

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 35.077.7+342.922

DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.1/21>

Берназюк Я.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПРАВО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ДЛЯ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У статті висвітлено питання судового захисту інтересів територіальної громади в публічно-правових відносинах за представництвом органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Обґрунтовано конституційно-правову природу права органів місцевого самоврядування на звернення до суду для захисту інтересів відповідної територіальної громади. Визначено гарантії реалізації права органів місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду. Проведено аналіз судової практики розгляду адміністративних справ, позивачем у яких є органи місцевого самоврядування.

Робиться висновок, що право територіальної громади як суб'єкта публічно-правових відносин охоплює права відповідних жителів, тому порушення прав територіальної громади означає порушення прав членів цих громад (кожен житель відповідної адміністративно-територіальної одиниці). Інтереси громади визначають зміст і спрямованість діяльності відповідних органів місцевого самоврядування, тому головним завданням органу місцевого самоврядування є захист (у тому числі шляхом звернення до суду) інтересів осіб, які проживають на відповідній території. Для виконання цього завдання органи місцевого самоврядування наділені відповідною компетенцією, людськими та фінансовими ресурсами. Ухилення від обов'язку захищати інтереси відповідної громади може розглядатися як невиконання органами місцевого самоврядування та його посадовими особами своїх функціональних обов'язків.

На підставі проведеного науково-правового аналізу сформульовано висновки щодо підстав виникнення в органів місцевого самоврядування права на звернення до адміністративного суду.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, судовий захист, адміністративне судочинство, публічно-правові відносини.

Постановка проблеми. Конституція України гарантує судовий захист прав місцевого самоврядування (ст. 145) [1]. Крім того, відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], місцеве самоврядування здійснюється на принципах, як судовий захист прав місцевого самоврядування. Отже, право органів і посадових осіб місцевого самоврядування на звернення до суду, у тому числі суду адміністративної юрисдикції, з позовом до іншого органу місцевого самоврядування або органу державної влади, іншого суб'єкта владних повноважень щодо оскарження їхніх рішень, дій або бездіяльності з метою захисту прав та інтересів відповідної територіальної громади чи належного вико-

нання своїх функцій гарантується Конституцією та законами України.

Разом із тим сьогодні невирішеною залишається низка важливих питань, а саме: чи відповідає міжнародним стандартам розгляд судом спорів за позовом органу місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади; чи є механізмом «стримування і противаги» судовий розгляд спору між окремими органами місцевого самоврядування та чи є він додатковою гарантією самого права місцевого самоврядування тощо [3, с. 173].

Тобто сьогодні актуальним є питання звернення до суду не суб'єкта приватного права, а суб'єкта владних повноважень, зокрема

можливість органу місцевого самоврядування бути позивачем в адміністративному суді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання звернення органів місцевого самоврядування до адміністративного суду та справ, які взагалі не підлягають судовому розгляду, уже розглядалися в деяких роботах автора статті [3; 4; 5]. Окремі аспекти цього питання також висвітлювалися в наукових працях таких учених, як В.Ю. Барвіцький [6], В.М. Кампо [7], В.П. Корж [8], Р.В. Панькевич [9], В.В. Пастернак [10], І.Я. Рушак [11], В.О. Семків [12], І.В. Скляр-ренко [13], Т.В. Ющенко [14] та ін. Разом із тим питання щодо права звернення органів місцевого самоврядування до адміністративного суду для захисту інтересів територіальної громади з урахуванням судової практики, що склалася в Україні після проведення судової реформи 2016 року, у правовій науці досліджено не достатньо.

Постановка завдання. Метою статті є конституційно-правове обґрунтування широкого підходу до розуміння права органів місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади з урахуванням судової практики, що склалася в цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Конституції України проголошено, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування [1]. При цьому в Європейській Хартії місцевого самоврядування визначено місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення (ч. 1 ст. 3) [15]. Аналогічні за змістом положення містяться в ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Крім того, згідно із зобов'язаннями, які взяті відповідно до ст. ст. 4, 6 і 14 Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна прагне зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права й доброго врядування; забезпечує стабільність і дієвість демократичних інституцій; гарантує права людини й основоположні свободи, а також дбає про зміцнення судової влади та підвищення її ефективності [16].

У науковій літературі наголошується, що місцеве самоврядування – це специфічне соціальне

явище, яке тісно пов'язане з державою, державною владою, але відрізняється від останньої за низкою ознак: по-перше, місцеве самоврядування – це особлива форма публічної влади, яка має принципово інший характер, ніж влада державна. Так, якщо державна влада характеризується суверенітетом (верховенством, самостійністю й незалежністю), то місцеве самоврядування – це влада підзаконна, яка діє в межах і в порядку, визначених законом; по-друге, місцеве самоврядування має особливий об'єкт управлінського впливу, сфера його компетенції порівняно з державною владою суттєво обмежена [17, с. 105].

При цьому необхідно погодитися з думкою науковців, які стверджують, що система органів місцевого самоврядування в Україні – це механізм забезпечення стабільності, надійності конституційного устрою та надання місцевому управлінню організованості, компетентності й професіоналізму. У системі владних відносин на місцях він є одним із головних чинників формування цивілізованої державності, об'єднання зусиль гілок влади [18, с. 8].

Однією з гарантій реалізації органами місцевого самоврядування покладених на них завдань і функцій є надання відповідним органам права на звернення до суду.

Як зазначає із цього приводу В.П. Корж, судовий захист своїх законних прав та інтересів забезпечує вільне здійснення місцевим самоврядуванням своїх повноважень, виконання рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування підприємствами, організаціями, посадовими особами, громадянами відповідної територіальної громади [8, с. 178].

Отже, право органів місцевого самоврядування на звернення до суду є важливою гарантією спроможності відповідних органів і/або територіальної громади, яку вони представляють, самостійно та під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Разом із тим у правовій науці та судовій практиці відкритим залишається питання щодо права органів місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади.

Більшість науковців виступають на користь позиції стосовно наявності в органів місцевого самоврядування права на звернення до адміністративного суду для захисту інтересів територіальної громади. Причому відповідне право розглядається вченими в широкому розумінні, тобто не тільки як право на звернення до суду в чітко

визначених законом випадках, а як право на звернення до суду в усякому разі, коли порушено права та/або інтереси відповідно територіальної громади або якщо таке звернення має на меті забезпечення належного виконання органами або посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань і функцій.

Так, Р.В. Панькевич висловив думку, що судовий захист прав та інтересів територіальних громад є одним із принципів місцевого самоврядування в Україні, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Належний і реальний захист прав та інтересів місцевого самоврядування є важливою правовою гарантією функціонування територіальних громад в Україні як учасників різних видів правовідносин [9, с. 123].

Інші науковці вказують на відсутність у територіальних громад та органів місцевого самоврядування функції звернення до суду. При цьому, розкриваючи зміст принципу судового захисту прав місцевого самоврядування, учені зазначають, що цей принцип є складником державної, самоврядної та правової традиції українців, відрізняється універсальністю й загальною значущістю та відповідає об'єктивній необхідності побудови в Україні місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів [12, с. 28].

У свою чергу, В.М. Кампо та В.Ю. Барвіцький зазначають, що відсутність у територіальної громади в Україні статусу юридичної особи не дає їй змоги мати судово-процесуальну правосуб'єктність у повному обсязі. Це, на думку вчених, зумовлює необхідність представництва її інтересів у судах органами чи посадовими особами місцевого самоврядування або безпосередньо членами територіальної громади (ініціативними групами) чи відповідними громадськими організаціями, що мають статус юридичних осіб і до яких входять члени територіальної громади [19, с. 58].

С.А. Панасюк із цього приводу наголошує, що, незважаючи на те що національний законодавець конкретно не визнає права на захист місцевого самоврядування за колективом осіб (місцевими спільнотами, співтовариствами чи територіальною громадою), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає органи та посадових осіб місцевого самоврядування як повноважних суб'єктів права на звернення до суду для захисту прав місцевого самоврядування [20, с. 68].

І.Я. Рушак у дисертаційному дослідженні доходить висновку, що однією з форм участі

органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві є виконання ними представницьких функцій. Ознакою цієї форми участі місцевого самоврядування, на думку вченої, є суто імперативна природа, тобто представництво, здійснюване органами та суб'єктами місцевого самоврядування, ґрунтується лише на нормах чинного законодавства й виникає внаслідок виконання покладеного на них обов'язку щодо захисту законних інтересів територіальної громади, окремих жителів села, селища, міста, району, області [11, с. 41].

Досліджуючи структуру адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, Т.В. Ющенко доходить висновку, що органи місцевого самоврядування можуть брати участь в адміністративному судочинстві в таких процесуальних формах: сторона, третя особа, процесуальний представник, свідок, експерт, скаржник в апеляційному, касаційному провадженнях, провадженні за винятковими обставинами та заявник у провадженні за нововиявленими обставинами [14, с. 9–10].

Отже, необхідно погодитися з наведеними вище обґрунтуваннями щодо застосування широкого підходу до визначення права органу місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду для захисту інтересів територіальної громади, оскільки представницька функція органів місцевого самоврядування визначена в Конституції та законах України.

Зокрема, конституційні гарантії існування місцевого самоврядування та його невід'ємного складника – права на звернення до адміністративного суду – передбачені в декількох статтях Основного Закону України [1], норми якої є нормами прямої дії: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 5); місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів села, селища й міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України; місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ч. ч. 1 і 3 ст. 140) тощо.

Виходячи із цих конституційних положень у системному зв'язку з положеннями ст. 6 Конституції України, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу,

виконавчу та судову, Конституційний Суд України в Рішенні від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім із життєдіяльністю територіальних громад [21].

Крім того, конституційні гарантії деталізовано в таких положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], які гарантують право на звернення до суду: місцеве самоврядування здійснюється на принципах, зокрема судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 4); орган місцевого самоврядування може бути позивачем у судах, зокрема має право звертатися до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування (ст. 18-1) тощо.

Процесуальні гарантії реалізації права органу місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду визначені в ст. 19, ч. 2 ст. 46 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), зокрема вони передбачають, що позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень [22].

Також важливо зазначити, що у Верховному Суді за декілька років склалася практика головним чином на користь широкого підходу до права органів місцевого самоврядування бути позивачем в адміністративному суді й самостійно ініціювати вирішення публічно-правових спорів [5].

Так, наприклад, у Постанові від 21 листопада 2018 року у справі № 504/4148/16-а Верховний Суд дійшов висновку про статус відповідних рад згідно зі ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як представницьких органів місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені й в їхніх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами, а отже, наявність у силу Закону повноваження на звернення до суду з метою захисту порушених прав територіальної громади [23].

В іншій справі № 806/1592/16 Верховний Суд у Постанові від 16 травня 2018 року визнав право звернення до адміністративного суду з позовом міської ради до Кабінету Міністрів України щодо

виділення субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію пільг за пільговий проїзд окремих категорій громадян [24].

Як приклад також можна навести справу № 826/11727/16, у якій Верховний Суд у Постанові від 14 травня 2019 року погодився із судами першої та апеляційної інстанцій стосовно права звернення до адміністративного суду прокурора в інтересах держави в особі органу місцевого самоврядування з позовами до місцевого органу виконавчої влади стосовно визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності такого органу у зв'язку з порушенням прав територіальної громади [25].

Крім того, у Постанові Верховного Суду від 13 лютого 2018 року у справі № 666/8779/14-а судами підтверджено право звернення до адміністративного суду органу місцевого самоврядування з позовом до іншого органу місцевого самоврядування в некомпетенційних спорах [26].

Разом із тим, попри те що Конституцією та законами України визначено одним із принципів та однією з гарантій функціонування місцевого самоврядування права на судовий захист місцевого самоврядування, а також наявність головним чином позитивної судової практики у справах досліджуваної категорії, необхідно погодитися з думкою деяких науковців, які з урахуванням зарубіжного досвіду пропонують 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 і встановити юридичну відповідальність за невиконання цього обов'язку. Це, на думку науковців, дасть змогу підвищити роль судових гарантій захисту прав територіальних громад [6, с. 101].

Висновки. На підставі проведеного в статті дослідження можна зробити такі висновки.

Право територіальної громади як суб'єкта публічних правовідносин охоплює собою права відповідних мешканців, отже, порушення прав територіальної громади означає порушення права членів цих громад (кожного жителя відповідної адміністративно-територіальної одиниці). Інтереси громади визначають зміст і спрямованість діяльності відповідних органів місцевого самоврядування, тому головним завданням органу місцевого самоврядування є захист (у тому числі шляхом звернення до суду) інтересів фізичних осіб, які проживають на відповідній території; для реалізації цього завдання органи місцевого самоврядування наділені відповідною компетенцією,

людськими та фінансовими ресурсами; ухилення від обов'язку захищати інтереси відповідної громади може бути розцінено як невиконання органом місцевого самоврядування та його посадовими особами своїх функціональних обов'язків.

На користь широкого підходу до визначення права органу місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади свідчать такі аргументи: територіальні громади в Україні є учасниками різних видів правовідносин, у тому числі публічно-правових, тому для захисту інтересів у цих правовідносинах останні мають право на звернення до суду; відсутність у територіальних громад та органів місцевого самоврядування судової функції; відсутність у територіальній громаді в Україні статусу юридичної особи, що передбачає необхідність представництва в суді її

інтересів представницьким органом, яким, відповідно до Конституції та законів України, є органи місцевого самоврядування.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо звернення до суду з позовом до іншого суб'єкта владних повноважень в інтересах відповідної територіальної громади або з метою реалізації своїх повноважень повною мірою відповідає положенням Конституції та законів України, міжнародним зобов'язанням України, демонструє наявність в Україні дієвого механізму «стримування і протидії» між системою органів місцевого самоврядування й системою органів державної влади, підкреслює наявність істотної додаткової гарантії самого права місцевого самоврядування, а також позитивно впливає на рівень довіри до судової гілки влади з боку жителів відповідної територіальної громади.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. 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>.
3. Берназюк Я.О. Окремі питання розмежування предметної юрисдикції судів у справах за участю органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 49. Т. 2. С. 170–173.
4. Берназюк Я.О. Про позови, які не підлягають судовому розгляду. *Судово-юридична газета*. 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlyagayut-sudovomu-rozglyadu>.
5. Берназюк Я.О. Звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади є невід'ємним правом органу місцевого самоврядування. *Судово-юридична газета. Блоги*. 2020. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/158827-zvernennya-do-administrativnogo-sudu-z-metoyu-zakhistu-interesiv-teritorialnoyi-gromadi-ye-nevidyemnim-pravom-organu-mistseвого-samovryaduvannya>.
6. Барвіцький В.Ю. Судовий захист прав і законних інтересів територіальних громад: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*. 2012. Вип. 2. С. 94–103.
7. Кампо В.М. Конституційне провадження у справах за конституційними поданнями органів місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*. 2011. Вип. 2. С. 125–136.
8. Корж В.П. Конституційно-правові засади функціонування місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 176–181.
9. Панькевич Р.В. Захист майнових прав та інтересів територіальних громад. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. Вип. 2. С. 119–124.
10. Пастернак В.В. Правові аспекти реалізації права на судовий захист органів публічного управління в умовах децентралізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 47. Т. 3. С. 153–156.
11. Рушак І.Я. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи як учасники адміністративного судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2016. 244 с.
12. Семків В.О., Карнаевич Р.І. Становлення принципу судового захисту прав місцевого самоврядування в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2017. № 4. С. 22–30.
13. Складенко І.В. Підстави участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Наукові записки. Серія «Право»*. 2018. Вип. 5. С. 131–135.
14. Ющенко Т.В. Процесуальна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2019. 20 с.

15. Європейська Хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
16. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
17. Хорт І.В. Теоретико-правові аспекти концепції місцевого самоврядування в конституції України. *Юридичний вісник*. 2010. Вип. 3 (16). С. 103–107.
18. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ / авт. кол. : І.В. Козюра, А.О. Краснейчук, О.В. Слобожан та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Сурміна, І.В. Козюри. Київ : НАДУ, 2013. 52 с.
19. 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.
20. Панасюк С.А. Захист муніципальних прав громадян у Європейському суді з прав людини: реалії та перспективи. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2016. № 1 (33). С. 67–71.
21. Рішення Конституційного суду України від 26.03.2002 № 6-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>.
22. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV в ред. Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
23. Постанова Верховного Суду від 21 листопада 2018 року у справі № 504/4148/16-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78165785>.
24. Постанова Верховного Суду від 16 травня 2018 року у справі № 806/1592/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74028910>.
25. Постанова Верховного Суду від 14 травня 2019 року у справі № 826/11727/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81698071>.
26. Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2018 року у справі № 666/8779/14-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73634043>.

Bernaziuk Ya.O. AUTHORITY OF LOCAL SELF-GOVERNING BODIES FOR APPEALS TO THE ADMINISTRATIVE COURT TO PROTECT THE INTERESTS OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The article covers the issues of judicial protection of the interests of the territorial community in public-legal relations, with the representation of local self-government bodies and officials. The constitutional and legal nature of the right of local self-government bodies to go to court to protect the interests of the respective territorial community is substantiated. The guarantees of realization of the right of local self-government bodies to appeal to the administrative court are determined. An analysis of the court practice of consideration of administrative cases, the plaintiff in which are local governments.

The article concludes that the right of a territorial community as a subject of a public legal relationship encompasses the rights of the respective inhabitants, therefore, violation of the rights of a territorial community means a violation of the rights of members of these communities (each resident of the respective administrative and territorial unit). The interests of the community determine the content and orientation of the activities of the respective local self-government bodies, so the main task of the local self-government body is to protect (including by applying to court) the interests of individuals residing in the respective territory; to accomplish this task local governments are endowed with relevant competence, human and financial resources; the evasion of the duty to protect the interests of the community concerned can be regarded as a failure by the local government and its officials to fulfill their functional responsibilities.

On the basis of the scientific and legal analysis, conclusions were drawn on the grounds for the right to apply to the administrative court in the bodies of local self-government.

Key words: territorial community, local self-government, judicial protection, administrative justice, public relations.