

Барвіцький В.Ю.,
науковий консультант судді Конституційного Суду України,
аспірант Національної академії державного управління
при Президентові України

ЗАХИСТ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД СУДАМИ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ТА В ДОСУДОВОМУ ПОРЯДКУ

В даному дослідженні розглянуто теоретичні та практичні аспекти захисту прав і законних інтересів територіальних громад судами загальної юрисдикції та в досудовому порядку. Також приділяється увага питанням право- і дієздатності територіальної громади (її представників) щодо звернення до судових органів. Запропоновано механізми досудового врегулювання спорів в територіальних громадах.

В данном исследовании рассмотрены теоретические и практические аспекты защиты прав и законных интересов территориальных общин судами общей юрисдикции и в досудебном порядке. Также уделяется внимание вопросам право- и дееспособности территориальной общины (ее представителей) касательно обращения в судебные органы. Предложены механизмы досудебного урегулирования споров в территориальных общинах.

The article deals with the theoretical and practical aspects of the territorial community's defense by the different level of general courts and in pre-court procedure. The author also focuses on items of the territorial community's legal capacity and ability for the appeal the courts. The versions of the pre-court procedures in adjustment of controversy by the territorial communities are proposed.

Постановка проблеми. В державно-правовому механізмі функціонування територіальних громад особлива роль належить правовим гарантіям захисту їхніх прав і законних інтересів. Такий захист здійснюють органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, органи державної влади, в тому числі судової. Зважаючи на те, що органи і посадові особи місцевого самоврядування не завжди на належному рівні здійснюють функцію представництва та відстоювання інтересів територіальних громад в судових органах, виникає необхідність визначення право- і дієздатності територіальних громад, їх представників в питаннях судового захисту їх прав і законних інтересів при здійсненні місцевого самоврядування.

Ступінь наукової розробки теми. Питання захисту прав та інтересів територіальних громад в судовому порядку ні на законодавчому, ні на науково-доктринальному рівні ще недостатньо розроблені.

Більшість наукових праць присвячені судовому захисту місцевого самоврядування взагалі або прав органів місцевого самоврядування. На цю тему існують наукові праці Батанова О.В., Борденюка В.І., Кампа В.М., Корнієнка М.І., Кравченка В.В., Новікової Т.В., Педька Ю.С. та інших [1]. Варто також відмітити наукові праці російських вчених Бондаря М.С., Жуйкова В.М., Новікової І.В. [2]. Однак тема судового захисту прав і

законних інтересів безпосередньо територіальних громад є актуальною і потребує детальнішого наукового дослідження.

Відтак, для того щоб реалізувати один із принципів здійснення місцевого самоврядування, тобто право територіальних громад на судовий захист (стаття 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] (далі – Закон), потрібно насамперед проаналізувати, на яких принципах здійснюється судовий розгляд справ, стороною (учасником) в яких є територіальна громада (представники), їх право- та дієздатність на звернення до суду. Отже, *метою* цієї статті є спроба розкрити право- і дієздатність територіальної громади, її членів, щодо звернення до органів судової влади з питань захисту їх порушених прав і законних інтересів, а також щодо врегулювання конфліктів територіальної громади в досудовому порядку.

Викладення основного матеріалу. Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень (стаття 6 Закону). Права і законні інтереси територіальних громад закріплені, насамперед, в частині першій статті 140 Конституції України [4], це – можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення (зокрема і через різні форми безпосередньої демократії: місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо) в межах Конституції і законів України. Перелік функцій, а по суті – законних інтересів територіальних громад, відображений у статті 143 Конституції України. Права і законні інтереси територіальних громад – комплексне поняття, що об'єднує права громад як суб'єктів публічних правовідносин, а також права окремих громадян-членів територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування.

Якщо обмежується самостійність органів місцевого самоврядування (порушуються права територіальних громад), то будь-який мешканець муніципального утворення має право оскаржити таку дію (правовий акт) в суді, оскільки порушення прав місцевого самоврядування неминуче призводить до порушення прав кожного жителя відповідного муніципального утворення [5]. При цьому громадянин не зобов'язаний наводити будь-які додаткові докази порушення персонально його суб'єктивних прав.

Права і законні інтереси територіальних громад можуть бути порушені внаслідок дій чи бездіяльності органів державної влади або органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, або внаслідок незаконних дій фізичних, юридичних осіб. Місцеві органи державної влади (місцеві державні адміністрації) або органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не завжди можуть діяти, приймати рішення в інтересах територіальних громад. Підтвердженням цьому є і виокремлене положення щодо «посилення відповідальності представників органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів перед територіальними громадами, що їх обрали» серед основних засад

внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування, закріплених у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411–VI. З огляду на це, рішення вказаних органів і посадових осіб, які на думку територіальної громади є неконституційними або незаконними, можуть бути оскаржені ними в судовому порядку.

Як правильно зазначає М.І. Корнієнко, суддя Конституційного Суду України у відставці, на місцевому рівні можуть виникнути конфлікти між представницькими органами місцевого самоврядування та їхніми виконавчими органами; між головною посадовою особою територіальної громади (головою) і представницькими органами. Варто додати, що з переліченими суб'єктами можуть виникати конфліктні ситуації і безпосередньо у територіальних громад; можуть бути суперечки і між різними рівнями територіальних громад, наприклад між територіальною громадою району в місті і територіальною громадою міста в цілому.

Найбільш значимими способами судового захисту прав територіальних громад є: оскарження рішень і дій органів місцевої державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що порушують як колективне, так і суб'єктивне право особи на місцеве самоврядування; оскарження нормативно-правових актів, рішень і дій органів законодавчої, виконавчої влади тощо (наприклад, оскарження в судовому порядку актів Верховної Ради України щодо виконання нею повноважень, передбачених пунктами 29, 30 частини першої статті 85 Конституції України.); вирішення спорів про компетенцію (компетенційних спорів) між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між органами місцевого самоврядування і органами місцевої виконавчої влади [6]. Перешкоджання в реалізації інститутів безпосередньої демократії (участь в місцевому референдумі, право обирати і бути обраним на місцевих виборах тощо) також є поширеним порушенням прав як окремих громадян, так і територіальної громади в цілому.

1. Конституційні засади судового захисту прав та інтересів територіальних громад судами загальної юрисдикції. Однією з конституційно-правових гарантій функціонування територіальних громад є їх судовий захист. Конституція України передбачає безпосередній судовий захист прав територіальних громад (прав місцевого самоврядування), а не тільки судовий захист органів місцевого самоврядування (стаття 145). Європейська хартія місцевого самоврядування також закріплює як одну з основних гарантій місцевого самоврядування право на судовий захист в статті 11, яка так і називається – «Правовий захист місцевого самоврядування».

Як зазначає у своїй науковій праці Ю.С. Педько, «аналіз характерних рис судового захисту прав місцевого самоврядування слід досліджувати виходячи з того, що цей інститут конституційного ладу можна розглядати в якості: 1) індивідуального і колективного права громадян на участь у

вирішенні справ місцевого значення, яке закріплене в Конституції та профільних законах; 2) різновиду публічної влади, який реалізується як безпосередньо громадянами, так і через органи місцевого самоврядування; 3) специфічного виду соціального управління» [7].

Не можна не погодитися з цим автором і у тому, що проблема судового захисту прав та інтересів місцевого самоврядування – багатоаспектна, вона охоплює різні напрямки правоохоронної та правозахисної діяльності, що обумовлено потребами захисту прав різних суб'єктів місцевого самоврядування у різноманітних правових відносинах, зокрема у конституційних, адміністративних, цивільних, господарських. Так, на практиці виникає потреба захисту прав територіальної громади як в цілому, так і її окремих складових частин (внутрішніх громад, наприклад, громади району в місті, громади мікрорайону), органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прав окремих громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування тощо. Саме тому пропонується розглядати проблему судового захисту місцевого самоврядування з двох позицій: при «зовнішніх» порушеннях (органами державної влади, їх посадовими особами) та у випадках порушення прав на місцеве самоврядування «зсередини» – органами й посадовими особами місцевого самоврядування, а також окремими юридичними особами й громадянами.

Особливе місце в гарантуванні та забезпеченні прав місцевого самоврядування та прав і законних інтересів територіальних громад займає Конституційний Суд України. Конституційний контроль відноситься до числа ефективних засобів забезпечення верховенства конституції, верховенства права, що є головним атрибутом будь-якої демократичної держави. Суд відіграє важливу роль у захисті конституційних принципів місцевого самоврядування [8] та забезпеченні балансу інтересів між правами територіальних громад і забезпеченням додержання Конституції, законів України, органами державної влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Варто відмітити Рішення Конституційного Суду у справі *за зверненнями жителів міста Жовті Води* [9] (тут і далі виділено автором – Б.В.), в якому зазначено, що «частину першу статті 55 Конституції України треба розуміти так, що *кожному* гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене».

Юрисдикція судів загальної юрисдикції поширюється на всі правовідносини (частина друга статті 124 Конституції України), в тому числі на захист прав і законних інтересів територіальних громад (їх членів). Завдяки судовим гарантіям територіальні громади можуть

вимагати відшкодування матеріальних збитків, завданих їм органами державної влади, органами місцевого самоврядування, певними суб'єктами господарської діяльності або окремими громадянами (стаття 73 Закону). Адже гарантією місцевого самоврядування є не право на судовий захист, не судовий захист як діяльність, направлена на усунення перепон на шляху здійснення суб'єктивних прав, а судовий захист, в результаті якого відбувається реальне відновлення порушених прав [12]. Матеріальна чи моральна шкода, заподіяна територіальним громадам актами і діями, вчиненими на підставі закону або підзаконного акту, що визнані Конституційним Судом неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (частина третя статті 152 Конституції України).

Отже, аналіз положень Конституції України та практики Конституційного Суду України дає підстави для висновку, що на конституційному рівні питання судового захисту територіальних громад врегульовані достатньо.

2. Деякі законодавчі засади судового захисту прав та інтересів територіальних громад судами загальної юрисдикції. Можна з впевненістю стверджувати, що законодавче регулювання захисту прав територіальних громад є недостатнім.

Так, частина перша статті 71 Закону передбачає самостійну реалізацію територіальними громадами наданих їм повноважень. В той же час, частина четверта цієї статті передбачає фактично делегування територіальними громадами права на звернення до судів щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, органам та посадовим особам місцевого самоврядування, незважаючи на те, що органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Як бачимо, в інтересах територіальних громад з питань судового захисту їх прав діють переважно органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. Однак територіальна громада може бути «в опозиції» до відповідного органу місцевого самоврядування, тобто не погоджуватися з певними його рішеннями. Що робити територіальній громаді у такому разі? Адже вона не наділена дієздатністю щодо безпосереднього звернення до судових органів держави. На нашу думку, це зумовлено тим, що територіальна громада не має статусу юридичної особи, оскільки у неї, як вважають деякі науковці [11], відсутня така невід'ємна ознака будь-якої юридичної особи, як організаційна єдність. Проте, можна з певністю стверджувати, що територіальна громада наділена правоздатністю щодо звернення до судових органів, а дієздатністю на це наділені окремі її члени – ініціативна група, об'єднання громадян тощо. Підтвердженням цьому є, зокрема, положення частини третьої статті 19 Закону: «відмова в реєстрації статуту територіальної громади може бути оскаржена в судовому порядку». У цьому разі позивачами будуть члени територіальної громади,

а відповідна місцева рада буде, ймовірно, виступати на захист інтересів громади у суді.

Таким чином, у випадках наявності конфліктів (компетенційних спорів) між певною територіальною громадою і її органом місцевого самоврядування, відстоювати інтереси громади може будь-який її член або певна громадська організація чи будь-яка ініціативна група, яких не задовольняють рішення або дії відповідних суб'єктів [11, с. 82].

Хочеться також відмітити певну роль асоціацій органів місцевого самоврядування в захисті прав і законних інтересів територіальних громад. Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року № 1275–VI вони наділені повноваженнями з узгодження дій органів місцевого самоврядування *щодо захисту прав та інтересів територіальних громад* (стаття 1) та об'єднання зусиль цих органів *щодо захисту прав і законних інтересів відповідних громад*, розв'язання спільних для них проблем (частина перша статті 14).

3. *Деякі аспекти застосування принципу верховенства права в механізмах судового захисту прав і законних інтересів громад.* Останнім часом в дослідженнях науковців все частіше піднімається тема про подальший розвиток місцевого самоврядування і захист прав територіальних громад в контексті реалізації принципу верховенства права [12]. Це й не дивно з огляду на звичність застосування доктрини верховенства права в європейських країнах та доволі низький рівень імплементації елементів принципу верховенства права в національне законодавство щодо місцевого самоврядування. Відтягування законодавчого врегулювання давно назрілих проблем у цій галузі негативно впливає на утвердження територіальних громад як дієздатних та самодостатніх первинних суб'єктів місцевого самоврядування, в тому числі й в аспекті судового захисту їхніх прав і законних інтересів.

Умовою існування дієздатної громади є виявлення у її членів необхідності спільної діяльності на території за місцем проживання. Така спільна діяльність напряду пов'язана із етнокультурними та соціально-психологічними взаємовідносинами особи, як члена громади, та місцевого самоврядування і здійснюється через призму реалізації прав і свобод людини і громадянина в громаді. У жителів громади має бути більше механізмів реалізації та захисту своїх прав і свобод. Для цього громада повинна стати самостійним, тобто незалежним від її органів місцевого самоврядування суб'єктом правовідносин.

Закріплений в частині першій статті 8 Конституції України принцип верховенства права, який є основою конституційно-правового регулювання суспільних відносин, зокрема у сфері місцевого самоврядування, втілюється у правотворчу та правозастосовну діяльність – переважно у правові позиції (рішення) Конституційного Суду України та закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Питання імплементації всіх без винятку елементів принципу верховенства права в національне

законодавство та практику його застосування, зокрема судовими органами, як необхідної умови практичного формування дієздатних та самодостатніх територіальних громад мають принципове значення і потребують подальшого вивчення та вироблення у зв'язку з цим пропозицій для законодавця.

Вважаємо за доцільне зазначити, що доволі необхідним наразі є законодавче врегулювання питання дієздатності членів територіальної громади в аспекті її судового захисту відповідно до засад верховенства права, її правових, організаційних та інших гарантій, що визначальною мірою впливають на її реальну спроможність самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення та захищати свої колективні права і законні інтереси в судовому порядку. Не можна також не погодитися із твердженням Ю.В.Білоусова про те, що доволі важливим аспектом адміністративної реформи, а також муніципальної як її складової, повинно бути реальне закріплення матеріально-правового та *процесуального механізму захисту прав* територіальної громади як специфічного суб'єкта правовідносин [13].

4. *Види судочинства в судах загальної юрисдикції та деякі аспекти розгляду судових справ за зверненнями або в інтересах територіальних громад.* Ухвалюючи іменем України обов'язкові до виконання на всій території України рішення, суди ефективно впливають на всі сфери державного і суспільного життя, у тому числі й на сферу місцевого самоврядування шляхом визнання незаконними підзаконних актів, інших правових актів органів державної влади і органів місцевого самоврядування та відновлення порушених прав і законних інтересів територіальних громад, юридичних та фізичних осіб, а також суспільства і держави. Суди загальної юрисдикції покликані утверджувати конституційне положення частини другої статті 19, згідно з яким 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 та законами України. Здійснюючи правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства, суди загальної юрисдикції реалізують, з одного боку, функцію судового контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а з іншого – функцію судового захисту прав і законних інтересів територіальних громад або їх членів.

У частині другій статті 55 Конституції України відображено гарантію судового контролю у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина – *члена територіальної громади*, згідно з якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб.

Реальному забезпеченню належного судового захисту можливості кожного члена громади брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, використовувати

матеріальні і духовні блага, безперешкодно здійснювати власну свободу на основі безпеки і недоторканності людини у місцевому співтоваристві повинно сприяти функціонування адміністративних судів в Україні [14]. За змістом частини першої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747–IV (далі – КАС України) його головним завданням є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. При цьому до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність зазначених вище суб'єктів владних повноважень, крім рішень, дій чи бездіяльності, щодо яких Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Згідно з положенням статті 104 КАС України суб'єктами права на звернення до адміністративного суду з відповідним адміністративним позовом може бути будь-яка особа (як фізична, так і юридична), яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин.

Згідно з положенням частини десятої статті 59 Закону «рішення (акти) органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку». Проведення щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади або органів місцевого самоврядування складає основу адміністративного судочинства, і відповідно базується на основоположних засадах (принципах) діяльності адміністративних судів [15]. Як зауважує у своїй науковій статті О.С.Духневич, у процесі розгляду та вирішення даної категорії справ «реалізуються права, обов'язки та гарантії учасників адміністративного судочинства, що можливо лише через дотримання принципів останнього». Тут слід виокремити, на нашу думку, один з основних принципів адміністративного судочинства – *принцип верховенства права, який вперше* запроваджений у процесуальному законодавстві (стаття 7 КАС України). В частині першій його статті 8 визначено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Крім того, відповідно до положення частини першої статті 47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судді здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України, *керуючись при цьому принципом верховенства права.*

Необхідно зазначити, що відсутність у територіальній громаді статусу юридичної особи не дозволяє їй мати адміністративно-процесуальну правосуб'єктність у повному обсязі. Особливість її правосуб'єктності полягає у відсутності у неї процесуальної дієздатності,

що обумовлює необхідність її представництва в адміністративних, як і в інших, судах органами чи посадовими особами місцевого самоврядування або безпосередньо членами громади чи відповідними громадськими організаціями, які мають статус юридичних осіб.

У сфері цивільної юрисдикції захист прав і законних інтересів територіальних громад відображається, наприклад, у розгляді та вирішенні спорів між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування та фізичними особами про захист порушених, невизнаних чи оспорюваних прав чи інтересів, що виникають з цивільних, житлових, земельних, трудових та інших правовідносин. До проявів відповідного контролю з боку цих судів можна віднести також розгляд спорів про відшкодування шкоди, заподіяної фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування.

Господарські суди також відіграють важливу роль у захисті прав та інтересів територіальних громад. Основним напрямом діяльності господарських судів є розгляд справ про вирішення спірних питань комунальної власності, орендних правовідносин, землекористування тощо.

У такому контексті між органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальних громад, та суб'єктами господарювання можуть виникати типові господарські спори, які розглядаються в порядку господарського судочинства. До форм участі господарських судів у здійсненні функції судового контролю щодо органів та посадових осіб місцевого самоврядування можна віднести насамперед розгляд спорів про поновлення порушених прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, включаючи відшкодування завданої їм шкоди, яка виникла внаслідок невиконання або неналежного виконання господарських зобов'язань чи в результаті рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У такий спосіб господарські суди фактично контролюють законність діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у сфері господарювання, віднесеної законодавством України до їх відання. У результаті такого контролю органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед суб'єктами господарювання, підстави, види і порядок якої визначаються законом. Процедура захисту прав місцевого самоврядування в господарському процесі регламентується Господарським процесуальним кодексом України від 06.11.1991 р. № 1798–ХІІ.

Відповідний вплив на сферу місцевого самоврядування здійснюють загальні суди і у кримінальному виді судочинства. За змістом відповідних розділів Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. це, зокрема відображається в розгляді кримінальних справ у злочинах, вчинених службовими (посадовими) особами місцевого самоврядування проти виборчих, трудових та інших особистих прав людини і громадянина. Слід відмітити, що питання кримінально-правового захисту прав і законних інтересів членів територіальних громад, посадових осіб органів місцевого

самоврядування та органів самоорганізації населення комплексно розглянуті в навчальному посібнику за редакцією Литвина О.П. [16].

Аналіз судової практики та праць вітчизняних науковців дозволяє стверджувати, що навіть за наявності процесуальних кодексів існують проблемні питання щодо підвідомчості розгляду даної категорії справ здебільшого у адміністративному, цивільному і господарському видах судочинства. Це пов'язано, насамперед, з тим, що відносини органів місцевого самоврядування з членами територіальних громад, суб'єктами господарювання тощо, будуються як на публічно-правових (рішення органів місцевого самоврядування), так і на приватно-правових засадах (цивільно-правові або господарсько-правові договори, що укладаються на підставі цих актів). Вважаємо, що питання розмежування підвідомчості судам загальної юрисдикції справ за зверненнями членів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, або в яких вони є стороною (або учасником), є доволі актуальними і потребують подальшого наукового дослідження.

5. *Міжнародно-правові механізми захисту прав і законних інтересів територіальних громад.* Серед всіх міжнародних судових установ, юрисдикція котрих визнана Україною, тільки Європейський суд з прав людини має право виносити рішення щодо захисту прав місцевого самоврядування, оскільки до компетенції інших судових установ належить здебільшого розгляд спорів між державами. Так, Європейський Суд з прав людини у своїх рішеннях відмічав, що правоздатність зі звернення до суду щодо захисту місцевого самоврядування є невід'ємною складовою права громадян на участь у самоврядуванні. При цьому не має значення назва звернення: заява, петиція чи скарга. Слід звернути увагу, що ні цивільним, ні кримінальним, ні господарським процесами в Україні не передбачена спільнота людей як одна із сторін звернення до суду. Натомість, в міжнародному публічному праві така спільнота розуміється буквально – і як юридична особа, і як громадська організація, і як територіальна громада, або, принаймні її частина, і просто як група людей, об'єднана лише фактом скоєння проти них правопорушення [17].

Хотілося б також відзначити позитивну роль формування інституту захисту прав і законних інтересів територіальних громад у зарубіжних країнах, наприклад в Німеччині, в якій територіальні громади наділені правом безпосереднього звернення до судів. Так, стаття 93 Основного Закону ФРН та відповідні положення Закону «Про Федеральний Конституційний Суд» передбачають окремий вид провадження у Федеральному Конституційному Суді (далі – ФКС) *за конституційними скаргами саме громад або об'єднань громад* з приводу порушення їх права на самоврядування. Серед складових принципів правової держави, які не згадуються безпосередньо в Основному Законі ФРН, а сформовані правовою наукою та судовою практикою ФКС, зокрема, виділяються такі: правова безпека і захист довіри, обов'язок дотримання справедливості, принцип визначеності, принцип співмірності (або пропорційності, тобто

заборона перебільшення) [18], які застосовуються ФКС у справах за клопотаннями місцевих громад.

6. *Захист прав територіальних громад в досудовому порядку.* Відповідно до Конституції і законів України захист порушених колективних прав членів територіальних громад може здійснюватися в судовому, позасудовому або досудовому порядку.

До *позасудових* форм захисту, передбачених Законом, можна віднести, наприклад, такі механізми як вето місцевого голови на рішення ради (частина четверта статті 59 – зупинення рішення місцевої ради у п'ятиденний строк і внесення на повторний розгляд із обґрунтуванням зауважень); дострокове припинення повноважень місцевого голови (стаття 79); дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення (стаття 80) тощо.

Однак, особливий інтерес викликає запровадження *досудових* інститутів такого захисту: місцевого уповноваженого з прав людини (територіальної громади) – громадського захисника (успішно функціонує в Італії, Голландії), та мирових суддів в системі місцевого самоврядування, на підставі засад верховенства права. Ці інститути, на наш погляд, мають діяти на підставі засад верховенства права та ефективно сприяти підвищенню дієздатності територіальних громад.

В питаннях захисту колективних прав і законних інтересів членів територіальних громад позитивним кроком є розробка на основі відповідної концепції [19] законопроекту «Про мирових суддів територіальних громад» (реєстр. № 3291 від 10 жовтня 2008 року). Це один із небагатьох концептуальних документів, в якому безпосередньо продукуються певні елементи верховенства права: пріоритет прав і свобод людини і громадянина, а також підвищення ролі народної моралі в житті територіальної громади, утвердження справедливості, порядності, компетентності, неупередженості, чесності мирових суддів, відданості справі тощо. І хоча сьогодні є чимало противників створення системи мирових судів, начебто через їх непотрібну конкуренцію з судами загальної юрисдикції, третейськими судами, а також через ймовірну некомпетентність мирових суддів [20] законопроектом 2008 року передбачається можливість обрання мировими судьями громадян, які не мають вищої освіти, а здобули своєю працею авторитет серед громадян і мають великий життєвий досвід. Думаємо, що ідея щодо створення інституту мирових суддів заслуговує на увагу та подальше наукове дослідження. Адже попередні концепції реформування судової системи зводились до вже існуючих судових інституцій влади, які не розширювали доступу громадян до правосуддя.

Про необхідність окремої судової юрисдикції (юрисдикційного органу з вирішення спорів або додаткового органу в судовій системі) у справах, які стосуються реалізації прав територіальної громади наголошує також в своїй науковій статті Ю.В.Білоусов [18, с. 224-225]. А про необхідність впровадження квазісудових процедур у сфері місцевого

самоврядування – створення різного роду контрольних комісій для проведення розслідування з актуальних питань, які цікавлять членів територіальної громади, наголошує у своїй монографії Х.В.Приходько [21, с. 232].

Практика таких країн, як Іспанії, Італії, які в цьому плані можуть бути для нас зразком, свідчить, що там розглядається більше 60-70 відсотків всіх судових справ саме мировими суддями. В країнах, де немає мирових суддів, можуть використовуватися інші інститути захисту прав громадян та вирішення спорів. Так, наприклад, при кожній місцевій раді в Чехії є служби, які займаються вирішенням справ, що передбачають адміністративні санкції. Однак, працівники цих служб не мають статусу мирових суддів, оскільки виконують функції держслужбовців. Тим не менш чеські суди не займаються розглядом подібних справ. Тому на одного суддю першої інстанції на місяць припадає не більше 70-80 справ, на відміну від вітчизняних районних судів – 300-400 справ [22].

Крім мирових суддів, одним з найбільш відомих механізмів громадського контролю на місцях в європейських країнах є інститут місцевих уповноважених з прав людини. Процедура його застосування чітко виписана у Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999) [23]. За умов зростаючої складності функціонування адміністративних систем та завантаженості адміністративних судів, Конгрес підтримав створення бюро уповноваженого з прав людини та запровадження посад місцевих і регіональних омбудсменів, що дозволяє уникнути занадто тривалих і дорогих судових процедур, скоротити їх кількість та бюрократичну «відстань» між громадянами й органами влади; сприяє кращому захисту прав людей та врахуванню потреб громадян [24]. Керуючись принципами, ухваленими в Резолюції Ради Європи № 80 (1999), Конгрес рекомендує урядам держав-членів Ради Європи, де на національному рівні інститут уповноваженого з прав людини вже створено (Україна належить до таких держав), сприяти запровадженню відповідних інститутів на місцевому й регіональному рівнях та належним чином інформувати громадян про їх завдання і можливості.

Висновки і пропозиції. На ефективність судового захисту прав і законних інтересів територіальних громад як гарантії реалізації прав місцевого самоврядування впливають наступні фактори: 1) стан законодавства у сфері місцевого самоврядування; 2) рівень правової культури територіальних громад в цілому і особистості-члена громади, що передбачає знання правових норм, регламентуючих організацію і діяльність місцевого самоврядування, і активні дії з їх реалізації, в тому числі права на судовий захист. Неузгодженість і несистематизованість, неповнота і непослідовність правового регулювання, недотримання законодавства про місцеве самоврядування, відсутність чіткого правового розмежування повноважень між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування, недосконалість фінансово-

економічної основи – все це призводить до багато чисельних порушень прав місцевого самоврядування в цілому і територіальних громад зокрема, а також перешкоджає реалізації прав громадян на місцеве самоврядування. Органи місцевого самоврядування, члени територіальних громад повинні активно відстоювати права територіальних громад, використовуючи всі можливі як судові, так і досудові (позасудові) способи захисту. А законодавче закріплення обов'язку органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад, звертатися до суду у випадках порушення прав і законних інтересів територіальних громад і встановлення відповідальності за його невиконання дозволить підвищити гарантії місцевої громади щодо реалізації її конституційного права на судовий захист [12, с. 35].

Аналіз відповідних наукових джерел дозволяє дійти висновку, що тема захисту прав і законних інтересів територіальних громад судами загальної юрисдикції та в досудовий (позасудовий) спосіб є актуальною, новою і не досліджувалася комплексно, оскільки більшість вітчизняних науковців ототожнюють право місцевого самоврядування на судовий захист із судовим захистом органів місцевого самоврядування, а не територіальних громад безпосередньо. Саме територіальна громада є основним суб'єктом місцевого самоврядування і не в усіх випадках територіальна громада може делегувати власне право на судовий захист відповідному органу місцевого самоврядування. Дозволимо собі не погодитися з позицією О.Літвінової, викладеною в статті «Судовий захист прав органів місцевого самоврядування як одна з найважливіших гарантій місцевого самоврядування» [25] про те, що «...будь-який процес судової суперечки в інтересах територіальної громади демонструє бажання й можливість органів та посадових осіб місцевого самоврядування відстоювати інтереси населення нашої країни». Статистика звернень до адміністративних судів свідчить про велику кількість рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих не в інтересах територіальних громад.

Вважаємо, що потрібно підвищувати правосвідомість, правову культуру територіальних громад, знайомити їх з їхніми правами, зокрема правом на безпосереднє звернення (через обраного представника) до судових органів за захистом прав і законних інтересів.

Доцільним також вбачаємо впровадження в систему місцевого самоврядування інституту громадських мирових суддів або місцевого уповноваженого з прав територіальних громад, які б вирішували в досудовий спосіб за принципом, насамперед верховенства права, місцеві незначні суперечки різного характеру. Має бути доопрацьований законопроект «Про мирових суддів територіальних громад» із супроводженням цього процесу його громадським обговоренням. Апробацією доцільності впровадження інституту мирових суддів міг би слугувати експеримент по роботі мирових суддів в декількох територіальних громадах різних регіонів.

Суперечки між територіальною громадою і відповідним органом місцевого самоврядування, місцевим органом державної влади, їх посадовими особами, або між органами місцевого самоврядування різних рівнів (компетенційні спори) могли б розглядати створені в системі місцевого самоврядування (у містах, на районному і обласному рівнях) Комісії з досудового розгляду компетенційних спорів. За результатами роботи таких комісій можна було б зробити комплексний аналіз можливості запровадження Спеціалізованого суду (державного) з розгляду справ (компетенційних спорів) за зверненнями територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Цей спеціалізований суд узагальнював би також відповідні правові позиції та практику вирішення компетенційних спорів, направляв у разі необхідності конституційні подання до Конституційного Суду України у порядку глави 10 Закону України «Про Конституційний Суд України» (Особливості провадження у справах щодо конституційності правових актів, що викликають спір стосовно повноважень конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування).

Для ефективнішого захисту прав і законних інтересів територіальних громад необхідно ширше застосовувати *принцип верховенства права*, який дозволяє, зокрема, судам приймати рішення на підставі елементів справедливості, моральності і пріоритету прав і свобод людини і громадянина – членів територіальних громад. Саме на підставі принципу верховенства права територіальні громади вправі безпосередньо (через обраного представника) звертатися до судових органів за захистом прав і законних інтересів.

Отже, вважаємо, що зміни в законодавстві України щодо покращення механізмів досудового захисту територіальних громад, впровадження нових досудових (позасудових) засобів вирішення дрібних місцевих спорів та утворення органів з розгляду і вирішення компетенційних справ мають здійснюватись у демократичному руслі, спираючись на загальноєвропейські принципи та стандарти у сфері місцевого самоврядування. Об'єктивні закономірності становлення європейської моделі місцевого самоврядування в нашій державі разом із захистом його інтересів, інтересів територіальних громад, судами або в досудовий спосіб, забезпечать її подальший розвиток на належному рівні.

Використані джерела:

1. Див. наприклад: Борденюк В. І. Судова влада і сфера місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – Стор. 377-428; В. Кампо, Т. Провізіон, В. Барвіцький. Верховенство права в системі правового захисту місцевого самоврядування // Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / За ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – Стор. 106-112; Корнієнко М. І. Проблеми місцевого самоврядування і захист його інтересів у Конституційному Суді України //

- Конституційне судочинство. Американський та український досвід. – Київ. – 1999. – Стор. 80-85.; Новікова Т. В. Судовий захист як конституційна гарантія місцевого самоврядування // Актуальні проблеми юридичної науки: Зб. тез Міжнар. наук конф. «Шості осінні юридичні читання». – Хмельницький, 2007. – Ч.: 1. – С. 153-156.; Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в Україні. Навчально-практичний посібник / Вавринюк Ю.Р., Клепадський М., Кравченко В.В., Кравченко Н. В., Пітцик М. В., Подобед Л. Є. – Київ, Атіка. – 2002. – 208 с.
2. Див.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С.Бондарь. – М.: Норма, 2008. – 592 с.; Защита прав местного самоуправления в судах общей юрисдикции в России: в 3 т. / Под ред. В. М. Жуйкова. – М., 2003.; Новикова И. В. Судебная защита конституционного права на местное самоуправление в РФ. Монография. Воронеж, 2008. – 168 с.
 3. Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про асоціації органів місцевого самоврядування»: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 12 травня 2010 року. – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2010. – 88 с.
 4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 23 верес. 2011 р.: (офіц. текст). – К.: ПАЛИВОДА А. В., 2011. – 56 с. – (Закони України).
 5. Сергеев А.А. Доступ к правосудию как гарантия прав местного самоуправления // Законность. – 2006. – № 2. – С. 36-37.
 6. Судебная защита местного самоуправления // Муниципальное право России: учебник / А.В.Малько, С.В.Корсакова; Российская академия наук, Саратовский филиал Института государства и права. – М.: Издательство Юрайт; Высшее образование, 2010. – (Основы наук). – Стор. 191–192. Див. також: Защита прав местного самоуправления в судах общей юрисдикции в России: в 3 т. / Под ред. В. М. Жуйкова. – М., 2003. – Т.2. – С. 5-6.
 7. Педько Ю.С. Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія / В.О. Антонечко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 628.
 8. Захист прав місцевого самоврядування // Конституція України в актах Конституційного Суду України (аналіт.огляд та комент.) / Стрижак А.А. – К.: Ін Юре, 2010. – 631 с.
 9. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року № 9-зп у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 1.
 10. Новикова И. В. Судебная защита как конституционная гарантия права на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – №: 2. – Стр. 32.
 11. Колісник О.В. Проблеми судового захисту прав місцевого самоврядування // Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 жовтня 2009 р.). – Х., 2009. – С. 81.
 12. Батанов О.В. Місцеве самоврядування в Україні в контексті реалізації принципу верховенства права// Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – №: 11-12. – Стор. 38-46; Кампо В.М., Провізіон Т.О., Барвіцький В.Ю. Верховенство права в системі правового захисту місцевого самоврядування // Європейські орієнтири

- місцевого і регіонального розвитку // Заг. ред. М.Пухтинського, О. Власенка. – К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – С. 106-112.
13. Білоусов Ю.В. Питання судової юрисдикції у справах, які стосуються захисту прав місцевого самоврядування // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 травня 2004 р.). – Х., 2004. – С. 223.
 14. Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление. Автореф.дис. д.ю.н. – Саратов, 1997. – С. 34.
 15. Див. наприклад: Духневич О. С. Принципи провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування// Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки. – Запоріжжя, 2011. – №2. Ч.1. – С. 148-154.
 16. Литвин О. П. Основи організації та діяльності органів самоорганізації населення в м. Києві / Частина друга.// Забезпечення законних інтересів посадових осіб органів самоврядування та попередження серед них правопорушень, пов'язаних з виконанням службових повноважень: Навчальний посібник (Основи кримінального муніципального права). – К.: Вид-во АМУ, 2006. – 190 с.
 17. Міжнародно-правовий захист прав місцевого самоврядування // Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в Україні. Навчально-практичний посібник / Вавринюк Ю. Р., Клепадський М., Кравченко В. В., Кравченко Н. В., Пітцик М. В., Подобед Л. Є. – Київ, Атіка. – 2002. – С. 67.
 18. Рижков Г.В. Принцип правової держави в Основному Законі (Конституції) ФРН і судова практика Федерального Конституційного суду ФРН. – К., 2008. – Стор. 3.
 19. Кампо В. М. Мірові судді та громадські мирові судді в Україні: проблеми та перспективи впровадження. – К.: Ін-т громадян.сусп-ва, 2007. – 40 с.
 20. Хавронюк М., Мироненко С. Чи потрібні Україні мирові суди? // Дзеркало тижня. – № 24 (752), 27 червня 2009 р. – С. 6.
 21. Приходько Х.В. Муніципальний процес в Україні: до питання становлення, формування та розвитку // Приходько Х. В. Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти. Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – Тернопіль: Джура, 2010. – 292 с.
 22. Тимошук Александра. Последний шанс для альтернативного судопроизводства // Судебно-юридическая газета. – № 02 (002), 27 апреля 2009 г. – С. 4
 23. Про участь уповноважених з прав людини (омбудсменів) на місцевому й регіональному рівнях у захисті прав громадян: Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999) // Бюлетень бюро інформації Ради Європи в Україні. – 2005. – № 11. – С. 71-72
 24. Батанов О. В. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) // Право України. – 2001. – № 2. – С. 43-46.
 25. Літвінова О. Судовий захист прав органів місцевого самоврядування як одна з найважливіших гарантій місцевого самоврядування // Право України. – 2010. – №: 12. – С. 272-275.

Рецензент: суддя Конституційного Суду України, професор кафедри муніципального права Академії муніципального управління Кампо В.М.