

УДК 342.553(477)

**Ровинська К.І.,**  
докторант кафедри права  
та законотворчого процесу  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України  
к. держ. упр.

## **ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*Анотація. В статті викладені теоретико-правові питання правосуб'єктності територіальної громади як особливого суб'єкта держави та права, визначені особливості її структури та форми реалізації. На підставі теоретичного аналізу автором запропоновано визначити територіальну громаду як публічну корпорацію, що надасть їй економіко-правового потенціалу в розвитку своєї території.*

*Аннотация. В статье изложены теоретико-правовые вопросы правосубъектности территориальной общины как особого субъекта государства и права, определены особенности ее структуры и формы реализации. На основании теоретического анализа автором предложено определить территориальную общину как публичную корпорацию, что наделит ее экономико-правовым потенциалом в развитии своей территории.*

*Annotation. The paper presents the theoretical and legal issues legal local community as a special entity of the state and the rights defined by the features of its structure and form of implementation. Based on the theoretical analysis, author proposed to define territorial community as a public corporation that will provide her economic and legal capacity in the development of its territory.*

**Постановка проблеми.** Правоздатність та конкурентоспроможність сьогодні є універсальною вимогою не лише стосовно економічних суб'єктів чи економічної системи, вона також має стати стратегічним орієнтиром у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та територіальних громад. Підвищення їх ролі у створенні та реалізації конкурентних переваг територій, стримуванні негативних зовнішніх впливів, а відтак забезпеченні соціальної стабільності стає все більш необхідним, що підтверджується сучасними суспільними тенденціями та можливе лише за умови чітко викресленої, а також юридично закріпленої категорії правоздатності територіальної громади. Тому концепція вітчизняних реформ у цьому напрямі має базуватись на поєднанні двох важливих засад – створення належних умов для здійснення місцевого самоврядування шляхом юридичного закріплення правоздатності територіальних громад і підвищення рівня конкурентоспроможності територій.

Конституція України вперше закріпила існування таких самостійних учасників правовідносин, як територіальні громади сіл, селищ та міст. У подальшому відповідні зміни відбулися й у іншому законодавстві України. Разом з тим чинне цивільне законодавство України і Цивільний кодекс

України не містять достатніх і необхідних положень, які б належним чином врегулювали питання участі територіальних громад у правовідносинах.

Проте, потреба у його чіткому регламентуванні не викликає сумнівів з огляду на ту обставину, що територіальні громади є власниками значного за своїми обсягами та вартістю майна – земель, нерухомості, транспортних мереж тощо. Не менш важливим є і подальше вдосконалення правових механізмів регулювання участі територіальних громад у зобов'язальних відносинах, як договірних, пов'язаних передусім з порядком відчуження чи надання у користування комунального майна, так і позадоговірних – із заподіяння шкоди об'єктам комунальної власності, заподіяння шкоди територіальною громадою іншим учасникам цивільних правовідносин тощо, тобто у правовідносинах, які неодмінно виникають при життєдіяльності будь-якої громади.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Важливість та фундаментальність досліджень проблем правосуб'єктності обумовлена тим, що вона відображає та закріплює правове становище учасників суспільних відносин, визначає межі взаємодії та взаємовідносин між ними. Тому, у різний час, практично, праці усіх відомих українських державознавців присвячувались питанням участі територіальних громад у правовідносинах, їх правам та обов'язкам, а саме їх конституційно-правовому статусу, зокрема праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, М. Баймуратова, В. Бакуменко, О. Батанова, Т. Голікової, В. Кампо, С. Саханенко, І. Спасибо-Фатєєвої. Однак, комплексного аналізу правового статусу територіальної громади як суб'єкта, що має правосуб'єктність до теперішнього часу не здійснювалось.

*Мета статті.* Завдання статті визначається питаннями теоретико-правових засад формування цілісної та ефективною моделі правосуб'єктності територіальної громади, що зумовлено необхідністю її відповідності сучасним вимогам розвитку в Україні громадянського суспільства, ефективною моделі права та держави.

*Виклад основного матеріалу.* Поглиблений розвиток демократичних процесів припускає чітке закріплення в конституційному законодавстві політико-правового статусу територіальних громад як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Це прямо пов'язано зі становленням і розвитком функцій територіальної громади та її повноважень, що мають бути закріплені в законодавстві й у соціальній практиці, повинні виявлятися в процесах становлення правосуб'єктності територіальної громади.

Правосуб'єктність як категорія юридичної науки служить для визначення кола суб'єктів, що можуть бути учасниками суспільних відносин, які регулюються правовими нормами.

Той, хто має правосуб'єктність, і виступає суб'єктом права, тобто учасником правовідносин. Оскільки суб'єкт права – поняття правове,

звернення до проблеми правосуб'єктності є необхідною передумовою для його дослідження.

У дореволюційний період дискусія з питання правоздатності розгорталася стосовно таких якостей, як правоздатність та дієздатність. У радянський період з метою окреслення сукупності якостей суб'єкта права (суб'єкта правовідносин) набув поширення термін «правосуб'єктність». При цьому питання про те, що таке правосуб'єктність, зводиться до питання щодо її структури. Правосуб'єктність складається із правоздатності, дієздатності та деліктоздатності, разом узятих [7, с. 340].

Проблема визнання особи чи організації суб'єктом права виникає при поширенні на конкретну особу чи організацію дії відповідних правових норм. Кожен суб'єкт права внаслідок дії того чи іншого закону, незалежно від участі його в тих або інших правовідносинах, має певний комплекс прав і обов'язків. Усі ці права й обов'язки складають зміст правосуб'єктності або правового статусу конкретної особи чи організації [5, с. 354].

В контексті розгляду питання правоздатності територіальної громади, необхідно відмітити, що відповідно до Конституції України, територіальна громада – первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, що має право і реалізує здатність на самодіяльність шляхом реалізації наданої компетенції щодо самостійного вирішення питань місцевого значення на підставі власної матеріально-фінансової бази, на самоорганізацію за допомогою форм безпосередньої і представницької демократії та на саморегулювання шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів у межах Конституції і законів України. Отже, виходячи з ознак правосуб'єктності та конституційних засад місцевого самоврядування, можливо визначити територіальну громаду як правоздатного суб'єкта права, тобто учасника правовідносин.

Однак, й на теперішній час, досить суперечливим питанням у наукових працях залишається дефініція «правоздатність територіальної громади» та її об'єм. Так, О.Ф. Скакун визнаючи за територіальною громадою правоздатність, обґрунтовує свою позицію тим, що територіальна громада є сукупністю громадян – носіїв права, об'єднаних за територіальною ознакою, і має відповідні юридичні можливості для реалізації цього права [5, с. 141]. Таким чином, територіальна громада може прийняти рішення про місцевий референдум з місцевих екологічних проблем, що є формою реалізації суб'єктивного права поряд з проведенням громадських слухань, зборів громадян за місцем проживання [5, с. 143]. На думку Р.О. Стефанчука, територіальні громади можуть брати участь в майнових та особистих немайнових відносинах, однак, як і юридична особа, може бути наділений тільки тими особистими немайновими правами, які не суперечать його правовій природі, зокрема на найменування, ділову репутацію, інформацію тощо [8, с. 324]. У той же час, О.О. Первомайський вважає, що питання обсягу цивільної

правоздатності територіальної громади досі невирішене [3, с. 69]. Водночас згаданий науковець обґрунтовує необхідність утвердження у законодавстві загальної правоздатності територіальної громади, тобто здатності мати будь-які цивільні права та обов'язки, крім тих, які притаманні виключно фізичній особі як природному суб'єкту, і тих, що не можуть належати територіальній громаді, виходячи з її сутності, наприклад, право на комерційне найменування [3, с. 73]. О. Сохацька зазначає, що зміст правоздатності фізичних осіб та організацій складається з прав і обов'язків, що не можуть бути у територіальній громаді та її органів [6, с. 390].

Зауважимо, що спробу правового закріплення та легалізації територіальної громади як правоздатного учасника відносин було зроблено ще у проекті Закону України «Про територіальну громаду» (2001 р.), де передбачалось, що територіальна громада та інші утворені нею юридичні особи можуть мати права та обов'язки, необхідні для здійснення будь-яких видів діяльності, дозволених законом і спрямованих на виконання завдань та функцій місцевого самоврядування [4].

Правосуб'єктність є складним, багатоаспектним, комплексним правовим явищем. У конструкції правосуб'єктності основне місце посідають правоздатність та дієздатність, оскільки вони забезпечують здатність учасників суспільних відносин набувати сутності суб'єкта права і суб'єкта праввідносин. Тому стрижнем правосуб'єктності є система прав та обов'язків. Ще одним конструктивним елементом правосуб'єктності є повноваження. Це стосується органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що часто виступають як юрисдикційні органи (статті 6, 19, 140 Конституції України) (рис. 1).

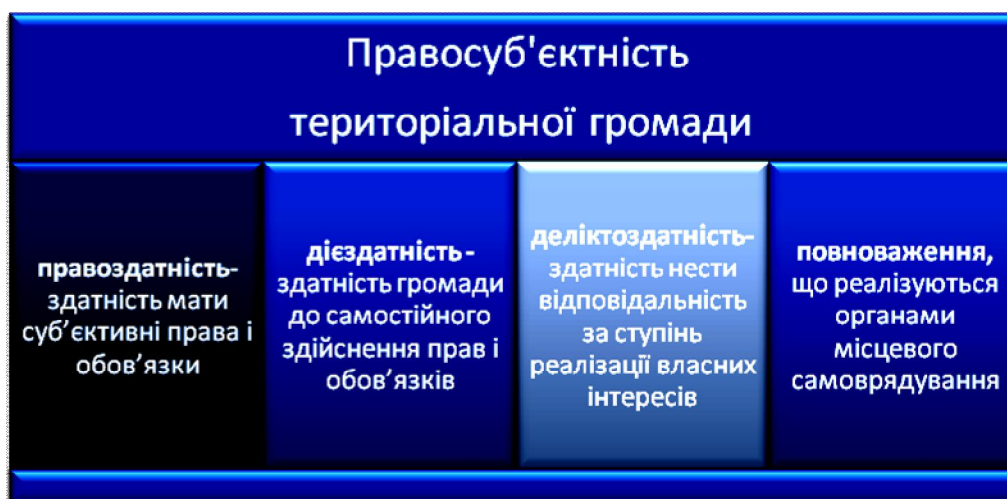


Рис. 1. Структура правосуб'єктності територіальної громади

Оскільки питання стосовно правосуб'єктності зводиться в цілому до проблеми вивчення її структури, звернемося передусім до кожного елементу цієї категорії в контексті територіальної громади.

Правоздатність територіальної громади – це юридична властивість бути суб'єктом передбачених законом прав і обов'язків. Зміст правоздатності не може бути розкритий лише шляхом перелічення суб'єктивних прав і обов'язків територіальної громади. У теорії визначається, що правоздатність має абстрактний характер, це лише загальна основа можливостей, що надаються законом.

Проте це не перешкоджає визначенню правових можливостей територіальної громади. Так, право громадян на участь у місцевому самоврядуванні конкретизується у комплексі прав, до яких, крім закріплених Конституцією України, слід віднести й права, що закріплені не менш важливим нормативним регулятором суспільних відносин та мають вираз у соціальних нормах, що виробляються самими колективними об'єднаннями, – корпоративні норми. Вони можуть фіксуватися як у факультативних актах (статутах, положеннях), так і в локальних – внутрішньо організаційних нормах. Звідси можна дійти висновку, що фактично реальне положення колективних суб'єктів права нормативно відбивається і закріплюється як в основних державних законодавчих актах, так і у факультативних локальних нормах, у даному випадку у Статуті територіальної громади.

Звертаючись до термінології, зауважимо, що дієздатність територіальних громад – це спроможність територіальних громад (їх членів, тобто місцевих жителів) справляти реальний вплив на прийняття рішень органами місцевого самоврядування, які, як показує практика, не завжди є законними та прийнятими на користь громаді [1]. Умовою існування дієздатної територіальної громади є виявлення у населення необхідності спільної діяльності на території локального проживання. Така спільна діяльність напряду пов'язана із етнокультурними та соціально-психологічними взаємовідносинами особи та місцевого самоврядування через призму прав і свобод людини і громадянина.

Дієздатність територіальної громади можливо розглядати в контексті вирішення питання стосовно того, чи здатна громада до самостійного здійснення прав і обов'язків. Переважна частина наших громадян вихована в дусі патерналізму, тобто пасивного очікування вирішення їхніх проблем державою чи публічною владою взагалі. Така ситуація призводить до того, що громадяни, маючи право на участь у місцевому самоврядуванні, ним не користуються.

Деліктоздатність – це здатність суб'єкта права нести відповідальність за свої протиправні вчинки [5, с. 342]. У цьому аспекті необхідно вести мову про відповідальність територіальної громади, яку можна охарактеризувати як відповідальність за ступінь реалізації власних інтересів [9, с.145]. Громади мають відповідати за ефективність використання ресурсів, наданих із централізованих фондів – зокрема, бюджету, сформованого за участю усіх громадян держави.

Відповідальність територіальної громади за ступінь реалізації власних інтересів не обмежується несприятливими наслідками у виді низького рівня соціальних благ. Юридичне значення в цьому випадку має те, що територіальна громада у випадку прийняття необміркованих рішень, невмілої чи пасивної поведінки, неефективного використання наданих коштів позбавлена права вимагати від держави забезпечення соціальними благами та послугами.

Як *правові форми участі територіальної громади у цивільних правовідносинах* аналізується можливість такої участі територіальної громади, по-перше, як сукупності фізичних осіб; по-друге, опосередковано за допомогою правосуб'єктності органів місцевого самоврядування (в першу чергу місцевої ради); по-третє, як вищезгаданого особливого учасника цивільних правовідносин; по-четверте, за допомогою такого спеціального суб'єкта, як «скарбниця» [3, с.53]; по-п'яте, як юридичної особи публічного права (рис.2).

Критичний аналіз перелічених варіантів участі територіальної громади у цивільних правовідносинах дозволив автору погодитися з думкою деяких вчених (А. Довгерт, М. Сібільов, І. Спасибо-Фатєєва), котрі пропонують визнати територіальну громаду юридичною особою публічного права, яка лише у цій якості має можливість брати участь у цивільних правовідносинах. Необхідність підтримки зазначеної точки зору обґрунтовується такими міркуваннями, які у своєму дослідженні наводить О. Первомайський. Чинна Конституція України не надає можливості застосовувати інститут «скарбниці», хоча такий був передбачений одним із проектів Цивільного кодексу України. Навпаки, Основний Закон України однозначно вказує саме на територіальну громаду як на суб'єкта комунальної власності, а тому не відповідним Конституції України буде втілення концепції, внаслідок якої територіальна громада бере участь у правовідносинах виключно опосередковано за допомогою органів місцевого самоврядування [3, с.54].

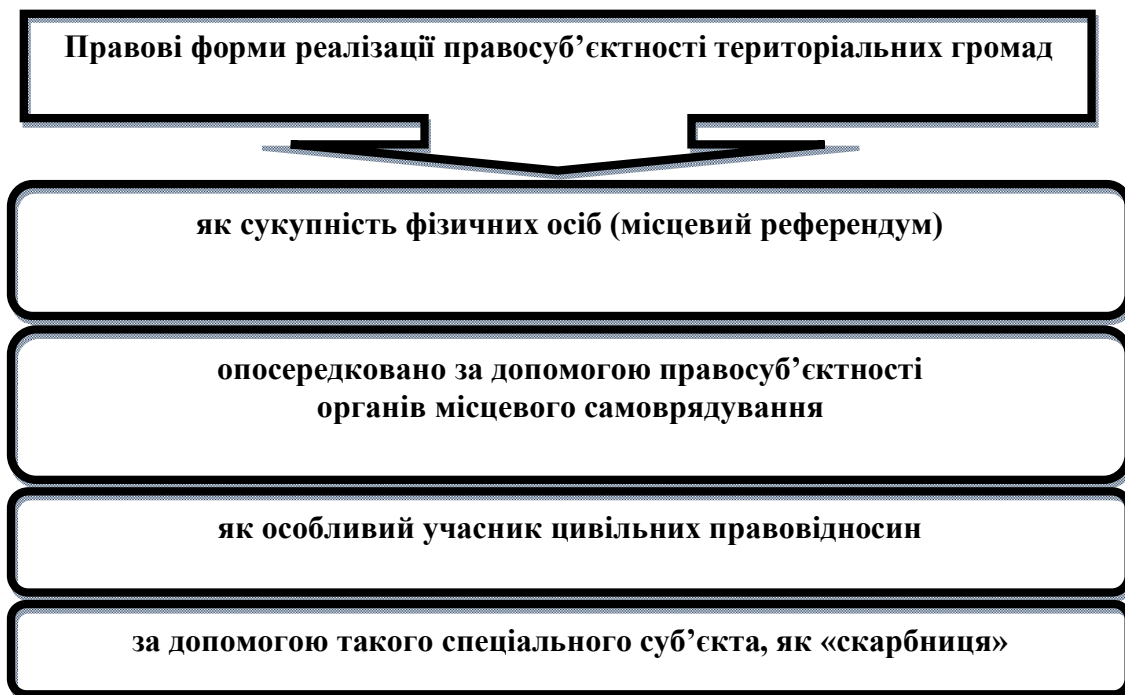


Рис. 2. Види правових форм реалізації правосуб'єктності територіальної громади

Не містить чинне законодавство достатніх підстав і для твердження про те, що участь територіальної громади у цивільних відносинах відбувається як участь сукупності осіб. Аналіз законодавства приводить автора до висновку про те, що територіальна громада розглядається як єдина особа. Нарешті, будь-який учасник цивільних правовідносин, відмінний від фізичної особи, традиційно у світовій юриспруденції розглядається як штучна, або інакше, юридична особа.

Загалом слід відмітити, що широке коло передбачених законодавством прав забезпечує реальні можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, користуватися матеріальними і духовними благами, що розподіляються за територіальним принципом, безперешкодно здійснювати особисту свободу на основі безпеки і недоторканності людини у територіальній громаді. Але воно не надає достатніх підстав для визнання громадян суб'єктом права на здійснення місцевого самоврядування.

Правові статуси колективних суб'єктів права, таких як територіальна громада, формулюються і кристалізуються в міру розвитку держави, громадянського суспільства, формування потреб та інтересів осіб, що поєднуються у колективи. Їх не можна розглядати як суму індивідуальних правових статусів. Вони мають інші властивості, що визначаються, зокрема, цілями та інтересами колективних утворень [5, с. 551].

Як справедливо зазначає О.О. Первомайський, у правовому аспекті територіальна громада є цілісним та одиничним учасником цивільних правовідносин, що зорганізований за корпоративним принципом [3, с. 41].

Отже, вважаємо, що вкрай необхідним є, по-перше, законодавче врегулювання питання щодо правосуб'єктності територіальної громади, її правових, організаційних та інших гарантій, що визначальною мірою впливають на дієздатність такої громади, її реальну спроможність самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення та захищати свої права і законні інтереси.

*Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.* Ігнорування правосуб'єктності територіальних громад – єдиного на території соціального субстрату, що має власні інтереси й визначає соціально-політичне, економічне, демографічне та культурологічне лице території, її потенціал у міжрегіональних (внутрішньодержавних, міжнародних, зовнішньоекономічних) відносинах, є істотним "бар'єром" на шляху становлення регіоналізму як державної політики – системо утворюючої домінанти, яка не тільки визначає напрями розвитку державності в Україні, а й ефективно сприяє демократії, стабільності й розвитку країни.

Водночас, слід зазначити, що спираючись на багатовіковий вітчизняний та світовий досвід сьогодні саме визначення та правове врегулювання правоздатності територіальної громади в Україні може і має стати ефективним механізмом вирішення цілого комплексу проблем місцевого розвитку, зокрема, сфери житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, дозвілля тощо. Це, своєю чергою, дозволить гармонізувати систему публічного управління та забезпечити успішний розвиток держави у цілому.

Визнаючи правосуб'єктність територіальної громади як фактичне вираження конституційних та законодавчих прав та обов'язків мешканців територіальної громади, вважаємо за перспективне у подальшому розглянути правові можливості та роль цього особливого суб'єкта права у соціально-економічному розвитку території із врахуванням муніципальних прав особистості.

*Використані джерела інформації:*

1. Барвіцький В.Ю. Формування дієздатних територіальних громад з позицій верховенства права / В.Ю. Барвіцький// Науковий вісник Академії муніципального управління [зб.наук.праць]. Серія «Право». – 2010.- Вип.1. – [Електроний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_pr/2010\\_1/6.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/6.pdf)
2. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Батанов О. В.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К., 2011. - 34 с.
3. Первомайський О.О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах [Текст] / О.О. Первомайський . – Серія «Юридичний радник». – Х. : Страйд, 2005. – 184 с.



4. Проект Закону України «Про територіальну громаду» – [Електроний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник [Текст] / О.Ф. Скакун -. Видання 2-е, перероб. і доп. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
6. Сохацька О. Деякі проблеми організаційно;правової форми органів місцевого самоврядування як юридичних осіб [Текст] /О. Сохацька // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. – Львів, 2005. – Вип. 8. – С. 387-394.
7. Цивільне право України: Академічний курс : підруч.: У 2 т. [Текст] / За заг. ред. Я.М.Шевченко. – Вид. 2;ге, доп. і перероб. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – Т.1. Загальна частина. – 696 с.
8. Цивільне право: навчальний посібник [Текст] / За заг. ред. Р.О. Стефанчука. – К.: Наукова думка, 2004 р. – 756 с.
9. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : [монографія] / Г. В. Чапала. – Х. : Право, 2006. – 224 с.

*Рецензент: Марущак В.П., д.держ.упр., професор.*

УДК:35

**Тіщенко О.М.,**

Заступник директора ТОВ «Інженерно-технічний центр  
« Будівельна експертиза»,  
аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ.

## **МІСЦЕ ОЦІНЮВАННЯ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В ПРОЕКТНОМУ ЦИКЛІ, КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ОЦІНЮВАННЯ**

*Анотація. У статті узагальнюється зарубіжний і вітчизняний досвід використання оцінювання міських територій. Вивчається історія впровадження оцінювання у діяльність органів державного управління, корегування державних стратегій, вдосконалення системи управління. Пропонуються шляхи використання оцінювання міських територій у діяльності органів місцевого самоврядування різних рівнів.*

*Ключові слова : органи місцевого самоврядування, оцінювання, проектний цикл, статистичні дані, територія, міські землі, населені пункти.*

*Аннотация. В статье обобщается зарубежный и отечественный опыт использования оценивания городских территорий. Изучается история внедрения оценивания в работу органов государственной власти, корректировки государственных стратегий, усовершенствования системы управления. Предлагаются пути использования оценивания городских территорий в работе органов местного самоуправления разных уровней.*

*Ключевые слова: органы местного самоуправления, денежная оценка земель, градостроительство, территориальное развитие, территория, городские земли, населенные пункты.*

*Annotation. The article generalizes the foreign and domestic experience of assessment in urban land. Study the history of introduction evolution in the implementation of public*