

## ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

### GUARANTEES OF TERRITORIAL COMMUNITY RIGHTS PROTECTION IN UKRAINE DURING MARTIAL LAW

Новікова М.М., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри публічного управління, права та гуманітарних наук  
Херсонський державний аграрно-економічний університет

Семко М.О., старший викладач кафедри права  
Національний технічний університет «Харківський політехнічний університет»

Стаття присвячена дослідженню особливостей захисту прав територіальних громад в Україні під час воєнного стану. Інтерес до цієї теми обумовлений збільшенням кількості випадків порушення прав територіальних громад через повномасштабне вторгнення. В статті встановлено що територіальна громада має право на вирішення питань місцевого значення в межах діючого законодавства, в тому числі щодо захисту своїх порушених прав. Можливість територіальної громади звернутися до суду за захистом своїх прав виступає важливою, нормативно закріпленою, гарантією належної реалізації прав місцевого самоврядування в Україні.

У роботі зазначається що однією з проблем реалізації такої гарантії виступає неможливість територіальної громади приймати участь у юридичному процесі через відсутність статусу юридичної особи. Однак, законодавством встановлюється, що це питання може бути вирішене шляхом представництва. Це представництво здійснюється органами місцевого самоврядування і утворює відповідний механізм захисту прав територіальної громади у суді. В роботі відзначається що представництво органів місцевого самоврядування в судовому процесі може стикатися з рядом проблем. Серед них можна виділити недостатній рівень професійної кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, конфлікт інтересів громади та органів місцевого самоврядування, обмежене фінансування тощо. Під час воєнного стану представництво з боку органів місцевого самоврядування ускладнюється факторами небезпеки для життя та здоров'я працівників органів місцевого самоврядування, переміщенням судів, необхідністю знання та застосування норм міжнародного права тощо.

Відповідно, в статті аналізуються негативні фактори, які впливають на реалізацію гарантованого захисту прав територіальної громади, а також надаються окремі пропозиції щодо зменшення їх впливу та деактивації.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, гарантії місцевого самоврядування, захист прав територіальної громади, воєнний стан.

The article is dedicated to investigating the peculiarities of protecting the rights of territorial communities in Ukraine during martial law. The interest in this topic is motivated by an increase in the number of violations of territorial community rights due to full-scale aggression. The article establishes that a territorial community has the right to address issues of local significance within the framework of existing legislation, including the protection of its violated rights. The possibility for a territorial community to seek judicial protection of its rights is an important, normatively established guarantee of proper implementation of local self-government rights in Ukraine.

The work notes that one of the problems in implementing such a guarantee is the inability of a territorial community to participate in legal proceedings due to the lack of legal entity status. However, legislation stipulates that this issue can be resolved through representation. Representation is carried out by local self-government bodies and constitutes an appropriate mechanism for protecting the rights of the territorial community in court. The work acknowledges that representation of local self-government bodies in judicial proceedings may encounter several problems. Among them are insufficient levels of professional qualification among local self-government officials, conflicts of interest between the community and local self-government bodies, limited funding, and so forth. During martial law, representation by local self-government bodies is further complicated by factors such as danger to the lives and health of local self-government officials, court relocations, the necessity of understanding and applying norms of international law, and others.

Accordingly, the article analyzes the negative factors affecting the implementation of guaranteed protection of territorial community rights and provides specific proposals to mitigate their impact and deactivate them.

**Key words:** local self-government, territorial community, guarantees of local self-government, protection of territorial community rights, martial law.

**Постановка проблеми.** Побудова правової, демократичної держави відіграє ключову роль у змінах, які відбуваються у політичній системі України. Цей процес стимулює реформування управлінських інститутів та викликає зміни в організації державної влади та місцевого самоврядування. Визнання територіальних громад як джерела самостійної форми публічної влади в Україні на законодавчому рівні вимагає перегляду уявлення про громаду: вона більше не просто сукупність жителів певного населеного пункту, а самодостатній суб'єкт, здатний до ефективного та відповідального управління своїми справами.

Повномасштабне вторгнення в Україну підвищило актуальність ролі громади у захисті території, комунального майна, забезпечення безпеки населення, прав та свобод людини в умовах воєнного стану. Однак, вимагаючи від громади підвищеної відповідальності щодо ввірених їй питань, держава має зі свого боку гарантувати належний рівень реалізації та захисту прав громади, підтримку у забезпеченні безпеки її членів та збереженні матеріально-технічної складової. Ці питання в умовах воєнного

стану є настільки ж актуальними, настільки ж складними з точки зору реалізації. У зв'язку з цим, виникає питання щодо необхідності пошуку «золотої середини» взаємодії між державою та територіальною громадою з питань гарантування захисту її прав в умовах воєнного стану.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Метааналіз існуючих досліджень у сфері правового статусу територіальної громади та особливостей захисту й реалізації її прав, дав можливість прийти до висновку, що правовому статусу територіальної громади присвячено достатню кількість досліджень, зокрема, О. Коркуна, О. Мороз, О. Батанова, О. Попошасєвої, А. Швченка та інших. Питання захисту прав територіальної громади також є актуальним предметом наукових пошуків, зокрема, в роботах Я. Берназюка [1], В. Крата [2], О. Кухарєва [3], В. Тимашова [5], В. Поляруш-Сафроненка [4] тощо. При цьому захист прав та інтересів територіальної громади розглядається з різних точок зору, починаючи від галузевих особливостей порушення і захисту її прав і, закінчуючи загальнотеоретичними доробками. Однак, недостатня кількість наукових дослі-

джень присвячена актуальному питанню реалізації гарантій захисту прав територіальної громади в період воєнного стану.

**Мета статті** полягає в здійсненні аналізу гарантій захисту прав територіальних громад в Україні під час воєнного стану з метою розкриття їхнього значення для забезпечення ефективності захищеності прав та інтересів територіальних громад у воєнний час.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Місцеве самоврядування відіграє значну роль у формуванні влади в країні, сприяючи розвитку демократії, забезпеченню ефективного управління, регіональному розвитку та розподілу владних повноважень між різними рівнями влади. Згідно з Європейською Хартією місцевого самоврядування, місцеве самоврядування визначається як право та здатність органів місцевого самоврядування в межах закону регулювати та управляти істотною частиною публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення [6]. В Конституції України це положення конкретизується як «право територіальної громади» (ч. 1 ст. 140) [7], тим самим наділяючи територіальну громаду правами на вирішення питань місцевого значення.

Стаття 7 Конституції України встановлює, що «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [7]. За своїм етимологічним значенням гарантія – це обіцянка або заходи, які забезпечують реалізацію, втілення в життя певних важливих та корисних для місцевого самоврядування явищ [8]. У юриспруденції це загальнозживаний термін, який використовується для позначення умов і засобів, спрямованих на збільшення ймовірності виконання певних соціально важливих чи корисних дій. У найбільш загальному розумінні, гарантії можуть відноситися до забезпечення різних аспектів правового статусу осіб або організацій, включаючи громадян, посадових осіб, органи влади та громадські формування.

Слід погодитися з позицією Г. Абасова стосовно того, що без функціонування ефективної системи гарантій, право громади на місцеве самоврядування буде залишатися декларативною нормою [9, с. 81]. Відповідно, гарантії виступають елементом захисту права територіальної громади на місцеве самоврядування та належну реалізацію її повноважень. Вони утворюють своєрідний механізм захисту прав територіальної громади та її жителів в межах сучасної правової системи.

Участь територіальної громади у правовідносинах розглядається науковцями у трьох іпостасях, як: базової адміністративно-територіальної одиниці, форми організації місцевої влади, суб'єкта цивільно-правових відносин або господарюючого суб'єкта [10, с. 102]. Саме дві можливості – виступати в ролі суб'єкта приватного права чи суб'єкта владних повноважень, дають місцевій громаді можливість захищати свої інтереси в суді. Така форма захисту прав місцевої громади закріплена у ст. 145 Конституції України, яка визначає, що «Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку» [7], а також ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11]. З цього погляду, право на судовий захист виступає ключовим фактором забезпечення ефективності місцевого самоврядування та виконання його завдань, а також важливою гарантією захисту прав територіальних громад.

Водночас, ми погоджуємося з позицією В.М. Кампо стосовно відсутності у територіальної громади статусу юридичної особи, що позбавляє її процесуальної правосуб'єктності. Відповідно, з метою захисту своїх прав вона може захищати свої законні права та інтереси через органи місцевого самоврядування або громадські організації, до складу яких входять члени територіальної громади [11, ч. 53-72].

Позиція зазначених учених активно підтримується Я.О. Берназюком, який, ґрунтуючись на доробках окре-

мих українських науковців (зокрема, С.А. Панасюка, І.Я. Руцкака, Т.В. Ющенка), визнає за органами місцевого самоврядування можливість представництва в адміністративному судочинстві. У своєму дослідженні він визначає що органи місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві можуть брати участь як третя особа, сторона, свідок, експерт тощо. Тим самим автор погоджується з підходами щодо визначення права органів місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду, в тому числі, це може бути питання захисту інтересів територіальної громади [13, с. 114].

Зазначена наукова позиція корелюється з чинним законодавством. Так, ч. 1 та ч. 3 статті 140 Конституції України встановлює можливість територіальної громади вирішувати будь-які питання місцевого значення віднесені до її компетенції через органи місцевого самоврядування. А також положеннями Кодексу адміністративного судочинства України, які закріплюють можливість суб'єкта владних повноважень виступати позивачем у адміністративній справі (ст. 46 КАСУ) [14].

Не дивлячись на позитивність участі органів місцевого самоврядування в якості представників територіальної громади у судових процедурах, можна відмітити що ця ініціатива може стикатися з окремими проблемами. По-перше, слід виділити проблеми компетенції, оскільки компетенція органів місцевого самоврядування є досить обмеженою і може не поширюватися на предмет судового спору. По-друге, представники органів місцевого самоврядування не завжди мають достатній рівень професійної кваліфікації, у тому числі юридичного характеру, що знижує ефективність захисту інтересів територіальної громади в суді. По-третє, між інтересами органів місцевого самоврядування і територіальної громади може бути конфлікт, що впливатиме на ефективність захисту. По-четверте, вагомою перешкодою може бути обмеження фінансування органів місцевого самоврядування, що впливатиме на можливість прийняття участі у судовому процесі з метою захисту прав територіальної громади.

Окрім наведених факторів, вважаємо за доцільне, звернути увагу і на нові негативні перешкоди, що утворилися через повномасштабне вторгнення:

- низький рівень кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування через «кадровий голод», пов'язаний як з внутрішнім переміщенням фахівців, так і за кордон. Особливо це стосується деокупованих територій та територій, які знаходяться в зоні бойових дій;

- високий рівень небезпеки для життя працівників органів місцевого самоврядування, зокрема, на територіях, де ведуться бойові дії;

- релокація судів з окремих територій, що ускладнює доступ до них та збільшує навантаження. Тут також слід говорити і про нестачу суддів та працівників суду, яка також обумовлюється міграційними процесами через воєнні дії;

- конфлікт інтересів, сформований в умовах війни, оскільки існують ризики загострення конфліктів інтересів між різними групами громадян чи територіальними громадами, що може ускладнити представництво і захист прав територіальної громади.

Окрім цього не слід забувати, що даний конфлікт носить міжнародний характер. Це передбачає застосування норм міжнародного права та знання компетенції і порядку діяльності міжнародних судових інстанцій, які можуть бути залучені для захисту прав та інтересів вітчизняних територіальних громад, що постраждали від дій держави-агресора. Отже, така ситуація може вимагати додаткових знань та компетентностей від осіб, які здійснюють захист прав територіальної громади і, зрозуміло, що ці питання також виходять за межі компетенції органів місцевого самоврядування як представників інтересів територіальних громад.

Не претендуючи на повноту визначення негативних факторів впливу на стан захисту інтересів територіальної громади з боку органів місцевого самоврядування, ми можемо говорити про те, що їх усунення можливе шляхом зниження рівня їх впливу або дезактивації. До таких заходів можна віднести підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування шляхом надання їм можливостей для навчання та професійного розвитку. Також пропонуємо забезпечення нових працівників кураторами з числа осіб, що мають більше досвіду у здійсненні захисту інтересів територіальних громад. Таке кураторство може здійснюватися як безпосередньо так і в онлайн-режимі.

Важливим заходом є також забезпечення достатнього фінансування органів місцевого самоврядування у воєнний час з акцентом на тих територіальних громадах, які постраждали внаслідок збройної агресії, знаходяться у зоні бойових дій або на деокупованих територіях. Також, вважаємо необхідним підвищення уваги до аналізу судової практики щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, що може підвищити як якість послуг щодо захисту, так і сприяти дієвості національних судів у цих питаннях.

У той же час, запропоновані напрямки не мають вичерпного характеру. Проводячи дослідження гарантій захисту прав територіальних громад, ми спробували проаналізувати й інші можливі елементи захисту прав територіальних громад. Виявилось, що захист інтересів прав територіальних громад можливий з боку прокурора. Так, КАС ВС у постанові від 29 листопада 2022 року у справі № 240/401/19 дійшов висновку, що хоча в Конституції України не йдеться про захист прокурором інтересів суспільства, інтерес держави є насамперед інтересом більшості членів суспільства якому вона служить, що свідчить про те, що інтерес держави охоплює і публічні інтереси. На підставі зазначеного Верховний Суд прийшов до висновку, що прокурор може захищати і суспільні інтер-

еси до яких відносяться інтереси територіальних громад [15]. На нашу думку, цей висновок Верховного Суду досить чітко характеризує ситуацію, коли територія громади, як частина державної території, постраждала внаслідок агресії з боку Російської Федерації. Таким чином, прокурор у випадках, які не суперечать діючому законодавству, може виступати в якості представника інтересів територіальної громади в суді та сприяти захисту її прав.

Також, вважаємо, що у питаннях захисту своїх прав територіальні громади повинні мати можливість звертатися до національних та міжнародних правозахисних громадських організацій, які повинні мати можливість надавати допомогу у відновленні порушених прав територіальних громад. Але це питання потребує додаткового вивчення та наукового обґрунтування.

**Висновки.** Виходячи з результатів проведеного дослідження зазначимо, що діюче законодавство містить у собі гарантії, які дають можливість забезпечення захисту прав територіальних громад. Такими гарантіями виступає здатність територіальної громади захищати свої інтереси в суді. Однак, через те, що територіальна громада самостійно не може виступати учасником судового процесу, вона може звертатися для представництва її інтересів до органів місцевого самоврядування. Однак, таке представництво може бути обмежене через певні негативні фактори, такі як некомпетентність працівників, обмеженість компетенції органів місцевого самоврядування тощо. У військовий час кількість негативних факторів збільшується – небезпека для працівників органів місцевого самоврядування, переміщення судів, а, в окремих випадках, міжнародною природою поршень прав територіальної громади, що може вимагати додаткових знань та компетентностей учасників. Зазначене ускладнює реалізацію гарантій захисту прав територіальної громади і вимагає активних і дієвих ініціатив як з боку представників публічної влади, так і громадськості.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Берназюк Я.О. Право органів місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду для захисту інтересів територіальної громади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки.* 2020. Том 31(70). С. 112-117.
2. Крат В. Окремі ремарки щодо захисту інтересів територіальної громади. 09.03.2023 року URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/2023\\_prezent/Prezent\\_Krat\\_int\\_ter\\_grom.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Prezent_Krat_int_ter_grom.pdf) (дата звернення 27.02.2023 року)
3. Кухарев О.Є. Проблеми захисту прав та інтересів територіальної громади у сфері спадкового права. *Проблеми цивільного права та процесу: тези доп. учасників наук.-практ. конф., присвяч. 98-й річниці від дня народження О. А. Пушкіна* (Вінниця, 19 травня 2023 р.). Вінниця, 2023. С. 71-76.
4. Поляруш-Сафроненко С.О. Правове регулювання порядку добровільного об'єднання територіальних громад. *Актуальні проблеми права в умовах сучасних викликів: матеріали міжнародної науково-практичної онлайн-конференції* (14 квітня 2022 року, м. Біла Церква). Біла Церква, 2022. С. 41-45.
5. Тімашов О., Олещенко Ю. Адміністративно-правові засади захисту прав громадян в об'єднаних територіальних громадах. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2020. № 3. С. 275-278.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення 27.02.2024 року).
7. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 27.02.2024 року).
8. Гарантія. Словник української мови. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?sword=%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%96%D1%8F> (дата звернення 28.02.2024 року).
9. Абасов Г.Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: поняття та специфічні ознаки. *Часопис Київського університету права.* 2010. № 4. С. 81-86.
10. Попрощаєва О.А., Шулепова О.О. Характеристика правового статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2023. № 3. С. 101-105.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 27.02.2024 року).
12. Кампо В.М., Барвіцький В.Ю. Судовий захист прав і законних інтересів територіальних громад: муніципальна доктрина органів судової влади. *Науковий вісник Академії муніципального управління.* Серія «Право». 2012. Вип. 1. С. 53–72.
13. Берназюк Я.О. Право органів місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду для захисту інтересів територіальної громади. *Учені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки.* 2020. Том 31 (70). С. 112-117.
14. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top> (дата звернення 17.03.2024).
15. Постанова Верховного Суду від 29 листопада 2022 року по справі N 240/401/19. Адміністративне провадження N K/9901/48257/21. URL: [https://verdictum.ligazakon.net/document/107599033?utm\\_source=jurliga.ligazakon.net&utm\\_medium=news&utm\\_content=jj01&\\_ga=2.161332219.795939116.1711570043-1812688106.1656492144#\\_gl=1\\*1ecto5u\\*\\_gcl\\_au\\*OTczODUzNTkxLjE3MTA0NzY0NjQ](https://verdictum.ligazakon.net/document/107599033?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=jj01&_ga=2.161332219.795939116.1711570043-1812688106.1656492144#_gl=1*1ecto5u*_gcl_au*OTczODUzNTkxLjE3MTA0NzY0NjQ). (дата звернення 25.03.2024).