст. 18 Статуту 2; ст. 32 Статуту 1);**

**– виконавчий орган міської ради (ст. 25 Статуту 2) та виконавчі органи міської ради (ст. 34 Статуту 1);**

**–** комунальну власність територіальної громади міста **(ст. 28 Статуту 2; ч. 2 ст. 38 Статуту 1);**

**–** право власності на землю територіальної громади міст **(ст. 29 Статуту 2; ст. 39 Статуту 1);**

**–** стратегічний план розвитку міста **(ст. 30 Статуту 2; ст. 12 Статуту 1);**

**–** управління об'єктами державної власності у місті **(ст. 31 Статуту 2) та** управління об’єктами права комунальної власності (**ст. 41 Статуту 1);**

**–** бюджет міста **(ст. 32, 33 Статуту 2; ст. 43, ст. 44 Статуту 1);**

**–** місцеві податки та збори у місті **(ст. 34 Статуту 2; ст. 45 Статуту 1);**

**–** культурну спадщину міста **(ст. 36 Статуту 2; ст. 5, п. 10 ч. 1 ст. 16 Статуту 1);**

**–** контроль за виконанням Статуту територіальної громади міста **(ст. 37 Статуту 2; ст. 52 Статуту 1);**

**–** порядок внесення змін та доповнень до статуту територіальної громади міста **(ст. 38 Статуту 2; ст. 50 Статуту 1).**

**Однак, не зважаючи на те, що зазначений перелік спільних рис є досить великим, все ж, Статути мають значну кількість відмінностей.**

**Так, Статут 1 не містить відомостей, які спостерігаються у Статуті 2, про:**

**–** порядок скликання та роботу сесій міської ради (ст. 17);

**–** депутатські групи та фракції міської ради (ст. 19);

**–** секретаріат міської ради (ст. 20);

**– заступника міського голови** (ст. 21);

**–** громадські приймальні депутатів міських рад (ст. 24);

**–** акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста (ст. 26);

**–** відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста (ст. 27);

**–** охорону правопорядку у місті (ст. 35).

Крім того, Статут територіальної громади міста Чернівців також містить положення, що не передбачені у Статуті територіальної громади міста Києва, а саме:

**–** історію місцевого самоврядування у місті (ст. 3);

**–** участь міста в асоційованих організаціях та міжнародну співпрацю (ст.7);

**–** добровільне об’єднання суміжних територіальних громад (ст. 8);

**–** основні засади діяльності територіальної громади міста (ст. 16);

**–** звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування(ст. 21);

**– г**ромадську експертизу (ст. 22);

**– к**онсультації з громадськістю (ст. 23);

**–** електронну форму участі у місцевому самоврядуванні (ст. 27);

**–** порядок проведення звітування міського голови, постійних комісій міської ради та депутатів міської ради (ст. 28);

**– повноваження** депутатів міської ради (ст. 31);

**–** виконавчий комітет міської ради (ст. 35);

**–** комунальні підприємства (ст. 40);

**–** захист прав комунальної власності (ст. 42);

**–** місцеві запозичення (ст. 46);

**–** офіційний веб-портал міської ради (ст. 48);

**–** порядок прийняття та реєстрації Статуту (ст. 49);

**–** тлумачення норм Статуту (ст. 51).

Також, важливу роль у Статуті територіальної громади міста Чернівців відіграють додатки за допомогою яких громадяни можуть ознайомитись із: офіційними символами міста Чернівців (прапором, гербом, почесним ланцюгом міського голови), Положенням «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання в місті Чернівцях», Положенням «Про місцеві ініціативи в місті Чернівцях», Положенням «Про громадські слухання в місті Чернівцях», Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в місті Чернівцях, Положенням «Про консультації з громадськістю в місті Чернівцях», Положенням «Про електронні петиції в місті Чернівцях», Положенням «Про звітування Чернівецького міського голови, постійних комісій міської ради та депутатів міської ради» [8].

У даній роботі наявним є і схематичне зображення, але вже відсоткового співвідношення спільних та індивідуальних рисСтатуту **територіальної громади міста Чернівців та** Статуту **територіальної громади міста Києва (Див. Додаток 1).**

Таким чином, аналізуючи статути різних територіальних громад, стає очевидним те, що вони мають як спільні так і відмінні риси. Це зумовлено тим, що певна частина двох Статутів відтворює текст базового закону про місцеве самоврядування, або ж окремих інших законодавчих актів.

Відмінність полягає лиш у тому, що Статут територіальної громади міста Чернівців має структуру наближену до Модельного статуту територіальної громади міста розробленого експертами ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», тобто, має більшу деталізацію.

Натомість, Статут територіальної громади міста Києва більше дублює текст чинних законодавчих актів, але також містить й певні свої особливості, адже, місто Київ має спеціальний статус.

Отже, оскільки, Статут одночасно повинен забезпечувати адекватні форми захисту інтересів територіальної громади та її жителів у відносинах із зовнішніми суб'єктами політичного, економічного та інших видів впливу [12], міським радам потрібно й надалі продовжувати працювати над вдосконаленням статутів їхніх територіальних громад.

**Розділ 3. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та огляд судової практики у справах про визнання незаконними нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування**

Згідно з частиною 2 статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1].

Також, відповідно до п.1 ч.1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України кожна особа має право в порядку, встановленому КАС України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень [2].

Оскільки на законодавчому рівні здійснення провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування віднесено до окремих категорій складних адміністративних справ, пропонуємо з’ясувати в чому ж полягають їх особливості?!

Так, статтею 264 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено те, що право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб’єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності [2, ч. 2, 3 ст. 264].

Крім того, особливістю розгляду судом даної категорії справ є те, що у 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 [2, ч. 4 ст. 264].

Саме ж оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Опублікувати його потрібно не пізніш як за сім днів до підготовчого засідання, а у випадку, визначеному частиною десятою статті 264 Кодексу адміністративного судочинства України, – у строк, визначений судом [2, ч. 5, 6 ст. 264].

Якщо ж оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в цій справі заінтересованих осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду [2, ч. 7 ст. 264].

В цілому ж, адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується за правилами загального позовного провадження [2, ч. 8 ст. 264].

Кінцевим етапом є прийняття рішення яким суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині [2, ч. 9 ст. 264].

Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта суд виявить, що інші нормативно-правові акти, прийняті відповідачем, чи їх окремі положення, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, безпосередньо впливають на прийняття рішення у справі та без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача, суд визнає такі акти чи їх окремі положення протиправними в порядку, визначеному статтею 264 Кодексу адміністративного судочинства України [2, ч. 10 ст. 264].

Що стосується статистики розгляду судами адміністративних позовів про визнання незаконними нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, то в Україні вона без перебільшення вражає. Підтвердженням цього є відомості, що містяться у загальнодоступному Єдиному державному реєстрі судових рішень.

Так, дані Єдиного державного реєстру судових рішень свідчать про те, що від 2016 року кількість звернень до суду з адміністративним позовом про визнання незаконними нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування суттєво збільшилась. Детальніше ознайомитись зі статистикою розгляду судами України даної категорії справ за останні п’ять років можна у Додатку 2 даної наукової роботи.

Крім того, здійснюючи огляд судової практики у справах про визнання незаконними нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування доцільним буде розглянути зміст хоча б одного з судових рішень, яким було скасовано акт органу місцевого самоврядування.

Оскільки в ЄДРСР вдалось знайти рішення суду яке одночасно скасовує декілька актів органу місцевого самоврядування, а отже є складнішим за своїм змістом, характеризувати будемо саме його.

Отже, 13 січня 2017 року Постановою Автозаводського районного суду м. Кременчука Полтавської області було задоволено адміністративний позов Особи 1 до Кременчуцької міської ради Полтавської області про визнання нормативно-правових актів незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання їх повністю нечинними з дня прийняття.

Суть позову полягала у тому, що позивач просила суд визнати незаконними та повністю нечинними з моменту прийняття рішення Кременчуцької міської ради Полтавської області від 30.08.2016: «Про створення комунального закладу культури й відпочинку «Парк «Крюківський», «Про затвердження Комплексної програми утримання та розвитку комунального закладу культури й відпочинку «Парк «Крюківський» на 2016-2020 роки», «Про створення комунального закладу культури й відпочинку «Парк «Міський сад», «Про затвердження Комплексної програми утримання та розвитку комунального закладу культури й відпочинку «Парк «Міський сад» на 2016-2020 роки» [7].

В обґрунтування позову Особа 1 зазначила, що оскаржуваними рішеннями порушено її права як депутата міської ради та мешканця міста (територіальної громади), оскільки відповідачем не була дотримана встановлена законом процедуру їх прийняття, а саме: оскаржувані рішення не були оприлюднені у передбаченому [Законом України «Про доступ до публічної інформації»](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2015_04_09/pravo1/T112939.html?pravo=1) порядку, що вказує на неправомірність оскаржуваних рішень та є підставою для їх скасування [7].

В результаті суд задовольнив позов та найцікавішим є те, на основі чого він дійшов до такого висновку.

Так от, суд взяв до уваги при винесені рішення норми [ст. 171 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_1986/ed_2017_01_05/pravo1/T052747.html?pravo=1#1986) та п. 21 постанови Пленуму ВАС України № 2 від 06.03.2008 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» і визнав, що позивач довела факт наявності у неї права оскаржити нормативно-правовий акт органів місцевого самоврядування в судовому порядку [7].

Із зазначених положень рішення суду формується висновок, що при зверненні до суду з подібними позовами особі потрібно пам’ятати про те, що саме вона повинна довести факт застосування до неї оскаржуваного нормативно-правового акта або те, що вона є суб'єктом відповідних відносин, на які поширюється дія цього акта. Адже, не доведення факту може бути підставою для відмови в задоволенні позовних вимог, якщо суд встановить, що оскаржуваний акт до особи не застосовувався і вона не перебуває у відносинах, до яких цей акт може бути застосовано. Тобто, у такому разі суд взагалі не проводитиме перевірку нормативно-правового акта на предмет його протиправності (законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили) [6].

Стосовно Кременчуцької міської ради Полтавської області, так судом було встановлено, що проекти її рішень, які оспорювались позивачем були опубліковані на офіційному сайті відповідача з порушенням строків визначених ч. 2, 3 [ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_106/ed_2015_04_09/pravo1/T112939.html?pravo=1#106) та Регламенту Кременчуцької міської ради VII скликання.

З огляду на це, суд оскаржувані рішення Кременчуцької міської ради визнав протиправними та скасував, а отже – задовольнив адміністративний позов у повному обсязі.

Таким чином, складність провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та огляд судової практики у справах про визнання незаконними нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування показали, що нам є ще над чим працювати. Статистичні дані теж засвідчили той факт, що кількість позовів про скасування актів, які надходять до суду не зменшується, а навпаки – зростає. Тому, здійснювати аналізи та характеристики потрібно не лише нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, але й рішень суду, завдяки яким одразу можна визначити як переваги так і недоліки нормативно-правових актів, а в таких випадках як у постанові, що була предметом дослідження даного розділу, навіть компетентність органів, що їх приймають.

**ВИСНОВКИ**

Виконавши завдання, які були поставленні на початку дослідження можна зробити певні висновки.

По-перше, визначення «нормативно-правовий акт місцевого самоврядування» уже неодноразово досліджувалось науковцями, про що свідчить його достатня ґрунтовність. Однак, не можна цього сказати, про різновиди нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Адже, характеризуючи види актів, в Україні неодноразово зустрічаються випадки, коли вчені не розмежовують правові акти органів місцевого самоврядування та правові акти місцевого самоврядування, що призводить до загального поділу усіх актів: за юридичною силою, конструкцією, дії у просторі, часі, за колом осіб і тому подібне. Та все ж, правові акти органів місцевого самоврядування є лише однією зі складових актів місцевого самоврядування, а тому, розглядати їх потрібно не як тотожні поняття, а як частина та ціле. З цією метою у Розділі першому даної роботи спочатку зазначено перелік органів місцевого самоврядування в Україні та тільки після цього проведено класифікацію їх нормативно-правових актів.

По-друге, аналіз та порівняльна характеристика Статуту територіальної громади міста Чернівців та Статуту територіальної громади міста Києва підтвердили те, що відмінність між актами територіальних громад існує. Саме тому, міським радам необхідно регулярно працювати над вдосконаленням статутів їхніх територіальних громад. Проте, не потрібно забувати, що відмінності не завжди негативно характеризують правовий акт, бо причиною тому можуть виступати спеціальний статус міста (як у нашому випадку) чи потреби територіальної громади, що цілком є прийнятним і допустимим.

Отже, узагальнюючи вищесказане слід зазначити, що зміст цієї наукової роботи дає можливість з’ясувати настільки дана тема дослідження є проблемною та потребує подальшого дослідження, яке б полягало не лише у висвітленні понять, що неодноразово були дослідженні попередніми науковцями, але й формуванні власної думки на основі поглибленого вивчення тих же самих постанов суду та інших правових актів, які прямо вказують нам на недоліки одночасно теоретичної так практичної складових дослідженої теми.

Додаток 1

Додаток 2

**Список використаної літератури**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № **254к/96-ВР.** Редакція від 30 вересня 2016 року, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bit.ly/2AmN4Op.

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року   
№ 2747-IV. Редакція від 07 січня 2018 року, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bit.ly/2DRaq1y.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Редакція від 31 грудня 2017 року, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2DcN1qs>.

4. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року N 1160-IV. Редакція від 26.11.2016 // Урядовий кур’єр від 22.10.2003, № 198.

5. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, ч. 1, 10 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) № 7-рп/2009 від 16.04.2009, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09.

6. Постанова Пленуму ВАС України № 2 від 06.03.2008 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bit.ly/2DdfJbs.

7. Постанова Автозаводського районного суду м. Кременчука Полтавської області від 13.01.2017 / Справа № 524/6796/16-а, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/64182460.

8. Статут **територіальної громади міста Чернівців. Зареєстрований** зі змінами Головним територіальним управлінням юстиції у Чернівецькій області Наказ № 136/5 від 07.09.2017, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bit.ly/1QCGK6Q.

9. Статут **територіальної громади міста Києва. Зареєстровано наказом Міністерства юстиції України від 2 лютого 2005 року №14/5,** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bit.ly/1r3M5us.

10. Наумова К.І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види / К.І. Наумова. – Х., 2014. – 63-65 с.

11. Петрученко К.І. [Нормативно-правові акти місцевого самоврядування як джерело права: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. – К., 2014. – 18 с.](javascript:open_window(%22http://aleph.lsl.lviv.ua:8991/F/H9IHAMSU6PIUPA4EF188PTUBKJYL5VY2C98P887LBTGMBA97V5-44001?func=service&doc_number=000468357&line_number=0013&service_type=TAG%22);)

12. Модельний статут територіальної громади міста / А.С. Крупник, О.Є. Калашнікова, В.В. Кіщенко. – Одеса: ПП «Євродрук», 2016. – 224 с.