

*Качмар Олег Йосипович,
здобувач ступеня «Доктор філософії»
Донецького національного університету
імені Василя Стуса*

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВІД НЕЗАКОННИХ ЗАБУДОВ: ПРОБЛЕМА ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЄЗДАТНОСТІ

Стаття охоплює процесуальні аспекти судового захисту інтересів територіальних громад в Україні у сфері містобудівної діяльності. Досліджено проблему відсутності у територіальних громад процесуальної дієздатності для звернення до суду за захистом своїх порушених інтересів. Акцентується на прогалині в процесуальному законодавстві – територіальні громади хоч і є учасниками цивільних відносин, проте не наділені правом звертатися до суду з позовами для захисту своїх прав та інтересів. У статті розглянуто правові норми, які підтверджують проблему, досліджено судову практику на предмет того, хто на практиці звертається до суду з позовами на захист інтересів територіальних громад, проаналізовано питання щодо наявності у прокурора та громадських організацій повноважень звертатись до суду в інтересах територіальних громад, запропоновано зміни до процесуального законодавства, Законів «Про прокуратуру», «Про громадські об'єднання» (щодо права прокурорів і громадських об'єднань звертатися до суду з позовами в інтересах територіальних громад).

Ключові слова: територіальна громада, інтереси територіальної громади, містобудування, незаконна забудова територій, судовий захист, право на звернення до суду, процесуальна дієздатність.

Постановка проблеми. Зважаючи на потребу у забезпеченні житлом та інфраструктурою великої кількості громадян, які залишилися без житла або були тимчасово переміщені, необхідність відбудови зруйнованих міст і сіл, враховуючи масштаби руйнувань, проблеми незаконної забудови та судового захисту, питання ефективного захисту інтересів територіальних громад у суді набуває надзвичайної важливості для комплексного повоєнного відновлення територій (їх частин) та сталого розвитку територій. Однією з проблем судового захисту інтересів територіальних громад у сфері містобудування є відсутність у територіальних громад юридичної (процесуальної) можливості самостійно звертатись до суду з позовами та захищати свої інтереси в суді, а також пов'язане із цим питання, чи може прокурор, громадська організація чи окремі громадяни звертатись до суду в інтересах територіальної громади.

Жителі територіальної громади мають право оскаржувати містобудівні рішення, діяльність та проекти, які порушують їхні інтереси, однак право територіальної громади на самостійне звернення до суду для захисту своїх інтересів у разі порушення містобудівних норм або законодавства чинним процесуальним

законодавством не передбачено. З огляду на це питання захисту порушених інтересів територіальних громад у суді становить науковий і практичний інтерес та потребує наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові публікації з питань захисту прав та інтересів територіальних громад включають широкий спектр досліджень, зокрема щодо співвідношення та теоретичного осмислення інтересів держави і територіальних громад, змісту повноважень і завдань органів місцевого самоврядування, їх значення. Дослідженням питань державних і місцевих інтересів, сутності інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування займалися Т. І. Бутченко, С. М. Гришко, І. І. Іжнін, А. Є. Кубко, Р. В. Панькевич, В. І. Шарий. Науковим дослідженням проблемних питань судового захисту займалися О. А. Беляневич, В. Е. Беляневич, А. С. Довгерт, О. В. Кохановська, О. О. Кот, Н. С. Кузнєцова, В. В. Луць, Р. А. Майданик, С. О. Погрібний, Ю. Д. Притика, І. В. Спасибо-Фатєєва, Ю. С. Шемшученко та інші науковці. Питанням захисту прав і законних інтересів територіальних громад присвячені наукові роботи О. В. Батанова, Ю. В. Білоусова, В. І. Борденюка, М. І. Корнієнка, В. М. Кампа, В. В. Кравченка, В. М. Кравчука, Т. В. Новікової, Ю. С. Педька. Дослідженню окремих питань судового захисту прав та інтересів територіальних громад в Україні присвячені наукові здобутки В. Ю. Барвіцького.

Водночас питанням судового захисту інтересів територіальних громад у сфері містобудування за роки незалежності України не приділено належної уваги, наукові роботи з цього питання – майже відсутні, наявні лише поодинокі дослідження. З-поміж останніх наукових досліджень варто відзначити публікацію К. І. Апанасенко «Захист у суді прав та інтересів осіб у сфері містобудування громадськими об'єднаннями: постановка проблеми» щодо юридичної можливості захисту в суді прав та інтересів осіб у сфері містобудування громадськими об'єднаннями.

Постановка мети. Мета цього наукового дослідження – проаналізувати чинне законодавство і судову практику на предмет того, чи вправі територіальні громади самостійно або прокурор чи громадські організації в інтересах громад звертатися до суду з позовами; сформулювати пропозиції щодо внесення змін до законодавства, зміни підходів до розгляду справ судами.

Виклад основного матеріалу. Територіальна громада – жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителі кількох сіл, селища та міста – є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, наділеним правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (стаття 140 Конституції України [8], стаття 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16]).

Інтереси територіальної громади у сфері містобудування полягають в ефективному плануванні, забудові та іншому раціональному використанні території;

у визначенні раціонального взаємного розташування зон житлової та громадської забудови; у збереженні, створенні та відновленні рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів; у продуманій комплексній забудові населеного пункту з урахуванням інтересів і потреб жителів територіальної громади; у комплексному відновленні територій (їх частин), що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, тощо. Загалом інтереси територіальної громади у сфері містобудування полягають у забезпеченні якісного, збалансованого та сталого розвитку їхніх територій.

Територіальна громада у найбільш повному сенсі є суб'єктом територіальної поведінки, який виступає діячем, ідентифікуючи себе з відповідною місцевістю, зацікавленим у використанні її ресурсів, і вчиняє відповідні для цього дії [7, с. 173].

Незаконна забудова територій, неврахування інтересів громад під час планування і розвитку територій порушує інтереси територіальних громад.

Водночас, ні процесуальні кодекси, ні закони, які визначають статус територіальних громад, не передбачають права останніх на звернення до суду з позовом за захистом своїх порушених прав та інтересів чи для вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням.

Процесуальні кодекси гарантують кожній особі, юридичним особам та фізичним особам-підприємцям, фізичним особам, які не є підприємцями, державним органам, органам місцевого самоврядування право на звернення до суду (господарського, адміністративного суду) за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав та законних інтересів, а також для вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням (стаття 4 ЦПК України, стаття 4 ГПК України, стаття 5 КАС України [9, 10, 12]).

Ці Кодекси також передбачають, що у випадках, встановлених законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до суду в інтересах інших осіб, державних чи суспільних інтересах та брати участь у цих справах (статті 4, 56 ЦПК України, статті 4, 53 ГПК), а прокурор у визначених законом випадках звертається до суду в інтересах держави, обґрунтовує в позовній чи іншій заяві, скарзі, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту (стаття 56 ЦПК України, стаття 53 ГПК України, стаття 53 КАС України, стаття 23 Закону «Про прокуратуру» [9, 10, 12, 17]).

Водночас Кодекси визначають, що завданням судочинства є вирішення спорів з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави (стаття 2 ЦПК України, стаття 2 ГПК України, стаття 2 КАС України) [9, 10, 12].

Велика Палата Верховного Суду неодноразово зазначала, що у випадку, коли держава вступає в цивільні правовідносини, вона має цивільну правоздат-

ність нарівні з іншими їх учасниками. Держава набуває і здійснює цивільні права й обов'язки через відповідні органи, які діють у межах їхньої компетенції. Отже, поведінка органів, через які діє держава, розглядається як поведінка держави у відповідних, зокрема цивільних, правовідносинах. Тому у відносинах, у які вступає держава, органи, через які вона діє, не мають власних прав і обов'язків, а наділені повноваженнями (компетенцією) представляти державу у відповідних правовідносинах (див. постанови Великої Палати Верховного Суду від 20.11.2018 у справі № 5023/10655/11 (підпункти 6.21, 6.22), від 26.02.2019 у справі № 915/478/18 (підпункти 4.19, 4.20), від 26.06.2019 у справі № 587/430/16-ц (пункт 26), від 18.03.2020 у справі № 553/2759/18 (пункт 35), від 06.07.2021 у справі № 911/2169/20 (підпункт 8.5), від 23.11.2021 у справі № 359/3373/16-ц (пункт 80), від 20.07.2022 у справі № 910/5201/19 (пункт 75), від 05.10.2022 у справах № 923/199/21 (підпункт 8.16) і № 922/1830/19 (підпункт 7.1)) [22].

Водночас про право територіальних громад на звернення до суду з позовом за захистом своїх порушених прав та інтересів у Кодексах нічого не сказано. До того ж на відміну від держави, про захист інтересів якої прямо зазначено у процесуальних кодексах, у Законі України «Про прокуратуру» та інших законах, про територіальну громаду як учасника цивільних відносин (частина друга статті 2 Цивільного кодексу України [11]), чії права та інтереси не менш часто порушуються, чи про захист інтересів територіальних громад у жодному із процесуальних кодексів України не йдеться.

Отже, незважаючи на те, що чинне законодавство визначає територіальні громади окремим учасником цивільних відносин, територіальні громади не наділені процесуальною дієздатністю і відповідно не мають юридичної можливості самостійно звертатись до суду та захищати свої права й інтереси в суді.

Звертатись до суду за захистом порушених прав та інтересів територіальних громад, згідно з законом, наділені лише органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи та посадові особи (частина четверта статті 71; підпункт 4 пункту «а» частини першої статті 38; пункт 15 частини четвертої статті 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») [16]. Але якщо інтереси територіальної громади порушуються самими ж органами місцевого самоврядування, їх виконавчими органами чи посадовими особами, то звертатись до суду з позовами на захист інтересів громади, виходить, нікому.

Аналіз судової практики вирішення спорів щодо незаконної забудови територій водночас показує, що найчастіше з позовами на захист інтересів територіальних громад звертаються прокурори або самі мешканці (ініціативні групи, громадські організації), рідше – органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради). Те, хто саме звертається за захистом певною мірою, залежить від того, хто порушує права та інтереси громади: якщо інтереси громади порушує забудовник, то з позовом зазвичай звертається місцева рада або самі мешкан-

ці (ініціативна група, громадські організації), рідше – прокурор; якщо інтереси громади порушує сама рада, або і рада, і забудовник, то в такому разі до суду звертаються або окремі мешканці (ініціативні групи), або створені ними громадські організації, або прокурор. Водночас у позовах прокурори зазвичай зазначають, що вони звертаються в інтересах держави в особі ради, іноді – в інтересах держави в особі територіальної громади, проте майже ніколи – в інтересах громади чи в інтересах територіальної громади в особі ради.

У зв'язку з цим виникає питання: чи є у прокурорів, громадських організацій чи окремих громадян (жителів громади) правові підстави для звернення до суду з позовами в інтересах територіальних громад?

Так, у справі № 469/1044/17 прокурор, звертаючись із позовом, зазначив, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування та суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада. З огляду на те, що порушення інтересів територіальної громади відбулося внаслідок прийняття органом місцевого самоврядування, який є одним зі співвідповідачів, незаконних рішень, прокурор звернувся до суду як самотійний позивач *в інтересах держави, що виражаються в інтересах частини Українського народу – членів територіальної громади, яка є власником земельної ділянки*. Прокурор вказував на необхідність захисту як *інтересів територіальної громади, позбавленої права власності на земельну ділянку, так і публічного, суспільного інтересу як інтересу державного*. Велика Палата Верховного Суду погодилася з аргументами прокурора та вказала на необґрунтованість доводу касаційної скарги про те, що прокурор не може представляти інтереси територіальної громади, бо вони не є державними [20].

В іншій справі суд зазначив, що доводи касаційної скарги про відсутність підстав звернення прокурора до суду з цим позовом в інтересах держави в особі сільської ради (правонаступником якої є селищна рада), оскільки вона може самотійно здійснювати захист своїх інтересів у суді, є безпідставними, оскільки вирішення судом питання наявності у прокурора повноважень для звернення до господарського суду з позовом *в інтересах держави в особі сільської ради* (правонаступником якої є селищна рада) у цій справі не суперечить правовому висновку у постанові Великої Палати Верховного Суду від 26.06.2019 у справі № 587/430/16-ц та правовому висновку у постанові Великої Палати Верховного Суду від 15.10.2019 у справі № 903/129/18, згідно з яким сам факт незвернення до суду сільської ради (правонаступником якої є селищна рада) з позовом, який би відповідав вимогам процесуального законодавства та відповідно мав змогу захистити *інтереси територіальної громади с. Нове Залісся*, свідчить про те, що указаний орган місцевого самоврядування неналежно виконує свої повноваження щодо вирішення питання про припинення розміщення на території проживання громади об'єктів поводження з відходами, у зв'язку з чим у прокурора

виникають обґрунтовані підстави для захисту інтересів територіальної громади с. Нове Залісся та звернення до суду з таким позовом, що відповідає нормам національного законодавства та практиці Європейського суду з прав людини (рішення від 15.01.2009 у справі «Менчинська проти Росії», заява № 42454/02, п. 35) [22].

Велика Палата Верховного Суду також звертала увагу на те, що в судовому процесі держава бере участь у справі як сторона через її відповідний орган, наділений повноваженнями у спірних правовідносинах (див. постанови від 27.02.2019 у справі № 761/3884/18 (пункт 35), від 23.11.2021 у справі № 359/3373/16-ц (пункт 81), від 20.07.2022 у справі № 910/5201/19 (пункт 76), від 05.10.2022 у справах № 923/199/21 (підпункт 8.17) і № 922/1830/19 (підпункт 7.2)). У пункті 55 постанови від 14.12.2022 у справі № 2-3887/2009 Велика Палата Верховного Суду зазначила, що ці висновки актуальні також щодо участі територіальної громади в цивільних правовідносинах та судовому процесі. Велика Палата вважає, що *інтереси територіальної громади є складовою інтересів держави*, і що у контексті засадничого положення частини другої статті 19 Конституції України відсутність у Законі № 1697-VII інших окремо визначених заборон на здійснення представництва прокурором, окрім спеціальної заборони на представництво державних компаній, не треба розуміти як таку, що розширює встановлені в абзаці першому частини третьої статті 23 Закону № 1697-VII межі для здійснення представництва прокурором законних інтересів держави [22].

Отже, наразі судова практика йде тим шляхом, що інтереси територіальної громади є складовою інтересів держави, а тому прокурор вправі звертатись до суду з позовом в інтересах ради (громади), незважаючи на те, що Законом «Про прокуратуру» цього прямо не передбачено, а держава і територіальна громада є різними (окремими) учасниками правовідносин.

Частина друга статті 2 Цивільного кодексу України встановлює, що учасниками цивільних відносин є: *держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права*. Територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин (частина перша статті 169 ЦК України) [11].

Територіальна громада, як зазначено вище, є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, окремим учасником суспільних відносин, наділеним правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України: стаття 7 Конституції України гарантує право територіальних громад на місцеве самоврядування, що означає автономність у прийнятті рішень на місцевому рівні; стаття 140 Конституції України, стаття 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає територіальну громаду як базову одиницю місцевого самоврядування;

стаття 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» підкреслює, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (статті 7, 140 Конституції України [8], статті 4, 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16]). Це означає, що громада має власний, відмінний від держави, обсяг інтересів та повноважень.

Інтереси держави та інтереси територіальної громади не є тотожними, вони відрізняються за своїм суб'єктом, змістом (характером) і суттю, рівнем регулювання. Так, якщо інтереси територіальних громад відображають потреби жителів конкретних місцевих спільнот, сфокусовані на місцевих питаннях, як-от розвиток інфраструктури, освіти, охорони здоров'я, довкілля, більш конкретні й орієнтовані на вирішення місцевих проблем і питань місцевого значення, то державні інтереси визначаються на рівні держави як цілого, охоплюють питання загальнонаціонального рівня, як-от безпека, зовнішня політика, економічна стабільність, правопорядок. Інтереси держави регулюються конституційними та загальнодержавними законами, указами президента, постановами уряду, тоді як інтереси територіальної громади знаходять своє вираження через рішення місцевих рад та їх виконавчих органів, які діють у межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, публічні послуги мають надаватися на найнижчому рівні управління, найближчому до громадян [13]. Цей принцип демонструє, що *інтереси громади є автономними і не повинні ототожнюватися з інтересами держави*. Той же Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [18] розмежовує інтереси держави та інтереси територіальних громад, зокрема, Закон визначає, що генеральний план населеного пункту розробляється та затверджується *в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів* (стаття 17 Закону) [18].

Навіть більше, інтереси держави та громади можуть конфліктувати: так, наприклад, будівництво стратегічних об'єктів державного значення може суперечити екологічним чи соціальним інтересам територіальної громади, яка може бути зацікавлена у збереженні місцевих ресурсів, тоді як держава може бути зацікавлена у їх використанні для економічного розвитку. У таких випадках держава може втручатися через інструменти державного регулювання, але закон вимагає враховувати інтереси громади, інформувати відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування (частина третя статті 71 Закону) [16].

Отже, інтереси держави і територіальної громади мають різний характер та сферу реалізації, їх носіями є різні суб'єкти, а тому їх не можна ототожнювати, підміняти. З огляду на це висновки Верховного Суду про те, що інтереси грома-

ди є складовою інтересів держави, та використання прокурорами у позовах формувань «в інтересах держави в особі територіальної громади», вважаємо є спірними, оскільки держава і територіальна громада є різними суб'єктами. Відтак правильно було б розмежувати зазначені поняття і вживати «в інтересах держави» (коли йдеться про інтереси центральної влади, держави загалом) та «в інтересах територіальної громади» (коли йдеться про інтереси місцевої громади).

Про процесуальні дії «в інтересах держави в особі органу місцевого самоврядування» може йтися виключно тоді, коли наявна бездіяльність виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з виконання покладених на них державою завдань у межах делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, тобто коли орган місцевого самоврядування, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, не здійснює або в неналежний спосіб здійснює захист цих інтересів.

Стаття 19 Конституції України визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Згідно з положеннями частини першої статті 131¹ Конституції України, прокуратура здійснює представництво *інтересів держави* в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [8].

Підстави представництва прокурором *інтересів держави* в суді визначені у частині третій статті 23 Закону України «Про прокуратуру»: прокурор здійснює представництво в суді законних *інтересів держави* у разі порушення або загрози порушення *інтересів держави*, якщо захист цих інтересів не здійснює або в неналежний спосіб здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [17].

Отже, виходячи з поточного нормативно-правового регулювання відносин з представництва в суді, представництва прокурором *інтересів держави* в суді, можна дійти висновку, що ні Конституцією, ні законами України не передбачено випадків представництва прокурором інтересів територіальної громади в суді. Такої ж думки, що стаття 23 Закону України «Про прокуратуру» не дає підстав для звернення до суду в інтересах громади, притримується, зокрема, і В. М. Кравчук [5].

Водночас В. М. Кравчук вважає, що громада не має власних інтересів, що інтереси громади – це приватні інтереси більшості жителів, а порушення інтересу громади – це порушення приватних інтересів кожного, хто належить до більшості [5]. Таке твердження, на нашу думку, є дещо спрощеним, оскільки приватні інтереси окремих громадян (членів громади), навіть якщо ці інтереси відображають інтереси більшості жителів громади, не стають громадськими, а залишаються приватними інтересами більшості жителів.

Територіальна громада має власні інтереси, які можуть відрізнятися від інтересів її окремих членів. Ці інтереси можуть бути пов'язані з розвитком інфраструктури, збереженням культурної спадщини, захистом екології чи іншими аспектами, що забезпечують сталий розвиток громади загалом. До того ж існує низка спільних благ, які не завжди збігаються з інтересами окремих осіб або навіть більшості, але є необхідними для благополуччя всіх членів громади. Ба більше, інтереси окремих мешканців громади часто можуть бути різними і навіть суперечливими. Приватні інтереси кожного члена громади можуть не збігатися з інтересами інших членів або з інтересами громади. Так, інтереси підприємця можуть полягати у забудові земельної ділянки, водночас інтереси більшості мешканців громади можуть бути пов'язані з необхідністю збереження зелених зон або покращення якості життя на відповідній території, до того ж такий приватний інтерес може бути незаконним (збудова природоохоронних територій). Порушення інтересів громади може мати негативний вплив на інтереси окремих осіб, але інтереси громади не завжди збігатимуться з інтересами більшості. У правовій державі інтереси меншості також повинні бути враховані у визначенні інтересів громади. Взаємодія між приватними інтересами окремих осіб, інтересами більшості та інтересами громади вимагає розробки механізмів прийняття рішень, які дають змогу збалансувати ці інтереси, щоб жодна з груп не була притіснена. Отже, територіально громада має свої власні інтереси, які можуть відрізнятися від інтересів окремих її членів або більшості. Рішення, які порушують інтереси громади, можуть нести негативні наслідки для всіх мешканців, тому важливо зберігати баланс між інтересами окремих осіб і інтересами громади.

Оскільки територіальна громада є окремим учасником цивільних відносин, суб'єктом права власності, то вона є носієм певних прав, обов'язків та інтересів, які вона може реалізувати в межах Конституції і законів України та визначених ними форм участі (як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, як-от сільська, селищна або міська рада, які діють від її імені).

Навіть більше, у територіальних громадах можуть бути спільні інтереси [19], а органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування *для захисту інтересів територіальних громад*, сприяння місцевому та регіональному розвитку можуть створювати асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання [15]. Інтересами територіальних громад, як і загальнодержавними інтересами, можуть обумовлюватись суспільні потреби. Водночас аналіз практики за позовами окремих громадян показує, що задоволення їхніх позовів залежить від доведення ними порушення саме їхніх прав незаконним будівництвом чи іншими порушеннями у містобудівній сфері. Досліджуючи питання юридичної можливості захисту в суді прав громадян і організацій у сфері місто-

будування громадськими об'єднаннями, К. І. Апанасенко зазначає, що у практиці Верховного Суду та судів нижчих інстанцій сформувалась позиція про обов'язковість застосування правила про юридичну (матеріально-правову, процесуальну) заінтересованість позивача, яке закріплене в нормах процесуальних кодексів про право осіб на звернення до суду за захистом лише своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи законних інтересів, і що органи державної влади / місцевого самоврядування, окремі особи можуть звертатися до суду в інтересах інших осіб лише у разі, якщо закон надав їм таке право. К. І. Апанасенко акцентує на тому, що позиція законодавця відображає панівну в процесуальній науці концепцію юридичної заінтересованості як передумови права на пред'явлення позову до суду та ключової ознаки осіб, які беруть участь у справі, умови легітимації цих осіб як сторони цивільного судочинства. Інтерес указаної вище категорії учасників отримав назву процесуального інтересу. Водночас науковиця зауважує, що з урахуванням визначених процесуальним законом обмежень / вимог відповідні суб'єкти мають процесуальну можливість захищати інтереси інших осіб у суді, за відповідними позовами складається достатньо позитивна для захисту прав громадян судова практика. Також К. І. Апанасенко звертає увагу на те, що чинне процесуальне законодавство та нормативно-правові акти, які визначають статус громадських об'єднань, не закріплюють права останніх на звернення до суду за захистом прав та інтересів інших юридичних або фізичних осіб, територіальних громад, суспільних інтересів, а порушувати в судовому порядку питання про знесення незаконних або самочинних забудов за нормою ч. 7 ст. 376 Цивільного кодексу України можуть органи державної влади, органи місцевого самоврядування в разі істотного відхилення від проєкту, що суперечить суспільним інтересам або порушує права інших осіб. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплює право / повноваження на звернення до суду з відповідним позовом та іншими вимогами про припинення незаконних дій у будівництві за органом ДАБК, головними інспекторами будівельного нагляду». Враховуючи це, К. І. Апанасенко доходить висновку про потенційну можливість та необхідність законодавчого закріплення відповідного права громадських об'єднань [1, с. 57–58, 64].

Висновки. Отже, зважаючи на те, що територіальна громада нарівні з державою, фізичними та юридичними особами є самостійним учасником цивільних відносин, враховуючи відмінність інтересів держави і інтересів територіальних громад, вбачається необхідність внесення змін до законодавства, які б надавали територіальним громадам право безпосередньо захищати свої інтереси в суді у випадку, коли такі інтереси не захищаються або порушуються органами місцевого самоврядування (сільськими, селищними, міськими радами, їх виконавчими органами чи посадовими особами), а також законодавчого закріплення права

прокурорів і громадських об'єднань звертатись до суду з позовами в інтересах територіальних громад. Також необхідно видається певна зміна підходів судів до розгляду справ у спорах, пов'язаних із захистом порушених прав та інтересів територіальних громад у зв'язку зі здійсненням незаконної (протиправної) містобудівної діяльності, зокрема щодо уточнення правових висновків Верховного Суду в частині формулювань «в інтересах держави» (коли йдеться про інтереси держави загалом) та «в інтересах територіальної громади» (коли йдеться про інтереси місцевої громади).

Список використаних джерел

1. Апанасенко К. І. Захист у суді прав та інтересів осіб у сфері містобудування громадськими об'єднаннями: постановка проблеми. *Економіка та право*. 2021. № 4. С. 56–67.
2. Барвіцький В. Ю. Судовий захист прав і законних інтересів територіальних громад: муніципальна доктрина органів судової влади. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*. Київ, 2012. С. 53–72.
3. Беяневич В. Е., Беяневич О. А. Науковий висновок щодо повноважень прокурора на звернення до суду з позовом самостійно в інтересах держави. 17.01.2024. URL: <https://coordynata.com.ua/naukovij-visnovok> (дата звернення: 04.12.2024). Гришко С. М. Інтереси держави та територіальних громад на місцевому рівні в Україні: теоретичне розуміння. *Інвестиції: практика та досвід*. № 13-14/2021. С. 125–130.
5. Кравчук В. М. Захист прав територіальної громади: презентація. 2024. URL: https://uba.ua/documents/events/2019/2019_09_27/%D0%9A%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%87%D1%83%D0%BA%20%D0%97%D0%B0%D1%85%D0%B8%D1%81%D1%82%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%20%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D0%B8.ppt (дата звернення: 04.12.2024). Притика Ю., Ізарова І. Доступ до правосуддя в умовах сталого розвитку: до 30-річчя незалежності України: колективна монографія / В. Д. Дакор. 2021. DOI:10.33327/AJEE-18-21-cr_1.
7. Шарий В. І. Сутність інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2011. № 2. С. 166–177.
8. Конституція України. Офіційний вісник України від 01.10.2010 № 72/1. Ст. 2598.
9. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35, 35–36, 37. С. 1358. Ст. 446.
11. Цивільний кодекс України. Закон України від 16 січня 2003 року. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України від 03.10.2003*. № 40. Ст. 356.
12. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40, 40–42. С. 1530. Ст. 492.
13. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985, ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97. *Офіційний вісник України від 03.04.2015*. 2015. № 24.

14. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України від 04.01.2013*. 2013. № 1. С. 2. Ст. 1.
15. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України від 27.03.2015*. 2015. № 13. С. 734. Ст. 91.
16. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
17. Закон України «Про прокуратуру» від 11.14.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. С. 54. Ст. 12.
18. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
19. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України від 22.08.2014*. 2014. № 34. С. 2544. Ст. 1167.
20. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 вересня 2020 року у справі № 469/1044/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92270734> (дата звернення: 10.11.2024).
21. Постанова Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 911/2870/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85871808> (дата звернення: 30.11.2024).
22. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21 червня 2023 року у справі № 905/1907/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111742765> (дата звернення: 30.11.2024).
23. Постанова Верховного Суду від 19 червня 2024 року у справі № 931/9/23 URL: [https:// zakononline.com.ua/court-decisions/show/119880441](https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/119880441) (дата звернення: 30.11.2024).

Oleh Kachmar. On The Lack Of Procedural Capacity Of Territorial Communities To Independently Protect Their Interests In Courts From Illegal Construction Activities

The article examines the problem of the lack of procedural capacity of territorial communities to apply to court for protection of their interests in the context of illegal construction activities and urban development.

Territorial communities, as primary subjects of local self-government, have the right to protect their interests in urban planning, particularly regarding the rational use of land, preservation of recreational and environmental areas, the comprehensive restoration of territories affected by armed aggression against Ukraine, and the sustainable development of their territories. However, current procedural legislation does not provide territorial communities with explicit rights to initiate lawsuits for the protection of their interests, unlike legal entities or the state itself. While local government bodies, such as municipal councils, have the authority to represent the interests of communities in court, a gap exists when these same bodies themselves violate the interests of the communities they represent.

The article examines the legal norms that confirm the problem, examines the judicial practice about who in practice applies to the court with claims to protect the interests of the territorial community, analyzes the issue of whether the prosecutor and public associations have the authority to apply to the court in the interests of territorial communities. Particularly, the author explores the legal grounds for prosecutors and civil organizations to represent community interests in court. The article discusses the Supreme Court's decisions that have shaped the legal practice regarding the protection of the interests of territorial communities, noting the complexity of distinguishing between state and community interests. The author draws attention to the fact that currently the judicial practice is proceeding in such a way that the interests of the territorial community are a component of the interests of the state, and therefore the prosecutor has the right to file a lawsuit in the interests of the council (community), despite the fact that the Law "On the Prosecutor's Office" does not directly provide for this, and the state and territorial. At the same time, it is emphasized that the

interests of the state and the interests of the territorial community are not identical; they differ in their subject, content (nature) and essence, and level of regulation, and that the interests of the state and the community may conflict, and therefore they cannot be identified or substituted.

The article proposes amendments to the procedural legislation, the Laws on the Prosecutor's Office, and on public associations (regarding the interests of the right of prosecutors and public associations to apply to the court with claims in the interests of territorial communities).

Keywords: *territorial community, interests of the territorial community, urban development, illegal development of territories, judicial protection, the right to apply to court, procedural capacity.*

УДК 346.7

DOI 10.31558/2786-5835.2024.2.11

Кулик Олег Ігорович,

кандидат юридичних наук, докторант

Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень

імені В. К. Макутова

Національної академії наук України,

доцент кафедри міжнародного права та галузевих правових дисциплін

Київського університету права Національної академії наук України

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1195-9869>

ВІРТУАЛЬНІ АКТИВИ У СКЛАДІ МАЙНА СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті досліджено віртуальні активи у складі майна суб'єкта господарювання. Актуальність статті зумовлена необхідністю суб'єктам господарювання мати у складі свого майна певні віртуальні активи: їх можливо набути у власність на підставі певного правочину, або ж емітувати в результаті господарської діяльності, що потребує конкретизації наукових положень щодо правової природи та місця віртуальних активів у складі майна суб'єктів господарювання. Метою дослідження є конкретизація наукових положень щодо правової природи та місця віртуальних активів у складі майна суб'єкта господарювання.

На підставі проведеного дослідження виявлено, що віртуальні активи входять до складу майна суб'єкта господарювання. Незабезпечені віртуальні активи кваліфікуються у складі майна як цифрові речі. Водночас забезпечені віртуальні активи мають подвійну природу: є одночасно цифровими речами і сукупністю майнових прав на об'єкт забезпечення.

Враховуючи те, що суб'єкт господарювання має право емітувати віртуальні активи, реалізовувати їх громадянам і юридичним особам, а також придбавати віртуальні активи інших суб'єктів, доведено, що віртуальні активи, які суб'єкт господарювання використовує у будь-яких операціях, крім операцій з їх випуску (емісії) та погашення, є товарами, які перебувають у господарському обороті на ринку віртуальних активів.

Дослідженням запропоновано доповнити ст. 6 Закону України «Про віртуальні активи» новою частиною, яка б відображала положення про те, що віртуальні активи є особливим видом майна суб'єктів господарювання, а суб'єкт господарювання має право емітувати віртуальні активи, реалізовувати їх громадянам і юридичним особам, а також придбавати віртуальні активи інших учасників ринку.

Ключові слова: *віртуальні активи, ринок віртуальних активів, майно суб'єкта господарювання, цифрова річ, криптовалюта.*