



А. О. Шевченко,
аспірантка кафедри загальноюридичних дисциплін
Київського університету туризму, економіки і права

УДК 341.1, 342

КЛАСИФІКАЦІЯ ДЖЕРЕЛ РЕГУЛЮВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Статтю присвячено дослідженню джерел муніципально-правового статусу територіальних громад як основного суб'єкта місцевого самоврядування. Виходячи з аналізу відповідних правових актів України та існуючих міжнародно-правових актів у цій сфері, запропоновано їх класифікацію на основі різних критеріїв та підходів.

Ключові слова: муніципальне право, територіальна громада, муніципально-правовий статус, міжнародно-правові акти, джерела права, місцеве самоврядування.

Протягом тривалого періоду часу у науковій літературі спостерігається значний інтерес до питань природи і статусу системи місцевого самоврядування загалом, проблем її правового регулювання, міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування. З активізацією реформи у напрямі децентралізації влади увагу дослідників почали привертати проблеми статусу територіальних громад як основного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні.

Йдеться про такі місцеві спільноти (територіальні колективи, громади, комуни тощо), від імені яких виступають органи та посадові особи місцевої самоврядної публічної влади. Це підтверджується як положеннями національного законодавства, так і міжнародно-правовими нормами з питань локальної (місцевої) демократії.

У вітчизняній юридичній науці є чимало публікацій, зокрема й монографій з

проблем організації та діяльності територіальних громад, окремих аспектів системи місцевого самоврядування загалом. Автори часто відстоюють різні теоретичні й ідеологічні позиції. Маються на увазі, насамперед, дослідження О. В. Батанова, М. О. Баймуратова, В. О. Демиденка, Н. В. Камінської, В. М. Кампа, В. В. Кравченка, В. І. Кравченка, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, О. В. Прієшкіної, М. О. Пухтинського, Г. В. Чапали та ін.

Водночас більшість цих праць базуються на теорії юридичного позитивізму, іноді не враховуючи належним чином реальний стан територіальних громад. Мало уваги приділено критиці позитивних і негативних аспектів функціонування громад зарубіжних країн, їх правовому статусу і правосуб'єктності, реалізації функцій завдань громад у суспільстві.

У Конституції України 1996 р. тери-

торіальний колектив названо територіальною громадою. Це відповідає національним історичним традиціям України. Стаття 140 Конституції України закріпила конституційну правосуб'єктність територіальної громади, визначивши, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, і реалізується воно в самостійному вирішенні громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Наявність правосуб'єктності є основною умовою створення територіальної громади.

Це конституційне положення, ґрунтуючись на самобутніх самоврядних традиціях українського народу та враховуючи демократичний досвід організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, вимагає формування й функціонування територіальної громади не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного суб'єкта, соціально і політично активного, самодостатнього з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами.

Слід зазначити, що дефініція «територіальна громада» у вітчизняній науці постійно перебуває у динаміці. Це свідчить про неоднотайність думок серед науковців щодо змістовних та сутнісних її характеристик, ознак і, відповідно, її правового статусу.

Зокрема, з-поміж основних властивостей чи рис територіальної громади, які характеризують її статус, виділимо: 1) інтеграційну (інтегративну), що зумовлено тим, що громада є сукупністю фізичних осіб, тобто місцевих жителів; 2) територіальну — спільне проживання осіб (жителів), котрі входять у громаду на певній території (в межах певної адміністративно-територіальної одиниці — село, селище, місто — ч. 1 ст. 140 Конституції) [1]; причому опосередковано Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує і на такий вид громад, як територіальна громада району в місті (ч. 5 ст. 6, ч. 4 ст. 16) [2]; 3) інтелектуально-комунікативна — пов'яза-

на зі спільними інтересами місцевих жителів і питаннями місцевого значення; 4) функціонально-цільова, адже територіальна громада має самостійні функції та компетенцію у вирішенні питань місцевого значення, що визначають особливе місце та роль цього суб'єкта в системі місцевого самоврядування.

Аналіз норм Конституції та законодавчих актів України дозволяє визначити, що територіальна громада наділяється правом юридичної особи, може бути суб'єктом публічно-правових і приватно-правових відносин, має право здійснювати різноманітні операції у межах чинного законодавства, набувати і відчужувати майнові права, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб.

Виокремлення, поряд із державою і фізичними особами, якісно нового суб'єкта муніципального права — територіальної громади, змушує дійти висновку, що це своєрідний підхід, характерний виключно для конституційного права і муніципального права. Його відрізняє наявність колективних інтересів територіальної спільноти локального рівня та ряд інших особливостей.

У свою чергу, М. О. Баймуратов та інші вчені підкреслюють, що в узагальненому вигляді таким суб'єктам притаманна низка ознак, зокрема:

- певне зовнішнє уособлення;
- персоніфікація (можливість виступати у вигляді єдиної особи);
- здатність виробляти, виражати та реалізовувати автономну волю;
- брати участь у прийнятті норм права і діяти відповідно до цих норм [34].

На наше переконання, важливим є нормативне закріплення (конституційне чи законодавче) елементів муніципально-правового статусу територіальної громади. Деякі з них вже знайшли закріплення в законодавстві України, і до системи джерел муніципально-правового статусу територіальної громади, на наше переконання, варто віднести наступні.

По-перше, безумовно, це Конституція України, закони України; підзаконні

нормативно-правові акти органів державної влади в галузі місцевого самоврядування. Тут слід згадати закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» тощо.

По-друге, міжнародно-правові акти в галузі місцевого самоврядування (Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) 1987 р.; Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р.; Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р.; Європейська хартія міст 1992 р.; Соціальна Хартія міст—членів союзу Балтійських міст 2001 р.; Хартія «Міста Європи на шляху до стійкого розвитку» (Ольборгська хартія) 1994 р.; Європейська хартія регіонального/просторового планування 1983 р. (Торремолінська хартія); Хартія про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994р.

Водночас тут слід виокремити акти рекомендаційного характеру — Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р., прийнята Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування; Стамбульська декларація з населених пунктів 1996 р., прийнята Хабітат II; Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті 2001 р., прийнята ГА ООН; Європейська декларація прав міст 1992 р., прийнята CLRAE PE; Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996 р., Гельсінська декларація щодо регіонального самоврядування 2002 р.; Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасницях СНД 1994 р. та інші [5].

По-третє, нормативно-правові договори; інші види джерел муніципального права, як-то: акти безпосереднього народовладдя, нормативно-правові акти Верховної Ради України й Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, Кабінету Міністрів України, міністерств тощо.

По-четверте, це правові акти суб'єктів системи місцевого самоврядування, включаючи статuti територіальних гро-

мад. З-поміж них, наприклад, відповідно до ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради; видає розпорядження у межах своїх повноважень [2]. А враховуючи, що згідно ст. 5 цього Закону система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення, то відповідні акти можуть прийматись й іншими переліченими органами.

Окрему групу джерел у цій сфері становлять правові звичаї, правова доктрина, а також судова практика.

Виходячи з цього, критеріями для класифікації джерел муніципально-правового статусу територіальної громади пропонуємо визначити:

- просторові межі, як-то: локальні, регіональні, національні, універсальні;
- спеціально уповноважені органи чи посадові особи, які у встановленому законом порядку наділені правом щодо їх прийняття;
- компетенційні характеристики;
- юридична сила, обов'язковий чи рекомендаційний характер і т. д.

Грунтовне вивчення наведених вище правових актів дозволяє виокремити широке коло повноважень територіальних громад, їх органів і посадових осіб у межах визначеного законодавством їх муніципально-правового статусу. Варто підкреслити, зокрема, широку компетенцію їх у питаннях місцевого значення, захисту прав і свобод людини і громадянина на локальному рівні, транскордонної і прикордонної співпраці тощо.

Беззаперечно, що основний документ у

цій сфері — Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. — визначає з-поміж іншого сфери компетенції місцевого самоврядування; передбачаються відповідні структури і форми здійснення місцевого самоврядування, адміністративний контроль за діяльністю органів самоврядування, право місцевих органів самоврядування на об'єднання та ряд інших положень. У даному акті підкреслюється, що справжнє місцеве самоврядування відіграє вирішальну роль у здійсненні демократії, тому даний акт містить стандарти організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, зобов'язує застосовувати норми, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевих влад [6].

Відповідно до ч. 2 ст. 3 хартії визначені суб'єкти місцевого самоврядування, які реалізують прямо або опосередковано самоврядні повноваження громад: це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Громади мають брати участь у плануванні і вирішенні питань, що стосуються громад на вищих рівнях (ст. 4), самі визначають свою організацію і наймають свій службовий персонал, мають право на фінансове забезпечення для належного виконання покладених повноважень.

Дані повноваження можуть бути реалізовані, виходячи з основних принципів, на яких побудовано демократичну систему місцевого самоврядування. Одним із таких визначальних принципів є принцип субсидіарності. Він передбачає, що політична влада може втручатися в суспільні справи у чітко визначених випадках, коли суспільство саме не здатне реалізувати поставлені управлінські завдання.

З метою належного виконання положень Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., у тому числі, реалізуючи муніципально-правовий статус територіальних громад, прийнято низку інших правозастосовних актів. Йдеться про Рекомендацію 228 (2007) щодо Додаткового протоколу до Хартії, Резо-

люцію 269 (2008), Рекомендацію 251 (2008) щодо Європейської хартії міст II — Маніфесту нової урбаністики, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади 2009 р. [7–10].

Територіальна громада як базова ланка територіального устрою і як «нормативно-правова модель самоорганізації населення» з управлінськими структурами, здатна реалізувати і захищати місцеві інтереси у повсякденному житті на найближчому до мешканців рівні. Загалом це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Такі добровільні об'єднання діють на підставі статуту або за рішенням місцевих референдумів об'єднуються з іншими громадами з метою здійснення самоврядування в межах конституції та законів держави. Вони наділені конкретно правосуб'єктністю, а саме:

- правом формування відповідних органів шляхом проведення виборів, загальних зборів громадян за місцем проживання;

- правом проведення місцевих референдумів, місцевих ініціатив, громадських слухань, індивідуальних та колективних звернень, громадських експертиз та обговорень, інших незаборонених конституцією форм місцевої демократії [11–12];

- правом управління місцевими бюджетами, рухомим і нерухомим майном комунальної власності;

- правом укладати міжнародні угоди тощо.

З-поміж непрямої чи опосередкованої форм реалізації громадами права на місцевого самоврядування ще раз виділимо діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, відповідних асоціацій (спілок) тощо.

Події кінця XX — поч. XXI ст. засвідчили, що територіальні громади (а у деяких країнах додатково і регіональні громади), асоціації та інші об'єднання органів місцевого (регіонального) само-

врядування наділяються спеціальною правосуб'єктністю, тобто здатністю бути учасниками широкого чи певного кола суспільних відносин, включаючи як внутрішньодержавний рівень, так і міжнародно-правовий чи наднаціональний [13–15]. Розгалуженою стала компетенційна сфера життєдіяльності громад, як-то: політична, зовнішньоекономічна, культурна, фінансова, освітня тощо.

Не звважаючи на це, більшість дослідників переконані і ми їх підтримуємо стосовно того, що саме інститут правосуб'єктності територіальної громади, муніципально-правовий статус територіальних громад належать до тих, які потребують подальшого доктринального вивчення, так само як і подальшого законодавчого удосконалення.

Список використаної літератури

1. Конституція України 1996 р. // Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page3>.
3. Баймуратов М. О., Василькова М. О. Європейські стандарти регіонального самоврядування: актуальні питання конституційно-правового забезпечення в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2013. 216 с.
4. Баймуратов М. О. Міжнародне право: підручник. Суми: ВТД «Університетська книга»; Одеса: Астропринт, 2006. 424 с.
5. Камінська Н. В. Міжнародно-правові джерела муніципального права // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 3. С. 87–92.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. // Офіційний вісник України. 2013. № 39. Ст. 1418.
7. Європейська хартія міст (II Маніфест нової урбаністики) 1992 р. URL: <http://www.coe.org/cplre/>.
8. Утрехтська декларація про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін 2009 р. // Кур'єр місцевого самоврядування. 2010. № 1. С. 11–14.
9. Recommendation 228 (2007) Draft Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government. URL: <https://wcd.coe.int/>.
10. The European Declaration of Urban Rights. SCLRA, 1992. URL: <http://eu.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=8462>.
11. Пронюк Н. В. Удосконалення статусу територіальної громади в Україні // Науковий вісник КНУВС: науково-теоретичний журнал. 2008. № 1. С. 79–87.
12. Приєшкіна О. В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одес. нац. юрид. академія. Одеса, 2002. С. 46–53.
13. Wspolna polsko-ukrainska strategia wspolpracy transgranicznej. Lubelskie, Podkarpackie, Wolynskie, Lwowskie. 2005–2015. Razem ku przyszlosci. Lublin: Dom Europy, 2005. 50 s.
14. Code general des collectivites territoriales (Общий Кодекс територіальних общин). URL: <http://www.legifrance.gouv.fr>.
15. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія. Київ: КНТ, 2014. 414 с.

Шевченко А. А. Класифікація источников регулювання муніципально-правового статусу територіальної общини.

Стаття посвячена дослідженню источников муніципально-правового статусу територіальної общини як основного суб'єкта місцевого самоуправління. Исходя из анализа соответствующих правовых актов Украины и существующих международно-правовых актов в этой сфере предложена их классификация на основе разных критериев и подходов.

Ключевые слова: муніципальное право, територіальна община, муніципально-правовой статус, международно-правовые акты, источники права, местное самоуправление.

Shevchenko A. A. Classification of sources of regulate municipal and legal status of territorial community.

The article is devoted to the study of the sources of municipal and legal status of local communities as well as a subject of local government. Based on the analysis of the relevant legal acts of Ukraine and of the existing international legal acts in this field prompted their classification on the basis of different criteria and approaches.

Local community as «legal model of self-organization» with the administrative structures able to realize and defend local interests. In general, it is a complex form of social organization, a set of local residents, the United public basis within a certain area such voluntary association acting on the basis of the statute or by the decision of local referendums are combined with other communities to exercise self-government within the Constitution and laws of the State. They are endowed with a legal personality.

Among the indirect or mediated forms of implementation of community law on local self-government Select the activity of bodies and official persons of the local Government, the respective associations (unions) , etc.

Finally on the verge of XX—XXI centuries. territorial communities (and in some countries and regional communities), the Association of bodies and official persons in local (regional government) are given a special rights, the ability to be participants in a wide or a certain circle of public, including national level, and international—legal or supranational.

Despite this, we believe that the Institute community personality belongs to those who are in need as a further of study of doctrine and further legislative improvement.

Key words: municipal law, local community, municipal and legal status, international legal acts, the sources of law, local self-government.