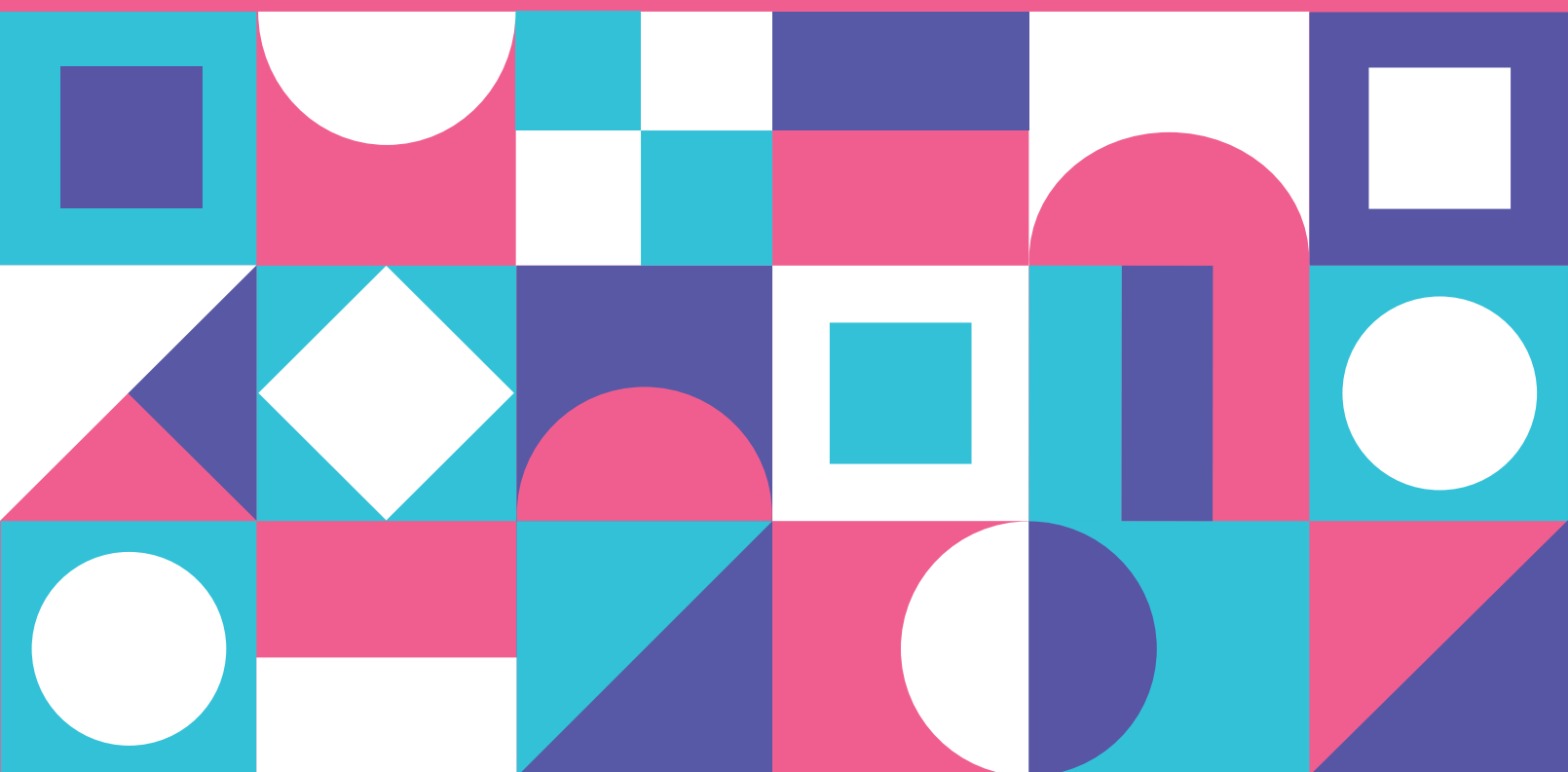


РЕФОРМА З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ:
ПЕРЕХІД ВІД ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО
УКРУПНЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА РАЙОНІВ



Рада Європи **2021**



Комітет з питань організації державної влади,
місцевого самоврядування, регіонального розвитку
та містобудування

Міністерство розвитку
громад та територій України



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

РЕФОРМА З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ПЕРЕХІД ВІД ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО УКРУПНЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА РАЙОНІВ

Посібник підготовано у співпраці з Радою Європи в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» на запит Міністерства розвитку громад та територій України адвокатом, керівницею юридичної групи Офісу підтримки реформи з децентралізації при Мінрегіоні **Вірою Козіною** за сприяння Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування та його Секретаріату.

Авторка висловлює подяку профільним підрозділам Мінрегіону, Дніпропетровської, Львівської та Полтавської обласних державних адміністрацій за сприяння в підготовці цих матеріалів.

Цей посібник висвітлює зміст, принципи та окремі правові аспекти процесів, що відбуваються в публічній сфері у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України у 2020 році, та розрахований на депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування усіх рівнів, фахівців місцевих державних адміністрацій, суддів, які розглядають відповідні спори, помічників суддів та правників, які практикують у сфері публічно-правових відносин чи цікавляться питанням реформи влади в Україні. У цій публікації частково використано матеріали посібника «Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації: посібник для суддів», виданого Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» у 2019 році. Текст доступний **тут**.

Посібник написаний з метою підвищення обізнаності фахівців різних категорій, у тому числі суддів, з питань децентралізації, яка відбувається в Україні з 2014 року. Позиція авторки базується на вивченні та узагальненні приписів законодавства та правозастосовчої практики, у тому числі судової практики Верховного Суду та Європейського суду з прав людини. Під час роботи над публікацією використано досвід впровадження реформи децентралізації в Україні. Ця інформація є вільною для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача і якщо при такому копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію.

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторки та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає офіційну позицію Ради Європи та її держав-членів.

РЕФОРМА З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПЕРЕХІД ВІД ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО УКРУПНЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА РАЙОНІВ

(посібник щодо розгляду окремих спорів, обумовлених змінами
в адміністративно-територіальному устрої України, що відбулися у 2020 році)

ЗМІСТ

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА СТАН РЕФОРМИ У 2021 РОЦІ. . . . 3

- 1.1. Реформа децентралізації влади в Україні 3
- 1.2. Добровільне об'єднання територіальних громад. 6
- 1.3. Адміністративне укрупнення територіальних громад та районів. 9
- 1.4. Формування районного рівня адміністративно-територіального устрою (укрупнення районів). 12
- Питання для самоконтролю до Розділу І. 14

РОЗДІЛ ІІ. АЛГОРИТМ ПЕРЕХОДУ ВІД ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ ДЛЯ ПУБЛІЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ 16

- Питання для самоконтролю до Розділу ІІ 22

РОЗДІЛ ІІІ. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ЗІ ЗМІНАМИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ УСТРОЇ УКРАЇНИ 24

- 3.1. Предмет позовних вимог та статус позивача: який зв'язок? 24
- 3.2. Окремо про представництво 35
- 3.3. Про строки звернення до суду 38
- Питання для самоконтролю до Розділу ІІІ. 40
- Відповіді до питань для самоконтролю. 42

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА СТАН РЕФОРМИ У 2021 РОЦІ

1.1. Реформа децентралізації влади в Україні

Реформа децентралізації влади в Україні передбачає зміну системи місцевого самоврядування, її кардинальне зміцнення на засадах децентралізації та субсидіарності, визначення територіальної основи, наділення реальними правовими, організаційними, матеріально-фінансовими важелями для здійснення органами місцевого самоврядування ключових повноважень та надання адміністративних послуг. В основу цієї реформи закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування¹ та найкращі світові практики її впровадження.

Схожі децентралізаційні процеси вже відбулись у більшості демократичних країн протягом останніх трьох десятиліть. Реформи з децентралізації впровадили Греція, Грузія, Данія, Естонія, Італія, Латвія, Польща, Португалія, Словаччина, Фінляндія, Угорщина, Чехія, Швеція.

Реформа децентралізації влади в Україні стала однією з найбільш значущих і дієвих реформ, яка отримала схвальні відгуки від Європейського Союзу, Ради Європи, багатьох держав та міжнародних партнерів.

Так, 11 лютого 2021 року Європейський Парламент більшістю голосів схвалив Доповідь щодо імплементації Україною Угоди про асоціацію з ЄС. У документі йдеться про досягнутий прогрес у сфері реформ та виконанні Угоди, а також надаються рекомендації щодо подальших напрямів співпраці. Окремо наголошено на ефективності впровадження реформи децентралізації, яку Євросоюз визначає як одну з найуспішніших в Україні та закликає завершити її шляхом широкого відкритого діалогу між органами центральної та місцевої влади².

Група послів країн «Великої сімки» (G7), до якої входять послы Великої Британії, Італії, Канади, Німеччини, Сполучених Штатів Америки, Франції, Японії, та Європейського Союзу, у своїй заяві також відзначили, що вони вітають успіх України в об'єднанні територіальних громад як приклад її потенціалу та спроможності впроваджувати реформи, необхідні не тільки

1 Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

2 Європейський Парламент визнав децентралізацію однією з найуспішніших реформ в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://www.kmu.gov.ua/news/yevropejskij-parlament-viznav-decentralizaciyu-odniyeyu-z-najuspishnishih-reform-v-ukrayini>

для ефективного врядування, а також її майбутнього процвітання й стабільності³.

Також представники міжнародних проектів і програм, які підтримують децентралізацію в Україні, у своєму листі до Голови Верховної Ради України відзначали, що високо цінують реформу децентралізації влади і значний прогрес, досягнутий у її впровадженні, зокрема, завершення процесу об'єднання територіальних громад та створення нового територіального устрою⁴.

Реформа децентралізації влади також підтримується і населенням України. Про це свідчать щорічні соціологічні дослідження з тематики реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, які були започатковані у 2015 році Радою Європи у співпраці з українською стороною^{5,6}. Так, понад 80% добре поінформованих респондентів підтримують децентралізацію, вважають її потрібною для України⁷.

Процес децентралізації в Україні розпочався у 2014 році після схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁸.

Відповідно до Концепції реформа децентралізації влади спрямована на вирішення в Україні таких проблем:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

3 Група послів країн «Великої сімки» з підтримки реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/1402536890310479872/photo/1>

4 Міжнародні партнери закликають Верховну Раду України розглянути необхідні для децентралізації законопроекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://decentralization.gov.ua/news/12793>

5 Звіт «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати п'ятої хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/2020Report_UKR_ukr_1.pdf

6 Звіт «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати третьої хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження серед жителів ОТГ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Соціологічнедослідження>

7 СОЦІОЛОГІЧНИЙ БАРОМЕТР РЕФОРМ: що думає населення про децентралізацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.slg-coe.org.ua/p21076/>

8 Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Для вирішення зазначених проблем Концепцією визначено напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Концепцією також встановлено основні завдання реформи децентралізації влади в Україні:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

1.2. Добровільне об'єднання територіальних громад

Одним із ключових етапів впровадження реформи децентралізації влади стало створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання: 5 лютого 2015 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁹, яким започатковано процес формування базового рівня місцевого самоврядування шляхом об'єднання територіальних громад.

Зазначеним Законом встановлено порядок добровільного об'єднання територіальних громад, добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, а також визначено фінансову підтримку державою об'єднаних територіальних громад.

Об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад здійснюється відповідно до Закону виключно на добровільній основі згідно з рішеннями сільських, селищних, міських рад, які приймаються з врахуванням думки територіальної громади або рішення місцевого референдуму. Водночас роль держави в процесі формування добровільно об'єднаних територіальних громад зводиться виключно до здійснення інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної та фінансової підтримки.

Разом з тим з метою формування спроможних, самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій, статтею 11 Закону передбачено затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.

Такі перспективні плани включають:

- графічну частину, яка відображає межі спроможних територіальних громад, їх потенційні адміністративні центри та всі населені пункти, що увійшли до їх складу;

9 Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

- перелік спроможних територіальних громад із зазначенням найменування територіальних громад, що входять до їх складу¹⁰.

До 2019 року перспективні плани формування територій громад Автономної Республіки Крим, області не були ключовим фактором для створення об'єднаних територіальних громад, а лише баченням органів державної влади щодо формування ефективного адміністративно-територіального устрою регіону на базовому рівні.

Тому виключно на місцеві ради відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» покладалася відповідальність за добровільний, економічно ефективний та відповідальний підхід до формування спроможних об'єднаних територіальних громад.

І тільки 5 грудня 2019 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей», яким встановлено, що об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.

У результаті застосування органами місцевого самоврядування положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» станом на вересень 2020 року відбулось формування 983 об'єднаних територіальних громад, площа територій яких покривала 41,7% території України (без врахування окупованих територій). З 983 об'єднаних територіальних громад 936 було утворено шляхом добровільного об'єднання, а 47 – шляхом приєднання до територіальних громад міст обласного значення (Табл.1)¹¹.

10 Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

11 Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування за вересень 2020 року: Презентація. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/Моніторинг_10.09.2020.pdf

Таблиця 1.

Кількість об'єднаних територіальних громад							
Область	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2018-2020 р.	Всього к-сть ОТГ за 2015-2020 роки
	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ	К-сть ТГ міст обласного значення, до яких приєдналися суміжні ТГ	
Вінницька	2	19	13	1	8	3	46
Волинська	5	10	25	10	3	1	54
Дніпропетровська	15	19	22	4	8	3	71
Донецька	3	3	3	1	1	3	13
Житомирська	9	23	13	6	3	2	56
Закарпатська	2	1	3	-	9	2	17
Запорізька	6	10	20	7	12	1	56
Івано-Франківська	3	8	12	6	7	3	39
Київська	1	1	7	4	7	4	24
Кіровоградська	2	3	8	7	7	-	27
Луганська	2	1	5	1	9	-	18
Львівська	15	7	13	5	1	-	41
Миколаївська	1	17	9	-	14	1	42
Одеська	8	3	14	3	9	2	37
Полтавська	12	6	21	5	7	2	53
Рівненська	5	13	7	6	12	2	45
Сумська	1	13	14	1	5	4	38
Тернопільська	26	10	4	7	4	3	54
Харківська	0	4	8	4	5	2	23
Херсонська	1	11	14	1	4	2	33
Хмельницька	22	4	13	5	5	3	51
Черкаська	3	3	20	27	3	1	57
Чернівецька	10	6	10	6	4	1	37
Чернігівська	5	11	21	-	11	2	50
РАЗОМ	159	206	299	117	158	47	983

Таким чином, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» став правовою основою реформування системи місцевого самоврядування на базовому рівні.

1.3. Адміністративне укрупнення територіальних громад та районів

З метою проведення місцевих виборів у 2020 році на новій територіальній основі та за умови покриття всієї території України спроможними об'єднаними територіальними громадами 16 квітня 2020 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад»¹².

Цей Закон визначив поняття адміністративного центру територіальної громади та території територіальної громади. Так, адміністративним центром територіальної громади є населений пункт (село, селище, місто), що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території територіальної громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування територіальної громади. Територія територіальної громади – нерозривна територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Також Законом надано повноваження Кабінету Міністрів України до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначати адміністративні центри та затверджувати території територіальних громад. Визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснюються на основі затверджених Кабінетом Міністрів України перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей.

Водночас передбачено, що рішення Кабінету Міністрів України про визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад подається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших місцевих виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад (підпункт 2 пункту 1 розділу I вищезазначеного Закону).

Крім того, Законом було встановлено, що у 2020 році перші місцеві вибори депутатів сільських, селищних, міських рад і відповідних сільських, селищних, міських голів територіальних громад, території яких затверджені Кабінетом Міністрів України, проводяться одночасно з черговими місце-

12 Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України № 562-IX від 16.04.2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>

ними виборами 2020 року, а вибори депутатів сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів територіальних громад, які увійшли до складу територіальних громад, території яких затверджено Кабінетом Міністрів України, не проводяться.

Отже, із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» Уряд отримав повноваження в адміністративному порядку визначити територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування базового рівня та самостійно сформувати територіальні громади в усіх областях України.

На підставі положень зазначеного Закону Кабінетом Міністрів України 12 червня 2020 року прийнято розпорядження №№ 707-р – 730-р про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад усіх областей України, відповідно до яких на території України створено 1469 територіальних громад¹³.

Прийнявши такі рішення, Кабінет Міністрів України реорганізував як територіальні громади, що не приєдналися до жодної об'єднаної територіальної громади, так і територіальні громади, які завершили передбачену Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» процедуру об'єднання.

На підставі зазначених розпоряджень Уряду Центральна виборча комісія постановою від 8 серпня 2020 року № 160 призначила перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів на 25 жовтня 2020 року (Табл. 2)¹⁴.

13 Розпорядження Кабінету Міністрів України №№ 707-р – 730-р від 12.06.2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // www.kmu.gov.ua/npasearch

14 Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року: Постанова Центральної виборчої комісії № 160 від 18.08.2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0160359-20#Text>

Таблиця 2.

Нова система адміністративно-територіального устрою				
Область	К-сть адмінтеродиниць базового рівня, затверджених розпорядженнями КМУ щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад	К-сть територіальних громад, у яких відбулися перші місцеві вибори 25 жовтня 2020 року	К-сть адміністративно територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня	К-сть районних рад, у яких відбулися перші місцеві вибори 25 жовтня 2020 року
АР Крим	-	-	10	-
Вінницька	63	63	6	6
Волинська	54	54	4	4
Дніпропетровська	86	86	7	7
Донецька	66	46	8	5
Житомирська	66	66	4	4
Закарпатська	64	64	6	6
Запорізька	67	67	5	5
Івано-Франківська	62	62	6	6
Київська	69	69	7	7
Кіровоградська	49	49	4	4
Луганська	37	26	8	4
Львівська	73	73	7	7
Миколаївська	52	52	4	4
Одеська	91	91	7	7
Полтавська	60	60	4	4
Рівненська	64	64	4	4
Сумська	51	51	5	5
Тернопільська	55	55	3	3
Харківська	56	56	7	7
Херсонська	49	49	5	5
Хмельницька	60	60	3	3
Черкаська	66	66	4	4
Чернівецька	52	52	3	3
Чернігівська	57	57	5	5
РАЗОМ	1469	1438	136	119

1.4. Формування районного рівня адміністративно-територіального устрою (укрупнення районів)

Одним з наступних етапів реалізації реформи децентралізації влади стало формування нового районного рівня адміністративно-територіального устрою України.

Відповідно до абзацу третього пункту 4 розділу II «Прикінцеві положення» вже згаданого Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад»¹⁵ Кабінету Міністрів України було доручено у тримісячний строк з дня набрання чинності Законом підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України законопроекти про ліквідацію та утворення районів.

На виконання зазначеного доручення Кабінетом Міністрів України 15 червня 2020 року було подано на розгляд Парламенту проект Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» (реєстр. № 3650)¹⁶, який розроблявся Міністерством розвитку громад та територій України на основі Методичних рекомендацій щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня¹⁷. Під час розроблення Методичних рекомендацій враховувалися норми Директиви № 1059/2003 Європейського Парламенту і Ради «Про створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS)» від 26 травня 2003 року (із змінами, внесеними директивами № 1319/2013 від 9 грудня 2013 року та № 868/2014 від 8 серпня 2014 року).

17 липня 2020 року Верховною Радою України прийнято Постанову «Про утворення та ліквідацію районів», якою було ліквідовано 490 районів та утворено нові 136 укрупнених районів у складі територій територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України¹⁸ (див. табл. 2).

15 Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України № 562-IX від 16.04.2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>

16 Проект Постанови про утворення та ліквідацію районів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69132

17 Методичних рекомендацій щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/Metod.recom_rayon_.pdf

18 Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України № 807-IX від 17.07.2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

На підставі зазначеної Постанови Верховної Ради України Центральна виборча комісія постановою від 14 серпня 2020 року № 176 призначила перші вибори депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року.

Зазначене рішення Парламенту забезпечило відповідність системи адміністративно-територіального устрою районного рівня України сучасним вимогам та європейським стандартам, сприяло визначенню обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів виконавчої влади та відповідних органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні та створило передумови для проведення на новій територіальній основі місцевих виборів у 2020 році, у тому числі і до новостворених районних рад, що стало одним із основних кроків до успішного завершення реформи децентралізації влади в Україні.

Питання для самоконтролю до Розділу I

- 1. На вирішення яких проблем спрямована реформа децентралізації влади?**
 - а) високий рівень корупції;
 - б) ріст злочинності;
 - в) погіршення якості та доступності публічних послуг.

- 2. У якій із держав відбувалися схожі з Україною децентралізаційні процеси?**
 - а) Польща;
 - б) Білорусь;
 - в) Китай.

- 3. Із прийняттям якого акта розпочалася реформа децентралізації влади в Україні?**
 - а) Закон України «Про співробітництво територіальних громад»;
 - б) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»;
 - в) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

- 4. Скільки об'єднаних територіальних громад було сформовано в результаті застосування положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»?**
 - а) 159;
 - б) 783;
 - в) 983.

- 5. У якому році відбувся перехід від добровільного до адміністративного об'єднання територіальних громад?**
 - а) 2014;
 - б) 2016;
 - в) 2020.

- 6. До повноважень якого органу державної влади належить затвердження територій територіальних громад?**
- а) Верховна Рада України;
 - б) Міністерство розвитку громад і територій України;
 - в) Кабінет Міністрів України.
- 7. Яку кількість адміністративно-територіальних одиниць базового і районного рівнів було утворено в результаті реформи децентралізації?**
- а) 1469 територіальних громад і 136 районів;
 - б) 1240 територіальних громад і 267 районів;
 - в) 983 територіальні громади і 490 районів.
- 8. На підставі якого нормативно-правового акта було сформовано районний рівень адміністративно-територіального устрою України?**
- а) Закон України «Про утворення та ліквідацію районів»;
 - б) Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення та ліквідацію районів»;
 - в) Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів».
- 9. Скільки районів було ліквідовано внаслідок реформування районного рівня адміністративно-територіального устрою України?**
- а) 136;
 - б) 490;
 - в) 1469.

РОЗДІЛ II. АЛГОРИТМ ПЕРЕХОДУ ВІД ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ ДЛЯ ПУБЛІЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У попередньому розділі зазначено, що в період із 2015-го по 2020-й роки в Україні відбувався процес добровільного об'єднання територіальних громад: жителям було надане право самостійно приймати рішення про добровільне об'єднання у єдину територіальну громаду в порядку, встановленому Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

У 2020 році Україна, враховуючи досвід, напрацьований протягом попередніх років, розпочала наступний етап реформи – формування нової територіальної основи для публічної організації влади та створення органів публічної влади на цій основі.

Ця діяльність була послідовною та складалася з кількох етапів.

№ з/п	Дата	Нормативний акт	Що відбулося
Крок 1	14.05.2020	Набрав чинності Закон України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n12	Функції із визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад передано Кабінету Міністрів України
Важливо! Це один з ключових етапів реформи. Саме з 14.05.2020 року питання формування територій територіальних громад та визначення їхніх адміністративних центрів перейшли до виключної компетенції держави			

Крок 2	12.06.2020	Прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України про визначення адміністративних центрів та територій територіальних громад областей (повна збірка посилань на офіційні тексти розпоряджень на офіційному сайті Асоціації міст України: https://auc.org.ua/novyna/opublikovano-23-rozporyadzhennya-pro-administratyvni-centry-ta-terytoriyi-terytorialnyh)	Затверджено адміністративно-територіальні межі територіальних громад в усіх областях України (громади на цій території укрупнено). Таким чином створено територіальну основу для формування органів місцевого самоврядування базового рівня (село, селище, місто) та планування діяльності територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади, інших державних органів на цьому рівні
Крок 3	17.07.2020	Прийнято постанову Верховної Ради України № 809-IX «Про утворення та ліквідацію районів» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text	Сформовано укрупнені райони, визначено їхні адміністративно-територіальні межі та склад. Таким чином створено територіальну основу для формування органів місцевого самоврядування субрегіонального рівня (район) та планування діяльності територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади, інших державних органів на цьому рівні

Крок 4	15.07.2020	Прийнято Постанову Верховної Ради України № 795-IX «Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20#Text	Призначено чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів
Крок 5	08.08.2020	Прийнято постанову Центральної виборчої комісії № 160 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0160359-20#Text	Призначено перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів на території усієї країни (крім окремих районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях)
Актуальне запитання: Чому було визначено «двоє» місцевих виборів – чергові та перші? Відповідь: Така ситуація обумовлена вимогами Виборчого кодексу України. Річ у тім, що під час визначення адміністративних центрів та територій територіальних громад областей, яке було здійснене Урядом 12.06.2020 року, частина територіальних громад, утворених внаслідок реалізації попереднього етапу реформи – добровільного об'єднання, не зазнала змін. Тобто Уряд затвердив території територіальних громад у тих самих межах, у яких вони були сформовані у процесі добровільного об'єднання. Тому вибори депутатів сільських, селищних та міських рад, а також голів відповідних рад, які відбувалися на незмінній територіальній основі, за визначенням, закріпленим у Виборчому кодексі України, були черговими. А ось на територіях, де громади було укрупнено, тобто територію яких було змінено, відбувалися перші місцеві вибори (див. ст. 3, 194, 288 ВК України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4113)			
Крок 6	14.08.2020	Прийнято постанову Центральної виборчої комісії № 176 «Про призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0176359-20#Text	Призначено перші вибори депутатів районних рад районів, утворених постановою ВРУ від 17.07.2020 №809-IX
Крок 7	25.10.2020	Виборчий кодекс України	Відбулися чергові та перші місцеві вибори на усій підконтрольній Україні території

Крок 8	14.10.2020	Набрання чинності Законом України від 17.09.2020 № 907-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (закон введений у дію з 01.01.2021 р.) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text	Бюджетне законодавство України приведено у відповідність до змін в адміністративно-територіальному устрої України
Важливо! Внаслідок змін в адміністративно-територіальному устрої України, які відбулися у 2020 році, усунуто одне з ключових порушень принципів місцевого самоврядування – усі громади базового рівня отримали рівні права. Таким чином припинено дискримінацію територіальних громад за статусом адміністративного центру такої громади, коли міста обласного значення мали повноваження відмінні від сіл, селищ та міст районного значення. Законом № 907-IX розмежовано видатки між відповідними рівнями місцевих бюджетів з урахуванням цієї новації. Згаданий Закон має велике значення для реалізації приписів абз. 4 п. 10 Розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким правонаступники районних рад районів, ліквідованих Верховною Радою України, після припинення відповідних районних рад як юридичних осіб, але не пізніше 1 липня 2021 року, зобов'язані передати у комунальну власність територіальних громад усі об'єкти спільної власності територіальних громад району, які знаходяться на території цих територіальних громад, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, встановлених Бюджетним кодексом України.			
Крок 9	06.12.2020	Введено у дію Закон України від 17.11.2020 № 1009-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text	Визначено питання публічно-владного та майнового правонаступництва органів місцевого самоврядування, сформованих на новій територіальній основі. Передбачено повноваження Уряду визначити порядок здійснення заходів щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, а також правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних державних адміністрацій, що припиняються у зв'язку зі змінами у адміністративно-територіальному устрої України

Крок 10	16.12.2020	Прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 № 1635-р «Про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-2020-%D1%80#Text	Прийнято рішення про реорганізацію районних державних адміністрацій ліквідованих районів
Крок 11	29.12.2020	Набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 № 1321 «Про затвердження Порядку здійснення заходів щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, а також правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних державних адміністрацій, що припиняються» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1321-2020-%D0%BF#Text	Визначено механізм здійснення заходів, пов'язаних з утворенням або реорганізацією райдержадміністрацій, а також правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків райдержадміністрацій, що припиняються, у зв'язку із зміною адміністративно-територіального устрою України
Крок 12	14.01.2021	Набрав чинності Закон України від 17.12.2020 № 1120-IX «Про внесення змін до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності військово-цивільних адміністрацій» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1120-20#Text	Визначено питання публічно-владного та майнового правонаступництва органів місцевого самоврядування базового та субрегіонального рівня у окремих частинах Донецької та Луганської області, де місцеві вибори не було проведено з міркувань безпеки та у яких утворено військово-цивільні адміністрації

Актуальне запитання: А до чого тут Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»?

Відповідь: Ураховуючи позитивний досвід планування просторової основи для організації публічної влади під час добровільного об'єднання територіальних громад та з метою забезпечення стабільності суспільних відносин, було прийняте рішення не змінювати базових засад такого планування та завершити визначення адміністративних центрів територіальних громад і затвердження територій територіальних громад за тими ж критеріями та на основі тієї ж методики.

А тому у пп. 1 п. 2 Розділу II «Прикінцеві положення» Закону України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» було закріплено, що визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснюються на основі затверджених Кабінетом Міністрів України перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей.

Порядок формування перспективних планів регламентується ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» на основі Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України [від 24.01.2020 № 34](#)). Режим доступу до [офіційного тексту Методики](#).

Отже, якщо предметом спору є порушення принципів чи порядку формування перспективного плану територіальної громади, то, крім перелічених у таблиці вище норм права, має аналізуватися ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методика формування спроможних територіальних громад.

У іншій частині, що стосується питань адміністративно-територіального устрою України, законодавство про добровільне об'єднання територіальних громад з травня 2020 року застосовуватись не може, оскільки з цього періоду відповідні функції перейшли до виключної компетенції держави.

Питання для самоконтролю до Розділу II

- 1. З якого моменту територіальні громади вже не могли самостійно укрупнювати свої території шляхом добровільного об'єднання?**
 - а) з 14.05.2020 року, коли набрав чинності Закон України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» і ці повноваження було надано Уряду України;
 - б) з 20.12.2019 року, коли набрав чинності Закон України від 05.12.2019 № 348-IX «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей»;
 - в) таких обмежень немає, і громади можуть приймати рішення про визначення своїх територій самостійно й зараз.

- 2. 25.10.2020 р. було призначено і чергові, і перші вибори, бо:**
 - а) частина територіальних громад не була згідна з рішенням Уряду про укрупнення;
 - б) конфігурація частини територіальних громад не змінилася внаслідок прийняття Урядом розпоряджень про визначення адміністративних центрів та територій територіальних громад, а отже, їх органи місцевого самоврядування формувались на тій же територіальній основі;
 - в) на частині територій вже було укрупнено територіальні громади внаслідок добровільного об'єднання і на них рішення Уряду про укрупнення територіальних громад не поширювалися.

- 3. Органи місцевого самоврядування базового рівня (сільські, селищні та міські) отримали однакові умови взаємовідносин із Державним бюджетом України та рівні фінансові можливості:**
 - а) у 2015 році;
 - б) з 25.10.2020 року;
 - в) з 01.01.2021 року.

4. Перші вибори призначаються у разі:

- а) реалізації процедури добровільного об'єднання територіальних громад;
- б) об'єднання територіальних громад, утворення нових адміністративно-територіальних одиниць, інших змін адміністративно-територіального устрою або змін, в результаті яких утворюється новий орган місцевого самоврядування;
- в) надходження до ЦВК відповідної пропозиції від Кабінету Міністрів України.

5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» втратив чинність?

- а) застосовується частково – визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснюються на основі затверджених Кабінету Міністрів України перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей, які розробляються за правилами, встановленими цим Законом;
- б) Так;
- в) Ні;
- г) Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів».

РОЗДІЛ III. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ЗІ ЗМІНАМИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ УСТРОЇ УКРАЇНИ

3.1. Предмет позовних вимог та статус позивача: який зв'язок?

Предметом спорів, що аналізуються у цьому посібнику, як правило, охоплюються вимоги щодо:

- 1) визнання протиправними дій певної обласної державної адміністрації (далі – ОДА) під час розроблення перспективного плану формування територій громад області, затвердженого відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України;
- 2) визнання протиправним та скасування розпорядження Уряду про затвердження перспективного плану формування територій громад області;
- 3) визнання протиправним та скасування розпорядження Уряду про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад області.

Такі позови можуть заявлятися щодо акту в цілому, але, як правило, містять вимоги щодо скасування відповідного документу в частині, що стосується окремої територіальної громади чи однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць.

За ознаками спори щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад, утворення та ліквідації окремих районів належать до категорії публічно-правових. Оскільки у них оскаржуються публічно-владні управлінські функції Парламенту, Уряду, Мінрегіону та/або обласної державної адміністрації, а спір виникає у зв'язку із виконанням або невиконанням цим органом (органами) зазначених функцій. Таким чином оскаржуються акти, дії чи бездіяльність відповідних органів як суб'єктів владних повноважень. А тому **такі спори розглядаються у порядку адміністративного судочинства.**

Однак **предмет позовних вимог** та їхнє обґрунтування **буде істотно відрізнятися, залежно від того, хто є скаржником у справі** (позивачем).

Частиною 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначено предметну юрисдикцію адміністративних

судів. Ця юрисдикція поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

- 1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження (п. 1);
- 2) спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень (п. 3);
- 3) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом (п. 5).

Почнемо з останнього підпункту наведеного вище переліку. Відповідно до ч. 1 ст. 53 КАС України у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах.

Варто зазначити, що органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) **не є уповноваженими суб'єктами, які окремим законом наділені спеціальними повноваженнями для звернення до суду по даних спорах**¹⁹. А тому користуватися п. 5 ч. 1 ст. 19 КАС України у разі визначення предмета спору та обґрунтування своїх позовних вимог відповідний ОМС не має права. Таким чином, оскаржуючи акти, дії чи бездіяльність Парламенту, Уряду чи ОДА у цих справах, ОМС можуть виступати виключно або як юридична особа, права чи законні інтереси якої порушено оскаржуваним актом (дією, бездіяльністю), або як суб'єкти владних повноважень, які вважають, що саме вони, а не Уряд, Парламент чи ОДА мають відповідні повноваження. І саме від того, у якому статусі позиціонує себе ОМС-скаржник, буде залежати, як описати та вмотивувати позовні вимоги.

Варіант перший: ОМС, що оскаржує перспективний план чи розпорядження Кабінету Міністрів України про визначення адміністративного центру та/або території відповідної територіальної громади, вважає, що оскільки на момент прийняття (внесення змін до) оскаржуваного акта він перебував у процедурі добровільного об'єднання, саме йому – відповідній раді, а не Уряду чи ОДА, належали відповідні повноваження.

¹⁹ Такі повноваження виникали б, якщо б законодавець окремо уповноважив місцеве самоврядування опікуватись цими спорами. Дуже яскраво таку ситуацію ілюструє постанова Верховного Суду від 03.06.2021 року у справі № 826/15074/17, де розглядався спір щодо повноважень Державної регуляторної служби України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, і аналізувалося питання, чи є Комісія органом, який спеціально уповноважений позиватися до інших публічних органів по даних видах публічно-правових спорів.

Таким чином, **цей спір** за своєю природою є **компетенційним** і суд має встановити, кому ж саме – органу державної влади чи органу місцевого самоврядування належало повноваження із прийняття рішення у певний момент (фактично у такому судовому процесі суд дає тлумачення законодавства, роз'яснюючи межі компетенції органів, див. постанову Верховного Суду від 17.07.2020 року у справі №826/25370/15).

Під компетенційним спором слід розуміти спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі делегованих повноважень. Особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена під час реалізації повноважень відповідача компетенція позивача (див., наприклад, постанови Великої Палати Верховного Суду від 26.02.2019 року у справі № 915/478/18, від 13.11.2019 року у справі № 826/3115/17 та постанова Верховного Суду від 04.12.2019 року у справі № 826/6228/17).

То що ж із компетенцією позивача та відповідачів у цих справах?

ОМС-позивач, обґрунтовуючи свої позовні вимоги, посиляється на Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (далі – Закон про добровільне об'єднання) та вказує судам на те, що воля територіальної громади, яку він представляє, була не врахована, або врахована лише частково.

Однак для випадків, коли часовими рамками прийняття відповідних рішень є період з 14.05.2020 року, Закон про добровільне об'єднання у цій частині вже не застосовувався. Адже з цього періоду перспективні плани формування територій громад областей та Автономної Республіки Крим приймалися Урядом на підставі пункту 7¹ розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а формування територіальних громад почало **здійснюватися у порядку, визначеному законодавством про місцеве самоврядування** поза межами процедур добровільного об'єднання територіальних громад.

Цей процес почався 16.04.2020 року, коли Законом України № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» було доповнено розділ V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новим пунктом 7¹, відповідно до якого **прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України. Згаданий Закон був введений у дію 14.05.2020 року.**

Згідно з Законом рішення Кабінету Міністрів України про визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад подається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших місцевих виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад.

Таким чином, з 14.05.2020 року затвердження територій територіальних громад було віднесено до функцій державної політики у сфері адміністративно-територіального устрою України, у зв'язку із чим повноваження у цій сфері було передано Кабінету Міністрів України.

Передача цих функцій Уряду стала наступним кроком реформи з децентралізації влади в Україні та створила умови для формування спроможних органів місцевого самоврядування усієї країни на новій територіальній основі.

Тобто на цьому етапі **волевиявлення територіальних громад щодо формування своїх територій шляхом об'єднання за принципом добровільності ураховувалося вже лише на консультаційному рівні.**

Керуючись пунктом 7¹ розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 12.06.2020 року Кабінет Міністрів України затвердив 24 розпорядження про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад в усіх областях України.

Продовжуючи реалізацію державної політики у відповідній сфері Верховна Рада України прийняла Постанову від 17.07.2020 року № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», а Центральна виборча комісія своєю постановою від 08.08.2020 року № 160 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року» призначила місцеві вибори на території всієї країни (крім окремих районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях). Водночас враховуючи, що з 14.05.2020 року повноваження стосовно затвердження територій територіальних громад було віднесене до виключної компетенції Кабінету Міністрів України, Верховна Рада України та Центральна виборча комісія, постановляючи згадані вище акти, керувалися не нормами Закону про добровільне об'єднання та локальними актами відповідних органів місцевого самоврядування, а саме рішеннями Кабінету Міністрів України.

Таким чином, вирішуючи відповідні компетенційні спори, слід звертати увагу на час прийняття оскаржуваних актів (вчинення дій) та застосовувати норми матеріального права, які визначають повноваження кожної сторони у спірних правовідносинах.

Варіант другий: ОМС оскаржує згадані вище акти чи дії органів державної влади не з огляду конфлікту компетенцій, а як звичайна юридична особа, права якої порушено. У такому випадку у своїх вимогах відповідний ОМС має чітко вказати, які саме права чи законні інтереси його, **як юридичної особи**, порушено, і у який спосіб він вбачає їх за доцільне відновити. І тут вже має бути аргументація, істотно відмінна від компетенційного спору.

Все, про що ми будемо говорити далі, стосується, власне, не тільки випадків, коли позивачем виступатиме ОМС як «звичайна» юридична особа. Відповідних правил мають дотримуватись і фізичні особи, які вважають, що рішення Парламенту, Уряду, Мінрегіону чи ОДА з питань у сфері адміністративного устрою порушують їхні права чи законні інтереси. Адже у цих випадках ключовим для позивача буде чітке формулювання обсягів прав (гарантій, інтересів), які по відношенню до нього порушив суб'єкт владних повноважень, реалізуючи свою компетенцію. Простіше кажучи, ми у цих спорах не ставимо під сумнів компетенцію суб'єкта владних повноважень, до якого позиваємося, а говоримо, що орган влади виконав свої повноваження «неправильно», чим спричинив нам шкоду (чи може спричинити її у майбутньому).

Де про це написано? Частиною 2 ст. 55 Конституції України передбачено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Відповідно до ст. 4 КАС України **позивач** – особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду.

При цьому ч. 1 ст. 5 КАС України визначено, що 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, і просити про їх захист шляхом:

- 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

- б) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини та стягнення з відповідача суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Виходячи зі змісту зазначеної норми процесуального закону, передумовою звернення до суду **є суб'єктивне переконання особи** (позивача) у порушенні її прав суб'єктом владних повноважень у конкретних публічно – правових відносинах. Тобто переконання у тому, що її суб'єктивне право у певних правовідносинах **не може бути реалізованим належним чином, або на неї оскаржуваним рішенням протиправно покладено певний обов'язок**.

Такий висновок повністю узгоджується із нормами ч. 1 ст. 2 КАС України, в силу яких, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

У справі за конституційним поданням щодо офіційного тлумачення окремих положень ч. 1 ст. 4 ЦПК України (справа про охоронюваний законом інтерес) Конституційний Суд у рішенні від 01.12.2004 року № 18-рп/2004 зазначив:

«поняття охоронюваний законом інтерес, який вживається в ряді законів, у логічно-смысловому зв'язку з поняттям права (інтерес у вузькому розумінні цього слова), який розуміє як правовий феномен, що:

- а) виходить за межі змісту суб'єктивного права;
- б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони;
- в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб;
- г) не може суперечити Конституції і законам, суспільним інтересам, загально визнаним принципам права;
- д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом;

- є) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом.

Охоронюваний законом інтерес регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб'єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним.

Поняття охоронюваний законом інтерес у всіх випадках вживання його у законах України у логічно-смісловому зв'язку з поняттям права має один і той же зміст».

Також Конституційний Суд, вирішуючи питання, порушені в конституційному зверненні і конституційному поданні щодо тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України, в рішенні від 14.12.2011 року № 19-рп/2011 зазначив, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України). Для здійснення такої діяльності органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи наділені публічною владою, тобто мають реальну можливість на підставі повноважень, встановлених Конституцією і законами, приймати рішення чи вчиняти певні дії. Особа, стосовно якої суб'єкт владних повноважень прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність, має право на захист.

Статтею 160 КАС України визначені вимоги до позовної заяви, серед яких, зокрема, передбачений обов'язок позивача зазначити:

- у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача;
- у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт;

З огляду на те, що тягар доведення правомірності прийнятого рішення, що оскаржується в судовому провадженні, покладений саме на суб'єкта владних повноважень, єдиним обов'язком позивача в частині доказування є підтвердження факту порушення його прав, свобод чи законних інтересів внаслідок прийняття оскаржуваного рішення відповідачем.

Частиною 2 ст. 6 КАС України визначено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Згідно з практикою Європейського суду з прав людини для того, щоб мати можливість звернутися за захистом до суду, **особа має довести, що вона є жертвою порушення прав**. Щоб претендувати на статус жертви

такого порушення, оспорюваний захід має безпосередньо зашкодити особі (рішення Аксу проти Туреччини [Aksu v. Turkey] пункт 50; Берден [Burden v. The United Kingdom] пункт 33; Тенасе проти Молдови [Tnase v. Moldova]).

Тобто обов'язковою умовою надання правового захисту судом є наявність відповідного порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод або інтересів особи на момент її звернення до суду. **Порушення має бути реальним, стосуватися (зачіпати) зазвичай індивідуально виражених права чи інтересів особи, яка стверджує про їх порушення.**

Встановлення факту наявності порушення права, свободи чи інтересу особи, яка звертається до суду за їх захистом, є обов'язковим під час судового розгляду.

Відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, встановлюється при розгляді справи по суті, і є підставою для прийняття судом рішення про відмову в позові.

Звідси висновок, що під час розгляду кожної справи суд повинен встановити, чи має місце порушення прав позивача, адже без цього не можна виконати завдання судочинства. Якщо під час розгляду справи не встановлено факту порушення прав чи інтересів позивача, то навіть у разі якщо рішення суб'єкта владних повноважень є протиправними, підстави для задоволення позову та їх скасування відсутні. Тобто, звернення до суду є способом захисту порушених суб'єктивних прав, а не способом відновлення законності та правопорядку в публічних правовідносинах.

Згідно з позицією Верховного Суду, яка висловлена у постанові від 24.10.2018 року в справі № 731/216/17, під підставою адміністративного позову слід розуміти обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, доводить факт порушення своїх прав, або ймовірність порушення нормативним актом прав у майбутньому (п. 65 постанови).

Відповідно до вимог ч. 4 ст. 161 КАС України позивач зобов'язаний додати до позовної заяви всі наявні в нього докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги.

Водночас незалежно від підстав позову, визначених позивачем, адміністративні суди перевіряють коло обставин, що можуть слугувати підставами позову, з одного боку – для встановлення обов'язку вчинити певну дію (наявності права на прийняття рішення), з іншого – на доведення правової заінтересованості особи у виконанні цього обов'язку саме на її користь.

Таким чином, адміністративне судочинство спрямоване на захист саме порушених прав осіб у сфері публічно-правових відносин. Тобто, для задоволення позову адміністративний суд повинен встановити, що у зв'язку

з прийняттям рішення, дією або бездіяльністю суб'єктом владних повноважень порушуються права позивача. При цьому позивач на власний розсуд визначає чи порушені його права рішеннями, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Проте право на звернення до адміністративного суду з позовом не завжди співпадає з правом на судовий захист, яке закріплено у ст. 5 КАС України. Саме по собі звернення до адміністративного суду за захистом ще не означає, що суд зобов'язаний надати такий захист. Адже для того, щоб було надано судовий захист суд повинен встановити, що особа дійсно має право, свободу та інтерес, про захист яких вона просить і це право, свобода чи інтерес порушені відповідачем у публічно-правових відносинах.

Відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, встановлюється під час розгляду справи по суті та є підставою для прийняття судом рішення про відмову в позові.

Важливо!

Ще один цікавий нюанс, на який суди перших інстанцій не завжди звертають увагу, стосується того, який саме ОМС може виступати позивачем у даних категоріях справ.

Згідно з пп. 4 п. «а» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо звернення 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.

Депутат місцевої ради чи народний депутат – позивач?

Наразі доволі розповсюдженою є практика звернення депутатів місцевих рад або навіть народних депутатів України із позовами про визнання протиправними та скасування рішень органів місцевого самоврядування. Але чи будуть такі особи належними позивачами у даній категорії спорів?

Згідно зі ст. 43 КАС України здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правосдатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого само-

врядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень (ч. 2 ст. 46 КАС України).

Як вже згадувалося вище, відповідно до ч. 1 ст. 53 КАС України у випадках, встановлених законом, державні органи, органи місцевого самоврядування та фізичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах. Але при цьому вони **повинні надати адміністративному суду документи та інші докази, які підтверджують наявність визначених законом підстав для звернення до суду в інтересах інших осіб.**

Згідно з ч. 1 і 2 ст. 15 Закону України від 11.07.2002 року № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад»²⁰ депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу у разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності **має право вимагати припинення порушень, а в необхідних випадках звернутися до відповідних місцевих органів** виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також **до правоохоронних і контролюючих органів** та їх керівників з вимогою вжити заходів щодо припинення порушень законності. У разі виявлення порушення законності депутат місцевої ради **має право на депутатське звернення** до керівників відповідних правоохоронних чи контролюючих органів, які відносяться до виконавчої влади. В той час, коли суди належать до іншої гілки влади (ст. 6 Конституції України), **депутати місцевих рад не наділені правом звертатися до органів судової влади саме у статусі депутата.**

20 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

Аналогічно, відповідно до ч. 5 ст. 17 Закону України від 17.11.1992 року № 2790-XII «Про статус народного депутата України»²¹ народний депутат як представник державної влади у разі порушення прав, свобод і інтересів людини та громадянина, що охороняються законом, та інших порушень законності **має право на місці вимагати негайного припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів** державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій припинити такі порушення. У разі порушення законності народний депутат може звернутися з депутатським зверненням до відповідних посадових осіб правоохоронних органів чи органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у відповідній галузі.

Посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій, а також працівники правоохоронних органів, до яких звернуто вимогу народного депутата про припинення порушення законності, **зобов'язані негайно вжити заходів щодо усунення порушення, а за необхідності** – притягнути винних до відповідальності з наступним інформуванням про це народного депутата. У разі невжиття заходів щодо усунення порушення посадові особи несуть дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність у встановленому законом порядку.

Отже, депутати місцевих рад та народні депутати України не наділені індивідуальною адміністративною процесуальною дієздатністю з питань щодо оскарження у судовому порядку рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності органів публічної влади та/або їхніх посадових осіб, крім випадків, коли порушено їхні права саме як депутата (наприклад, недопуск до голосування, ненадання слова для виступу тощо).

3.2. Окремо про представництво

Згідно з ч. 1 ст. 55 КАС України сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника.

Представником у суді може бути адвокат або законний представник.

У справах незначної складності та в інших випадках, визначених цим Кодексом, представником може бути фізична особа, яка відповідно до ч. 2 ст. 43 цього Кодексу має адміністративну процесуальну дієздатність.

Суд також може вирішити питання про посвідчення довіреності фізичної особи. У разі задоволення заявленого клопотання щодо посвідчення довіреності фізичної особи на ведення справи, що розглядається, суд без виходу до нарадчої кімнати постановляє ухвалу, яка заноситься секретарем судового засідання до протоколу судового засідання, а сама довіреність або засвідчена підписом судді копія з неї приєднується до справи.

Повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або ордером, виданим відповідно до Закону України від 05.07.2012 року № 5076-VI «Про адвокатуру і адвокатську діяльність»²².

Згідно з позицією Верховного Суду у справі № 9901/736/18 **ордер є самостійним документом, що підтверджує повноваження адвоката**. Надання договору про правову допомогу, його копії або витягу разом із ордером згідно з чинною редакцією КАС України не вимагається. Про обмеження повноважень адвоката зазначається на зворотній стороні ордеру, відповідно, у разі відсутності обмежень, право підписання та подання позову до суду в інтересах клієнта підтверджується лише ордером.

Специфічним та вкрай важливим для даної категорії справ буде питання про те, що частина органів місцевого самоврядування, від імені яких подавалися відповідні позови, на момент подання позовної заяви або під час розгляду справи вже втратила відповідні повноваження. При цьому, на відміну від справ, з якими до цього часу звикли працювати суди, відповідний орган місцевого самоврядування міг втратити адміністративну процесуальну правоздатність як позивач, залишаючись юридичною особою. Це пов'язано із тим, що ОМС в Україні, утворені у статусі юридичних осіб, мають дуалістичну природу. Вони діють одночасно і у статусі представницьких (ради) чи виконавчих (виконкоми, інші виконавчі органи) органів місцевого самоврядування, і як юридичні особи публічного права-бюджетні установи. Ці повноваження регламентуються різними нормами, і у окремих

²² <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>

визначених законом випадках, публічно-владне правонаступництво таких органів може не співпадати у частині із господарсько-майновим.

Саме так сталося під час реорганізації органів місцевого самоврядування, обумовленій змінами у адміністративно-територіальному устрої України, коли з метою забезпечення стабільності суспільних відносин законодавець передбачив розрив у часі між переходом до ОМС, сформованого на новій територіальній основі, публічно-владного правонаступництва від ОМС розформованих територіальних громад у строки, що відрізняються від переходу до нього ж майнових прав та зобов'язань ОМС розформованих територіальних громад. Це обумовлене тим, що для «передачі» майнових прав та обов'язків від однієї юридичної особи до іншої потрібен час – у процесі реорганізації мають бути виконані певні процедури, передбачені податковим, бюджетним та бухгалтерським законодавством. Але фізичні та юридичні особи, громадські формування та інші суб'єкти на відповідних територіях мають бути максимально убезпечені від потрясінь, обумовлених цими змінами. Отже, повинна бути забезпечена безперервність публічної влади при трансформації відповідних органів.

Для цього Розділ V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було доповнено новим п. 6-1²³, яким встановлено, що:

Зміст норми	№ підпункту
у день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною територіальною громадою, територія якої затверджена Кабінетом Міністрів України (далі - сформована територіальна громада), припиняються повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, територія яких включена до території сформованої територіальної громади (далі - розформовані територіальні громади)	1
після припинення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних розформованими територіальними громадами (далі - ради, що припиняються), їхні виконавчі комітети продовжують здійснювати свої повноваження до затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною сформованою територіальною громадою (далі - новообрана рада), персонального складу її виконавчого комітету. Протягом зазначеного строку сільський, селищний, міський голова, обраний сформованою територіальною громадою, очолює такі виконавчі комітети та входить до їх персонального складу	2

23 Доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» набрали чинності 06.12.2020 року, з моменту введення у дію Закону України від 17.11.2020 р. № 1009-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>

після припинення повноважень сільського голови, який одноособово виконував функції виконавчого органу ради, що припиняється, відповідні функції одноособово виконує сільський, селищний, міський голова, обраний сформованою територіальною громадою, з дня набуття ним повноважень до затвердження новообраною радою персонального складу її виконавчого комітету	3
сформована територіальна громада є правонаступником усього майна, прав та обов'язків розформованої територіальної громади з урахуванням особливостей, визначених підпунктами 5 і 6 цього пункту	4
не пізніше завершення другої сесії новообраної ради у порядку, визначеному цим пунктом, починається реорганізація відповідних юридичних осіб - сільських, селищних, міських рад, обраних розформованими територіальними громадами та розміщених поза адміністративним центром сформованої територіальної громади, шляхом їх приєднання до юридичної особи - сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі сформованої територіальної громади. Після завершення реорганізації відповідні сільські, селищні, міські ради припиняються як юридичні особи з урахуванням особливостей, визначених цим пунктом	8
юридична особа - сільська, селищна, міська рада, розміщена в адміністративному центрі сформованої територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків усіх юридичних осіб - сільських, селищних, міських рад, обраних розформованими територіальними громадами, з дня набуття повноважень новообраною радою	9
з дня затвердження новообраною радою персонального складу її виконавчого комітету починається реорганізація відповідних юридичних осіб - виконавчих комітетів рад, що припиняються, шляхом їх приєднання до юридичної особи - виконавчого комітету новообраної ради. Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи - виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад припиняються у порядку, визначеному цим пунктом	10
юридична особа - виконавчий комітет новообраної ради є правонаступником прав та обов'язків юридичних осіб - виконавчих комітетів рад, що припиняються, з дня затвердження новообраною радою персонального складу її виконавчого комітету	11

З наведеного очевидно, що навіть якщо рада чи виконавчий орган, від імені якого було подано позовну заяву, ще існує у Єдиному державному реєстрі як юридична особа, він вже не має повної адміністративної дієздатності і приймати рішення, які можуть мати для цього позивача відповідні наслідки по справі, за нього може його правонаступник.

Це, наприклад, стосується випадків, коли позивачем про скасування розпорядження ОДА або Уряду виступала сільська рада, що була розташована на території вже розформованої територіальної громади. Якщо її правонаступник – сільська, селищна чи міська рада сформованої (укрупненої)

територіальної громади вбачає за доцільне відкликати позов, змінити позовні вимоги, припинити повноваження адвоката чи представника, залученого її попередником, надати йому інші вказівки (про відкликання позову) чи скористатися іншими правами, якими закон наділяє позивача, вона може це зробити.

Важливо! До моменту припинення юридичної особи-позивача у ЄДР суд не задовольнить ваше клопотання про заміну сторони. Однак ОМС- правонаступник має усі підстави діяти від імені юридичної особи-позивача, права та обов'язки якого перейшли до нього у порядку, визначеному п. 6-1 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, наприклад, було зроблено правонаступниками у справах № 640/12475/20, 640/13958/20, 640/14406/20.

3.3. Про строки звернення до суду

Частиною 2 ст. 122 КАС України встановлено строки для звернення до адміністративного суду:

- 1) 6 місяців з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів за захистом прав, свобод та інтересів особи – для осіб, які не є суб'єктами владних повноважень;
- 2) 3 місяці з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог – якщо позивачем виступає суб'єкт владних повноважень.

При вирішенні питання про поновлення строку звернення до суду доречно посилатися на таке:

Статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачено право кожного на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом.

У рішенні від 03.04.2008 року у справі «Пономарьов проти України», Європейський суд з прав людини зробив висновок про те, що правова система багатьох країн-членів передбачає можливість продовження строків, якщо для цього є обґрунтовані підстави. Разом з тим якщо строк на ординарне апеляційне оскарження поновлений зі впливом значного періоду часу та за підстав, які не видаються переконливими, таке рішення **може порушити принцип юридичної визначеності**. Суд визнає, що вирішення питання щодо поновлення строку на оскарження перебуває в межах дискреційних

повноважень національних судів, однак, такі повноваження не є необмеженими, тому від судів вимагається вказувати підстави для поновлення строку. Проте навіть тоді можливість поновлення не буде необмеженою, оскільки сторони в розумні інтервали часу мають вживати заходів, щоб дізнатись про стан відомого їм судового провадження. У кожній справі національні суди мають перевіряти, чи підстави для поновлення строків для оскарження виправдовують втручання у принцип *resjudicata* (принцип юридичної визначеності).

У рішенні Європейського суду з прав людини від 18.11.2010 року у справі «Мушта проти України» зазначено: «право на суд, одним з аспектів якого є право на доступ до суду, не є абсолютним, воно за своїм змістом може підлягати обмеженням, особливо щодо умов прийнятності скарги на рішення. Однак, такі обмеження не можуть обмежувати реалізацію цього права у такий спосіб або до такої міри, щоб саму суть права було порушено. Ці обмеження повинні переслідувати легітимну мету та має бути розумний ступінь пропорційності між використаними засобами та поставленими цілями. Норми, які регламентують строки подання скарг, безумовно, передбачаються для забезпечення належного відправлення правосуддя і дотримання принципу юридичної визначеності, а їх застосування має відповідати принципу юридичної визначеності та не перешкоджати сторонам використовувати наявні засоби; зацікавлені особи повинні розраховувати на те, що ці норми будуть застосовані».

Принцип рівності сторін є одним зі складників ширшої концепції справедливого судового розгляду та передбачає забезпечення балансу інтересів між суспільними потребами та інтересами особи (*Kress v. France*), [GC], № 39594/98, п. 72, ECHR 2001-VI; «Ф.С.Б. проти Італії» (*F.C.B. v. Italy*) від 28 серпня 1991 року, Серія А № 208-B, п. 33; «Т. проти Італії» (*T. v. Italy*) від 12 жовтня 1992 року, Серія А № 245-C, п. 26; та «Кайя проти Австрії» (*Kaya v. Austria*), № 54698/00, п. 28, від 8 червня 2006 року, «*Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*» від 27 жовтня 1993 року, п. 33, та «*Ankerl v. Switzerland*» від 23 жовтня 1996 року, п. 38).

Питання для самоконтролю до Розділу III

- 1. Якщо орган місцевого самоврядування оскаржує рішення акту Уряду чи ОДА з огляду на те, що не ураховане рішення місцевої ради, це буде:**
 - а) спір про право;
 - б) компетенційний спір;
 - в) спір, що не підлягає розгляду адміністративним судом.

- 2. У справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень позивач – юридична або фізична особа, зобов'язаний довести:**
 - а) відомості про застосування оскаржуваного акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт;
 - б) обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю його прав, свобод чи законних інтересів;
 - в) нічого не потрібно – правомірність свого акта обґрунтовує відповідач, як суб'єкт владних повноважень.

- 3. Не встановлення того факту, що оскаржуване рішення порушує права чи законні інтереси позивача, є підставою для:**
 - а) повернення позовної заяви;
 - б) покладення обов'язку подати додаткові докази ствердженого порушення;
 - в) відмови у задоволенні позову.

- 4. ОМС-правонаступник ради-позивача, яка знаходилася на території розформованої територіальної громади:**
 - а) може відкликати позов;
 - б) може відкликати адвоката, договір з яким було укладено радою розформованої територіальної громади;
 - в) користується усіма правами позивача, наданими КАС України.

- 5. правонаступництво у відповідних категоріях справ переходить до ОМС, розташованого у адміністративному центрі територіальної громади, затвердженої на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України, з моменту:**
- а) набуття повноважень відповідним органом;
 - б) з моменту внесення до ЄДР інформації про припинення юридичної особи, правонаступником якої він став;
 - в) з моменту затвердження передавального акта.
- 6. Якщо ОМС- правонаступник надає адвокату, з яким рада, розташована на території розформованої територіальної громади, уклала договір правничої допомоги, дає адвокату нові доручення, у т.ч. на відкликання позовної заяви, адвокат:**
- а) зобов'язаний виконати доручення правонаступника як свого клієнта або відмовитись від надання правничої допомоги, на умовах, визначених договором;
 - б) виконує доручення правонаступника, навіть якщо не згідний з ним;
 - в) не виконує доручення правонаступника – у нього є інший клієнт (рада, що була розташована на території розформованої територіальної громади).

Відповіді до питань для самоконтролю

Відповіді до питань для самоконтролю Розділу I:

- 1) в
- 2) а
- 3) б
- 4) в
- 5) в
- 6) в
- 7) а
- 8) в
- 9) б

Відповіді до питань для самоконтролю Розділу II:

- 1) а
- 2) б
- 3) в
- 4) б
- 5) б

Відповіді до питань для самоконтролю Розділу III:

- 1) б
- 2) б
- 3) а, в
- 4) в
- 5) а
- 6) а



ДІЗНАТИСЯ БІЛЬШЕ:

- Програма Ради Європи

«Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»

- Центр експертизи доброго врядування Ради Європи

www.coe.int

Рада Європи є провідною правозахисною організацією континенту. До її складу входять 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції в державах-членах.