

О.В. РОГОВЕНКО

Олег Володимирович Роговенко, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Сумського національного аграрного університету\*

ORCID: 0000-0003-2887-9339

## ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ З ПОЗИЦІЇ НОВИХ МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ

**Постановка проблеми.** Будь-який процес чи явище потребують визначення суб'єктів його реалізації. Муніципальна правотворчість не є винятком із цього правила. Адже саме суб'єкт у праві виступає одним із базових фундаментальних понять юридичної теорії, без якого втрачають сенс будь-які роздуми про свободу, справедливість, відповідальність і навіть правову норму<sup>1</sup>.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що тема аналізу суб'єктів органів місцевого самоврядування неодноразово ставала предметом наукового дослідження. Передусім слід виділити праці таких вчених, як О.В. Батанова, В.П. Грובה, І.В. Козюра, В.В. Кравченко, Ю.О. Куц, М.В. Пітцик, В.І. Борденюк, Н.В. Камінська В.С. Куйбіда, Ю.В. Делія, В.М. Кампо О.С. Мельничук та багатьох інших. Представлене дослідження здійснює спробу охарактеризувати суб'єктів муніципальної правотворчості з позиції нових методологічних підходів.

**Формулювання мети та завдань дослідження.** Аналіз поняття, загальної характеристики та видів суб'єктів муніципальної правотворчості з огляду на сучасний стан реформування місцевого самоврядування та нових методологічних підходів є **метою** даної публікації.

**Виклад основного матеріалу.** Слід зазначити той факт, що питання, пов'язане із суб'єктами органів місцевого самоврядування, ніколи не характеризувалось однозначністю його концептуального визначення і підходів. Як підкреслює В.П. Грובה, «визначення суб'єктів системи місцевого самоврядування та проведення їх класифікації є достатньо складним процесом, адже не існує єдиної точки зору з приводу поняття місцевого самоврядування»<sup>2</sup>.

В юридичній літературі поняття «суб'єкт права» часто ототожнюється із термінами «суб'єкт» чи «учасник правовідносин». Існує декілька значень слова «суб'єкт». *Суб'єкт* (лат. *subjectum* – те, що лежить внизу, перебуває в основі) з точки зору філософії – поняття, яке означає носія діяльності, що пізнає світ навколо себе та впливає на нього; людину або групу осіб, культуру, суспільство або людство в цілому на відміну від того, що вивчається або змінюється внаслідок дій. Або *суб'єкт* – це особа, організована група осіб, соціальна, етнічна та політична спільнота, суспільство загалом, що здійснюють властиву їм діяльність, спрямовану на практичне перетворення предметної дійсності, теоретичне й духовно-практичне освоєння об'єктивної реальності; носій означених якостей, що уможливають виконання ним суспільно значущих функцій. *Суб'єкт* – це той, хто здійснює якусь дію, або від кого спрямована певна діяльність. І відповідно спрямована ця діяльність на об'єкт. Об'єкт – це лише та частина об'єктивної реальності, яку суб'єкт уже залучив у межі своєї діяльності<sup>3</sup>. Отже, **ключовою складовою змісту терміна «суб'єкт» є діяльність**. Саме крізь призму властивої суб'єкту діяльності змінюється навколишня реальність. Оскільки діяльність суб'єктів муніципальної правотворчості пов'язана зі здійсненням владних повноважень в інтересах громади, зазначена ознака і є однією із ключових у нашому дослідженні.

На думку І.А. Галіахметова, суб'єктами муніципальної правотворчості виступають населення (громадяни) територіальної громади, що реалізує дане право шляхом референдуму або сходів, а також органи чи посадові особи різного рівня місцевого самоврядування (представницький орган, голова територіальної громади тощо)<sup>4</sup>. Зазначена дефініція викликає інтерес передусім тим, що охоплює різні види діяльності суб'єктів муніципальної правотворчості, від референдуму до сходів.

З юридичної точки зору суб'єкт розглядають як фізичну чи юридичну особу, поведінка якої регулюється нормами права за наявності в неї ознак правоздатності та дієздатності<sup>5</sup>. Отже, в розумінні цього формулювання існує зовнішній фактор, що впливає на діяльність суб'єкта, а саме, «поведінка якої регулюється нормами права...». Суб'єктом постає, на думку більшості дослідників, особа чи організація, за якими держава визнає здатність бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Водночас суб'єкта правових (юридичних) відносин розглядають у подвійному значенні: з активної сторони як носія права або з пасивної сторони як носія обов'язків<sup>6</sup>.

Для сприйняття змісту загального терміна «особа» слід звернутися до юридичного надбання з теорії права. О.В. Бачун, здійснюючи аналіз поняття суб'єкт, звертає увагу на судження вчених теоретиків права,

зокрема Г.Ф. Пухти, який, аргументуючи тезу про те, що поняття особи засноване на абстракції, вказував на охоплення цим поняттям якості людини як суб'єкта волі. О. Гірке зазначав, що особа як правове поняття з'являється за допомогою здійснюваної правосвідомістю абстракції шляхом виділення однієї частки дійсного. При цьому ця юридична абстракція виражає можливість (спроможність) участі правового суб'єкта у правовідносинах. С. І. Архіпов, спираючись на наукові праці О.С. Іоффе, Л. Мішу, Р. Салейля, Ф. Регельсберга, М.Л. Дювернуа, І.О. Покровського та інших, підкреслював тривалу історію формування абстрактного розуміння суб'єкта права. Зокрема, Л. Мішу, Р. Салель обґрунтовували реальність юридичних осіб не у фізичному чи біологічному, а в соціально-правовому сенсі. І.О. Покровський вказував на те, що поняття суб'єкта права є певною мірою технічним, умовним і застосовуваним до юридичних осіб. Є Трубецький зазначав, що оскільки юридичні відносини є ідеальними відносинами між людьми, то і суб'єктами правовідносин можуть бути особи ідеальні, які не існують. Узагальнюючи ці та інші погляди на юридичну абстракцію «особа», С.І. Архіпов підкреслював, що суб'єкт права перебуває в особливій соціально-правовій реальності, відмінній від фізичної, і є частиною цієї реальності, він – фікція, а поняття, яке містить у собі значущі для права властивості, ознаки, якості індивідів. На відміну від поняття фікції, яке не засноване на дійсності, на реальних предметах, властивостях. Поняття суб'єкта права створюється внаслідок абстракції як узагальнюючого образу реальності, що може бути застосований рівною мірою і до держави, і до комерційної чи некомерційної організації, і до індивіда<sup>7</sup>.

На те, що термін «суб'єкт» є абстрактною категорією, звертав увагу в своєму дослідженні і О.С. Мельничук, який, посилаючись на В.А. Ойгензіхта, зазначає: «Варто погодитися з ідеєю, що поняття суб'єкта права є певною мірою абстракцією, що дозволяє включати до цієї логічної групи й окремих індивідів, що мають свою індивідуалізовану волю, і державу, організацію, існування самостійної волі чи інтересів якої – одне зі складних питань правової теорії»<sup>8</sup>.

Не вдаючись до критичного аналізу даного наукового судження, слід зазначити головне – те, що категорія «суб'єкт права» може вивчатися лише в контексті правовідносин, які ним породжені. І тут увага фокусується не лише на характері правовідносин. З цієї позиції муніципальна діяльність пов'язана зі здійсненням владних повноважень. Зокрема, ми дотримуємося позиції, згідно з якою ця діяльність пов'язана зі здатністю здійснювати владні повноваження та виконанням передусім саме публічно-сервісних повноважень. Але якість і результат цієї діяльності набуває особливого сенсу за умови її здійснення на основі ціннісних засадних принципів.

Вважаємо, що подальший аналіз даного питання має здійснюватися за допомогою аксіологічно-інформаційного наукового підходу, запропонованого нами в попередніх дослідженнях. У цьому можна вбачати ознаки впливу на правознавство нового («неокласичного») типу наукової раціональності, якому властивий вихід за межі парадигм, побудованих на одному методологічному підході, та знаходження загального знаменника, наявність якого і спроможна забезпечити прогрес наукового знання за рахунок вбирання їх сильних сторін. Автор представленої дослідження пропонує вперше застосувати в дослідженні аксіологічно-інформаційний підхід, заснований на синергетичному поєднанні аксіологічного та інформаційного підходів. Враховується, що, по-перше, найкращими аспектами, які притаманні аксіологічному підходу, є індивідуальні та соціальні аспекти буття людини в біполярному соціумі, аналіз та розкриття сутності правової реальності, внутрішнього сенсу поведінки людини; фундаментальних елементів формування правових приписів. Підхід передає ціннісні засади у вимір реальності, об'єктивність якого контролює інформаційний підхід. Критерієм людського є категорія, що походить із кантівського поняття справедливості, як «керованої розумом совісті». Зазначений підхід дає змогу досягати найкращого результату не лише у форматі «людина-суспільство», а налагоджувати відчутний взаємозв'язок у тріаді «людина-спільнота-держава (суспільство)», чим об'єктивно поєднує теоретичну та практичну сферу буття, об'єднує інтереси учасників спільнот на основі платформи цінностей та досягнень людства.

Формат «людина-суспільство» зобов'язує проводити дослідження з урахуванням досягнень сучасної аксіології. Ще М.П. Орзіх звертав увагу на те, що особистісна цінність права лише тоді має позитивну валентність, коли можна стверджувати про його ефективність, корисність, економічність та доцільність у вирішенні проблем та правових ситуацій, з якими стикається людина не взагалі, а саме в повсякденному житті<sup>9</sup>.

Людиноцентристська складова муніципального права, з аксіологічної (ціннісної) точки зору, встановлює та закріплює суб'єктивні права, законні інтереси мешканців певної території, а також містить систему правових засобів та процедур, за допомогою яких здійснюється управління цими територіями з дотриманням прав та свобод людини.

Як зазначає О.С. Мельничук, розглядаючи питання суб'єктів міської правової системи, «формування фундаментальних основ сучасного правового порядку визначається ідеями правового плюралізму, гуманізації правового впливу, зорієнтованості правових засобів на ситуативні, локальні виміри життя людей. Вплив цих теоретичних конструкторів на розвиток правових систем є настільки потужним та принциповим, що їх варто розглядати не лише юриспруденції, але й праву як соціальному інституту»<sup>10</sup>.

Однією із відомих базисних правових характеристик суб'єкта права є категорія «правовий статус суб'єкта права», що зазвичай визначається як система, комплекс основних прав і обов'язків, встановлених нормами права. У найзагальнішому розумінні – це правове положення суб'єкта права щодо інших суб'єктів права, з якими він може вступати у правові відносини. Окремі вчені сюди ж відносять гарантії реалізації прав, відповідальність певних утворень<sup>11</sup>, що, і тут слід погодитись із позицією Н.В. Камінської<sup>12</sup>, є цілком

допустимим. Але з нашої точки зору сучасне розуміння суб'єктів права має доповнюватись ціннісною перспективою, адже суб'єкт права, представлений людиною, гуманізує та ціннісно-орієнтує право.

Тим не менше, на цьому питанні варто зупинитись детальніше. Скористаємось результатами дослідження О.М. Мельничука<sup>13</sup>, який підкреслив, що в сучасній загальнотеоретичній юриспруденції склалося три основних підходи до розуміння цього феномена.

Згідно з першим підходом, сформульованим М.В. Вітруком, юридична конструкція правового статусу містить у собі такі елементи: 1) юридичні права і свободи; 2) юридичні обов'язки; 3) законні інтереси (інтереси, що не знайшли прямого закріплення в юридичних правах і обов'язках, але підлягають правовому захисту з боку держави); 4) громадянство; 5) правосуб'єктність; 6) юридичні гарантії<sup>14</sup>. Зі свого боку О.А. Лукашева вважає, що законні інтереси не можна виокремлювати як самостійний елемент правового статусу. На її думку, інтерес передує правам і обов'язкам, будучи «позаправовою» або «доправовою» категорією<sup>15</sup>. Крім запропонованої конструкції, М.В. Вітрук зазначає, що перший, другий і третій елементи становлять «статус особи», а в сукупності з четвертим, п'ятим і шостим елементами – більш широке поняття «правове становище особи». При цьому М.В. Вітрук переконливо доводить, що «ядро, основу правового становища особистості становить система юридичних прав, свобод, обов'язків і законних інтересів особистості в їх єдності. Структурними елементами правового становища особистості є громадянство і правосуб'єктність як необхідні умови володіння правовим статусом особистості, а також юридичні гарантії правового статусу особи»<sup>16</sup>. Особливим, специфічним елементом правового положення особи і його структурних складових слугують принципи, що закріплені в законі або випливають із правової природи відносин особистості, суспільства і держави та визначають сутність і зміст правового положення особи і його структурних елементів<sup>17</sup>. Додамо, що з нашої точки зору такими головними принципами є *демократизм* та *субсидіарність*.

Другий підхід заснований на включенні до поняття правового статусу лише двох елементів – прав і обов'язків. Водночас зазначається, що низку додаткових елементів слід вважати або передумовами правового статусу, «предстатусними» елементами (громадянство, загальна правоздатність), або «післястатусними» елементами – елементами, вторинними щодо основних (наприклад, юридична відповідальність є вторинною щодо обов'язків), або взагалі категоріями, що виходять далеко за межі правового статусу (наприклад юридичні гарантії). Додаткові, «предстатусні» та «післястатусні» елементи пропонується включити до поняття «правове становище особи»<sup>18</sup>. Ймовірно, основою цього підходу є відмінність «правового статусу» (вужкої категорії) і «правового становища» (ширшої категорії, що поглинає першу). Відмінність цього підходу від того, що пропонує М.В. Вітрук, полягає у значному звуженні правового статусу особи, невключенні до нього тих статусних елементів, що виходять за межі так званих первинних правових засобів – суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

Третій підхід заснований на визнанні категорій «правовий статус» і «правове становище» особистості синонімами і відсутності суворого поділу на «основні» і «додаткові» складові елементи правового статусу особи. Один із найбільш послідовних представників такого підходу Л.Д. Воєводін вважає, що для встановлення дійсної структури правового статусу правовий стан особистості «з певним ступенем наукової точності» необхідно обрати потрібний критерій. Таким критерієм, на його думку, «є закріплене правом місце індивіда в суспільстві і державі, тобто у виробництві, в управлінні державними і громадськими справами і в сфері духовного життя»<sup>19</sup>. Орієнтуючись на цей критерій, він називає такі складові елементи правового становища особи: громадянство як «вихідний початок формування» правового становища особи; правосуб'єктність або «загальна правоздатність»; принципи правового становища особи; конституційні (основні) права і свободи людини і громадянина, що займають «центральне місце» у змісті основ правового становища особистості; юридичні обов'язки; юридичні гарантії або передбачені конституцією і законами умови і засоби реалізації прав і обов'язків особистості<sup>20</sup>.

З нашої точки зору, **ядром правового статусу суб'єктів муніципальної правотворчості є їх інтереси, права, обов'язки**, засновані на ціннісних засадах їх діяльності. Як відомо, правосуб'єктність є основною ознакою суб'єкта правових відносин, що виявляється, як правило, у наявності прав і обов'язків, установлених нормативними актами, договорами, звичаєм тощо. Юридична відповідальність, а також юридичні гарантії виступають похідними чинниками у спеціальному статусі цих суб'єктів. Такий елемент, як «громадянство», впливає на правовий статус суб'єктів муніципальної правотворчості опосередковано, здебільшого його реалізація пов'язана із прив'язкою громадянина до певної території. Хоча в контексті реалізації виборчого права, що безпосередньо стосується нашого питання, громадянство відіграє важливу роль. Тим не менше, із кола територіальної спільноти не повинні виключатись люди, які постійно або навіть тимчасово проживають на цій території, володіють власністю та сплачують місцеві податки. Як справедливо зазначає О.В. Батанов<sup>21</sup>, громадянство відображає стійкий правовий зв'язок особи з державою, а не людською асоціацією за місцем проживання. За такого підходу, по суті, «за бортом» місцевого життя залишаються жителі – не громадяни. Останні, виходячи з вітчизняної доктрини, не беруть участі у виборах та референдумах, але вони, як і місцеві постійні жителі – громадяни, можуть брати участь в обговоренні різних місцевих проблем нарівні із громадянами – постійними жителями місцевого співтовариства. Вважаємо, що це питання пов'язане із такою категорією, як **«осілість»**. Адже що є достатньою умовою визнання мешканця території суб'єктом територіальної громади?

Однією із умов «спільності» інтересів мешканця та інших осіб є **фактор тривалого проживання на даній території**. Очевидно для ототожнювання себе із територіальною громадою потрібне дещо більше, ніж

проста реєстрація факту проживання. Якщо, фактично, громадянин проживав, наприклад, понад десять років на певній території, він стає обізнаним із поточними справами громади, її проблемами. США, надаючи іноземцям «Грин карту США» (Green Card), у такий спосіб не просто посвідчують особу, а видають вид на проживання людини, що не є громадянином США, але це дає право на працевлаштування. Працююча особа зобов'язана сплачувати податки, може брати участь у суспільному житті громади, але не має права голосу під час виборів.

На нашу думку, питання визнання особи суб'єктом (членом) територіальної громади пов'язане не лише із формальним фактом отримання громадянства, адже останнє в українських реаліях є занадто простим процесом.

Так, відповідно до ст. 9 Закону України «Про громадянство України» іноземець або особа без громадянства можуть бути за їх клопотанням прийняті до громадянства України. Умовами прийняття до громадянства України є (одночасне виконання):

- 1) визнання і дотримання Конституції України та законів України;
- 2) подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців);
- 3) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років;
- 4) отримання дозволу на імміграцію.
- 5) володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування. Ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі);
- 6) наявність законних джерел існування. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні.

В умовах глобалізаційних викликів подібний «м'який» підхід наповнює нашу країну громадянами, які не ототожнюють себе із українською приналежністю, здебільшого не знають української історії, мови, культури. В основному ці особи лише тимчасово або постійно перебувають на території України, конкретної територіальної громади, але вони уникають асиміляції та тримаються відокремлено.

Для порівняння, серед умов отримання громадянства Швейцарії у 2018 р. визначені наступні:

1. Проживання в країні 10 років, з яких три роки з останніх п'яти – постійно. Влада регіону може висунути вимоги про постійне проживання в конкретному місті від одного до трьох років. Залишати територію Швейцарії допускається на термін не більше шести місяців.

2. Законність перебування у Швейцарії до подачі заяви на громадянство. Це постійний вид на проживання (категорія С). До нововведень допускалася категорія В.

3. Порядок підрахунку терміну проживання у Швейцарії залежно від віку. На даний час для громадян у віці від 8 до 18 один рік вважається за два. У старому законі інтервал дорівнював 10–20 років.

4. Низка додаткових вимог до кандидата: знання однієї з офіційних мов (німецька, французька, італійська); професійна і соціальна інтеграція; добросесна поведінка; повага, знання, а головне, дотримання місцевих законів; сплата податків; готовність до військової служби. До слова, **процес отримання швейцарського паспорта по натуралізації може зайняти 2–3 роки**. Вартість оформлення варіюється від 1000 до 4500 франків. Все залежить від регіону і фінансової спроможності, а також кількості кандидатів, якщо йдеться про одночасне отримання громадянства членами сім'ї<sup>22</sup>.

Зрозуміло, що Швейцарія є однією з найбільш привабливих та безпечних країн для проживання із високим рівнем життя, що визнається у світових рейтингах. Тим не менше, цей результат не виник одразу, а став досягненням стратегічного планування не одного покоління управлінців.

Підходи інших країн у цьому питанні теж заслуговують на увагу. Так, головним пріоритетом для уряду Канади є збільшення вакансій, економічне зростання й процвітання країни. До критеріїв відбору за федеральною програмою імміграції кваліфікованих фахівців належать:

– знання однієї з офіційних мов Канади (рівень 7 за канадською системою Benchmark), що сприяє економічному розвитку Канади;

– рівень освіти (Educational Assessment, ECA), яка допомагає зіставляти й визначити, якому рівню освіти в Канаді відповідає освіта, отримана в рідній країні.

Додаткові бали головний заявник може отримати за продемонстровані мовні знання його/її дружини/чоловіка і досвід роботи в Канаді<sup>23</sup>.

Бальний принцип системи відбору іммігрантів застосовується також і в Австралії. Відповідно до імміграційного законодавства Австралії для легалізації статусу в різних випадках необхідно набрати необхідну кількість балів за різними критеріями. Загальна кількість балів підраховується за критеріями залежно від: віку, рівня знання англійської мови; досвіду роботи за заявленою спеціальністю за межами Австралії і в Австралії; кваліфікації; отриманої освіти в Австралії; володіння мовою громади; кваліфікації чоловіка/дружини або громадянського чоловіка/дружини. При цьому важливою є і загальна кількість отриманих балів, сума яких не повинна бути меншою 30<sup>24</sup>.

Слід зазначити, що непослідовна політика з набуття громадянства призводить до загострення політичних процесів. Одним із відомих прикладів іноземця, який став громадянином України, є Вадим Новинський. Росіянин отримав український паспорт у 2012 р. з формулюванням «як особа, яка має визначні заслуги перед Україною». Уже наступного року В. Новинський став народним депутатом у складі фракції Опозиційного блоку. Він відомий своєю активною участю у просуванні інтересів Української православної церкви Москов-

ського патріархату<sup>25</sup>. Також українцями за документами стали «особи, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес». Саме з таким формулюванням отримали паспорти вже экс-міністри Айварас Абромавичус та Наталія Яресько, экс-голова Національної поліції Хатія Деканоїдзе та экс-заступник голови МВС Ека Згуладзе, колишній голова Одеської ОДА Міхеїл Саакашвілі та близький до нього екскандидат у мери Одеси Олександр Боровик. Багато хто з цих осіб вже встигли вийти з громадянства України. В активній політиці залишається хіба що в. о. міністра охорони здоров'я Уляна Супрун.

Державні інтереси та безпека в питанні громадянства виявляються і в кількісному балансі населення, і в якісній складовій національної та територіальної самоідентичності. В іншому випадку з'являються передумови для неспокою, хвилювань, а в подальшому навіть територіальної визначеності та цілісності.

Щодо кількісного стану, зауважимо, що статистика невтішна. Міграція з України є більшою, ніж у зворотному напрямі. Так, зокрема, за інформацією Євростату, в 2016 р. паспорти громадян однієї з країн ЄС отримали 24 тис. українців. У попередньому, 2015 р., паспорти громадян країн ЄС отримали 19 тис. українців<sup>26</sup>.

Натомість статистика Державної міграційної служби (далі – ДМСУ) свідчить, що громадянство за територіальним походженням та на підставі указу президента (два можливі способи) набули у 2016 р. 4803 особи та 2017 р. – відповідно 4581. Чисельність іммігрантів, які перебувають на обліку ДМСУ, становила 262 тис. у 2017 році<sup>27</sup>.

Дисбаланс національних інтересів та інтересів громади в якісному та кількісному вимірах може бути мінімізований, а в перспективі мати позитивне сальдо, якщо буде реалізована державна людиноцентристська стратегія національного розвитку та підвищення якості життя.

Що стосується питання громадянства, держава (спільно із територіальними громадами) має визначитись зі стратегічними засадами, пріоритетами свого розвитку, серед яких, на нашу думку, мають бути закладені показники стабільного розвитку рівня та якості життя, в основі яких – кількість працездатного населення, людей молодого віку, якість освітнього процесу тощо. Безумовно, ці показники мають враховуватися при наданні права бути громадянином України.

Важливим, на нашу думку, є і **критерій «добропорядності» особи**, який має включати в себе такі вимоги, як добросовісну поведінку (що виражається зокрема в повазі, вивченні української культури, історії, знанні та дотриманні чинного законодавства; знанні української мови; професійній та соціальній інтеграції; сплаті податків; готовності до військової служби тощо). Оскільки статус «добропорядності» умовний та може перевірятися тривалий період, вважаємо за доцільне передбачати проміжний статус між отриманням громадянства та особами-іноземцями. Цей «проміжний» статус має давати право на проживання, працю, сплату податків тощо, але обмежувати право голосу такої особи. Цей статус може мати назву *«карта добропорядної особи»* та надавати всі вищеназвані привілеї. З точки зору мешканця територіальної громади, «карта добропорядної особи» може надавати право на дорадницький голос та можливість бути активним саме на рівні цієї громади для осіб, які постійно або тимчасово (тривалий період, наприклад, десять років) проживають на території певної адміністративної одиниці. З нашої точки зору, у таких осіб має бути право подати пропозицію щодо благоустрою територіальної громади. Але право голосу за цю пропозицію може надаватися лише громадянам, мешканцям цієї території.

Людина прагне жити в комфортних умовах та відчувати себе частиною певної спільноти осіб, і ця **спільність інтересів групи осіб**, громади є наступною ознакою суб'єкта муніципальних правовідносин. Адже територіальна громада не може обмежуватися лише здатністю реалізовувати свої суб'єктивні права та юридичні обов'язки, тобто мати своєрідну дієздатність. Територіальна громада та/або органи місцевого самоврядування є постійними учасниками суспільних відносин, в яких реалізуються інтереси членів громади, так звана спільність інтересів мешканців певної території. З точки зору правової характеристики такого виду суб'єктного утворення, як спільнота, що не наділена чіткою структурованістю та представницькими функціями, особливої уваги у правовому статусі муніципального суб'єкта заслуговує категорія «інтересу» або «тимчасового інтересу», «спільності інтересів». Прикладом такого інтересу є об'єднання навколо окремих соціальних груп, зокрема осіб пенсійного віку, «дітей війни», молоді. Так, О.В. Мельничук<sup>28</sup>, звертаючи увагу на такий специфічний суб'єкт права, як молодь, наголошує, що часто, не маючи єдності в організаційному плані, молодь може мати єдність в інтересах, потребах, правах та волі. Використовуючи цю єдність інтересів, вона здатна досягати продуктивного результату у важливих питаннях громади.

Таким чином, **характеристика суб'єктів муніципальної правотворчості** пов'язана із *розумінням їх специфічного правового статусу, особливостями їх діяльності*, спрямованої на досягнення конкретного результату в інтересах окремої групи осіб, територіальної громади та *спільністю* цих інтересів. Водночас суб'єкти муніципальної правотворчості, користуючись відносною автономією у вирішенні питань місцевого значення, здійснюють свою діяльність згідно з Конституцією та законами України.

З нашої точки зору, без претензій на оригінальність, уявляється прийнятним наступне визначення **суб'єкта муніципальної правотворчості** – це особа та/або спільнота, демократичне самоврядне утворення, що реалізує потреби та інтереси територіальних громад, характеризується автономією у вирішенні питань місцевого значення, яку органи державної влади забезпечують і контролюють згідно з Конституцією та законами України.

- <sup>1</sup> Ллойд Д. Идея права : репрессивное зло или объективная необходимость? / пер. с англ. М.А. Юмашева и Ю.М. Юмашева. 3-е изд. Москва : Книгодел, 2006. 343 с.
- <sup>2</sup> Грובה В.П. Система місцевого самоврядування у Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2013. 415 с. С. 201.
- <sup>3</sup> URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B1%27%D1%94%D0%BA%D1%82\\_\(%D1%84%D1%96%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D1%84%D1%96%D1%8F\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B1%27%D1%94%D0%BA%D1%82_(%D1%84%D1%96%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D1%84%D1%96%D1%8F))
- <sup>4</sup> Галиахметов І.А. Муніципальне право України: методологія становлення та розвитку : монографія. Київ: КНЕУ, 2016. 343 с. С. 181.
- <sup>5</sup> Словничок юридичних термінів: навч. посіб. / уклад. В.П. Марчук. Київ: МАУП, 2003. 128 с. С. 92.
- <sup>6</sup> Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права: Акад. курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. URL: [http://ebk.net.ua/Book/law/zaichuk\\_tdp/](http://ebk.net.ua/Book/law/zaichuk_tdp/); Горун О.В., Камінська Н.В., Фатхутдінова О.В. Теорія держави та права : навч. посіб. Київ: КНТ, 2011. 216 с. С. 156–157.
- <sup>7</sup> Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства; за наук. ред. А.О. Селіванова. 2-ге наук.-практ. вид. із змінами і доповненнями. Київ : Логос, 2015. 135 с. С. 13–14.
- <sup>8</sup> Мельничук О.С. Міська правова система: теоретичні та нормативні засади: монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 408 с. С. 189.
- <sup>9</sup> Орзих М. Личность и право. Одесса: Юрид. л-ра, 2005. С. 83–114.
- <sup>10</sup> Мельничук О.С. Міська правова система: теоретичні та нормативні засади: монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 408 с. С. 189–190.
- <sup>11</sup> Гнилорібов В. Проблеми правового статусу територіальних утворень в Україні. *Вісник державної служби*. 2005. № 4.
- <sup>12</sup> Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування (міжнародно-правові засади становлення, функціонування та розвитку) : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2013. 474 с. С. 154.
- <sup>13</sup> Мельничук О.С. Міська правова система: теоретичні та нормативні засади: монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 408 с. С. 200–202.
- <sup>14</sup> Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. Москва : Норма, 2008. С. 27–34.
- <sup>15</sup> Права человека : учеб. для вузов / отв. ред. член-корр РАН, д.ю.н. Е.А. Лукашева. Москва: НОРМА-ИНФРА\_М, 1999. С. 92–93.
- <sup>16</sup> Неказаков В.Я. Системная концепция правового статуса личности (человека и гражданина). *Бизнес в законе*. 2013. № 2. С. 30.
- <sup>17</sup> Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. Москва : Норма, 2008. С. 31–32.
- <sup>18</sup> Права человека : учеб. для вузов / отв. ред. член-корр РАН, д-ра юрид. наук Е.А. Лукашева. Москва: НОРМА-ИНФРА\_М, 1999. С. 92–93.
- <sup>19</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Москва: ИНФРА-НОРМА, 1997. С. 32.
- <sup>20</sup> Данилюк І.А. Правовой статус личности: понятие, юридическая конструкция. *Известия Алтайского государственного университета*. 2013. № 2 (78). С. 93.
- <sup>21</sup> Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. 478 с. С. 158.
- <sup>22</sup> Як отримати громадянство Швейцарії в 2018 році. URL: <http://pobezvizu.com.ua/yak-otrymaty-gromadyanstvo-shvejtsariyi-v-2018-rotsi.html>
- <sup>23</sup> Міграційне право України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук В.В. Ковальської. Херсон : ФОП Грінь Д.С., 2016. 476 с. С. 426.
- <sup>24</sup> Там само. С. 429.
- <sup>25</sup> Нові громадяни. Кому потрібен український паспорт. URL: <https://m.tyzhden.ua/publication/217387>
- <sup>26</sup> Українці зрікаються громадянства: сумна статистика. URL: [https://www.google.com/search?ei=p91KXKzLBsO8swHTtL-C1Bg&q=https%3A%2F%2Fznaj.ua%2Fsociety%2Fukrayinci-zrikayutsya-gromadyanstva-sumna-statystyka&oq=https%3A%2F%2Fznaj.ua%2Fsociety%2Fukrayinci-zrikayutsya-gromadyanstva-sumna-statystyka&gs\\_l=psy-ab.3...156327.156327..157006...0.0..0.126.126.0j1.....0....2j1..gws-wiz.....0i71.fCeeTvDR3Ts](https://www.google.com/search?ei=p91KXKzLBsO8swHTtL-C1Bg&q=https%3A%2F%2Fznaj.ua%2Fsociety%2Fukrayinci-zrikayutsya-gromadyanstva-sumna-statystyka&oq=https%3A%2F%2Fznaj.ua%2Fsociety%2Fukrayinci-zrikayutsya-gromadyanstva-sumna-statystyka&gs_l=psy-ab.3...156327.156327..157006...0.0..0.126.126.0j1.....0....2j1..gws-wiz.....0i71.fCeeTvDR3Ts)
- <sup>27</sup> Нові громадяни. Кому потрібен український паспорт. URL: <https://m.tyzhden.ua/publication/217387> (дата звернення: 24.01.2019).
- <sup>28</sup> Мельничук О.С. Міська правова система: теоретичні та нормативні засади: монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 408 с. С. 204–205.

#### References:

- Lloyd, D. (2006) Ydeia prava : repressyvnoe zlo yly ob'ektyvnaia neobkhdymost'? / per. s anhl. M.A. Yumasheva y Yu.M. Yumasheva. 3-e yzd. Moskva : Knyhodel [in Russian].
- Hrobova, V.P. (2013) Systema mistsevoho samovriyaduvannia u Ukraini: problemy teorii ta praktyky : dys. ... d-ra iuryd. nauk: 12.00.02. Kharkiv [in Ukrainian].
- URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B1%27%D1%94%D0%BA%D1%82\\_\(%D1%84%D1%96%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D1%84%D1%96%D1%8F\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B1%27%D1%94%D0%BA%D1%82_(%D1%84%D1%96%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D1%84%D1%96%D1%8F)) [in Ukrainian].
- Haliakhmetov, I.A. (2016) Munytsypal'ne pravo Ukrainy: metodolohiia stanovlennia ta rozvytku : monohrafiia. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
- Slovnichok iurydychnykh terminiv: navch. posib. / uklad. V.P. Marchuk. Kyiv: MAUP, 2003 [in Ukrainian].
- Zajchuk, O.V., Onischenko N.M. (2006) Teorii derzhavy i prava: Akad. kurs: pidruchnyk. Kyiv: Yurinkom Inter URL: [http://ebk.net.ua/Book/law/zaichuk\\_tdp/](http://ebk.net.ua/Book/law/zaichuk_tdp/); Horun O.V., Kamins'ka N.V., Fatkhutdinova O.V. Teorii derzhavy ta prava : navch. posib. Kyiv: KNT, 2011 [in Ukrainian].
- Bachun, O.V. (2015) Pravovyj status sub'ektiv administratyvnogo sudochynstva; za nauk. red. A.O. Selivanova. 2-he nauk.-prakt. vyd. iz zminamy i dopovnenniamy. Kyiv : Lohos [in Ukrainian].
- Mel'nychu,k O.S. (2015) Mis'ka pravova systema: teoretichni ta normatyvni zasady: monohrafiia. Odessa : Feniks [in Ukrainian].
- Orzykh, M. (2005) Lychnost' y pravo. Odessa: Yuryd. l-ra [in Russian].

- Mel'nychuk, O.S. (2015) *Mis'ka pravova systema: teoretychni ta normatyvni zasady: monohrafiia*. Odesa : Feniks [in Ukrainian].
- Hnylorybov, V. (2005) *Problemy pravovoho statusu terytorial'nykh utvoren' v Ukraini*. Visnyk derzhavnoi sluzhby [in Ukrainian].
- Kamins'ka, N.V. (2013) *Yevropejs'ka systema mistsevoho i rehional'noho samovriaduvannia (mizhnarodno-pravovi zasady stanovlennia, funktsionuvannia ta rozvytku) : dys. ... d-ra iuryd. nauk: 12.00.11*. Kyiv [in Ukrainian].
- Mel'nychuk, O.S. (2015) *Mis'ka pravova systema: teoretychni ta normatyvni zasady: monohrafiia*. Odesa : Feniks [in Ukrainian].
- Vytruk, N.V. (2008) *Obschaia teoriia pravovoho polozhenia lychnosty*. Moskva : Norma [in Russian].
- Prava cheloveka : ucheb. dlia vuzov. / otv. red. chlen-korr RAN, d.iu.n. E.A. Lukasheva. Moskva: NORMA-INFRA\_M, 1999 [in Russian].
- Nekazakov, V.Ya. (2013) *Systemnaia kontseptsyia pravovoho statusa lychnosty (cheloveka y hrazhdanyna. Byznes v zakone* [in Russian].
- Vytruk, N.V. (2008) *Obschaia teoriia pravovoho polozhenia lychnosty*. Moskva : Norma [in Russian].
- Prava cheloveka : ucheb. dlia vuzov. / otv. red. chlen-korr RAN, d-ra iuryd. nauk E.A. Lukasheva. Moskva: NORMA-INFRA\_M, 1999 [in Russian].
- Voevodyn, L.D. (1997) *Yurydicheskyj status lychnosty v Rossyy*. Moskva: INFRA-NORMA [in Russian].
- Danyliuk Y.A. (2013) *Pravovoj status lychnosty: poniatye, iurydicheskaia konstruktsyia*. Yzvestiya Altajskoho gosudarstvennoho unyversyteta [in Russian].
- Batanov, O.V. (2011) *Munitsypal'na vlada v Ukraini: konstytutsijno-pravovi problemy orhanizatsii ta funktsionuvannia: dys. ... d-ra iuryd. nauk: 12.00.02*. Kyiv [in Ukrainian].
- Yak otrymaty hromadianstvo Shvejsarii v 2018 rotsi. URL: <http://pobezvizu.com.ua/yak-otrymaty-gromadyanstvo-shvejsariyi-v-2018-rotsi.html> [in Ukrainian].
- Mihratsijne pravo Ukrainy : pidruchnyk / za zah. red. d-ra iuryd. nauk V. . Koval'skoi. Kherson : FOP Hrin' D.S., 2016 [in Ukrainian].
- Novi hromadiany. Komu potriben ukrains'kyj pasport. URL: <https://m.tyzhden.ua/publication/217387> [in Ukrainian].
- Ukraintsi zrikaiut'sia hromadianstva: sumna statystyka. URL: [https://www.google.com/search?ei=p91KXKzLBsO8swHTtL-CIBg&q=https%3A%2F%2Fznaj.ua%2Fsociety%2Fukrayinci-zrikayutsya-gromadyanstva-sumna-statystyka&oq=https%3A%2F%2Fznaj.ua%2Fsociety%2Fukrayinci-zrikayutsya-gromadyanstva-sumna-statystyka&gs\\_l=psy-ab.3...156327.156327..157006...0.0..0.126.126.0j1.....0....2j1..gws-wiz.....0i71.fCeeTvDR3Ts](https://www.google.com/search?ei=p91KXKzLBsO8swHTtL-CIBg&q=https%3A%2F%2Fznaj.ua%2Fsociety%2Fukrayinci-zrikayutsya-gromadyanstva-sumna-statystyka&oq=https%3A%2F%2Fznaj.ua%2Fsociety%2Fukrayinci-zrikayutsya-gromadyanstva-sumna-statystyka&gs_l=psy-ab.3...156327.156327..157006...0.0..0.126.126.0j1.....0....2j1..gws-wiz.....0i71.fCeeTvDR3Ts) [in Ukrainian].
- Novi hromadiany. Komu potriben ukrains'kyj pasport. URL: <https://m.tyzhden.ua/publication/217387>. (data zvernennia: 24.01.2019) [in Ukrainian].
- Mel'nychuk, O.S. (2015) *Mis'ka pravova systema: teoretychni ta normatyvni zasady: monohrafiia*. Odesa : Feniks [in Ukrainian].

### Резюме

**Роговенко О.В. Поняття та характеристика суб'єктів муніципальної правотворчості з позиції нових методологічних підходів.**

У статті представлено характеристику суб'єктів муніципальної правотворчості, яка пов'язана із розумінням їх специфічного правового статусу, особливостями їх діяльності, спрямованої на досягнення конкретного результату в інтересах окремої групи осіб, територіальної громади та спільністю цих інтересів. Суб'єкт муніципальної правотворчості – це особа та/або спільнота, демократичне самоврядне утворення, що реалізує потреби та інтереси територіальних громад, характеризується автономією у вирішенні питань місцевого значення, яку органи державної влади забезпечують і контролюють. Аргументовано, що суб'єкти муніципальної правотворчості, користуючись відносною автономією у вирішенні питань місцевого значення, здійснюють свою діяльність згідно з Конституцією та законами України.

**Ключові слова:** суб'єкт, особа, правовий статус, суб'єкт муніципальної правотворчості.

### Резюме

**Роговенко О.В. Понятие и характеристика субъектов муниципальной правотворчества с позиции новых методологических подходов.**

В статье представлена характеристика субъектов муниципального правотворчества, которая связана с пониманием их специфического правового статуса, особенностями их деятельности, направленной на достижение конкретного результата в интересах отдельной группы лиц, территориальной общины и общностью этих интересов. Субъект муниципального правотворчества – это лицо и/или сообщество, демократическое самоуправляющееся образование, реализующее потребности и интересы территориальных общин и характеризующееся автономией в решении вопросов местного значения, которую органы государственной власти обеспечивают и контролируют. Аргументировано, что субъекты муниципального правотворчества, пользуясь относительной автономией в решении вопросов местного значения, осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией и законами Украины.

**Ключевые слова:** субъект, лицо, правовой статус, субъект муниципального правотворчества.

### Summary

**Oleg Rogovenko. Concepts and characteristics of municipal legislation subjects from the provision of new methodological approaches.**

The article presents a characteristic of the subjects of municipal lawmaking, which is connected with an understanding of their specific legal status, features of their activities, aimed at achieving a specific result in the interests of a particular group of people, the territorial community and the unity of these interests. The subject of municipal law-making is a person and/or community, a democratic self-governing education that realizes the needs and interests of territorial communities and is characterized by autonomy in resolving issues of local importance, which is provided and controlled by the state authorities.

Legal construction of the legal status to have the following elements: 1) legal rights and freedom; 2) legal provisions; 3) legitimate interests (interests, which did not know that they are directly protected by legal rights and obligations, but are not legally bound

by the lawful grave on the side of the state); 4) bullying; 5) legal personality; 6) legal guarantees. The element of the legal status of an individual of the second structural warehouse is to adhere to the principle that they are protected by law and are legal in nature, of particularity, power, and that signify the legal nature of the legal status. From our point of view with such fundamental principles are democracy and subsidiarity. Structural elements of the legal status of an individual and legal personality as necessary, understand the legal status of an individual, as well as the legal guarantee of the legal status of an individual.

In the main, all individuals are less than hourly, but they are constantly changing to the territory of Ukraine, specifically territorial communities, and they are uniquely asymmetric and trimmed. It's important to have the power of the big people, the state (mostly from territorial communities) are considered to be of strategic ambushes, priorities of their own development, middle-aged people can show the most stable indicators of young people's life. These indicators are worth the trouble with the rights of Ukrainians.

No doubt that the subjects of municipal lawmaking, using relative autonomy in resolving issues of local importance, carry out their activities in accordance with the Constitution and laws of Ukraine.

**Key words:** subject, person, legal status, subject of municipal law-making.

DOI: 10.36695/2219-5521.2.2019.13

УДК 342.25

**Д.О. БОБРОВНИК**

*Денис Олександрович Бобровник, здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України\**

ORCID: 0000-0002-1142-6926

## ГЛОБАЛІСТСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

Становлення та розвиток в Україні інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ), безумовно, є важливою ознакою демократичної правової державності, що в умовах глобалізації набуває нових якісних рис, пов'язаних з універсальним рівнем визнання загальнолюдських цінностей та прав людини як мегатренду сучасного державного та світового розвитку, а також нової й ефективної форми взаємодії особистості, територіальної спільноти, соціуму і держави.

Однак, не зважаючи на визнання місцевого самоврядування на універсально-глобальному рівні, цей інститут все ж залишається суто внутрішньодержавним, насамперед виходячи з локального розуміння його функціонування та розвитку, а також враховуючи об'єктне навантаження (питання місцевого значення, – див. ст. 140 Конституції України<sup>1</sup>) та суб'єктний склад (територіальна громада та її жителі-члени, – див. ст. 140 Конституції України). Звідси, саме зважаючи на його суто локальний характер, в умовах глобалізації, через виникнення та необхідність вирішення дихотомії «глобальне – локальне», інститут МСВ набуває й глобального значення, як первинна клітина глобального суспільства, на рівні якої людина проходить соціалізацію та може продукувати, проявити, вирішити, реалізувати свої життєві настанови – інтенції, потреби, устремління, інтереси, – здійснюючи свій життєвий цикл. Саме в цьому соціологічному навантаженні й міститься основна цінність МСВ як імперативної та незмінної сфери життєдіяльності людини та прояву її екзистенційних інтересів, коли саме і тільки в якості члена відповідної територіальної спільноти – територіальної громади (далі – ТГ), вона може існувати, функціонувати та розвиватися в межах державно організованого соціуму.

Необхідно погодитись з вітчизняним дослідником М.О. Баймуратовим у тому, що становлення та розвиток в Україні системи МСВ європейського зразку (а на нашу думку, саме самої системи МСВ. – Д.Б.) є, по-перше, революційною подією, що пов'язана з відходом від тоталітарної системи державного управління та усвідомленням державою наявності системи інших інтересів, що продукують територіальні спільноти (ТГ), які не збігаються з інтересами держави, але й не суперечать ним (визнання потенціалу модернізації правової системи держави. – Д.Б.). По-друге, держава визнає існування у територіальних спільнот (ТГ) не тільки своїх специфічних інтересів, що детерміновані необхідністю забезпечення та супроводження достатньо повного та належного життєвого циклу кожного з членів ТГ (екзистенційні інтереси. – М.Б.) (визнання наявності у ТГ системи специфічних інтересів. – Д.Б.), а й здійснення такою громадою й відповідного публічного управління (визнання наявності у ТГ управлінського потенціалу. – Д.Б.), що у підсумку знаходить свій реальний прояв:

а) у формуванні самостійного рівня публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади, що підтверджується її конституційно-правовою легалізацією (див. ст. 5 Конституції України) (застосування теорії публічної влади до МСВ. – Д.Б.);

б) у формуванні відповідного нормативного масиву, що регламентує та регулює відповідні повноваження органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) (визнання наявності у ОМСВ самостійних компетен-

© Д.О. Бобровник, 2019

\* *Denis Bobrovnik, postgraduate student of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*