

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ**  
**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**  
Кафедра публічного управління та адміністрування

**БОНДАРЕНКО СВІТЛАНА ВІКТОРІВНА**

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК МЕХАНІЗМ**  
**СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ**  
**ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Однією з наймасштабніших реформ з часів здобуття Україною незалежності – є реформа децентралізації, яка триває в Україні з 2014 року. В результаті її реалізації, за даними першого у 2020 році Моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування Міністерства розвитку громад та територій України, викладеними на сайті «Децентралізація»: «Станом на 10 січня 2020 року, в Україні створено 1029 об'єднаних територіальних громад з населенням 11,7 мільйонів людей. Перспективними планами формування територій громад покрито 90,3 % території країни»<sup>1</sup>.

Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прями відносини з Державним бюджетом, та, одночасно, ширші повноваження та обов'язки. У свою чергу, це сприяло модернізації механізму судового захисту прав та законних інтересів територіальних громад.

**Метою роботи** є аналіз процесу утворення територіальних громад під впливом децентралізації, а також виявлення змін у судовому механізмі захисту інтересів територіальних громад.

Для досягнення мети роботи були поставлені наступні **завдання**:

- дослідити механізм реформування місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації;
- визначити поняття, зміст та основні складові прав та законних інтересів територіальних громад;
- проаналізувати теоретичні підходи до вивчення проблеми захисту прав та інтересів територіальних громад;

---

<sup>1</sup> Дані моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування Міністерства розвитку громад та територій України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12055>

- дослідити зарубіжний досвід щодо захисту прав та законних інтересів територіальних громад;
- проаналізувати основні проблеми законодавчого регулювання прав та інтересів територіальних громад
- з'ясувати проблематику організаційного забезпечення судового захисту прав та інтересів територіальних громад;
- запропонувати рекомендації щодо удосконалення захисту прав та законних інтересів територіальних громад.

**Об'єктом** дослідження є процес захисту інтересів прав та законних інтересів територіальних громад в умовах реформи децентралізації в Україні. **Предмет** дослідження – децентралізація влади в Україні як механізм судового захисту прав та законних інтересів територіальних громад.

**Джерелами** інформації виступали: праці вітчизняних і зарубіжних вчених, законодавчі акти та нормативні документи України, а також власні дослідження.

Питання захисту прав та інтересів територіальних громад в судовому порядку на теперішній час ще недостатньо розроблені, як на законодавчому так і на науковому рівнях. Дослідження теми судового захисту місцевого самоврядування взагалі або прав органів місцевого самоврядування присвятили свої роботи українські дослідники: Барвицький В.Ю., Батанов О.В., Борденюк В.І., Кампо В.М., Корнієнко М.І., Кравченко В.В., Кузьменко С.Л., Новікова Т.В., Педько Ю.С. та інші. Варто зазначити також наукові дослідження з цього питання російських вчених Бондаря М.С., Жуйкова В.М. Проте тема судового захисту прав і законних інтересів безпосередньо територіальних громад є досі актуальною і потребує ґрунтовнішого дослідження.

**Методи дослідження.** При написанні даної роботи використовувались загальнонаукові та спеціально–правові методи дослідження. Зокрема, для

досягнення мети роботи та вирішення поставлених завдань використовувались наступні наукові методи: аналіз та синтез – для підбору наукової та правової літератури по темі магістерської роботи; узагальнення та порівняння для висвітлення зарубіжного досвіду у сфері децентралізації та захисту прав та інтересів територіальних громад; прогнозування та групування – для визначення досконаліших методів судового захисту прав та інтересів територіальних громад; логічний та діалектичний методи використовувались для надання висновків проведеного дослідження.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що було зроблено спробу комплексно та всебічно дослідити механізм судового захисту прав та законних інтересів територіальних громад. Зокрема:

- *уточнено* понятійно–категоріальну базу дослідження відповідно до чинного українського законодавства;
- *обґрунтовано* проблематику організаційного забезпечення судового захисту прав та інтересів територіальних громад;
- *сформульовано* рекомендації щодо модернізації механізмів судового захисту прав та інтересів територіальних громад в Україні на сучасному етапі розвитку процесів децентралізації влади, беручи до уваги зарубіжний досвід.

**Практичне значення.** Розроблені в дослідженні теоретичні положення доведені до рівня конкретних пропозицій можуть бути реалізовані у вітчизняній практиці у сфері захисту прав та законних інтересів територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні, що в перспективі має підвищити довіру як до судової влади, зокрема, так і до влади в цілому.

**Апробація результатів дослідження** відбулася на XXII всеукраїнській науково–методичній конференції «Могилянські читання–2019»: досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти» (м. Миколаїв, 12–17 листопада 2019 р.)

**Публікації.** За темою магістерської роботи опубліковано 1 матеріали наукової конференції, що відображають основні положення дослідження.

**Структура роботи** зумовлена її метою та завданнями і складається зі вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків, списку використаних джерел (77 найменувань). Загальний обсяг її становить 93 сторінку, з них основного тексту – 82 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяги роботи.

У **першому розділі** *«Теоретичні основи дослідження»* окреслено загальні аспекти реформи децентралізації, розкрито зміст поняття прав та законних інтересів територіальних громад та з'ясовані засоби впливу на суб'єкта владних повноважень територіальними громадами.

*Підрозділ 1.1. «Децентралізація влади в Україні як механізм реформування місцевого самоврядування»* окреслено реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, прийнятої у відповідності до Конституції України, законів України та заснованої на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування.

У *підрозділ 1.2. «Права та законні інтереси територіальних громад: поняття, зміст та основні складові»* визначено поняття, зміст та основні складові прав та законних інтересів територіальних громад, які закріплені у Конституції України та інших законах. Висвітлено Статут територіальної громади, який визначає права, обов'язки, форми участі жителів громади у

вирішенні питань місцевого значення, засади громадського контролю та звітування посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

У підрозділі 1.3. *«Теоретичні підходи до вивчення проблеми захисту прав та інтересів територіальних громад»* проаналізовано теоретичні підходи до вивчення проблеми захисту прав та інтересів територіальних громад, зокрема, низку законодавчо закріплених механізмів захисту прав та інтересів територіальної громади у досудовому та позасудовому порядку. Разом з тим встановлено статус територіальної громади, яке має статусу юридичної особи..

У другому розділі *«Аналіз стану практичної складової захисту прав та інтересів територіальних громад»* проаналізовано досвід зарубіжних країн та визначені основні проблеми судового захисту прав та інтересів територіальних громад.

У підрозділі 2.1. *«Судовий захист прав та законних інтересів територіальних громад: зарубіжний досвід»* досліджено зарубіжний досвід щодо захисту прав та законних інтересів територіальних громад на прикладі Польщі та Германії.

У підрозділі 2.2. *«Проблеми законодавчого регулювання прав та інтересів територіальних громад»* встановлено неоднаковість застосування норм законодавства судами та неможливість встановлення сталої практики щодо розмежування підвідомчості справ за зверненнями членів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У третьому розділі *«Напрями модернізації механізмів судового захисту прав та законних інтересів територіальних громад»* з'ясовані основні аспекти організаційного забезпечення та запропоновано рекомендації щодо удосконалення захисту прав та законних інтересів територіальних громад.

У підрозділі 3.1. *«Проблематика організаційного забезпечення судового захисту прав та законних інтересів територіальних громад»* Досліджено

проблематику організаційного забезпечення судового захисту прав та інтересів територіальних громад та описані складнощі у забезпеченні судового захисту за наслідками реформування судової влади.

*У підрозділі 3.2. «Напрями удосконалення механізму захисту прав та законних інтересів територіальних громад»* окреслено засоби забезпечення судового захисту, серед яких належне представництво у суді та встановлено необхідність прийняття нормативного акту для регламентації правовідносин між громадянами, іншими фізичними та юридичними особами та суб'єктами публічно-владних повноважень.

## **ВИСНОВКИ**

У магістерській роботі досліджені механізми судового захисту прав та інтересів територіальних громад в процесі децентралізації та висвітлено проблеми, пов'язані з забезпеченням належного та ефективного захисту прав та інтересів територіальних громад та її членів.

1. Досліджено механізм реформування місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації, а саме, встановлено, що розпочата у 2014 році реформа децентралізації в Україні повільно, але впевнено впроваджує зміни, як на рівні адміністративно-територіального устрою, так і у сфері місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади. А завдяки Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, прийнятої у відповідності до Конституції України, законів України та заснованої на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, визначено цілі та шляхи вирішення проблем, пов'язаних із реформуванням місцевого самоврядування й децентралізації влади;

2. Визначено поняття, зміст та основні складові прав та законних інтересів територіальних громад, які закріплені у Конституції України та інших законах.

Висвітлено Статут територіальної громади, який хоча і не є обов'язковим, він є єдиним документом, що ухвалюється на місцевому рівні, яким можна визначити порядок проведення загальних зборів громадян та реалізації місцевих ініціатив, а також визначити права, обов'язки, форми участі жителів громади у вирішенні питань місцевого значення, засади громадського контролю та звітування посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Також, з'ясовано, що за Конституцією України права і свободи громадянина захищаються законом і підтверджуються висновками Конституційного суду, згідно яких право на судовий захист як громадянина так і територіальної громади не може бути обмежено;

3. Проаналізовано теоретичні підходи до вивчення проблеми захисту прав та інтересів територіальних громад, зокрема, низку законодавчо закріплених механізмів захисту прав та інтересів територіальної громади у досудовому та позасудовому порядку. Разом з тим встановлено, що територіальна громада як особа не може бути стороною у судовому процесі, за відсутності у неї статусу юридичної особи, а лише представлена суб'єктом владних повноважень – органом місцевого самоврядування;

4. Досліджено зарубіжний досвід щодо захисту прав та законних інтересів територіальних громад на прикладі Польщі та Германії, та зроблено висновок, що в Україні не достатньо врегульований статус територіальної громади. А саме, на відміну від вище згаданих країн, де територіальна громада має статус юридичної особи, в Україні це не визначено на законодавчому рівні. Відтак, у територіальної громади в Україні відсутні можливості бути самостійною, щоб повною мірою та справно виконувати свої функції;

5. Проаналізовано основні проблеми законодавчого регулювання прав та інтересів територіальних громад та з'ясовано, що з огляду на неоднаковість застосування норм законодавства в Україні судами, при здійсненні свого конституційного права на захист прав та інтересів територіальних громад



виникають питання щодо підвідомчості звернень до суду. Було проаналізовано та розглянуто кілька можливих спорів та встановлено їх підвідомчість. На підставі цього зроблено висновок, 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.

6. Досліджено організаційне забезпечення судового захисту прав та інтересів територіальних громад та визначено, що у зв'язку зі складнощами у реформуванні судової влади, яка призвела до нестачі суддівських кадрів та перевантаженню суддів справами, відсутності достатнього матеріального забезпечення та висококваліфікованих кадрів з обслуговування діяльності суду, безперешкодно реалізувати своє право на судовий захист практично не можливо.

А також доведено, що для здійснення належного судового захисту потрібно не лише матеріальне та технічне забезпечення суду, а й висококваліфіковані спеціалісти, зокрема, державні службовці, які організують належну роботу суду та виконують повноваження безпосередньо не пов'язані з відправленням правосуддя;

7. Запропоновано рекомендації щодо удосконалення захисту прав та законних інтересів територіальних громад:

- на законодавчому рівні врегулювати статус територіальної громади, який би надавав змогу їй самостійно та в повному обсязі користуватись правами та інтересами та відстоювати їх у суді;

- впровадити в Україні спеціальні навчальні заклади для підвищення кваліфікації та навчання державних службовців, на кшталт «Національної школи адміністрації» у Франції для надання можливості молодим спеціалістам

використати свій потенціал на благо суспільства, а суспільству отримувати професійну та кваліфіковану допомогу й послуги;

- внести зміни в законодавство, задля забезпечення адвокатам права представляти органи місцевого самоврядування, перебуваючи у трудових відносинах із суб'єктом владних повноважень, оскільки відповідно до законів України "Про запобігання корупції" та "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" робота на посадах осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є несумісною з діяльністю адвоката;

- розробити проект про адміністративні процедури, який би врегулював стосунки у сфері публічного та приватного інтересу, уніфікував би адміністративні процедури та систематизував норми матеріального права, на підставі застосування яких адміністративні суди вирішуватимуть публічно-правові спори, а головне, забезпечив би повагу до прав та свобод людини та громадянина з боку суб'єктів публічно-владних повноважень.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ**

1. Бондаренко С.В. Децентралізація влади в Україні як механізм судового захисту прав та законних інтересів територіальних громад// «Могилянські читання-2019»: досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти». ХХІІ всеукраїнська науково-методична конференція: тези доповідей Політична наука в Україні та зарубіжжі. Міжнародні відносини та світова політика, Миколаїв, 11-16 листопада 2019 р. / Миколаїв: Вид-во ЧНУ імені Петра Могили, 2019. С. 47-49.

## АНОТАЦІЯ

Бондаренко С.В. Децентралізація влади в Україні як механізм судового захисту прав та законних інтересів територіальних громад.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

Магістерську роботу присвячено дослідженню судового захисту прав та законних інтересів територіальної громади в умовах децентралізації. У вступі обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяги роботи. На початку роботидосліджено механізм реформування місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації; визначити поняття, зміст та основні складові прав та законних інтересів територіальних громад; проаналізовано теоретичні підходи до вивчення проблеми захисту прав та інтересів територіальних громад; досліджено зарубіжний досвід щодо захисту прав та законних інтересів територіальних громад; проаналізовано основні проблеми у забезпеченні судового захисту прав та законних інтересів територіальних громад; досліджено організаційне забезпечення судового захисту прав та інтересів територіальних громад. Запропоновано рекомендації щодо удосконалення захисту прав та законних інтересів територіальних громад. Зроблено висновок, що права та інтереси територіальних громад на теперішній час в умовах децентралізації не забезпечені належним чином та потребують врегулювання на законодавчому рівні.

Ключові слова: децентралізація; судовий захист; права та законні інтереси територіальних громад; забезпечення суду; представництво у суді.

## SUMMARY

Bondarenko SV Decentralization of power in Ukraine as a mechanism for judicial protection of the rights and legitimate interests of territorial communities.

Master's Degree for Master's Degree. Petro Mohyla Black Sea National University. - Nikolaev, 2020.

The master's thesis is devoted to the study of judicial protection of the rights and legitimate interests of the territorial community in the context of decentralization. The introduction substantiates the relevance and level of elaboration of the chosen topic; defined the purpose and main tasks, object, subject and methods of research; described scientific novelty; the practical value of the obtained results of the master's work is established; the structure and scope of work are indicated. The beginning of the work investigates the mechanism of reforming local self-government in the context of decentralization reform; to define the concept, content and basic components of the rights and legitimate interests of territorial communities; theoretical approaches to the study of the problem of protection of rights and interests of territorial communities are analyzed; foreign experience in protecting the rights and legitimate interests of territorial communities was explored; the main problems in ensuring judicial protection of the rights and legitimate interests of territorial communities are analyzed; organizational support of judicial protection of the rights and interests of territorial communities is investigated. At the end of the work, recommendations for improving the protection of the rights and legitimate interests of territorial communities are offered. It is concluded that the rights and interests of territorial communities are not adequately secured and decentralized in the context of decentralization.

**Keywords:** decentralization; judicial protection; rights and legitimate interests of territorial communities; provision of court; representation in court.