

**ПОСТАНОВА**

**Іменем України**

24 жовтня 2018 року

Київ

справа №731/216/17

провадження №К/9901/20602/18

**Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду**:

головуючого - Смоковича М. І.,

суддів: Білоуса О. В., Стрелець Т. Г.,

розглянув у попередньому судовому засіданні у касаційній інстанції адміністративну справу

**за позовом** ОСОБА\_1 до Варвинської селищної ради Варвинського району Чернігівської області про визнання незаконними та скасування рішень, провадження по якій відкрито

**за касаційною скаргою**ОСОБА\_1 на постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 07 вересня 2017 року, прийняту у складі колегії суддів: головуючого - Грибан І. О., суддів: Беспалова   О.   О., Парінова А. Б.

**І. Суть спору**

**1.** У травні 2017 року ОСОБА\_1 звернувся до суду з адміністративним позовом до Варвинської селищної ради Варвинського району Чернігівської області (далі - Варвинська селищна рада) про визнання незаконними та скасування рішення Варвинської селищної ради від 20 квітня 2017 року "Про схвалення проекту рішення "Про добровільне об'єднання територіальних громад", рішення від 28 квітня 2017 року "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

**2.** В обґрунтування позову зазначає, що він є депутатом Варвинської селищної ради, головою громадського об'єднання та членом територіальної громади смт.   Варва. Крім того позивач був ініціатором об'єднання територіальних громад. При цьому його ініціатива про об'єднання передбачала об'єднання всіх населених пунктів Варвинського району в одну об'єднану громаду.

**2.1.** Позивач вказує, що був присутній на першому громадському обговоренні з приводу ініціативи та входив у робочу групу. Однак, після того як до об'єднання зголосились лише дві громади окрім смт. Варви, вважав що це є недоцільним та постійно наголошував на порушеннях законодавства щодо порядку об'єднання.

**2.2.** Позивач стверджує, що під час прийняття Варвинською селищною радою рішення від 20 квітня 2017 року "Про схвалення проекту рішення "Про добровільне об'єднання територіальних громад" та рішення від 28 квітня 2017 року "Про добровільне об'єднання територіальних громад" відповідачем не було проведено громадські обговорення відповідно до Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад, затвердженого рішенням Варвинської селищної ради № 9-6/15 від 15 жовтня 2015 року, а також порушено порядок скликання сесій ради та їх не оприлюднення, як це передбачено Регламентом роботи Варвинської селищної ради, [Законом України "Про місцеве самоврядування"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_10_11/pravo1/Z970280.html?pravo=1) та [Законом України "Про доступ до публічної інформації"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2015_04_09/pravo1/T112939.html?pravo=1).

**2.3.** Вважаючи, що відповідачем порушено порядок прийняття рішення від 20 квітня 2017 року "Про схвалення проекту рішення "Про добровільне об'єднання територіальних громад" та рішення від 28 квітня 2017 року "Про добровільне об'єднання територіальних громад", ОСОБА\_1 звернувсь до суду з вимогою про їх скасування.

**ІІ. Встановлені судами фактичні обставини справи**

**3.** Рішенням Варвинської селищної ради від 15 жовтня 2015 року № 9-61/15 затверджено Порядок проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад. Вказаний Порядок визначає механізм проведення громадських обговорень та основні вимоги до його організації та розгляду узагальнених пропозицій (зауважень) під час розгляду питань про добровільне об'єднання територіальних громад відповідно до   [Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1). Відповідно до пункту 3 цього Порядку організатори громадського обговорення самостійно визначають форми його проведення (конференція, форум, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі) виходячи з необхідності залучення якомога більшої кількості заінтересованих учасників та власних організаційних можливостей. Рішення про проведення громадського обговорення приймається його організатором з урахуванням вимог, установлених   [Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1) і повинно містити питання, що виносяться на громадське обговорення, строк його проведення та імена відповідальних осіб. Пунктом 6 Порядку визначено, що пропозиції (зауваження) учасників громадського обговорення подаються у письмовій чи усній формі, надсилаються електронною поштою із зазначенням прізвища, імені, по батькові та адреси особи, яка їх подає. Пропозиції (зауваження) реєструються організатором громадського обговорення. Організатор громадського обговорення протягом 2 днів після закінчення строку подання пропозицій (зауважень) узагальнює їх та готує звіт, у якому зазначаються найменування організатора, зміст питання, що виноситься на обговорення, інформація про осіб, які взяли участь в обговорення порушеного питання, а також узагальнений аналіз пропозицій (зауважень), що надійшли під час проведення громадського обговорення.

**4.** Відповідно до рішення відповідача від 18 листопада 2015 року визнано повноваження обраних та зареєстрованих депутатів Варвинської селищної ради, до складу яких увійшов ОСОБА\_1

**5.** На 24 сесії 7 скликання Варвинської селищної ради прийнято рішення № 3-24/17 від 18 січня 2017 року "Про створення робочої групи з підготовки проекту рішення про ініціювання утворення об'єднаної територіальної громади з центром в смт.Варва". Пунктом 2 цього рішення затверджено персональний склад робочої групи, до складу якої увійшов позивач.

**6.** 22 лютого 2017 року робоча група провела засідання, на якому вирішила рекомендувати депутатам селищної ради підготувати депутатське звернення до Варвинської селищної ради про ініціювання добровільного об'єднання територіальної громади з центром в смт. Варва відповідно до Перспективного плану; селищній раді розмістити в районній газеті "Слово Варвинщини" оголошення про проведення громадських обговорень 28 лютого о 17-00; рекомендувати селищному голові провести 01 березня 2017 року позачергову сесію селищної ради по питанню утворення об'єднаної територіальної громади з центром в смт. Варва.

**7.** Цього ж дня відповідно до [статті 5 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_30/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1#30), шляхом надсилання депутатського звернення більш як третиною депутатів селищної ради ініційовано добровільне об'єднання територіальних громад всіх територіальних громад Варвинського району у Варвинську об'єднану територіальну громаду з центром в смт. Варва.

**8.** Розпорядженням Варвинської селищної ради № 14 від 23 лютого 2017 року "Про вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення" вирішено провести громадське обговорення щодо можливого добровільного об'єднання територіальних громад протягом 30 днів з дня прийняття цього розпорядження; включити до порядку денного 27 позачергової сесії 7 скликання селищної ради питання про добровільне об'єднання територіальних громад (всіх населених пунктів Варвинського району) у Варвинську територіальну громаду з центром у смт. Варва.

**9.** У 8 номері газети "Слово Варвинщини" від 25 лютого 2017 року було розміщено оголошення "Слухання з питань об'єднання громад", згідно з яким 28 лютого 2017 року о 17:00 годині в районному будинку культури смт. Варва відбудуться громадські слухання з питання створення об'єднаної територіальної громади.

**10.** Так, 28 лютого 2017 року у приміщенні районному будинку культури смт. Варва о 17:00 годині проведено громадські слухання щодо обговорення ініціативи добровільного об'єднання територіальних громад у Варвинську селищну територіальну громаду з центром в смт. Варва. Згідно з протоколом громадських слухань до зали засідань і на момент голосування в залі було зафіксовано 179 осіб, які наділені правом голосу. Після обрання головуючим Саверської-Лихошви В. В. та секретарем Дейнеки Т. О., затвердження порядку денного, обговорювалась ініціатива депутатів Варвинської селищної ради щодо добровільного об'єднання територіальних громад, яка полягала у об'єднанні всіх територіальних громад Варвинського району в одну об'єднану територіальну громаду з центром в смт. Варва. Відповідно до результатів слухань ухвалили підтримати ініціативу про об'єднання всіх територіальних громад Варвинського району у Варвинську територіальну громаду з центром в смт. Варва. Крім того рішення щодо надання пропозиції на наступну сесію селищної ради для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання зазначених територіальних громад прийнято одноголосно.

**11.** Звіт про проведення громадських слухань оприлюднено на офіційному сайті Варвинської селищної ради 01 березня 2017 року.

**12.** 28 лютого 2017 року селищним головою видано розпорядження № 17 "Про скликання позачергової двадцять сьомої сесії Варвинської селищної ради сьомого скликання" на 01 березня 2017 року о 16:00, в залі засідань селищної ради зокрема з питання надання згоди на добровільне об'єднання громад.

**13.** Депутати Варвинської селищної ради були повідомлені про скликання позачергової сесії на 01 березня 2017 року шляхом надсилання повідомлень на електронну адресу та засобами телефонного зв'язку. Порядок денний та проекти рішень були надіслані депутатам на електронні адреси. Відповідно до пояснень позивача, він не має електронної адреси, однак проект рішення отримав у паперовій формі у день голосування.

**14.** 01 березня 2017 року Варвинська селищна рада прийняла рішення №1-27/17 "Про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника до спільної робочої групи".

**15.** Позивач прибув на сесію ради, однак, за вказане рішення не голосував.

**16.** Відповідно до витягу із протоколу засідання 27 позачергової сесії Варвинської селищної ради 7 скликання була заслуховувана інформація голови постійної комісії про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника до спільної робочої групи. Зауважень, пропозицій та доповнень до проекту рішення не надійшло.

**17.** 30 березня 2017 року Варвинський селищний голова, Калиновицький сільський голова, Леляківський сільський голова уклали угоду про спільні подальші дії, направлені на спільний соціально-економічний та культурний розвиток громад, в якій визначили пріоритетні завдання для об'єднаної громади та зобов'язались утворити спільну робочу групу для обговорення перспективних напрямів діяльності в процесі об'єднання територіальних громад, включивши до неї голів територіальних громад.

**18.** Згідно з розпорядженням Варвинського селищного голови від 04 квітня 2017 року утворено спільну робочу групу з підготовки проектів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

**19.** Відповідно до протоколу № 2 засідання робочої групи з підготовки проекту рішення про ініціювання утворення об'єднаної територіальної громади з центром в смт. Варва від 10 квітня 2017 року, до якої входила робоча група з підготовки проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад було підтримано проект рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад та план організаційних заходів по їх реалізації, рекомендовано Калиновицькому та Леляківському сільським головам протягом 11-12 квітня 2017 року провести громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультації з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого винести питання про його схвалення на розгляд сільських рад 13-14 квітня 2017 року. Разом з цим рекомендовано Варвинському селищному голові направити до районної газети "Слово Варвинщини" оголошення про проведення 18 квітня 2017 року громадських обговорень (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) підготовленої спільною робочою групою проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Крім того скликано позачергову сесію селищної ради 20 квітня 2017 року з приводу питання щодо схвалення проекту рішення "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

**20.** 14 квітня 2017 року Варвинським селищним головою видано розпорядження № 41, яким зобов'язано провести громадське обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад протягом 10 днів з дня прийняття цього розпорядження. Згідно з цим розпорядженням включено до порядку денного 30 позачергової сесії 7 скликання селищної ради питання про схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання територіальних громад села Воскресенське, селища міського типу Варва Варвинської селищної ради, сіл Калиновиця, Григорівщина, Булавівщина, Сіряківщина Калиновицької сільської ради, села Леляки, села Саверське Леляківської сільської ради у Варвинську територіальну громаду з центром у смт. Варва

**21.** 15 квітня 2017 року у 15-му номері газети "Слово Варвинщини" вийшло оголошення "Громадські слухання", в якому повідомлялось, що 18 квітня 2017 року о 17:00, в малому залі районного будинку культури відбудуться громадські слухання щодо обговорення підготовленого спільною робочою групою проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Запрошено усіх небайдужих взяти участь у обговоренні проекту про ініціювання утворення територіальної громади з центром у смт. Варва та плану організаційних заходів з його реалізації.

**22.** Відповідно до протоколу громадських слухань смт. Варва щодо обговорення ініціативи добровільного об'єднання територіальних громад у Варвинську селищну територіальну громаду з центром в смт. Варва, громадське слухання проходило в малому залі районного будинку культури смт. Варва о 17:00, в залі засідань були присутні 21 особа, з яких наділено правом голосу 21. За результатами обговорення вирішили об'єднатись територіальною громадою з запропонованими територіальними громадами, доручити селищному голові звернутись до ОДА з пропозицією звернутись до ЦВК, затвердити план організаційних заходів.

**23.** Звіт про проведення громадського обговорення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад від 19 квітня 2017 року підписано секретарем Варвинської селищної ради Т.О.Дейнекою. Відповідно до звіту на громадське слухання виносилось питання з приводу обговорення проекту рішення "Про добровільне об'єднання територіальних громад села Воскресенське, смт.Варва, сіл Калиновиця, Григорівщина, Булавівщина, Сіряківщина Калиновицької сільської ради, села Леляки, селища Саверське Леляківської сільської ради у Варвинську територіальну громаду з центром у смт.Варва". Звіт про проведення громадських слухань оприлюднено на офіційному сайті Варвинської селищної ради 19 квітня 2017 року.

**24.** Так, 18 квітня 2017 року селищним головою видано розпорядження № 43 про скликання позачергової тридцятої сесії Варвинської селищної ради сьомого скликання на 20 квітня 2017 року о 14:00, в залі засідань селищної ради, зокрема з питання схвалення проекту рішення "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

**25.** У відповідності до протоколу засідання тридцятої позачергової сесії Варвинської селищної ради сьомого скликання від 20 квітня 2017 року на розгляд виносилось питання про схвалення проекту рішення "Про добровільне об'єднання територіальних громад". За підсумками обговорення вказане рішення прийнято 19 голосами. Позивач голосував проти вказаного рішення.

**26.** Рішенням Варвинської селищної ради від 20 квітня 2017 року схвалено проект рішення Варвинської селищної ради "Про добровільне об'єднання територіальних громад", підготовлений спільною робочою групою з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Проект вказаного рішення не опубліковувався, а після його прийняття оприлюднено на сайті Варвинської селищної ради.

**27.** В подальшому, розпорядженням Чернігівської обласної державної адміністрації № 207 від 24 квітня 2017 року затверджено висновок щодо відповідності проектів рішень Варвинської селищної, Калиновицької, Леляківської сільських рад Варвинського району Чернігівської області про добровільне об'єднання територіальних громад як таких, що розроблені у відповідності до [статті 7 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_48/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1#48), [Конституції](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) та законам України.

**28.** Відповідно до розпорядження Варвинського селищного голови № 47 від 27 квітня 2017 року скликано позачергову сесію селищної ради сьомого скликання на 28 квітня 2017 року о 15:00 годині.

**29.** Таким чином 28 квітня 2017 року Варвинська селищна рада прийняла рішення № 1-31/17, яким, зокрема, вирішено об'єднатись територіальною громадою Варвинської селищної ради з населеними пунктами: село Воскресенське, селище міського типу Варва з територіальною громадою Калиновицької сільської ради з населеними пунктами: сіл Калиновиця, Григорівщина, Булавівщина, Сіряківщина та з територіальною громадою Леляківської сільської ради: село Леляки, селище Саверське у Варвинську селищну об'єднану територіальну громаду з центром в смт.Варва Проект вказаного рішення опублікований не був.

**30.** Позивач як депутат селищної ради участь в засіданні сесії не приймав. При цьому, про проведення позачергової сесії ради був повідомлений.

**ІІІ. Рішення судів першої та апеляційної інстанцій і мотиви їх ухвалення**

**31.** Постановою Варвинського районного суду Чернігівської області від 22 червня 2017 року позов задоволено.

**31.1.**Визнано незаконними та скасовано рішення Варвинської селищної ради Варвинського району Чернігівської області № 1-30/17 від 20 квітня 2017 року "Про схвалення проекту рішення "Про добровільне об'єднання територіальних громад" та рішення Варвинської селищної ради Варвинського району Чернігівської області № 1-31/17 від 28 квітня 2017 року "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

**32.** Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 07 вересня 2017 року постанову Варвинського районного суду Чернігівської області від 22 червня 2017 року скасовано та прийнято нову, якою в позові відмовлено.

**33.** Задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції виходив з того, що при прийнятті оскаржуваних рішень відповідачем порушено приписи частини третьої [статті 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), оскільки проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, повинні бути оприлюднені ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

**34.** Київський апеляційний адміністративний суд, скасовуючи постанову суду першої інстанції та ухвалюючи нове рішення про відмову в позові, прийшов до висновку про правомірність оскаржуваних рішень у зв'язку з відсутністю належних доказів, які б свідчили про те, що прийняті Варвинською селищною радою рішення порушують законні права і інтереси позивача.

**IV. Касаційне оскарження**

**35.**У заяві про зміну вимог до касаційної скарги позивач, посилаючись на порушення судами попередніх інстанцій норм матеріального та процесуального права, просить скасувати їх рішення, а справу направити на новий розгляд до суду першої інстанції.

**36.**В обґрунтування касаційної скарги вказує, що з письмового повідомлення Варвинського селищного голови № 02-18/1794 від 26 вересня 2017 року йому стало відомо про те, що рішення Варвинської селищної ради № 1-31/17 "Про добровільне об'єднання територіальних громад" є нормативно-правовим актом. Вказує, що ця обставина не була взята до відома і не розглядалась судами попередніх інстанцій.

**37.**Водночас у запереченні на касаційну скаргу відповідач вказує на безпідставність касаційної скарги і просить залишити її без задоволення, а рішення суду апеляційної інстанції - без змін.

**V. Релевантні джерела права й акти їх застосування**

**38.**[Статтею 327 Кодексу адміністративного судочинства України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2653/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2653) в редакції [Закону України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII "Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2017_10_03/pravo1/T172147.html?pravo=1), що набув чинності 15 грудня 2017 року (далі - [КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1)), обумовлено, що судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд.

**39.** За правилами частини третьої [статті 3 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_48/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#48) провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи.

**40.** Відповідно до підпункту 4 пункту 1 [розділу VII "Перехідні положення" КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_3154/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#3154) касаційні скарги (подання) на судові рішення в адміністративних справах, які подані і розгляд яких не закінчено до набрання чинності цією редакцією Кодексу, передаються до Касаційного адміністративного суду та розглядаються спочатку за правилами, що діють після набрання чинності цією редакцією Кодексу.

**41.** Приписами частини першої [статті 341 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2763/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2763) визначено, що суд касаційної інстанції переглядає судові рішення в межах доводів та вимог касаційної скарги та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права.

**42.** Частиною другою [статті 19 Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_56/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1#56) обумовлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені [Конституцією](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) та законами України.

**43.** За змістом [статті 144 Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_594/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1#594) органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

**44.** Згідно з частиною третьою [статті 24 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_137/ed_2018_10_11/pravo1/Z970280.html?pravo=1#137) органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені [Конституцією](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) і законами України, та керуються у своїй діяльності [Конституцією](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради України і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

**45.** Відповідно до [статті 2 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_7/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1#7) в редакції, чинній на момент виникнення спірних правовідносин, добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) конституційності та законності; 2) добровільності; 3) економічної ефективності; 4) державної підтримки; 5) повсюдності місцевого самоврядування; 6) прозорості та відкритості; 7) відповідальності.

**46.** Згідно зі   [статтею 3 вказаного Закону](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_16/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1#16), суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст.

Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, - селищною, центром якої визначено село, - сільською.

**47.** Відповідно до [статті 5 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_30/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1#30) ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути: 1) сільський, селищний, міський голова; 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна, зокрема, містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

Сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

Порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою.

**48.** [Статтею 6 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_41/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1#41) встановлено, що сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади.

Сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди.

У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання, приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформує про це Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію.

Спільна робоча група формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується.

Утворення спільної робочої групи є початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад.

Спільна робоча група готує проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

**49.** Відповідно до [статті 7 вказаного Закону](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_48/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1#48), проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування; 3) план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад.

Питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд та з врахуванням результатів громадського обговорення.

Схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад у п'ятиденний строк подаються раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту [Конституції](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) та законам України.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад готує відповідний висновок, що затверджується постановою ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

У разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад   [Конституції](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) та законам України сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад.

У разі встановлення невідповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад [Конституції](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) та законам України рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація повертає його на доопрацювання у порядку, встановленому цим Законом.

У разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, а також у разі підтримки добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі сільський, селищний, міський голова територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, звертається з поданням до Верховної ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади.

**50.** За змістом [статті 46 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_509/ed_2018_10_11/pravo1/Z970280.html?pravo=1#509) сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності - не рідше ніж один раз на місяць.

Рішення про скликання сесії ради відповідно до частин четвертої, шостої та восьмої цієї статті доводиться до відома депутатів і населення не пізніш як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках - не пізніш як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради.

Сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону. Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до [Закону України "Про доступ до публічної інформації"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2015_04_09/pravo1/T112939.html?pravo=1).

**51.** Приписами частини одинадцятої [статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_642/ed_2018_10_11/pravo1/Z970280.html?pravo=1#642) акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до [Закону України "Про доступ до публічної інформації"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2015_04_09/pravo1/T112939.html?pravo=1), крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.

**52.** Частиною третьою [статті 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) обумовлено, що проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

**53.**При цьому пунктом 2 частини першої [статті 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) розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати, зокрема, нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності.

**54.** В силу частини десятої [статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_642/ed_2018_10_11/pravo1/Z970280.html?pravo=1#642) акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності [Конституції](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

**VI. Позиція Верховного Суду**

**55.**Аналіз наведених норм дає підстави для висновку, що частиною першою [статті 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) встановлено вичерпний перелік проектів рішень, що підпадають під дію цього [Закону](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2015_04_09/pravo1/T112939.html?pravo=1) та підлягають оприлюдненню і обговоренню.

**56.** Слід зазначити, що у частині третій статті 5 та частині третій [статті 6 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_41/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1#41) визначено, що сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції.

**57.** При цьому у частині другій [статті 7 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_48/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1#48) термін "громадське обговорення" конкретизується як громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю.

**58.** Крім того, частиною четвертою статті 5 наведеного Закону встановлено, що порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою.

**59.** Тобто, положеннями [Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1) визначено граничний проміжок часу, протягом якого мають бути проведені певні заходи та оприлюднені їх результати.

**60.** За таких підстав, Верховний Суд вважає помилковими висновки суду першої інстанції про порушення процедури громадських обговорень, з огляду на той факт, що на громадське обговорення проекту рішення було визначено строк лише в 10 днів.

**61.** При цьому, положеннями [Законів України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1) та &q[uot;Про доступ до публічної інформації"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2015_04_09/pravo1/T112939.html?pravo=1) не визначено форми та змісту оголошень щодо проведення громадських слухань. Не містить таких і Порядок проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад, який затверджено рішенням Варвинської селищної ради від 15 жовтня 2015 року № 9-61/15.

**62.** Отже, суд апеляційної інстанції дійшов правильного висновку про забезпечення відповідачем належного громадського обговорення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад на виконання вимог [Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_04_03/pravo1/T150157.html?pravo=1).

**63.** Разом з тим, із загального аналізу порядку прийняття оскаржуваного рішення вбачається, що відповідач допустив порушення в частині оприлюднення проектів рішень.

**64.** Відповідачем наведений факт неоприлюднення проектів оскаржуваних рішень відповідно до положень [статті 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) не заперечується.

**65.** Однак, Верховний Суд звертає увагу на те, що 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.

**66.** Відповідно до вимог частини четвертої [статті 161 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_1241/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#1241) позивач зобов'язаний додати до позовної заяви всі наявні в нього докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги.

**67.** При цьому, 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.

**68.** За приписами [статті 5 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_87/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#87) 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 законні інтереси, і просити про їх захист.

**69.** Згідно з частиною третьою [статті 9 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_117/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#117) Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим Кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано позовну заяву, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

**70.** 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.

**71.** При цьому, позивач на власний розсуд визначає, чи порушені його права рішеннями, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

**72.** Проте право на звернення до адміністративного суду з позовом не завжди співпадає з правом на судовий захист, яке закріплено у [статті 5 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_87/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#87). 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.

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

**74.** Обставини, на які посилається позивач, не свідчать про порушення з боку суб'єкта владних повноважень права позивача на участь у місцевому самоврядуванні. Як і відсутні докази перешкод для позивача та інших членів громади взяти участь у громадських обговореннях.

**75.** За такого правового врегулювання та обставин справи Верховний Суд погоджується з висновками суду апеляційної інстанції стосовно недоведення позивачем того факту, що оскаржувані рішення призвели до виникнення правових наслідків, які б свідчили про порушення прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів позивача, або членів територіальної громади.

**76.** З огляду на викладене, висновки суду апеляційної інстанції є правильними, обґрунтованими, відповідають нормам матеріального та процесуального права, підстави для скасування чи зміни оскаржуваного судового рішення відсутні.

**77.**Доводи, які містяться в касаційній скарзі, висновки суду та обставин справи не спростовують.

**78.** Зважаючи на приписи [статті 350 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2820/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2820), касаційну скаргу необхідно залишити без задоволення, а оскаржуване судове рішення - без змін.

**VII. Судові витрати**

**79.** З огляду на результат касаційного розгляду та відсутність документально підтверджених судових витрат, понесених учасниками справи у зв'язку з переглядом справи в суді касаційної інстанції, судові витрати розподілу не підлягають.

Керуючись статтями [3](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_48/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#48), [341](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2763/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2763), [343](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2770/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2770), [349](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2811/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2811), [350](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2820/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2820), [355](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2853/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2853), [356](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2860/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2860), [359 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2892/ed_2018_06_07/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2892), суд

**п о с т а н о в и в :**

**1.**          Касаційну скаргу ОСОБА\_1 залишити без задоволення.

**2.**          Постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 07 вересня 2017 року у цій справі залишити без змін.

Постанова набирає законної сили з дати її прийняття та оскарженню не підлягає.

Головуючий                                                                                          М. І. Смокович

Судді                                                                                                    О. В. Білоус

Т. Г. Стрелець