

УДК 342.25

Гуральник Володимир Миколайович –
аспірант Київського університету
туризму, економіки і права

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто теоретичні засади конституційної правосуб'єктності територіальної громади в системі місцевого самоврядування в Україні. Акцентовано увагу на тому, що правовий статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування закріплюється і регулюється нормами конституційного права, а способи її реалізації деталізуються в інших галузевих нормативно-правових актах. Важливе місце відведено ролі України в європейській системі місцевого самоврядування, особливостям процесу гармонізації її національного законодавства з існуючими європейськими стандартами в цій сфері.

Ключові слова: правосуб'єктність; територіальна громада; міське самоврядування; конституційно-правовий статус територіальних громад.

Сучасне українське суспільство переживає етап глибокого усвідомлення прав і свобод людини та громадянина, що можна розглядати як початок духовного відродження України. Саме ідеологія прав людини стає все більш загально визнаною та затребуваною в державному й суспільному житті.

Водночас сучасний етап розвитку демократії в Україні супроводжується складними соціально-економічними та політичними проблемами перехідного періоду, відображає суперечливість і незавершеність багатьох процесів, низький рівень забезпечення основних прав громадян. Відповідно до цієї ідеології, відбувається переоцінка організації та функціонування місцевої публічної влади. Ці обставини зумовлюють актуальність поглибленого наукового дослідження проблем, пов'язаних із функціонуванням територіальної громади як первинного носія функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Теоретичні й методологічні питання, присвячені проблемам діяльності територіальних громад, розглянуто у працях М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. М. Бисаги, В. Д. Гончеренка, В. М. Кампа, Н. В. Камінської, А. М. Колодія, М. В. Никифорака, М. Ф. Орзіха, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала та інших учених. Однак, зважаючи на різноманітність аспектів цього напрямку дослідження, залишається не вирішеними значна частина питань, від яких, певним чином, залежить подальший розвиток функціонування територіальної громади в Україні й дієвості суб'єктів системи місцевого самоврядування.

Метою цієї статті є узагальнення і критичний аналіз наукових поглядів на проблему правосуб'єктності територіальної громади в Україні, що дасть змогу формалізувати підходи до визначення її сутності, сприятиме з'ясуванню характеристик правосуб'єктності суб'єктів місцевого самоврядування.

Як відомо, у конституційно-правовій науці правові відносини, що виникають у сфері місцевого самоврядування, традиційно розглядаються в межах предмета конституційного права. Водночас правовідносини, що виникають у сфері місцевого самоврядування, посідають чільне місце безпосередньо в механізмі правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. Саме через ці правовідносини відповідні норми конституційного права, що покликані їх регулювати, з абстрактних конструкцій трансформуються в реально життєві й набувають такої форми втілення, як права й обов'язки суб'єктів правовідносин у сфері місцевого самоврядування взагалі та суб'єктів місцевого самоврядування зокрема.

Так, ці відносини фіксують коло осіб, на яких у той чи інший момент розповсюджується дія відповідних правових норм; у них виявляється конкретна поведінка, якої повинні або можуть дотримуватися учасники цих відносин; вони виступають необхідною умовою для реальної можливості використання юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у сфері місцевого самоврядування. У цих правовідносинах забезпечується право територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення, виявляється народний суверенітет, а саме забезпечується реалізація народовладдя на локальному рівні, тобто в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Аналіз висловлених в юридичній літературі поглядів на зміст і розуміння сутності поняття суб'єкта права законодавець і досі визначає суб'єкт права формально-юридично через правоздатність (правосуб'єктивність). Так, на думку С. С. Алексєєва, категорія "суб'єкт права" і "правосуб'єктність" за своїм головним змістом

збігаються [1]. Юридична енциклопедія визначає суб'єкт права як здатність (можливість) особи мати права й обов'язки (правоздатність), що доповнюється здатністю самостійно власними діями набувати і здійснювати права, створювати для себе й виконувати обов'язки (діездатність). Щодо юридичних осіб ця здатність виявляється в їх компетенції, сукупності прав й обов'язків, які надаються їм для виконання відповідних функцій. Правосуб'єктність фізичних осіб складається з їх правоздатності й діездатності. У деяких випадках вона включає в себе і деліктоздатність [2].

Звернемо увагу на те, що в науці конституційного права існує багато визначень понять "суб'єкт права" і "суб'єкт правовідносин". Якщо, наприклад, М. І. Матузов розглядає поняття "суб'єкт права" і "суб'єкт правовідносин" як рівнозначні поняття [3], то М. М. Марченко вважає, що в сучасній юридичній науці ці поняття найчастіше використовуються як синоніми [4].

На думку Б. Д. Чечота, поняття "суб'єкт правовідносин" є більш вузьким, ніж поняття "суб'єкт права", оскільки носієм прав й обов'язків не обов'язково є суб'єкт даних правовідносин [5]. Водночас І. С. Окунев вважає, що поняття "суб'єкт права" і "суб'єкт правовідносин" не є тотожними: перше є загальним і первинним, а друге – спеціальним і перехідним. Суб'єкт права, – констатує вчений, – це потенційний учасник правовідносин з погляду володіння ним правосуб'єктністю, а суб'єкт правовідносин – це особа, яка визнана суб'єктом права, але виступає як не потенційний носій суб'єктивного права та юридичних обов'язків, а дійсний учасник самого процесу дії норм, реалізації правосуб'єктності [6].

Видатні діячі української науки конституційного права В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко зазначають, що первинним елементом конституційно-правових відносин є суб'єкти, тобто учасники правовідносин, що виникають, змінюються, чи припиняються на підставі дії конституційно-правових норм. При цьому конституційна правосуб'єктність може як встановлюватися, так і визнаватися нормами конституційного права [7].

На нашу думку, в українській юридичній науці це не утвердилося як домінуюче наукове тлумачення зазначених дефініцій, хоча спроб досягти цього було багато. Тому і в теорії конституційного права не існує єдиної думки щодо суб'єктів конституційно-правових відносин, а також щодо правової природи суб'єктів конституційно-правових відносин.

Відповідно до концепції М. В. Вітрука, яку ми підтримуємо, правосуб'єктність – це самостійна правова категорія, що існує поряд із правами та обов'язками і свідчить про правову здатність особи мати

права й обов'язки, бути її носієм на будь-якій стадії їх виявлення, у тому числі самостійно або через законних представників набувати, здійснювати і припиняти, а також відповідати за неправомірну реалізацію і виконання [8].

На думку видатного діяча української науки В. В. Копейчикова, одним з обов'язкових елементів складу правовідносин, які виникають у сфері місцевого самоврядування, виступають суб'єкти цих відносин. Саме використовуючи суб'єктні характеристики правовідносин, учені констатують, що правовідносини є певним юридичним зв'язком між суб'єктами, який здійснюється за допомогою суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [9]. До того ж не можна не згадати і такі особливості правовідносин, як індивідуалізованість та їх вольовий характер. Як зауважує вітчизняний учений П. М. Рабінович "... правова сутність місцевого самоврядування виявляється і реалізується в діяльності із встановлення, зміни та припинення правових відносин між суб'єктами місцевого самоврядування..." [10].

Зауважимо, що як у науковій літературі, так і в законодавстві України поняття "суб'єкт місцевого самоврядування" не дістало свого всебічного розкриття. У законодавстві України таке поняття, як "суб'єкт місцевого самоврядування" використовується лише до сільської, селищної та міської територіальної громади, яка за ст. 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень [11].

Однак у вітчизняній літературі все ж зазначається про ознаки правосуб'єктності територіальної громади. Зокрема, автори коментарію до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" констатують, що територіальна громада наділена конкретною правосуб'єктністю: правом формування відповідних органів; правом проведення місцевих референдумів; правом комунальної власності тощо [11].

Із зазначених елементів правосуб'єктності територіальної громади більш-менш конкретизованим виглядає право територіальної громади на управління об'єктами комунальної власності, однак і в цьому разі йдеться не тільки про безпосереднє, а й про опосередковане (через органи місцевого самоврядування) управління. Цьому факту було приділено окрему увагу у монографії О. В. Батанова, у якій він акцентує увагу на необхідності визнання такого явища, як економічна (цивільна та фінансова) правосуб'єктність територіальної громади, "... яка забезпечує реальну гарантію становлення територіальних громад та розвитку місцевого самоврядування в Україні" [12].

Ми поділяємо думку О. М. Пастернак, що в конституційно-правовому розрізі правосуб'єктність умовно може бути представлена

меншою мірою трьома видами: загальногалузевою (здатністю бути суб'єктом конституційного права), інституційною (правосуб'єктність одного з інститутів конституційного права) і спеціальною (наприклад, правосуб'єктність виборчих комісій) [13].

Особливість трансформації суб'єктів конституційного права у суб'єкти правовідносин у сфері місцевого самоврядування полягає в тому, що вона відбувається з настанням моменту набуття відповідним суб'єктом іншого елемента конституційної правосуб'єктності – дієздатності, оскільки перший елемент конституційної правосуб'єктності – правоздатність становить лише таку властивість суб'єкта конституційного права, як можливість бути учасником (стороною) конкретних конституційних правовідносин, але не саму цю участь.

Водночас конституційна дієздатність передбачає здатність суб'єкта своїми діями набувати права, створювати для себе юридичні обов'язки. У конкретному виразі йдеться про практичну здатність відповідного суб'єкта реалізовувати свою конституційну правоздатність у межах конкретних правовідносин, що виникають у сфері місцевого самоврядування.

Отже, правоздатність і дієздатність фактично набувають якості статичного та динамічного елементів конституційної правосуб'єктності. Однак на практиці не завжди можна провести чітку межу між ними. Зокрема, для конституційно-правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування іноді характерною ознакою є неподільність даних елементів конституційної правосуб'єктності. Це означає, що вони виникають синхронно в часі (на відміну, наприклад, від цивільного права).

Особливий вияв має третій елемент конституційної правосуб'єктності – деліктоздатність. Наявність деліктоздатності є необхідною умовою участі суб'єктів конституційного права у правовідносинах особливого (деліктоного) типу. Вступ до таких правовідносин не потребує активного волевиявлення суб'єкта права, винного у скоєнні правопорушення, однак це не означає, що він має лише певні обов'язки, які виникають з моменту скоєння ним протиправного діяння. При цьому він також має певний обсяг прав, завдяки яким стає повноцінним суб'єктом конституційно-деліктних правовідносин.

Таким чином, наявність правосуб'єктності в територіальній громаді повним обсягом залежить від кількісної та якісної наявності ознак територіальній громаді, про які зазначається в літературі і, зокрема, таких, як участь мешканців в управлінні місцевими справами; потенційна здатність функціонувати як відносно самостійної соціальної групи; зв'язок членів територіальній громаді з місцем проживання; наявність у

територіальних громад об'єктів комунальної власності; здатність до самовідповідальності за управління місцевими справами тощо.

Отже, на основі проведеного аналізу правосуб'єктності у сфері місцевого самоврядування ми дійшли таких висновків:

по-перше, конституційне право наділяє правосуб'єктністю велике коло учасників суспільних відносин, у тому числі відносин, які виникають у сфері місцевого самоврядування;

по-друге, для виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері місцевого самоврядування, окрім волі держави, що може виявлятися в нормах Конституції та законодавства, вирішальне значення має індивідуалізована воля різноманітних недержавних суб'єктів, які, вступаючи у відповідні правовідносини, забезпечують конкретизацію права на вирішення питань місцевого значення та його реалізацію;

по-третє, на відміну від правосуб'єктності інших суб'єктів правовідносин у сфері місцевого самоврядування, правосуб'єктність територіальної громади не залежить від часових та ситуативних обмежень, тобто неможливо встановити момент у часі або подію (ситуацію), з настанням яких виникає або припиняється правосуб'єктність *територіальної громади*.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М., 1982. – Т. 2.
2. Лисенков С. Л. Правосуб'єктність // Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5. : П–С. – 2003.
3. Матузов Н. И. Теория государства и права : [учеб.] / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М., 2007.
4. Марченко М. Н. Теория государства и права : [учеб.] / М. Н. Марченко. – М., 2001.
5. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его запрета / Д. М. Чечот. – Л., 1968.
6. Окунев І. С. Загальнотеоретичні засади правового статусу суб'єкта права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень" / І. С. Окунев. – К., 2010.
7. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : [підруч.] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Прецедент, 2009.
8. Витрук В. М. Общая теория правового положения личности / В. М. Витрук. – М. : Норма, 2008.
9. Теорія держави і права / за заг. ред. В. В. Копейчикова. – К., 1995.

10. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – К., 1994.

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Науково-практичний коментар. – К., 1999.

12. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: [моногр.] / О. В. Батанов. – К., 2001. Пастернак О. М. Поняття “суб’єкт конституційного права”, “суб’єкт правовідносин у сфері місцевого самоврядування” та “суб’єкт місцевого самоврядування”: проблемні питання співвідношення / О. М. Пастернак // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2002. – Вип. 21.