

**Кампо В.М.,**  
суддя Конституційного Суду України,  
професор Академії муніципального управління;  
**Барвіцький В.Ю.,**  
викладач Академії муніципального управління

## **СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: МУНІЦИПАЛЬНА ДОКТРИНА ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ**

*У дослідженні проаналізовано муніципальну доктрину органів судової влади та практичні аспекти захисту прав і законних інтересів територіальних громад Конституційним Судом України і судами загальної юрисдикції; приділено увагу питанням предметної підсудності муніципальних справ судам України, а також запропоновано правові механізми удосконалення судового захисту таких прав і законних інтересів.*

*В исследовании проанализирована муниципальная доктрина органов судебной власти и практические аспекты защиты прав, законных интересов территориальных общин Конституционным Судом Украины и судами общей юрисдикции; уделено внимание вопросам предметной подсудности муниципальных дел судам Украины, а также предложены правовые механизмы усовершенствования судебной защиты таких прав и законных интересов.*

*The article deals with the municipal doctrine of judicial power and practical aspects of the territorial community's defence by Constitutional Court of Ukraine and the different level of general courts. The authors also focus on items of the jurisdiction of municipal cases. The legal versions of the improvement the review of cases and so on with the territorial communities are proposed.*

*Постановка проблеми.* У державно-правовому механізмі функціонування територіальних громад в Україні особлива роль належить правовим гарантіям захисту їхніх прав і законних інтересів, який здійснюють, зокрема, органи державної влади, в тому числі суди і органи прокуратури, а також органи місцевого самоврядування, їх посадові особи.

*Ступінь наукової розробки теми.* Питанням захисту прав і законних інтересів територіальних громад або ширше – правового захисту інститутів місцевого самоврядування в Україні присвячені наукові праці О. В. Батанова, В. І. Борденюка, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, Т. В. Новікової, Ю. С. Педька та ін.[1] Варто відмітити наукові праці з даних питань російських вчених М. С. Бондаря, В. М. Жуйкова, І. В. Новікової [2]. При дослідженні муніципальної доктрини органів судової влади важливе науково-практичне значення мають також праці українських науковців, присвячені окремим загально правовим і галузевим доктринам судових органів [3].

*Виклад основного матеріалу*

*1. Теорія судового захисту прав і законних інтересів територіальних громад*

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (далі – Закон) встановлено предмети відання та повноваження відповідних колегіальних органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб стосовно ініціювання механізмів захисту прав та законних інтересів територіальних громад (підпункт 4 пункту «а» частини першої статті 38, підпункт 15 частини четвертої статті 42, пункт 30 частини першої статті 43, пункт 16 частини шостої статті 55).

Однак існують непоодинокі випадки, коли місцева влада (державна і муніципальна) не тільки не захищає, а навпаки, порушує та обмежує під час вирішення питань місцевого значення права і законні інтереси територіальних громад. Рішення органів місцевого самоврядування, що, в окремих випадках, є незаконними або прийняті на шкоду інтересам територіальних громад, приймаються, зокрема, стосовно: 1) відчуження об'єктів нерухомості з комунальної у приватну власність (питання приватизації об'єктів комунальної власності); 2) встановлення завищених тарифів за надання житлово-комунальних послуг; 3) відмови в прийнятті (реєструванні) статутів територіальних громад та створення перешкод у реалізації громадами форм безпосередньої демократії, зокрема, у проведенні місцевого референдуму тощо.

Про факти таких порушень з боку органів місцевого самоврядування свідчать, наприклад, судові рішення Вищого адміністративного суду України: а) Постанова від 13.05.2008 р. «Про визнання нечинним рішення міської ради про умови відчуження об'єктів комунальної власності територіальної громади»; б) ухвали від 23.03.2006 р. «Про визнання незаконним рішення виконавчого комітету Харківської міської ради «Про затвердження тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій для житлово-експлуатаційних підприємств комунальної власності територіальної громади м. Харкова», а також від 12.07.2006 р. щодо відмови розпорядженням сільського голови у реєстрації ініціативної групи з проведення місцевого референдуму, утвореної на зборах громадян у с. Гранітне Тельманівського району Донецької області, та інші [5].

Зважаючи на викладені вище і в подальшому факти порушень законодавства органами місцевої публічної влади, їх посадовими особами, хочеться зауважити, що метою авторів цієї статті не є висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з негативної сторони, оскільки в цій сфері працюють, в переважній більшості випадків, віддані своїй справі професіонали, які служать на користь громаді [6]. Однак існують і прикрі свідчення неналежного, протизаконного виконання своїх обов'язків представниками місцевої влади. Саме тому, як показує практика, територіальні громади змушені вдаватися до різних досудових і позасудових механізмів захисту своїх прав і законних інтересів, зокрема: організувати пікетування, перекриття доріг, звертатися за допомогою до органів прокуратури, засобів масової інформації тощо [7].

Про конфлікти між територіальними громадами та їх органами і посадовими особами постійно інформують засоби масової інформації. Так, представники громадськості міста Олександрії Кіровоградської області у відкритому зверненні до народних депутатів України, надрукованому в газеті «Голос України», вимагали проведення аудиту відносин з місцевими чиновниками. Позиція громади така: міська влада (рада і виконком) приймає суспільно важливі рішення (з питань формування тарифів проїзду в громадському транспорті, реформування сфери ЖКГ, відчуження об'єктів комунальної власності) невідкрито, непрозоро, без публічного обговорення з громадою. Без громадських слухань (одна із форм вирішення питань місцевого значення – стаття 13 Закону) було ухвалено рішення про підвищення тарифів на тепло, воду, проїзд у громадському транспорті та, попри резолюції зборів громади, колективні звернення щодо скасування такого підвищення та проведення відповідного аудиту, неодноразові протести прокурора міста (прокуратурою міста було навіть порушено кримінальну справу за фактом зловживання службовим становищем службовими особами міської ради), рішення судів, участь громадськості в розробці та обговоренні суспільно значущих рішень місцевою владою відхиляється і блокується [4, с. 13].

І таких прикладів можна навести чимало. Загалом за десять останніх років судами загальної юрисдикції ухвалено значну кількість рішень у справах про оскарження дій посадових осіб органів місцевого самоврядування та визнання їх незаконними (неправомірними); про визнання незаконними (скасування) актів органів місцевого самоврядування; про визнання протиправною бездіяльністю органу місцевого самоврядування тощо. Велика категорія судових справ у цих судах пов'язана із порушеннями права комунальної власності територіальних громад на земельні ділянки, незаконним їх володінням та розпорядженням органами місцевого самоврядування, виданням дозволів щодо розміщення екологічно небезпечних об'єктів на території громади [5].

Отже, в Україні мають місце порушення прав і законних інтересів територіальних громад насамперед органами та посадовими особами місцевого самоврядування. З огляду на це, рішення органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які, на думку громадських представників територіальної громади, є неконституційними або незаконними, можуть і повинні бути оскаржені ними в судовому порядку.

Теорія муніципального права виділяє можливість виникнення конфліктів на місцевому рівні між представницькими органами місцевого самоврядування та їхніми виконавчими органами, а також між головною посадовою особою територіальної громади (сільським, селищним, міським головою) і її представницьким органом. На нашу думку, з названими суб'єктами місцевого самоврядування можуть виникати конфліктні ситуації і безпосередньо у територіальних громадах; можуть скластися протиріччя і між різними громадами, наприклад, двох сіл, села і міста, між

територіальною громадою району в місті і територіальною громадою міста в цілому [8].

Найбільш значними способами судового захисту прав і законних інтересів територіальних громад є: 1) оскарження громадськими представниками територіальних громад (ініціативною групою) рішень, дій і бездіяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що порушують права і законні інтереси цих громад. Наприклад, може йтися про перешкодження в реалізації інститутів безпосередньої демократії (щодо участі у місцевому референдумі, права обирати і бути обраним на місцевих виборах тощо); 2) оскарження органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад, нормативно-правових актів, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади; 3) вирішення спорів про компетенцію (компетенційних спорів) між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади [9, с. 191, 192].

Отже, судовий захист має особливе значення для захисту прав і законних інтересів територіальних громад. Він потрібен для захисту від незаконних актів, дій чи бездіяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що звикли до командно-адміністративної системи та її атрибутів: так званого ручного управління, правової байдужості тощо. У результаті ефективного судового захисту цих прав і інтересів дані органи і посадові особи, як правило, припиняють завдавати матеріальних збитків та іншої шкоди територіальним громадам. Правда, нерідко і самі ці органи та особи стають жертвами адміністративного свавілля з вини місцевих органів і посадових осіб виконавчої влади, а тому змушені звертатися до суду для захисту своїх прав. Тому судовий захист є необхідною умовою функціонування територіальних громад та їх органів і посадових осіб як повноцінних суб'єктів місцевого самоврядування.

Завдяки судовим гарантіям територіальні громади можуть вимагати скасування незаконних актів органів публічної влади, відшкодування матеріальних збитків, завданих їм цими органами, їх посадовими особами, а також певними суб'єктами господарювання та окремими громадянами. Адже гарантією прав і законних інтересів територіальних громад є не формальне право на судовий захист, не власне судовий захист як діяльність, спрямована на усунення перешкод на шляху здійснення суб'єктивних прав, а судовий захист, у результаті якого відбувається реальне відновлення порушених прав цих громад [10, с. 32].

## *2. Правова основа судового захисту*

Відносини місцевого самоврядування та судової влади базуються на конституційному і законодавчому підґрунті, а також на судовій практиці, що передбачає правозастосування судами положень Конституції [11] і законів України.

*2.1. Конституційні засади судового захисту прав і законних інтересів територіальних громад.* Як відомо, однією з конституційно-

правових гарантій функціонування територіальних громад є їх судовий захист. На підтвердження цього можна навести положення Конституції України про те, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (частина друга статті 124), у тому числі на захист прав і законних інтересів територіальних громад. У статті 145 Конституції України також передбачено безпосередній судовий захист прав територіальних громад (ширше – місцевого самоврядування). В Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року закріплено як одну з основних гарантій місцевого самоврядування право на судовий захист (стаття 11 «Правовий захист місцевого самоврядування»).

Матеріальна чи моральна шкода, заподіяна територіальним громадам актами і діями, вчиненими на підставі закону або іншого правового акта, що визнані Конституційним Судом неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (частина третя статті 152 Конституції України).

По суті, відкривши доступ місцевому самоврядуванню до правосуддя, Конституція України заклала основи нової, по суті інноваційної моделі судового захисту прав і законних інтересів територіальних громад, заснованої на доктрині їх широкого доступу до правосуддя. Сьогодні процес цього захисту протікає більш консервативно, ніж очікувалося після прийняття Конституції України 1996 року, але він все ж є активнішим ніж це було до її ухвалення. Судді Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції глибоко усвідомлюють і реально керуються у своїй практиці конституційними засадами місцевого самоврядування. Власне, на цій основі вони у своїх актах розвивають муніципальну доктрину, суть якої – всебічний захист прав і законних інтересів територіальних громад у тісному поєднанні з правами людини.

Отже, аналіз положень Конституції України дає підстави для висновку, що конституційний рівень врегулювання судового захисту прав і законних інтересів територіальних громад створює належні передумови для активної реалізації цього захисту.

*2.2. Законодавчі засади судового захисту прав і законних інтересів територіальних громад.* За змістом частини третьої статті 73 Закону територіальні громади мають право відшкодовувати шкоду, завдану місцевому самоврядуванню діями або бездіяльністю місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, а також громадян. Як уже зазначалося, Закон містить певні спеціальні норми, які передбачають предмети відання та повноваження органів територіальних громад та їх посадових осіб щодо застосування механізмів судового захисту в інтересах територіальних громад.

Однак у цих нормах Закону не досить чітко визначено, яким чином таке право (обов'язок) на судовий захист має бути реалізовано. Відповідь на це питання міститься в процесуальному законодавстві, яке, в той же час, не встановлює особливостей розгляду та вирішення справ з приводу захисту прав і законних інтересів територіальних громад. Крім того,

частиною першою статті 71 Закону передбачено самостійну реалізацію територіальними громадами наданих їм повноважень. Водночас у частині четвертій цієї ж статті фактично йдеться про делегування територіальними громадами права на звернення до судів щодо визнання незаконними актів, дій чи бездіяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права цих громад, органам та посадовим особам місцевого самоврядування, незважаючи на те, що самі ці органи та посадові особи є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами (частина перша статті 75 Закону).

В той же час відсутність у територіальній громаді в Україні статусу юридичної особи не дозволяє їй мати судово-процесуальну правосуб'єктність у повному обсязі. Це обумовлює необхідність представництва її інтересів в судах органами чи посадовими особами місцевого самоврядування або безпосередньо членами територіальної громади (ініціативними групами) чи відповідними громадськими організаціями, що мають статус юридичних осіб та до яких входять члени територіальної громади. Тобто захист територіальними громадами своїх прав і законних інтересів в судах є опосередкованим.

Варто зазначити, що найчастіше територіальну громаду, як колективне утворення, у взаємовідносинах з органами судової влади представляє ініціативна група – добровільне об'єднання найбільш активнорештованих членів територіальної громади. На законодавчому рівні така роль цієї групи не закріплена. Хоча, з іншого боку, Законом ініціативна група наділяється іншими повноваженнями, зокрема, щодо вирішення питань місцевого значення: ініціювання розгляду у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (стаття 9); створення органів самоорганізації населення (стаття 14); прийняття рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на території відповідної громади і мають право голосу) (стаття 79) тощо.

З огляду на це, цілком очевидно, що представництво територіальної громади в судах України ініціативною групою потребує офіційної легалізації, зокрема, в таких аспектах визначення: 1) можливого суб'єктного складу ініціативної групи: до неї можуть входити лише дієздатні громадяни України чи також іноземці і особи без громадянства; 2) необхідного кількісного складу таких законних представників громади (на нашу думку, можна припустити, що чисельність ініціативної групи могла б пропорційно залежати від кількості членів територіальної громади. Або бути узаконеною у кількісному виразі: наприклад, при чисельності територіальної громади до 5 тис. осіб – ініціативна група має складати 20 чоловік; до 20 тис. осіб – 25 чоловік і т.д. А поки роль ініціативної групи щодо представництва інтересів територіальної громади в судових органах

не закріплена на законодавчому рівні, така група вправі представляти свою громаду на підставі судових прецедентів, створених в результаті застосування судами принципу верховенства права, а також – місцевих звичаїв, традицій та судової доктрини.

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

У зв'язку із викладеним вважаємо, що законодавче регулювання захисту прав і законних інтересів територіальних громад є недосконалим, а тому недостатнім. Слушною, на нашу думку, є пропозиція Ю. В. Білоусова про те, що доволі важливим аспектом адміністративної реформи, а також муніципальної як її складової, має бути реальне закріплення матеріально- та процесуально-правового механізму захисту прав саме місцевого самоврядування, тобто захисту прав і законних інтересів, насамперед територіальної громади як специфічного суб'єкта правовідносин [12, с. 223].

### *3. Сутність муніципальної доктрини органів судової влади*

Ми вже згадували про категорію сутності муніципальної доктрини цих органів. Щоб глибше розкрити значення права територіальних громад на судовий захист (стаття 4 Закону), на нашу думку, потрібно проаналізувати сутність зазначеної доктрини на основі судових справ, стороною (учасником) в яких є представники територіальної громади (ініціативна група).

Як зауважує 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 [13, с. 628]. Заслуговує на увагу і думка цього науковця, що проблема судового захисту прав та інтересів місцевого самоврядування є багатоаспектною та охоплює різні напрями правозахисної і правоохоронної діяльності. Це обумовлено потребами захисту прав суб'єктів місцевого самоврядування у різноманітних правових відносинах, зокрема у конституційних, адміністративних, господарських тощо. Оскільки на практиці виникає потреба захисту прав і законних інтересів територіальної громади як у цілому, так і її окремих складових (наприклад, об'єднання жителів мікрорайону, вулиці, будинку), а також – органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прав окремих громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування тощо.

При цьому, як уже зазначалося, порушення прав і законних інтересів територіальних громад можуть спостерігатися з боку як органів виконавчої влади, так і органів та посадових осіб місцевого самоврядування різного рівня. Саме тому Ю. С. Педько пропонує розглядати проблему судового захисту місцевого самоврядування з двох позицій: при «зовнішніх» порушеннях – органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також окремими юридичними особами й громадянами, а у випадках порушення прав на місцеве самоврядування «зсередини» – органами й посадовими особами місцевого самоврядування [13, с. 628].

Отже, виходячи із зазначеної методології сутність муніципальної доктрини органів судової влади полягає у тому, що ці органи покликані всебічно, повно та об'єктивно розглядати справи щодо захисту прав і законних інтересів територіальних громад як ззовні, так і всередині, враховуючи, що дані громади є першоосновою конституційної системи місцевого самоврядування.

*3.1. Муніципальна доктрина Конституційного Суду України.* Особливе місце в гарантуванні прав місцевого самоврядування, в тому числі прав і законних інтересів територіальних громад посідає Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Конституційний контроль належить до ефективних засобів забезпечення верховенства Конституції України, в тому числі шляхом застосування принципу верховенства права. Тому цей контроль є одним з головних атрибутів демократичної, правової держави в Україні.

Конституційний Суд України відіграє важливу роль у захисті конституційних принципів місцевого самоврядування [14] та забезпеченні балансу інтересів між правами місцевого самоврядування (територіальних громад) і додержанням Конституції, законів України органами державної влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Власне, у цьому сутність муніципальної доктрини Суду, яка витікає з його рішень.

Згідно з аналізом практики Конституційного Суду України за станом на травень 2012 року із 143 конституційних подань та одного конституційного звернення [15] органів місцевого самоврядування лише у 7 випадках Суд ухвалив рішення і у 27 випадках – ухвали. У 109 випадках конституційні подання зазначених органів було їм повернуто. Така ситуація, очевидно, свідчить про кризу компетентності органів місцевого самоврядування при зверненні до єдиного органу конституційної юрисдикції.

Питання захисту прав та інтересів територіальних громад знайшли прямо чи опосередковано відображення у біля двох десятків рішень Конституційного Суду України. Закладені у цих рішеннях правові позиції є важливим самостійним джерелом конституційного і муніципального права.

Так, згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у абзаці другому підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної



частини Рішення від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 «предметами відання територіальних громад та створюваних ними органів місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення» [16]. Таким чином, в межах цих предметів відання територіальні громади мають право захищати свої права і законні інтереси.

Важливою для судового захисту також є правова позиція, викладена у пункті 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009: «органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти» [17]. Отже, Конституційний Суд України виділив їх спільні інтереси поряд з індивідуальними інтересами територіальних громад сіл, селищ, міст.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за зверненнями жителів міста Жовті Води [18] 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 обмеження 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».

Ці положення даного судового рішення також стосуються права на судовий захист прав і законних інтересів територіальних громад. Тому що Конституція України не встановлює обмежень для звернення до суду з метою захисту прав і законних інтересів територіальних громад, що діють в межах Основного Закону України і законів держави.

Вказане свідчить про те, що муніципальна доктрина Конституційного Суду України, яка витікає із зазначених та деяких інших актів Суду, вказує на те, що захист прав і законних інтересів територіальних громад є його конституційною функцією, яку він реалізує в цих актах творчо, тобто в дусі поєднання традиційного і динамічного тлумачення Конституції і законів України.

*3.2. Муніципальна доктрина судів загальної юрисдикції.* Відповідно до статті 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Ухвалюючи іменем України обов'язкові до виконання на всій території України рішення, суди здійснюють вплив на всі сфери державного і суспільного життя, у тому числі й на сферу місцевого самоврядування шляхом визнання незаконними актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування та

відновлення порушених ними прав і законних інтересів територіальних громад.

Муніципальна доктрина судів загальної юрисдикції по починається з практики застосування ними положення частини другої статті 19 Конституції України, згідно з яким органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Здійснюючи правосуддя, 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. В кожній сфері загального правосуддя муніципальна доктрина судів має свої особливості.

*3.2.1. Адміністративне судочинство.* Муніципальна доктрина адміністративних судів в Україні (як і у Франції, Польщі та інших європейських країнах) спирається на практику судового захисту прав і законних інтересів територіальних громад: брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю тощо. Самі суди гарантують реалізацію кожним членом територіальної громади свободи на основі безпеки і недоторканності людини у місцевому співтоваристві [19].

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. 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'єктом 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. Таким суб'єктом може бути, очевидно, і територіальна громада в особі її представників.

Деякі судові рішення адміністративної юстиції, пов'язані із захистом прав і законних інтересів територіальних громад, вже наводилися на початку цієї статті. До цієї ж категорії відносяться також справи про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, тобто в інтересах територіальних громад (пункт «г» частини першої статті 143, стаття 147 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року № 2768–III, пункт 7 частини четвертої статті 105, стаття 183-1

КАС України) [20]. До 15 грудня 2009 року (до внесення змін до КАС України Законом № 1559–VI) ця категорія справ була підвідомча загальним судам.

Як зауважує О. С. Духневич, у процесі розгляду та вирішення адміністративно-судових справ «реалізуються права, обов'язки та гарантії учасників адміністративного судочинства, що можливо лише через дотримання принципів останнього» [21]. В цьому аспекті для муніципальної доктрини особливої важливості набуває основний принцип адміністративного судочинства – принцип верховенства права, який *вперше* запроваджений у процесуальному законодавстві України у статті 7 КАС України. В частині першій статті 8 КАС України 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, на підставі 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.

Прикро, але не завжди суди загальної юрисдикції, в тому числі адміністративні, визнають і керуються принципом верховенства права при ухваленні судових рішень. Так, наприклад, Васильківський міськрайонний суд Київської області, розглядаючи справу, зважив на правову невизначеність і прогалину в законодавстві щодо спірного питання, та, керуючись принципом верховенства права, все ж задовольнив позов фізичної особи. Однак апеляційна інстанція таке рішення суду першої інстанції, керуючись, на наш погляд, нормативістськими принципами, скасувала, а Вищий адміністративний суд України ухвалою від 19 березня 2008 року [5] залишив постанову апеляційного суду без змін. з точки зору муніципальної доктрини рішення апеляційної і касаційної інстанції є проблемними.

Отже, у сфері захисту прав і законних інтересів територіальних громад адміністративна юстиція керується муніципальною доктриною, хоча і не завжди. На наш погляд, питання представництва інтересів територіальної громади в органах адміністративної юстиції потребують детальнішої регламентації в муніципально- та адміністративно-процесуальному законодавстві з урахуванням муніципальної доктрини адміністративних судів.

*3.2.2. Цивільне судочинство.* Муніципальна доктрина органів цивільної юстиції спирається на ідеї захисту прав і законних інтересів територіальних громад, що відбувається, наприклад, під час розгляду та вирішення спорів між територіальними громадами та іншими фізичними особами про захист порушених, невизнаних, оспорюваних прав чи інтересів, які виникають з цивільних, житлових, земельних, трудових та інших правовідносин. Судовий захист прав і законних інтересів територіальних громад, що здійснюється судами у процесі цивільного

судочинства, також стосується розгляду та вирішення справ про відшкодування майнової шкоди, заподіяної територіальній громаді, зокрема внаслідок невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм законом повноважень. Крім того, зазначений судовий захист може здійснюватися при розгляді справ за регресними позовами органів місцевого самоврядування до їх посадових осіб про відшкодування заподіяної ними шкоди територіальним громадам. Все це вказує на те, що муніципальна доктрина судів цивільного судочинства має важливе значення для судової практики.

Процедура захисту прав і законних інтересів територіальних громад в цивільному процесі регламентується Цивільним процесуальним кодексом України від 18 березня 2004 року № 1618–IV.

Яскравим прикладом ролі муніципальної доктрини для судової практики з цивільних справ є Ухвала судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 22 квітня 2004 року, якою захищені інтереси територіальної громади. Так, Суд залишив в силі рішення місцевого та апеляційного судів щодо покладення на сільського голову обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду, завдану його розпорядженням щодо незаконної вирубки дерев, які належали до об'єктів озеленення загального використання (це питання не було погоджено з екологічною інспекцією та не було отримано спеціального ордеру на вирубку) [22].

Отже, муніципальна доктрина органів цивільної юстиції у сфері захисту прав і законних інтересів територіальних громад в першу чергу направлена на те, щоб відшкодувати заподіяну територіальним громадам шкоду.

*3.2.3. Господарське судочинство.* Муніципальна доктрина органів господарської юстиції витікає із практики реалізації судами частини п'ятої статті 60 Закону: органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, у тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження тощо. Спори з цих питань і прийняті судові рішення слугують джерелом даної доктрини.

Захист прав і законних інтересів територіальних громад у сфері господарських відносин належить господарським судам. Формою здійснення цими судами судового захисту вказаних прав і законних інтересів є розгляд спорів за позовами органів місцевого самоврядування про відшкодування шкоди територіальним громадам, яка виникла внаслідок невиконання або неналежного виконання юридичними особами господарських зобов'язань, а також рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх законних повноважень. Більшість таких спорів виникає між юридичними особами – суб'єктами

господарювання та органами місцевого самоврядування щодо питань користування земельними ділянками, визнання недійсними договорів оренди земельних ділянок тощо [23].

Вищий господарський суд України узагальнив судову практику розгляду господарськими судами справ у спорах, пов'язаних, зокрема, із земельними правовідносинами [24]. Відповідно до цього узагальнення у вирішенні питання щодо підвідомчості земельного спору, незалежно від формулювання позовних вимог, судам належить виходити не лише зі складу сторін спору та його предмета, а і враховувати підставу позову, що визначається сутністю правовідносин, з яких виник спір, і яка визначає правове становище сторін спору стосовно одна одної (підпункт 1.3.). Ця правова позиція Суду є спірною для наукової доктрини.

Процедура захисту прав місцевого самоврядування в господарському процесі регламентується Господарським процесуальним кодексом України від 6 листопада 1991 року № 1798–ХІІ.

Отже, муніципальна доктрина органів господарської юстиції є невід'ємним елементом їх судової практики, в якій господарських справ за участю територіальних громад та їх представників стає все більше. Особливістю господарської юстиції є те, що для неї пріоритетним є визнання і утвердження права людини на підприємницьку діяльність (стаття 42 Конституції України), а тому, очевидно, що господарські суди покликані захищати, насамперед, права суб'єктів господарювання. Тому муніципальна доктрина органів господарської юстиції повинна поступово набувати ознак співмірності між захистом прав і інтересів суб'єктів господарювання та захистом прав і законних інтересів територіальних громад. Свідченням прогресування цього процесу є існування чималої кількості судових рішень, які прийняті господарськими судами на користь територіальних громад або органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад [25].

*3.2.4. Кримінальне судочинство.* Муніципальна доктрина органів кримінальної юстиції базується на матеріалах кримінальних справах, розглядаючи які, загальні суди охороняють врегульовані нормами права суспільні відносини у сфері захисту прав і законних інтересів територіальних громад. Виходячи із змісту відповідних розділів Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року це, зокрема, стосується розгляду кримінальних справ за злочинами, вчиненими посадовими особами місцевого самоврядування проти виборчих, трудових та інших прав членів територіальних громад. До цих злочинів, наприклад, можна віднести: перешкоджання здійсненню виборчого права (статті 157–160); порушення законодавства про референдуми (стаття 160); порушення права на безоплатну освіту та медичну допомогу в комунальних навчальних закладах та закладах охорони здоров'я (статті 183, 184) тощо.

Аналіз вказаних категорій справ, обвинуваченими в яких є посадові особи місцевого самоврядування, що порушили Кримінальний кодекс України відносно прав і законних інтересів територіальних громад, їх

членів, вказує, що у органів кримінальної юстиції також існує певна муніципальна доктрина. Варто зазначити, що така доктрина вже спирається на науку, яка детально і комплексно розглядає питання кримінально-правового захисту прав і законних інтересів територіальних громад, їх органів і посадових осіб, органів самоорганізації населення [26].

*3.2.5. Муніципальна доктрина і проблеми розмежування предметної підсудності справ між судами загальної юрисдикції за зверненнями членів територіальних громад, їх органів та посадових осіб.* Аналіз судової практики та праць вітчизняних науковців дає підстави стверджувати, що навіть за наявності процесуальних кодексів, які регламентують адміністративне, цивільне, господарське і кримінальне судочинство, існують проблемні питання щодо предметної підсудності справ за цими зверненнями здебільшого в адміністративному, цивільному і господарському різновидах судочинства [27]. 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 приватноправових засадах (цивільно-правові або господарсько-правові договори, що укладаються на підставі цих рішень).

Підтвердженням викладеного є правова позиція Конституційного Суду України, наведена в абзаці шостому підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010: «Усі публічно-правові спори, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, належать до адміністративної юрисдикції і за компетенцією мають бути розглянуті адміністративними судами» [28].

КАС України передбачає певні ознаки публічно-правових відносин: обов'язкова участь у цих відносинах суб'єкта, наділеного владними повноваженнями; підпорядкованість одного з учасників публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень; імперативність публічно-правових відносин; домінування публічно-правового інтересу в цих відносинах тощо. Якщо судовому спору не притаманні такі ознаки, то він має вирішуватися в порядку цивільного або господарського судочинства.

Таким чином, питання щодо розмежування предметної підсудності за зверненнями представників територіальних громад є важливим і має бути детально проаналізованим. Вважаємо, що питання розмежування предметної підсудності між судами загальної юрисдикції справ за зверненнями представників територіальних громад або в яких вони є стороною (учасником), згідно з муніципальною доктриною органів судової влади в Україні має вирішуватися після висновку Конституційного Суду України як гаранта верховенства Конституції України.

*Висновки і пропозиції.* Проведений у цій статті аналіз муніципальної доктрини органів судової влади дозволяє стверджувати, що на ефективність судового захисту прав і законних інтересів територіальних громад впливають такі фактори: 1) стан законодавства у сфері місцевого

самоврядування і судового процесу; 2) рівень правової культури представників територіальних громад, що передбачає знання правових норм, які регламентують право на судовий захист; 3) знання процесуального законодавства і муніципальної доктрини органів судової влади.

Ініціативні групи членів територіальних громад все активніше відстоюють права і законні їх інтереси, використовуючи всі можливі способи захисту, в тому числі і судові. Тому, на нашу думку, потрібно законодавчо закріпити обов'язок органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що представляють територіальні громади, звертатися до суду у випадках порушення прав і законних інтересів цих громад та встановити юридичну відповідальність за невиконання цього обов'язку. Це дозволить підвищити роль судових гарантій захисту прав територіальних громад [10, с. 35].

Конфлікти між територіальними громадами, відповідним органом місцевого самоврядування та місцевим органом виконавчої влади, їх посадовими особами або між органами місцевого самоврядування різних рівнів (компетенційні спори), на нашу думку, могла б розглядати створена, наприклад, при Державному фонді сприяння місцевому самоврядуванню України Консультативно-дорадча комісія з досудового розгляду міжмуніципальних спорів. За результатами роботи такої комісії Фонд міг би направляти у разі необхідності конституційні подання до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення тих чи інших положень Конституції і законів України з питань, що складають спільний інтерес для органів місцевого самоврядування. Юридичну допомогу територіальним громадам (їх ініціативним групам) або юридичним відділам органів місцевого самоврядування з підготовки конституційних подань, судових позовів у такому разі міг би надавати створений при цьому ж Фонді Центр надання правової допомоги територіальним громадам або відповідний відділ Фонду. Інакше кажучи, мова йде про створення певної системи правового захисту прав і законних інтересів територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування.

Для ефективного захисту своїх прав і законних інтересів територіальними громадами судам та іншим органам державної влади необхідно частіше застосовувати принцип верховенства права, який дозволяє, зокрема, судам приймати рішення на підставі засад справедливості, моральності і пріоритету прав і свобод людини і громадянина – в інтересах територіальних громад, їх членів. Саме на основі принципу верховенства права територіальні громади мають право безпосередньо (через відповідного представника) звертатися до судових органів за захистом прав і законних інтересів. Потрібно поступово впроваджувати доктрину активного звернення представників територіальних громад (ініціативних груп) до судових органів за захистом прав і законних інтересів. Зважаючи на це, доцільно також:

1) розширювати правові механізми захисту прав і законних інтересів територіальних громад (у зарубіжних країнах, як-от у ФРН, Чехії, Андоррі, існує судова доктрина «безпосереднього звернення територіальної громади до Конституційного Суду (Трибуналу) з конституційною скаргою» щодо незаконного втручання держави в реалізацію прав громади на самоврядування, а в Бельгії та Норвегії діють спеціальні контрольні комітети (ревізори), які в інтересах територіальних громад слідкують за легітимністю дій органів місцевого самоврядування) [29, с. 134, 180, 206, 232];

2) розробити законопроект щодо надання права ініціативній групі, зареєстрованій з урахуванням певних формальних критеріїв, представляти права і законні інтереси територіальних громад в судах України;

3) узагальнити судову практику всіх судів загальної юрисдикції у справах, пов'язаних із захистом прав і законних інтересів територіальних громад. Такі узагальнення могли б підготувати відповідні відділи із узагальнення судової практики у вищих спеціалізованих судах;

4) проводити для посадових осіб органів місцевого самоврядування семінари-тренінги для підвищення кваліфікації з питань підготовки проектів конституційних подань, позовних заяв тощо;

5) впровадити на юридичних факультетах вищих навчальних закладів (наприклад, в Академії муніципального управління, Національній академії державного управління при Президентові України) спецкурс «Судовий захист прав і законних інтересів територіальних громад».

Отже, на підставі аналізу теоретичних праць і судової практики можна стверджувати про становлення муніципальної доктрини органів судової влади, дослідження якої є важливим для процесу судового захисту прав і законних інтересів територіальних громад. Такий захист залежить від розуміння судами юридичної природи і фактичної ролі територіальних громад, а також – від правильного визначення предметної підсудності спору, належної підготовки звернень до судів та представництва законних інтересів цих громад в судах.

#### ***Використані джерела:***

1. Див., наприклад: Борденюк В.І. Судова влада і сфера місцевого самоврядування / В.І. Борденюк // Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. – К.: Парламентське видво, 2007. – С. 377-428; Кампо В., Провізіон Т., Барвіцький В. Верховенство права в системі правового захисту місцевого самоврядування // Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Зб. матеріалів та документів / За ред. М.Пухтинського, М.Власенка. – К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – С. 106-112; Корнієнко М.І. Проблеми місцевого самоврядування і захист його інтересів у Конституційному Суді України / М.І. Корнієнко // Конституційне судочинство. Американський та український досвід. – Київ, 1999. – С. 80-85; Новікова Т.В. Судовий захист як конституційна гарантія місцевого самоврядування / Т.В. Новікова // 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.М.,



- Кравченко В.В., Кравченко Н.В., Пітцик М.В., Подобед Л.Є. – К., 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. Див., наприклад: Пасенюк О.М. Зміст спірних правовідносин – надійна основа вітчизняної доктрини розмежування адміністративної та господарської юрисдикції / О.М. Пасенюк // Проблеми оптимізації цивільного процесу в сучасних умовах судової реформи: зб. наук. матер. круглого столу (с. Залізний Порт, Херсонська обл., 28-29 травня 2010 р.). – К., 2010. – С. 18-24; Савчин М.В. Ухвалення рішень конституційних судів у світлі доктрин конституційної легітимності та верховенства права / М.В.Савчин // Наукові записки / Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». – К., 2011. – Т.: 116: Юридичні науки. – С. 19-22; Приходько Х.В. Роль правових позицій Конституційного Суду України в становленні та розвитку доктрини конституційного процесу / Х.В. Приходько // держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – №: 3. – С. 11-19; Янчук А.О. Реалістична доктрина в окремих рішеннях Конституційного Суду України / А.О. Янчук // Правничий вісник університету «Крок». – 2011. – Вип.: 7. – С. 59-66; Кравчук О.В. Доктрина співмірності (пропорційності) правообмежень у правових позиціях Конституційного Суду України / О.В. Кравчук // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез міжнар. наук. конф. «Десяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 18-19 листопада 2011 року). – Хмельницький, 2011. – Ч.: 2. – С. 131-133.
  4. Громада Олександрії вимагає аудиту стосунків з місцевими чиновниками // «Голос України». – № 26. – 2012. – 10 лютого.
  5. Електронна інформаційно-аналітична система «Ліга: Закон»; Веб-сайт Єдиного державного реєстру судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>
  6. Див., наприклад: С. Мельник. Треба брати приклад із сільського голови (про відстоювання інтересів громади сільським головою Дроздівки Куликівського району Чернігівської області) // «Голос України». – 5 листопада 2011 року. – № 208. – С. 5.; «Хто захистить від терору і наклепів Ратівецького сільського голови та її сім'ю?» (про те, як сільський голова цілеспрямовано відстоювала в центральних органах влади повернення у власність громади сотень гектарів землі та зазнавала певного тиску відносно себе та членів родини) // «Трибуна». Незалежна громадсько-політична газета. – 6 січня 2012 року. – № 1. – С. 1, 5.
  7. Див., наприклад: О. Юркова. «Пікетували сесію облради через паї» (селяни Дубенського району Рівненської області не вперше вдаються до подібних акцій, оскільки не хочуть втратити свої земельні паї) // «Голос України», 29 травня 2012 року. – № 97. – С. 4; М. Якименко. «Біда змусила взятися за руки» (про те, як мешканці будинку через бездіяльність місцевої влади перекрили вулицю) // «Голос України», 15 червня 2012 року. – № 109. – С. 4; І. Козак «Влада і чиновники помилялися 1000 разів» (органами прокуратури Хмельниччини порушено 35 кримінальних справ відносно сільських голів, голів райдержадміністрацій, їхніх заступників, керівників підрозділів; внесено 1271 припис і подання, притягнуто до відповідальності понад тисячу посадовців, опротестовано більше тисячі незаконних рішень тощо) // «Голос України», 25 травня 2012 року. – № 95. – С. 7; М. Прокопенко. «Комунальні ігри без правил і суддів» (про обурення мешканців будинку бездіяльністю ЖЕКу і звернення до

- редакції газети за захистом їхніх прав) // «Голос України», 30 травня 2012 року. – № 98. – С. 10.
8. Див., наприклад: «В Бердичеві місто і район збираються судитись за власність». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rto-berdychiv.info>; «Бути чи не бути Соснівській і Придніпровській районним радам міста Черкаси?» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vikka.ck.ua/ua/news.php>
  9. Судебная защита местного самоуправления // Муниципальное право России: учебник / А.В. Малько, С.В. Корсакова; Российская академия наук, Саратовский филиал Института государства и права. – М.: Юрайт; Высшее образование, 2010. – 398 с. – (Основы наук).
  10. Новикова И.В. Судебная защита как конституционная гарантия права на местное самоуправление / И.В. Новикова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – №: 2. – С. 32-36.
  11. Конституція України: чинне законодавство станом на 10 лютого 2011 р. (відповідає офіц. текстові) – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 96 с.
  12. Білоусов Ю. В. Питання судової юрисдикції у справах, які стосуються захисту прав місцевого самоврядування / Ю.В. Білоусов // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м.Харків, 25 травня 2004 р.). – Х., 2004. – С. 222-227.
  13. Педько Ю. С. Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування / Ю.С. Педько // Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.
  14. Див.: Кампо В.М. Захист прав і законних інтересів територіальних громад у порядку конституційного судочинства // Проблеми сучасної муніципалістики: навч. посіб. / За заг. ред. О.В. Батанова. – К.: Академія муніципального управління, 2012. – 292 с.; Захист прав місцевого самоврядування // Конституція України в актах Конституційного Суду України (аналіт. огляд та комент.) / А.А. Стрижак – К.: Ін Юре, 2010. – 631 с.; Портнов А.В. Про реалізацію права звернення до Конституційного Суду України органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України // Право України. – 2008 р. – № 10. – С. 13-18.
  15. Конституційний Суд України у 2010 році розглядав клопотання Львівської обласної ради щодо офіційного тлумачення положень абзацу першого частини першої, абзацу чотирнадцятого частини четвертої статті 16 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», що було надіслано у формі конституційного звернення. Вирішуючи питання про відкриття конституційного провадження, єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні розглядав його на відповідність вимогам до конституційного звернення, що встановлені Законом України «Про Конституційний Суд України».
  16. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 3.
  17. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону

- України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 3.
18. 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.
  19. Детальніше про права людини і місцеве самоврядування див., наприклад: Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; Государственное управление ; Административное право ; Муниципальное право» / Н. С. Бондарь ; Саратовская государственная академия права. – Саратов, 1997. – 34 с.
  20. Див. також: Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17 листопада 2009 року № 1559-VI // Офіційний вісник України. – 2009 р. – № 97. – Ст. 3326; Постанову Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16 квітня 2004 року № 7 (із змінами і доповненнями) // Електронна інформаційно-аналітична система «Ліга: Закон».
  21. Духневич О. С. Принципи провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / О.С. Духневич // Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки. – Запоріжжя, 2011. – №2. – С. 148-154.
  22. Ухвала судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 22 квітня 2004 року (витяг) // Вісник Верховного Суду України. – 2004 р. – № 9.
  23. Див., наприклад: постанови Вищого господарського суду України від 21.05.2008 р. (справа № 17/513-07), від 18.02.2009 р. (справа № 2-8/7997-2008); Рішення господарського суду м. Києва від 13.04.2011 р. (справа № 51/71).
  24. Лист Вищого господарського суду України «Узагальнення судової практики розгляду господарськими судами справ у спорах, пов'язаних із земельними правовідносинами» від 01.01.2010р. // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 1.
  25. Див., наприклад: Рішенням Господарського суду міста Києва від 11 січня 2012 року задоволено позов прокуратури міста та визнано недійсним рішення Київради про надання ТОВ «Будмайданчик» земельної ділянки на Либідській площі. Суд зобов'язав товариство повернути земельну ділянку площею 0,62 га територіальній громаді міста. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/7627-sud\\_povernuv\\_kievu\\_zemdilyanku\\_na\\_libidskiy\\_ploschi\\_za\\_13\\_ml.html](http://zib.com.ua/ua/7627-sud_povernuv_kievu_zemdilyanku_na_libidskiy_ploschi_za_13_ml.html); Е.Добровольская. Противодействие коррупции в сфере земельных отношений // Судебно-юридическая газета. – № 23. – 18 июня 2012 года. – Стр. 7
  26. Литвин О.П. Забезпечення законних інтересів посадових осіб органів самоврядування та попередження серед них правопорушень, пов'язаних з виконанням службових повноважень. Частина друга: Навчальний посібник (Основи кримінального муніципального права). – К.: Вид-во АМУ, 2006. – 190 с.
  27. Див., наприклад, Ухвалу Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 31 січня 2011 року, в якій зазначено, що суди (*місцевий районний суд та апеляційний суд – авт.*) належним чином не визначилися з характером спірних правовідносин та дійшли помилкового висновку про те, що спір має вирішуватися в порядку цивільного судочинства. Оскільки позов за своїм характером спрямований не на захист права цивільного (права на земельну ділянку),

а на реалізацію позивачем його конституційного права на оскарження дій посадової особи органу місцевого самоврядування, то він підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства.

28. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72 (01.10.2010 р.). – Ст. 2582.
29. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.С.Прудников, Л.А.Ларина, М.В.Максютин, и др.; под ред. А.С.Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 271 с.

*Рецензенти: суддя Конституційного Суду України у відставці, к.ю.н., професор, Заслужений юрист України Корнієнко М.І.; суддя Конституційного Суду України у відставці, Заслужений юрист України Домбровський І.П.*

**УДК: 342**

**Кравченко В. В.,**

к.ю.н., доцент, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права  
Університету економіки та права «КРОК»

## **ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДПОВІДНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ПРИНЦИПАМ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*У статті досліджуються питання, що стосуються проблематики імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в національному законодавстві України. Проводиться аналіз стану відповідності норм Конституції та законів України положенням Хартії, формуються пропозиції щодо їх врахування в процесі оновлення законодавства про місцеве самоврядування.*

*В статье исследуются вопросы, касающиеся проблематики имплементации принципов Европейской хартии местного самоуправления в национальном законодательстве Украины. Проводится анализ соответствия норм Конституции и законов Украины положениям Хартии, формулируются предложения по их учету в процессе обновления законодательства о местном самоуправлении.*

*The article deals with questions relating to issues of implementation of the principles of the European Charter of Local Self-Government in the national legislation of Ukraine. There is an analyze of compliance with the Constitution and laws of Ukraine to the Charter in the article, proposals for their consideration in the process of updating the legislation of local government.*

*Постановка проблеми.* З прийняттям Конституції України [1] розпочався процес формування сучасної законодавчої основи місцевого самоврядування. Цей процес відбувався (і відбувається сьогодні) з огляду на необхідність належного відтворення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [2] (далі: Хартія), яка була ратифікована