



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

Н. М. Альошина

аспірант Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України
(м. Харків)

УДК 340.12

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК РІЗНОВИД СУБ'ЄКТА ПРАВА

Розглядається територіальне об'єднання, як різновид суб'єкта права. Аналізується зміст територіальної громади, як колективного суб'єкта права. Сформульовані відповідні висновки та пропозиції.

Ключові слова: територіальна громада, суб'єкт права, місцеве самоврядування.

Для всіх галузей права поняття суб'єкта права є одним із ключових. Саме тому це поняття має різний зміст зі своїми галузевими особливостями. *Актуальним* є глибокий та свідомий аналіз положень загальної теорії права, щоб через її призму розглянути такий феномен як суб'єкт права.

У теорії права найбільш поширеною є класифікація відносин за їх суб'єктами, оскільки останні є складовими правовідносин. Суб'єкти правовідносин поділяються на індивідуальні (фізичні особи) і колективні (об'єднання осіб) [1, с. 338]. До колективних суб'єктів можна віднести територіальну громаду. Члени територіальної громади — жителі того чи іншого населеного пункту України мають змогу реалізовувати свої індивідуальні і колективні права на здійснення місцевого самоврядування. Визнання колективних прав будується на розумінні того, що спільноти, які володіють певними правами, є організованими і здатні виражати свою волю. Однак вони отримують можливість вступати в реальні правовідносини лише тоді, коли законодавець визнає їх суб'єктами права і процесу, юридично окреслить механізми їх представництва. За таких обставин виникає правова ідентифікація спільноти.

Мета і завдання даного дослідження полягає у відшукуванні шляхів перспективного розвитку територіальних об'єднань як різновиду колективного суб'єкта права.

Територіальна громада визнається Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключним первинним суб'єктом права на здійснення місцевого самоврядування [2; 3]. Разом із цим в науковій літературі була висловлена і підтримана ідея дворівневості первинних суб'єктів місцевого



самоврядування: з одного боку — територіальна громада, з іншого — фізичні особи — громадяни, що мають спеціальну правосуб'єктність, і з яких складається територіальна громада. Проте, формально-юридичний аналіз ст. 140 Конституції України, ст. ст. 1, 2, 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” не дозволяє віднести громадян до суб'єктів місцевого самоврядування, тобто до тих суб'єктів права, які наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення [2; 3]. Вони виступають суб'єктами відносин місцевого самоврядування (муніципально-правових відносин), будучи наділеними правом не на здійснення, а на участь у місцевому самоврядуванні.

Це право не є тотожним колективному праву територіальних громад, але виступає його основою і необхідно передумовою реалізації. В межах сучасного суспільного ладу ідея суб'єкта права пов'язана з усвідомленням вищої цінності людини та її розумовою діяльністю. Людина, особистість є єдиним первинним носієм права на місцеве самоврядування. Територіальна громада є колективом осіб, що спрямовані на реалізацію народовладдя та управління діяльністю на місцях, вирішення питань безпосередньої життєдіяльності.

Територіальна громада є носієм суб'єктивних прав та обов'язків. Її розглядають як “колективну особу”, яка відображає суспільну ідею суб'єкта права. Участь територіальної громади в різних видах галузевих правовідносин не тягне визнання її суб'єктом різних галузей права. У зв'язку з тим, що територіальна громада має двох аспектний характер, сукупність організованих форм її здійснення (безпосередні й опосередковані форми) об'єднуються в єдиному механізмі (організованому устрої територіальної громади).

У цілому 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 недоторканості людини у територіальній громаді. Але ці права не надають достатніх підстав для визнання громадян суб'єктом права на здійснення місцевого самоврядування — єдиним первинним суб'єктом місцевого самоврядування виступає територіальна громада.

Закріплення суб'єктом місцевого самоврядування територіальної громади дозволяє розрізнити територіальну громаду як соціальну спільність, що має право на здійснення ініціативної діяльності у власних інтересах, та систему органів місцевого самоврядування, які набувають певної міри “самостійності”, оскільки можуть виконувати не лише певні “обов'язки” перед громадою, але і частину функцій, що їм доручено державою [4, с. 149].

Процесом реалізації, функціонування належної громаді влади виступає специфічна форма управління, яка носить характер самоврядування, тобто такого управління, суб'єкти і об'єкти якого співпадають. При цьому відбувається перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинний суб'єкт. Як відомо, під управлінням розуміється будь-який цілеспрямований вплив управляючої системи (суб'єкта управління) на управляєму (об'єкт управління) для оптимального функціонування і переведення останньої у новий стан. Але якщо мова йде про самоврядування, наявний вплив управляючої системи самої на себе, і, таким чином, є не дві системи — управляюча та управляєма, а одна — самоуправлінська.

Філософські та загальносоціальні основи теорії управління дають підстави визначити особливість територіальної громади — суб'єкта управління як такого, що, з одного боку, здійснює самодіяльність, саморегулювання та самоорганізацію, а з іншого — перебуває у сфері упорядковуючого впливу з боку держави, виступаючи об'єктом зовнішнього відносно нього управління. Ця особливість втілюється у підзаконному характері діяльності територіальної громади — вона реалізує своє



право на здійснення місцевого самоврядування лише в межах Конституції та законів України.

Залежно від визначення статусу територіальної громади та сформованих нею органів, розуміння природи муніципальної влади та її співвідношення з державною владою сформувався декілька теорій місцевого самоврядування, найбільш поширеними серед яких є: громадівська, згідно з якою громада володіє незалежною від держави владою; державницька, відповідно до якої влада і повноваження територіальної громади та сформованих нею органів розглядаються як надані (передані) державою.

Цікавою є доктрина територіальної громади як публічної корпорації, яку запропонував В. Кампо. Суть цієї доктрини полягає в тому, щоб офіційно закріпити статус територіальних громад як публічних корпорацій, де їхні члени будуть своєрідними акціонерами. Згадана доктрина передбачає надання громадянам права юридичної особи, а також закріплення за ними повноважень у сфері місцевого самоврядування. Якщо ми визнаємо, що територіальна громада є основою, системоформувальним елементом у цій сфері, то повинні передати їй життєзабезпечення [5, с. 64] — підкреслює вчений.

Територіальна громада як колективний суб'єкт права за загальними ознаками має подібність із таким суб'єктом права як громадська організація, тому що її діяльність добровільна і має самодіяльний характер. Проте якщо вона виникає і набуває необхідної організованості на основі волевиявлення її членів, то тоді існує тому, що держава за допомогою законодавчих актів уже визначила її існування як спільноти людей (громадян держави, іноземних громадян, апатридів, біженців), котрі мешкають у конкретному населеному пункті, мають нерухоме майно, а також є платниками місцевих податків і зборів [6, с. 272].

Як зазначала Н. Руда, факт виникнення територіальної громади фіксується не з моменту волевиявлення тих, хто об'єднався між собою й у встановленому порядку зареєстрував свій статут або положення, а з моменту, коли парламент прийняв законодавче рішення про утворення територіального колективу, наділив його правом самостійно вирішувати питання місцевого значення [7, с. 68].

На відміну від членства в громадській організації, членом територіальної громади індивід може стати не тоді, коли він добровільно фіксує своє членство, виконуючи певні статутні вимоги, а тоді, коли народився або став мешкати в тому чи іншому населеному пункті. При цьому він повинен мати певне нерухоме майно у межах цієї адміністративно-територіальної одиниці і бути платником комунальних податків. Правосуб'єктність фізичної особи як члена територіальної громади виникає з 18-річного віку [8, с. 272, 273].

Територіальна громада стане колективним суб'єктом права, який буде характеризуватися належною нормативною урегульованістю (закони, укази, постанови), тісно взаємозалежною із саморегулюючими локальними (корпоративними) нормами (статути, положення, рішення, прийняті самими територіальними колективами). В цьому питанні законодавець пішов шляхом демократичних країн, закріпивши у ст. 19 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. право органів місцевого самоврядування на прийняття статутів територіальної громади села, селища, міста, у рамках яких можуть закріплюватися специфічні особливості організації та діяльності окремих самоврядних одиниць [3].

Це стало свідченням довіри держави до органів локальної демократії і, що не менш важливо, за допомогою такої локальної нормотворчості з'явилася реальна можливість найбільш повного врахування інтересів територіальних громад [8, с. 99]. Як суб'єкт місцевого самоврядування вона являє собою джерело, носія активності, діяльність якого спрямована на вирішення питань місцевого значення. При цьому суб'єкту притаманний творчий характер діяльності. Для становлення територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування ініціатива щодо залучення має



“виходити” із самої місцевої спільноти. Необхідність обґрунтування і конкретизації місця територіальної громади в системі місцевого самоврядування обумовлює потребу виокремлення таких аспектів первинності територіальної громади:

— *історичний* (територіальна громада як форма самоорганізації людей для реалізації спільних інтересів виникла раніше, ніж інші суб'єкти — спеціальні органи та особи, покликані на постійній та професійній основі вирішувати питання місцевого значення);

— *правовий* (територіальна громада є первинним суб'єктом права на здійснення місцевого самоврядування);

— *владний* (територіальна громада є первинним суб'єктом муніципальної влади);

— *системоутворюючий* (територіальна громада є первинним, системоутворюючим елементом системи місцевого самоврядування);

— *матеріально-фінансовий* (територіальній громаді належить право комунальної власності) [9, с. 420].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює принципи положення про статус територіальної громади. Вона є первинним, центральним суб'єктом місцевого самоврядування, що має природне право на самостійне вирішення питань місцевого життя через форми прямого волевиявлення (референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо) в межах Конституції та законів України [3].

Визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні стало важливим кроком на шляху утвердження демократичної правової держави. Водночас, на відміну від Європейської Хартії, Конституція України на перше місце ставить не органи місцевого самоврядування, а територіальну громаду. Це свідчить, що наш Основний Закон регулює питання місцевого самоврядування, спираючись в основному на концептуальні положення громадської доктрини місцевого самоврядування, що й обумовлює певну специфіку конституційної концепції [2; 3].

Територіальна громада наділена конкретною правосуб'єктністю: правом формування відповідних органів; правом проведення місцевих референдумів; правом комунальної власності тощо. Такий підхід відповідає положенням ч. 1 ст. 6 Європейської Хартії місцевого самоврядування, згідно з якою “місцеві органи влади повинні мати можливість, не порушуючи більш загальних законодавчих положень, самі визначати свої внутрішні адміністративні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим потребам і забезпечували ефективне управління” [10].

Територіальна громада — це суб'єкт здатний до цілеспрямованої діяльності щодо реалізації інтересів жителів. Конституція України надала право територіальним громадам на самостійне управління власними справами. Таким чином, визнала на найвищому — законодавчому рівні можливість існування місцевих інтересів, які можуть не співпадати з державними інтересами. Як зазначає В. І. Бирлеяду, за умов виникнення ідеологічної багатополарності, коли неможливо більше говорити про “монопольне” знання інтересів всього народу, держава вимушена визнавати право на інші варіанти інтерпретації інтересів певних соціальних спільнот, що є ознакою демократичної держави [11, с. 32].

Інтереси територіальних громад були трансформовані в публічно-правові, тобто такі, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати індивідуальні інтереси, а з іншого — забезпечити цілісність, усталеність і розвиток соціальних спільнот, та які визнаються державою і забезпечуються правом [12, с. 54, 55].

Відображаючи загальноправову ідею суб'єкта права, територіальна громада виступає суб'єктом права як загальноправова (загальногалузева) категорія. Участь у різних видах галузевих правовідносин не свідчить про те, що її можна визнати суб'єктом різних галузей права. Сукупність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування (безпосередні (інститути прямої демократії, форми участі в здійсненні



місцевої самоврядності) і опосередковані (органи місцевого самоврядування)) об'єднується в єдиному механізмі територіальної громади. Це, у свою чергу, дозволяє і в праві (у його вузькому, прикладному розумінні) розглядати територіальну громаду як діяльність територіального колективу.

Передумовами створення дієздатних територіальних громад було б прийняття Закону України "Про територіальну громаду", передбачення в законодавстві права територіальних громад. Для формування належної матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування доцільним є створення фондів громад, які накопичують та надають їй кошти на конкретній основі у вигляді грантів на реалізацію проектів по вирішенню місцевих проблем.

Список використаних джерел

1. Загальна теорія держави і права [Текст] : [підручн.] / [Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2009. — 584 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. [Текст] // ВВР. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.
4. Чапала, Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз [Текст] : [монограф.] / Г. В. Чапала. — Х. : Право, 2006. — 224 с.
5. Кампо, В. М. Громада як корпорація [Текст] / В. М. Кампо // Аспекти самоврядування. — 2006. — № 4. — С. 63-64.
6. Муніципальне право України [Текст] : [підручн.] / [Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальний Ю. Ю. та ін.] ; за ред. М. О. Баймуратова. — [2-ге вид., доп.]. — К. : Правова єдність, 2009. — 720 с.
7. Руда, Н. Правовий статус територіального колективу [Текст] / Н. Руда // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. — К., 1994. — С. 65-71.
8. Баймуратов, М. Конституційно-проектна регламентація місцевого самоуправління і територіальних колективів [Текст] / М. Баймуратов // Юридический вестник. — 1996. — № 1. — С. 95-100.
9. Гураль, П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження [Текст] / П. Ф. Гураль. — Львів : ЛьвДУВС, Край, 2008. — 468 с.
10. Європейська Хартія місцевого самоврядування. — Страсбург (15.10.1985 р.) [Офіційний переклад] [Текст] // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — № 10.
11. Бырлэдяну, В. И. Публично-правовые интересы населения муниципального образования [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бырлэдяну Виктор Иоанович. — Саратов, 1998. — 176 л.
12. Тихомиров, Ю. А. Публичное право [Текст] : [учебн.] / Ю. А. Тихомиров. — М. : БЕК, 1995. — 496 с.

*Рекомендовано до друку Науково-дослідним інститутом
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України
(протокол № 2 від 16 лютого 2011 року)*

Надійшла до редакції 17.02.2011

Алешина Н. М. Территориальные объединения как разновидность субъекта права
Рассматривается территориальное объединение, как разновидность субъекта права. Анализируется содержание территориальной громады, как коллективного субъекта права. Сформулированы соответствующие выводы и предложения.

Ключевые слова: *территориальная громада, субъект права, местное самоуправление.*

Alioshina, N. M. Territorial Associations as Variety of Legal Subject
The article deals with the territorial union, as a kind of entity. An analysis of the territorial community as a collective entity. The proper conclusions and suggestions are prepared.
Key words: *local community, legal subject, local self-government.*