

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ТУРИЗМУ, ЕКОНОМІКИ І ПРАВА
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

ШЕВЧЕНКО АЛЛА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.25; 340.5

ДИСЕРТАЦІЯ

**МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ
ГРОМАДИ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **А.О. Шевченко**

Науковий керівник **Камінська Наталія Василівна,**
доктор юридичних наук, професор

Київ-2020

АНОТАЦІЯ

Шевченко А.О. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київський університет туризму, економіки і права, Київ, 2020.

Дисертація є однією з перших монографічних робіт у муніципальному праві України, присвячених дослідженню муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні та зарубіжних державах. Ґрунтовно на теоретичному рівні проаналізовано інститут муніципально-правового статусу територіальних громад, досліджено його структуру і механізм реалізації в Україні та зарубіжних державах, а також визначені перспективи його удосконалення.

Запропоновано періодизацію розвитку муніципально-правового статусу територіальних громад в Україні, з огляду на демократичні реформи, насамперед, децентралізацію влади та об'єднання територіальних громад, розвиток нормативно-правової основи та наукової думки у даній сфері, а також інші фактори, виділено такі періоди: 1) 1992–1996 рр.; 2) 1996–1997 рр.; 3) 1997–2014 рр.; 4) з 2014 р. до сьогодення.

Територіальна громада є складною формою суспільної організації, сукупністю місцевих жителів, об'єднаних у межах певної території, що становить певну нормативно-правову модель самоорганізації населення з управлінськими структурами, здатна реалізувати і захищати місцеві публічні та приватні інтереси. Це територіальна основа місцевого самоврядування – село, селище і місто або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Водночас громада як територіальна одиниця, базова ланка територіального устрою становить частину території держави, що має визначені межі і є просторовою основою

для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Безумовно, це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, є джерелом влади щодо вирішення питань місцевого значення.

Підкреслено різноманітність підходів до найменування територіальної громади (комуна, община, місцевий колектив, локальна спільнота, об'єднання мешканців тощо) обумовлюється такими чинниками: історичними та культурними традиціями тієї чи іншої держави або її частини; релігійними та лінгвістичними особливостями певних територій; нормативно-правовими актами і т.д.

З огляду на визначеність територіальної громади на рівні основних законів багатьох держав і визнання основним первинним суб'єктом місцевого самоврядування, поступово сформувався її правовий статус, що відзначається певними різновидами. Одним з таких і, на наш погляд, концептуальним для науки муніципального права, є муніципально-правовий статус територіальної громади.

Розкрито його визначення у широкому розумінні – це інститут муніципального права комплексного характеру, що об'єднує норми муніципального права, а також норми інших галузей права (конституційного, цивільного, фінансового, адміністративного, інформаційного, господарського, земельного, екологічного тощо), спрямовані на юридичне закріплення становища територіальної громади, регулювання та охорону правосуб'єктності, її прав, інтересів та обов'язків, відповідних гарантій реалізації. Муніципально-правовий статус територіальної громади у вузькому розумінні можна трактувати як сукупність правових можливостей, якими територіальна громада наділена як специфічний суб'єкт правовідносин у встановленому законодавством держави порядку, з урахуванням існуючих міжнародно-правових стандартів у даній сфері.

Охарактеризовано структуру муніципально-правового статусу територіальної громади, що включає такі елементи: а) правосуб'єктність,

б) принципи, в) права, обов'язки та законні інтереси, г) гарантії, г) муніципально-правову та інші види юридичної відповідальності. Відмінними характеристиками даного статусу, на наш погляд, є також муніципально-правові відносини і відповідні статусні правові норми, їх функції. До джерел його регулювання в Україні віднесено: 1) міжнародно-правові акти; 2) нормативно-правові акти України, а саме: загальнонаціональні; локальні акти; при цьому особливим джерелом є статuti територіальних громад як своєрідні «комунальні конституції», поряд з актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) специфічні правові акти, які укладаються за участю місцевих (регіональних) територіальних громад, відповідних їх органів влади, а не за участю держав чи міжнародних організацій (договори про співробітництво територіальних громад, статuti єврорегіональних, прикордонних, транскордонних об'єднань).

З'ясовано тенденції і закономірності становлення муніципально-правового статусу територіальних громад зарубіжних держав, що переважно зумовлені існуючими моделями місцевого самоврядування, унітарною або федеративною формою державного устрою; порядком утворення та функціонування територіальних громад тощо. Особливий муніципально-правовий статус територіальної громади статус характерний для деяких столиць та інших великих міст, що поширюється одночасно на регіональний або загальноміський і низовий або районний рівні (Брюссель, Стокгольм, Відень, Париж, Торонто, Лондон та ін.); у федераціях даний статус передбачає поєднання повноважень суб'єктів федерації і місцевої влади (Берлін, Бремен, Відень, Гамбург).

Відзначено, що у більшості зарубіжних країн характерне розмежування муніципально-правового статусу територіальної громади, яка є юридичною особою публічного права, та муніципально-правового статусу жителів/членів територіальної громади. Ефективною є практика діяльності інститутів

Уповноваженого у справах територіальної громади, місцевих і регіональних омбудсменів, муніципальної поліції в системі місцевого самоврядування. Сформульовано пропозиції щодо запровадження таких інституцій в Україні, поряд з необхідністю активізації взаємодії територіальних громад з іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, органами публічної влади, політичними партіями і громадськими організаціями, населенням.

Існуючий механізм реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні потребує удосконалення як в організаційно-структурному відношенні, так і в нормативному та інституційному аспектах. Тому з метою розбудови громадянського суспільства і зміцнення місцевої демократії в Україні необхідна підтримка розвитку територіальних громад, забезпечення реалізації їх муніципально-правового статусу з боку держави. Доцільним є внесення змін і доповнень до низки законів України, насамперед, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про транскордонне співробітництво», «Про співробітництво територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», а також прийняття Муніципального кодексу України, який поряд із статутами територіальних громад, комплексно регулюватиме і забезпечить реалізацію їх муніципально-правового статусу.

Ключові слова: територіальна громада, муніципально-правовий статус, місцеве самоврядування, статут територіальної громади, правосуб'єктність.

SUMMARY

Shevchenko A.A. Municipal and legal status of the territorial community in Ukraine and foreign countries.

Thesis for the degree of Candidate of Sciences in Law by specialty 12.00.02 – Constitutional law; Municipal law. – National Academy of Internal Affairs, Kiev, 2020.

The thesis is devoted to the research of different approaches regarding the clarification of the nature and essence of this phenomenon as the local community, its organizational-structural and subject-functional characteristics also identified features of the status and personality of the local community in the context of existing domestic and foreign research in this field.

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.

In a broad sense, it is an institution of municipal law of a complex nature, combining the rules of municipal law, as well as the rules of other branches of law (constitutional, civil, financial, administrative, informational, economic, land, environmental, etc.), aimed at legalizing the territorial community, regulation and protection of legal personality, its rights, interests and responsibilities, appropriate security guarantees.

At the same time, the concept of municipal legal status of a territorial community in the narrow sense should be defined as a set of legal opportunities that a territorial community is endowed as a specific subject of legal relations in the

manner prescribed by state law, taking into account existing international legal standards.

The periodization of the development of the municipal legal status of territorial communities in Ukraine is proposed, taking into account democratic reforms, first of all, decentralization of power and unification of territorial communities, development of legal framework and scientific thought in this field, as well as other factors. 1) 1992–1996; 2) 1996–1997; 3) 1997–2014; 4) from 2014 to the present.

The structure of the municipal legal status of the territorial community is described, which includes the following elements: a) legal personality, b) principles, c) rights, obligations and legitimate interests, d) guarantees, e) municipal legal and other types of legal liability. Distinctive characteristics of this status, in our opinion, are also municipal legal relations and the corresponding status legal norms, their functions.

The sources of its regulation in Ukraine include: 1) international legal acts; 2) normative legal acts of Ukraine, namely: national; local acts; at the same time, a special source is the statutes of territorial communities as a kind of «communal constitutions», along with acts of bodies and officials of local self-government; 3) specific legal acts concluded with the participation of local (regional) territorial communities, their respective authorities, and not with the participation of states or international organizations (agreements on cooperation of territorial communities, statutes of Euroregional, border, cross-border associations).

The tendencies and regularities of formation of the municipal legal status of territorial communities of foreign states, which are mainly caused by the existing models of local self-government, unitary or federal form of government, are clarified; the order of formation and functioning of territorial communities, etc. The special municipal and legal status of a territorial community is characteristic of some capitals and other large cities, extending simultaneously to the regional or citywide and grassroots or district levels (Brussels, Stockholm, Vienna, Paris, Toronto,

London, etc.); in federations, this status provides for a combination of powers of the federation and local authorities (Berlin, Bremen, Vienna, Hamburg).

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.

It is noted that in most foreign countries there is a distinction between the municipal legal status of the territorial community, which is a legal entity under public law, and the municipal legal status of residents / members of the territorial community. The practice of the Commissioner for Territorial Community Affairs, local and regional ombudsmen, and the municipal police in the system of local self-government is effective. Proposals for the introduction of such institutions in Ukraine have been formulated, along with the need to intensify the interaction of territorial communities with other subjects of municipal relations, public authorities, political parties and public organizations, and the population.

The existing mechanism for implementing the municipal legal status of the territorial community in Ukraine needs to be improved both in organizational and structural terms, as well as in normative and institutional aspects. Therefore, in order to build civil society and strengthen local democracy in Ukraine, it is necessary to support the development of territorial communities, ensuring the implementation of their municipal status by the state.

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.

It is expedient to make changes and additions to a number of laws of Ukraine, first of all, «On local self-government in Ukraine», «On service in local self-government bodies», «On cross-border cooperation», «On cooperation of territorial communities», «On associations of local self-government bodies», as well as the

adoption of the Municipal code of Ukraine, which, along with the statutes of territorial communities, will comprehensively regulate and ensure the implementation of their municipal legal status.

Keywords: territorial community, municipal legal status, local self-government, charter of territorial community, legal personality.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Шевченко А.О. Способи утворення та компетенція територіальних громад. *Юридичний часопис Нац. акад. внутр. справ*. 2017. №2. С. 178-189.
2. Шевченко А.О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ*. 2017. №3. С. 332-343.
3. Шевченко А.О. Класифікація джерел регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади. *Юридична Україна*. 2017. №7-8. С. 42-47.
4. Шевченко А.О., Демиденко В.О. Функціональна характеристика територіальних громад: проблеми теорії і практики. *Вісник Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія юрид. науки*. 2018. №1. С. 14-18.
5. Шевченко А.О. Тенденції модернізації статусу територіальної громади в умовах децентралізації влади: зарубіжний досвід для України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №3. С. 91-94.
6. Шевченко А.О., Демиденко В.О. Нормативно-правові договори як джерело муніципально-правового статусу територіальної громади. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. №4. (Т.2). С. 30-35.

Тези доповідей, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

7. Шевченко А.О. Джерельна база реалізації правосуб'єктності територіальних громад на наднаціональному рівні. *Європейська інтеграція та євроатлантичне співробітництво України: історія, сучасність та перспективи*: матер. круглого столу (Київ, 28 вересня 2017 р.). К: НАВС, 2017. С. 147-150.

8. Шевченко А.О. Міжнародне міжмуніципальне співробітництво територіальних громад. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення*: матер. ІХ всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 31 жовтня 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 139-143.

9. Шевченко А.О. Порівняльно-правовий метод у дослідженні статусу територіальних громад. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права*: матер. VII Всеукраїн. науково-теорет. конфер. (Київ, 11 листопада 2017 р.) К.: НАВС, 2017. С. 460-462.

10. Шевченко А.О. Індивідуальні та колективні самоврядні права та інтереси членів територіальної громади. *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства*: матер. міжнар. наук.-практ. конфер. (Харків, 31 серпня – 1 вересня 2018 р.). Х., 2018. С. 26-30.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
Розділ 1. Теоретичні та історичні основи дослідження територіальної громади	25
1.1 Наукові джерела і методологічна основа досліджень про територіальну громаду як основний суб'єкт місцевого самоврядування	25
1.2 Правова природа, види та утворення територіальних громад	49
1.3 Становлення інституту територіальної громади в Україні та інших державах	70
Висновки до розділу 1	87
Розділ 2. Поняття і характеристика муніципально-правового статусу територіальної громади	91
2.1 Поняття, види та елементи правового статусу територіальних громад	91
2.2 Міжнародно-правові джерела регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади	106
2.3 Правове регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні та зарубіжних державах	115
2.4. Статут територіальної громади як специфічне джерело муніципально-правового статусу територіальної громади	132
Висновки до розділу 2	148
Розділ 3. Особливості реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади в сучасних умовах	152
3.1 Механізм реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади	152
3.2. Модернізація муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні в сучасних умовах	166

Висновки до розділу 3	180
ВИСНОВКИ	182
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	188
ДОДАТКИ	225

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Системні реформи організації та функціонування органів публічної влади відбуваються на всіх рівнях, а саме на загальнонаціональному, регіональному і місцевому. Власне на останньому відповідні зміни в останні роки є найчисленнішими, як з позитивними, так й іноді негативними результатами. Первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування в Україні – територіальна громада – відзначається значним обсягом правосуб'єктності, але переважно локального масштабу.

Зміни і доповнення, що внесені у національне законодавство України, так само як і інших держав, розширюють повноваження територіальних громад. Вони здійснюються безпосередньо як її членами, так і відповідними органами і посадовими особами даної громади. Проте, на жаль, це той суб'єкт, правовий статус якого залишається однозначно невизначеним і доволі дискусійним у науковій площині.

Визнання Конституцією України 1996 р. місцевого самоврядування та прийняття Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про асоціації органів місцевого самоврядування» 2012 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 р., ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. та ін. сприяли розвитку і забезпеченню правового статусу територіальної громади. Тим самим на законодавчому рівні визначено її основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування, місце в системі організації публічної влади в Україні.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» уперше в законотворчій практиці нашої держави передбачено врегулювання окремих суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування не тільки законами, а й статутами територіальних громад.

Така правова регламентація створила певні правові умови для становлення муніципального статутного права в умовах розбудови системи місцевого самоврядування в Україні, з урахуванням відповідних успішних практик у зарубіжних країнах.

Однак правовий інститут муніципально-правового статусу територіальної громади ще розвивається, демонструючи певні прогалини його законодавчого регулювання, доктринальної невизначеності та проблем реалізації на практиці.

Окремі аспекти правового статусу територіальної громади у юридичній науці, а також і в інших науках, зокрема, політологічній, історичній, економічній, державному управлінні та інших, неодноразово ставали предметом вивчення і дискусій. Найбільшою мірою до розгляду даної проблематики у контексті розвитку системи місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах, організації та діяльності територіальних громад, децентралізації влади звертались такі учені: О. Батанов, М. Баймуратов, В. Борденюк, В. Букач, П. Гураль, В. Демиденко, І. Заяць, Н. Камінська, В. Кампо, В. Копейчиков, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, П. Любченко, О. Лошихін, О. Марцеляк, І. Мищак, Н. Мішина, А. Олійник, М. Орзих, Ю. Панейко, М. Пітцик, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, О. Солоненко, А. Ткачук, В. Федоренко, О. Фрицький, Г. Чапала, А. Шевченко та ін.

Відзначимо внесок у дослідження сутнісних характеристик європейських стандартів місцевого самоврядування, регіональної політики Європейського Союзу, джерел права та інституцій Ради Європи, місцевої демократії, концепцій та моделей місцевого самоврядування, функціонування територіальних спільнот Й. Альтузіуса, Р.-Л. д'Аргенсона, Г. Аренса, О. Васильчикова, Т. Вюртенбергера, Н. Гербера, Й. Герде, О. Гірке, Р. Гнейста, Р. Давидова, Ж. Зіллера, Ж.-К. Каувенберга, В. Керецмана, М. Кітінга, М. Коркунова, О. Лаванда, Т. Ларсона, Ж.-П. Ленера, С. Ліпсета,

З. Макарухи, Е. Мейєра, В. Мицика, Д. де Немура, Б. Нольде, К. Номдена, Ш. Фур'є, О. Оффердала, Ф. Петітвілль, Р. Петрова, М. Портера, К. Ріхтера, Б. Констан де Ребека, О. Ресслера, В. Роккана, П. Сегварі, К. Смирнові, П. Стучки, А. де Токвіля, Е. Томпсона, Г. Холліса, А. Шайо, О. Шпакович, В. Ясюнаса тощо.

Слід підкреслити, що інститут правового статусу територіальної громади протягом періоду становлення новітнього законодавства України зазнав певної трансформації, набув якісно нових характеристик в умовах реалізації у різноманітних сферах життєдіяльності. З активізацією євроінтеграційного курсу України з 2014 року і проведенням реформ децентралізації влади в Україні, фактично розширились повноваження первинного суб'єкта системи місцевого самоврядування в Україні, як це відбувалось у багатьох зарубіжних державах, насамперед, державах-учасниках Ради Європи і Європейського Союзу.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження відповідає Пріоритетним напрямам розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затвердженим Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, комплексній науково-дослідній темі Київського університету туризму, економіки і права «Туризм як суспільний феномен: проблеми теорії (туризмологія) та практики (праксеологія) туризму». Тему дисертації затверджено на засіданні вченої ради Київського університету туризму, економіки і права (протокол від 29 червня 2016 р., № 4).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій, пов'язаних із муніципально-правовим статусом територіальної громади в Україні та зарубіжних державах, формулювання обґрунтованих пропозицій стосовно вдосконалення законодавства у даній сфері.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі *завдання*:

- проаналізувати існуючі зарубіжні та вітчизняні наукові дослідження про територіальну громаду, її правовий статус та відповідну методологічну основу;
- з'ясувати правову природу, види і порядок утворення територіальних громад;
- висвітлити процес становлення інституту територіальної громади в Україні та інших державах, її муніципально-правового статусу;
- розкрити поняття та структуру муніципально-правового статусу територіальних громад;
- охарактеризувати міжнародно-правові джерела регулювання муніципально-правового статусу територіальних громад;
- вивчити стан правового регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні та зарубіжних державах; значення статутів територіальних громад для його розвитку;
- проаналізувати та визначити особливості механізму реалізації муніципально-правового статусу територіальних громад в Україні та зарубіжних державах;
- сформулювати висновки та пропозиції щодо модернізації муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням регулювання і реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні та зарубіжних державах.

Предмет дослідження – муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження становить система загальнонаукових і спеціально-наукових методів і прийомів наукового пізнання, які забезпечили комплексний та всебічний аналіз визначеної наукової проблеми. Так, історико-правовий метод

застосовано для вивчення еволюції муніципально-правового статусу територіальних громад України та зарубіжних держав, визначення тенденцій його розвитку і встановлення хронологічних меж етапів розвитку даного муніципально-правового статусу (підрозділи 1.1, 1.3, 2.3). Системний метод надав можливість розглянути внутрішню структуру власне територіальної громади, елементи її муніципально-правового статусу, а також охарактеризувати зовнішні зв'язки, що забезпечують взаємодію громад з іншими спільнотами, організаціями, системами більш високого порядку (підрозділи 1.2, 2.1-2.4, 3.1). Герменевтичний метод застосовано при вивченні національного законодавства України та зарубіжних держав, його тлумаченні (підрозділи 1.2, 2.1-2.4, 3.1). Феноменологічний метод забезпечив з'ясування природи та способів утворення територіальних громад, їх муніципально-правового статусу, механізму реалізації даного статусу (підрозділи 1.2, 2.1, 3.1).

Використання формально-логічного методу, зокрема такого його прийому як аналіз, дозволило визначити особливості регулювання і реалізації муніципально-правового статусу територіальних громад, діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в їх інтересах; інший прийом – синтез дав змогу сформулювати уявлення про дану спільноту як соціальне політико-правове явище, її місце в системі публічної влади тощо (підрозділи 1.2, 2.1-2.4, 3.1-3.2). Праксеологічний метод забезпечив оцінку ефективності функціонування територіальних громад та вироблення пропозицій щодо вдосконалення їх муніципально-правового статусу, врахування зарубіжного досвіду у даній сфері (підрозділи 3.1, 3.2). Визначальним, на наш погляд, є порівняльно-правовий або компаративний метод, який застосовано під час порівняння положень національного законодавства України з відповідним законодавством зарубіжних держав, європейськими і міжнародно-правовими стандартами у даній галузі (підрозділи 2.1-2.4, 3.1). З-поміж інших слід згадати антропологічний, аксіологічний, формально-юридичний, структурно-

функціональний і синергетичний, статистичний, соціологічний методи, метод юридичного прогнозування тощо.

Емпіричну базу дослідження становлять результати анкетування осіб, які перебувають на службі в органах місцевого самоврядування в Україні та адвокатів стосовно визначення проблем захисту прав та інтересів територіальних громад в Україні (2018-2019 роки, м. Київ; 50 респондентів); дані роботи органів публічної влади України, рішення Конституційного суду України, Європейського суду з прав людини.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є однією з перших вітчизняних робіт з муніципального права, в якій ґрунтовно на теоретичному рівні проаналізовано інститут муніципально-правового статусу територіальних громад, досліджено його структуру і механізм реалізації в Україні та зарубіжних державах, а також визначені перспективи його удосконалення. У результаті сформульовано низку наукових положень і висновків, а саме:

уперше:

- здійснено періодизацію розвитку муніципально-правового статусу територіальних громад в Україні, з огляду на демократичні реформи, насамперед, децентралізацію влади та об'єднання територіальних громад, розвиток нормативно-правової основи та наукової думки у даній сфері, а також інші фактори, у хронологічному порядку виділено такі періоди: 1) 1992 – 1996 рр.; 2) 1996 – 1997 рр.; 3) 1997-2014 рр.; 4) з 2014 р. до сьогодення;

- сформульовано поняття муніципально-правового статусу територіальної громади в широкому розумінні – це інститут муніципального права комплексного характеру, що об'єднує норми муніципального права, а також норми інших галузей права (конституційного, цивільного, фінансового, адміністративного, інформаційного, господарського, земельного, екологічного тощо), спрямовані на юридичне закріплення становища територіальної

громади, з метою регулювання та охорони її прав, обов'язків та інтересів, відповідних гарантій реалізації;

- визначено, що особливий муніципально-правовий статус територіальної громади статус характерний для деяких столиць та інших великих міст, що поширюється одночасно на регіональний або загальноміський і низовий або районний рівні (Брюссель, Стокгольм, Відень, Париж, Торонто, Лондон та ін.); у федераціях даний статус передбачає поєднання повноважень суб'єктів федерації і місцевої влади (Берлін, Бремен, Відень, Гамбург);

- виокремлено групу специфічних правових актів у системі джерел, які становлять правову основу регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади європейських держав, що укладаються за участю місцевих (регіональних) територіальних громад, відповідних їх органів влади (договори про співробітництво територіальних громад, статuti єврорегіональних, прикордонних, транскордонних об'єднань);

удосконалено:

- положення про тенденції і закономірності становлення муніципально-правового статусу територіальних громад зарубіжних держав, що переважно зумовлені існуючими моделями місцевого самоврядування (англосаксонська, континентальна, іберійська, скандинавська, пострадянська, змішана), унітарною або федеративною формою державного устрою; порядком утворення та функціонування територіальних громад;

- систему наукових знань про принципи організації і функціонування територіальних громад, а саме: конституційності та законності, верховенства права, самоврядності, прозорості та відкритості, демократизму, рівності територіальних громад, спрямованості діяльності виключно в інтересах територіальної громади, державної підтримки і гарантованості прав, законних інтересів територіальних громад, судового захисту і відповідальності тощо;

– поняття про специфічні риси правосуб'єктності територіальної громади: – це один з елементів муніципально-правового статусу територіальних громад; – сукупність правоздатності, дієздатності та деліктоздатності; – виникає з моменту появи тієї чи іншої територіальної громади; – реалізується як безпосередньо, так і через утворені органи місцевого самоврядування, у широкому колі правовідносин (муніципальних, конституційних, цивільних, земельних, адміністративних, фінансових, податкових, інформаційних, господарських, екологічних) та ін.;

– структурні характеристики територіальної громади в частині включення до її складу місцевих жителів у широкому значенні, а саме громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також підкреслено необхідність забезпечення повноти їх прав у вирішенні питань місцевого значення у процесі імплементації стандартів Ради Європи та наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу;

– твердження про необхідність розмежування муніципально-правового статусу територіальної громади, яка є юридичною особою публічного права, та муніципально-правового статусу жителів – членів територіальної громади;

– підходи до класифікації джерел регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади що включає: 1) міжнародно-правові акти (універсальні та регіональні); 2) нормативно-правові акти України, а саме: загальнонаціональні та локальні акти; при цьому особливим джерелом є статuti територіальних громад як своєрідні «комунальні конституції», поряд з актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування 3) правові акти, які укладаються за участю місцевих (регіональних) територіальних громад, їх органів влади;

дістало подальшого розвитку:

– висновок про те, що різноманітність підходів до найменування територіальної громади (комуна, община, місцевий колектив, локальна спільнота, об'єднання мешканців тощо) обумовлюється такими чинниками:

історичними та культурними традиціями тієї чи іншої держави або її частини; релігійними та лінгвістичними особливостями певних територій; актами законодавства і т.д.;

- визначення структурних елементів муніципально-правового статусу територіальної громади, що включає: правосуб'єктність; принципи; права, обов'язки та законні інтереси; гарантії; муніципально-правову та інші види юридичної відповідальності;

- різновиди рівнів реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади: місцевий (локальний), регіональний, загальнонаціональний, транскордонний і прикордонний;

- положення про індивідуальні й колективні права, інтереси та обов'язки членів територіальних громад, зокрема, про статутну правотворчість за участю територіальних громад, що є відмінною ознакою їх муніципально-правового статусу територіальних громад тощо;

- пропозиції щодо запровадження інститутів Уповноваженого у справах територіальної громади, місцевих і регіональних омбудсменів, муніципальної поліції в системі місцевого самоврядування, а також активізації взаємодії територіальних громад з іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, органами публічної влади, політичними партіями і громадськими організаціями, населенням.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що матеріали дисертації, її висновки та пропозиції використані або можуть бути використані в процесі подальшого вивчення загальнотеоретичних та прикладних аспектів муніципально-правового статусу територіальних громад, децентралізації влади в Україні, наприклад, у:

науково-дослідницькій сфері – для подальшого дослідження проблем здійснення державної влади та місцевого самоврядування, регулювання і реалізації муніципально-правового статусу територіальних громад, підготовки

наукових праць із зазначеної проблематики, включаючи монографії, енциклопедичні видання, дисертації;

правотворчості – для розробки науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення муніципально-правового статусу територіальних громад в Україні, системи місцевого самоврядування України та інших держав, підготовки відповідних проєктів законодавчих актів, статутів територіальних громад;

освітньому процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право», «Конституційне процесуальне право», «Державне право зарубіжних країн», «Міжнародне право», «Теорія держави і права» та ін., підготовці підручників і навчальних посібників (акт впровадження у Національній академії внутрішніх справ від 30 серпня 2019);

правозастосуванні – для ефективної реалізації муніципально-правового статусу територіальних громад в Україні, забезпечення належного їх функціонування, прийняття ефективних рішень їх органами і посадовими особами (акт впровадження Києво-Святошинської районної ради);

правороз'яснювальній роботі – для підвищення правової культури та професійного рівня посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування, громадських діячів, місцевих жителів.

Особистий внесок здобувача. Положення, що викладені в дисертації та виносяться на захист, розроблені автором особисто. У наукових публікаціях, виконаних у співавторстві з В.О. Демиденком, особистий внесок дисертантки становить 60% і 65%.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження оприлюднені на таких науково-практичних конференціях, круглих столах: «Європейська інтеграція та євроатлантичне співробітництво України: історія, сучасність та перспективи» (м. Київ, 28 вересня 2017 р.), «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Київ, 31 жовтня 2017 р.),

«Філософські, методологічні та психологічні проблеми права» (м. Київ, 11 листопада 2017 р.), «Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства» (м. Харків, 31 серпня – 1 вересня 2018 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, списку публікацій за темою дисертації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел (385 найменувань на 37 сторінках), а також чотирьох додатків (на 8 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 230 сторінок, основного тексту – 178 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1 Наукові джерела і методологічна основа досліджень про територіальну громаду як основний суб'єкт місцевого самоврядування

Протягом останніх десятиліть суттєво зріс науковий і суспільний інтерес до різноманітних аспектів місцевого самоврядування, системи його органів і посадових осіб, муніципальної влади, територіального устрою держави і т.д. На наш погляд, ще фактично до проголошення незалежності України науковою спільнотою було звернено увагу на потребу ґрунтовного сучасного вивчення проблематики самоврядування у численних його формах і видах, насамперед, стосовно місцевого самоврядування.

Популяризація категорій «самоврядування», «територіальна громада» та їх проникнення у значну кількість сфер життєдіяльності соціуму, розширення, а іноді і невизначеність відповідного об'єктно-суб'єктного складу, а також інші чинники і фактори, зумовили їх використання у різних галузях вітчизняної науки, багатоаспектність розуміння тощо.

На відміну від українських реалій, у зарубіжній науковій літературі прослідковуються більш системні та виважені підходи до вивчення згаданих категорій. Це можна пояснити тим, що наукові витoki їх сягають давніх періодів розвитку людської цивілізації. Навіть сучасне розуміння самоврядування пов'язано з попередніми історичними етапами розвитку держав, їх політичних і правових систем.

Певні прояви самоврядних засад, самоврядної організації та діяльності, як і раніше, так і зараз, знаходимо у правознавстві, економіці, медицині, державному управлінні, історії, політології, кібернетиці, соціології і т.д. Це деякою мірою не сприяє узгодженості та уніфікованості підходів стосовно

тлумачення наукових категорій «самоврядування» і «місцеве самоврядування», «громада» і «територіальна громада», інших взаємопов'язаних та однопорядкових категорій.

Історичний розвиток учень про місцеве самоврядування свідчить про постійну динаміку поглядів на його сутність, певну суперечливість соціально-правової природи.

В енциклопедичному словнику Брокгауза й Ефрона самоврядування визначається як «управління яким-небудь колом справ самими зацікавленими громадянами (безпосередньо або через обрані ними органи) без втручання сторонньої влади» [362]. Це дозволяє трактувати його двозначно. У широкому розумінні як самоврядну організацію можна розглядати будь-яку державу, де влада обирається і залежить від народу. Тобто йдеться про автономне функціонування якої-небудь організації, що забезпечується прийняттям її членами норм, які стосуються її життєдіяльності, спільним веденням загальних справ [110; 116].

Проте переважно самоврядування розглядається у вузькому значенні стосовно самоврядних спільнот, що створюються і функціонують за участю держави. У даному випадку, видається, що дане поняття фактично є синонімом місцевого самоврядування. Тобто, за цих умов справами територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць управляють їх місцеві жителі. Таким чином, самоврядування – це право самостійного здійснення визначених функцій публічної влади, надане конституцією та законами певним складовим частинам держави.

У значній кількості вітчизняних і зарубіжних праць досліджуються витоки та особливості розвитку місцевого самоврядування, його концепцій і суб'єктного складу, насамперед, територіальної громади. Як підкреслюють переважно російські дослідники, історичні події засвідчують, що поява місцевого самоврядування в сучасному розумінні ознаменована завершенням Великої французької революції. [197; 341].

Згодом у середині XIX ст. відомим юристом Р. Гнейстом запроваджується поняття «місцеве самоврядування» у правову науку. Термін «self-government» в англійській правовій традиції – батьківщині класичних муніципальних форм (самостійне управління) трактували як особливість організації державної влади, натомість зараз використовують поняття «local government» (місцеве управління) і «self-administration» (місцева адміністрація). Для Франції та деяких інших франкомовних держав замість терміну «самоврядування» використовують «pouvoir municipal» (муніципальна влада), «decentralization» (децентралізація) [115: 116; 301].

Ідея організації влади в місцевих спільнотах або громадах, її співвідношення із центральною владою держави розвивалася ще у середньовічній Європі. Й. Альтузіусом та його послідовниками розроблено федеральну теорію народного суверенітету, ним сформульовано принцип субсидіарності та інші. Союз індивідів, які добровільно об'єднались у сім'ї та корпорації, на його думку, утворює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій і міст – державу. Децентралізовані політичні одиниці повинні мати автономію щодо реалізації права й управління [361, с. 5-6].

З XVIII ст. у Франції проблеми місцевого самоврядування вивчали фізіократи, які приватну свободу людини вважали необхідною передумовою для розвитку самоврядування. Якщо Р.-Л. д'Аргенсон виступав за скасування станових привілеїв, щоб система міського самоврядування будувалася на виборній основі під наглядом інтенданта, призначеного королем, то згодом Д. де Немур запропонував у «Проекті муніципалітетів» (1775 р.) ієрархічну систему муніципалітетів (комуна-округ-провінція) у державі, виборних народних магістратів, в основі яких закладено принцип основних прав людини, громади.

Значна кількість існуючих тогочасних теорій і концепцій вплинули на поступальний процес розвитку основних теорій місцевого самоврядування, виникнення і функціонування територіальних спільнот. Це стосується теорії

природного права, утопічного соціалізму (Т. Мор, Ш. Фур'є, Р. Оуен, О. Сен-Симон, Ж.-Ж. Руссо). Так, Ш.Фур'є суспільний прогрес пов'язував з часом, коли основу суспільства складатимуть асоціації («фаланги») – автономні соціальні утворення, а центральна влада не має права втручатися у внутрішнє життя, опікувати їх тощо. Будуючи модель «нового морального світу», Р. Оуен вважав первинною одиницею майбутнього ладу самодостатню комуну, «селище спільності» [110; 190; 192]. За його ініціативою послідовниками було розроблено конституцію таких спільностей, згідно з якою передбачалось функціонування комун на основі колективної праці, громадської власності, рівності прав та обов'язків їх членів, виборності управлінських органів. Тоді органи самоврядування вже не вважались виключно органами держави, а насамперед громад, які були автономними відносно державної влади.

Дж. С. Міль розглядав місцеву (локальну) владу у якості виховного інструменту, який би гарантував, що об'єднання, колективи чи конкретна особа, крім своїх інтересів, визнавали справедливі та законні вимоги інших осіб, колективів і спільнот. Людина і громадянин, які беруть участь у виборах та управлінні, усвідомлюють їх результати, а через спільні інтереси місцевих об'єднань у кожному виборчому окрузі, місті чи регіоні повинні існувати власні парламенти, що вирішують справи місцевого значення.

Питання появи, видів, структури і функціонування місцевих громад, самоврядування громад як ідеальної форми державності набули обґрунтування в ідеях та концепціях Туре і Т. Джеферсона. Перший з них чітко вирізняв основні власні справи громади і справи держави, делеговані самоврядним органам тощо. Інший дослідник обґрунтував концепцію, за якою муніципалітети визначались четвертою владою, які контролюється законом і судом, не були підпорядковані урядові, його органам на місцях. Йдеться про своєрідні «республіки в мініатюрі» – територіальні громади, якими управляють муніципалітети.

Грунтовне вивчення наукових позицій стосовно походження і природи місцевого самоврядування і територіальних громад, їх взаємовідносин з державою, які сформувались на різних історичних періодах, дозволяє виокремити основні наукові теорії або концепції походження місцевого самоврядування і територіальних колективів, насамперед, територіальних громад.

Так, насамперед, відома теорія природних прав вільної громади, яку ще називають теорія вільної громади, виникла на початку XIX ст., засновуючись на ідеях і постулатах французького і бельгійського права. Її активно поширювали Г. Аренс, О. Гірке, Б. Констан де Ребек, О. Лаванд, Е. Мейєр, О. Ресслер, Туре, А де Токвіль й інші. Заснована дана теорія на ідеях природного права та поглядах Дж. Лока, відповідних наукових школах, які розглядали громаду як «природну» адміністративно-територіальну одиницю, яка історично передувала державі, має невідчужувані права самостійно вирішувати місцеві питання й управляти власними справами [111; 215; 325]. Прихильники і послідовники названої наукової теорії трактували місцеве самоврядування як автономну публічну владу територіальної громади стосовно державної влади, а держава є гарантом природних прав і свобод, зобов'язана поважати свободу громад, їх самоврядування [301]. Водночас ідеї невідчужуваності, недоторканності прав та інтересів громад дещо суперечливі, оскільки маються на увазі територіальні одиниці, створені державою.

Представники іншої – господарської (громадсько-господарської) теорії обґрунтувати статус громади як відмінного від держави утворення, суб'єкта права, акцентуючи на господарському характері діяльності муніципалітетів (О. Васильчиков, Р. Моль тощо). Передбачалось, що органи самоврядування самостійні в неpolітичній сфері, господарській і громадській діяльності, які не належать до сфери державних інтересів, у політичній сфері виступають як органи держави, що виконують її функції. Таким чином, роль держави полягала фактично у не втручанні у справи місцевого самоврядування,

забезпеченні співіснування на місцевому рівні його органів із загальнодержавними, зокрема, урядовими.

Багато українських і зарубіжних дослідників відстоювали позиції громадської (громадівської) теорії місцевого самоврядування. Йдеться про П. Корфа, М. Драгоманова, О. Лабанда, Є. Мейєра, О. Ресслера та інших, які розкривали соціальну природу і зміст місцевого самоврядування у наданні місцевим громадам, територіальним спільнотам права самостійно реалізувати свої громадські інтереси. Ключовим при цьому стало визнання їх свободи та права органів держави здійснювати керівництво виключно державними справами.

На наш погляд, положення вище наведених теорій є до певної міри взаємодоповнюючими, часом іноді кардинально протилежними, одні відстоюють розширення прав громади, інші переконані, що не всі громади є спроможними і здатні відстоювати інтереси місцевого населення, вирішувати питання місцевого значення.

До певної міри домінуючою виявилась господарська природа сутності та діяльності органів місцевого самоврядування в інтересах громади, недержавний характер таких органів тощо. Таким чином, близькість з положеннями теорії вільної громади, дозволило ототожнити фактично компетенцію та функції органів місцевого самоврядування з діяльністю і функціями громад як автономних самоврядних територіальних спільнот. Держава як інтегративне утворення (федерація) громад їх в принципі не створює, а лише визнає подальший розвиток непорушних прав громади, її власну компетенцію. Громада, її органи влади в особі місцевого самоврядування є незалежними та самостійними у своїй діяльності, діють на підставі закону. [64; 115; 192; 324].

Якщо аналізувати правові системи держав на предмет закріплення тієї чи іншої теорії або концепції місцевого самоврядування, обсягу повноважень і функціонування громади, то слід підкреслити, що громадівська (громадська)

теорія поширена у країнах англо-американської правової сім'ї. Водночас, одним з її спростувань вважається діяльність власне на основі із змісту законів держави, здійснення визначеної компетенції і функцій самоврядних органів вимагає застосування примусу, що є прерогативою держави. Домінуючими рисами даної теорії є:

визнання прав громади природними й невід'ємними,
визнання автономного статусу територіальної громади,
громадам передано виконання власних і делегованих повноважень,
вирішення питань місцевого значення і т.д.

Питання про первинність громади або держави, їх інтересів і справ, на наше переконання, є доволі дискусійним, оскільки громада з її повноваженнями, системою відповідних органів місцевого самоврядування не можуть існувати поза державою, без її законодавства та гарантій з боку держави. Такі чинники зумовили появу і розвиток державницької теорії місцевого самоврядування. Якщо співставляти її з ключовими позиціями громадівської теорії, то її прибічники переконували, що сутність і природа самоврядування і громади у підкоренні інтересам і завданням держави, а не у відокремленні від державного механізму.

Як і в попередні історичні часи, так і зараз, обсяг повноважень місцевих територіальних спільнот, їх органів влади визначає і регламентує держава. Також, зниження самодостатності та різноманітного потенціалу розвитку територіальних громад з-поміж іншого зумовило зростанням обсягу управлінських функцій держави. Загалом ми не поділяємо позицію, за якою місцеве самоврядування є формою місцевого державного управління, що немає особливих справ у віданні місцевих спільнот, вони є переважно загальнодержавними, органи місцевого самоврядування підпорядковані державі, можуть не завжди наділятися власною компетенцією, діють на основі принципу «дозволено лише те, що передбачене законом». [234; 235; 195; 171].

Як видається, концепти державницької теорії до певної міри нівелюють автономну природу територіальних громад, їх правовий статус, неподільність і повноту влади тощо. Разом з тим, на них заснована континентальна або романо-германська модель місцевого самоврядування, законодавство відповідних правових систем однойменної правової сім'ї (стосується більшості європейських країн, країн Латинської Америки, деяких штатів США, Близького Сходу, Африки).

Не можна не згадати деякі сучасні теорії та концепції територіальних громад. Зокрема, комунальний зміст діяльності територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування, пріоритет завдань забезпечення життєдіяльності жителів муніципального утворення заклали основу теорії соціального обслуговування. Представники даної теорії відзначають, що органи самоврядування – установи з обслуговування населення, задоволення приватних і публічних інтересів усіх прошарків суспільства [215; 65].

Як демонструють прихильники теорії дуалізму муніципального управління (муніципального дуалізму) органи місцевого самоврядування реалізують значну частину управлінських функцій, виходять за рамки місцевих інтересів і повинні стати інструментом державної адміністрації. Мається на увазі подвійна природа і характер муніципальної влади і муніципальної діяльності.

Як відомо, існує органічна теорія походження держави, так само і науковці згадують про органічну теорію територіальної громади. За її положеннями остання розглядається як низовий соціальний організм з публічно-правовими повноваженнями, які не делеговані державою, а належать їй за власним правом. Деякі вчені, визначаючи цю теорію як перехідний напрям до теорії державної, прирівнювали державу до живого організму, складного утворення [169; 116; 180].

Звісно, обмежені рамки нашого дослідження не дозволяють проаналізувати всі теорії та концепції місцевого самоврядування, територіальної громади. Відзначимо, що у період реформ організації влади виникали і реформістські муніципальні концепції (теорія муніципального соціалізму, політична теорія, концепція позаполітичного місцевого самоврядування, теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб та інші). Взагалі проведений аналіз демонструє, що місцеве самоврядування є результатом самообмеження держави, для органів територіальної громади характерне здійснення подвійних функцій – власне громадівських і функцій державного управління, залишаються органами територіальної громади.

Отже, множинність теорій і концепцій місцевого самоврядування, територіальних громад, організації влади на місцях засвідчує високий рівень демократизму, результат реформування організації та функціонування місцевої влади тощо.

Можна погодитись з О. Батановим, що політико-правові вчення про феномен місцевого самоврядування, сформульовані протягом століть вітчизняною і зарубіжною науковою думкою не втратили актуальності і зараз, а знання уявлень щодо природи місцевого самоврядування, взаємозв'язку держави та інститутів громадянського суспільства, необхідне для успішного вирішення проблем формування муніципальної влади в сучасній Україні [34-35].

Концепції та теорії місцевого самоврядування відіграють велику роль в удосконаленні чинного законодавства та правил юридичної техніки, будучи не стільки ідеальною моделлю юридичних явищ та процесів, скільки виконуючи функції систематизації права, його кодифікації, надання йому випереджаючого прогнозуючого характеру та активного начала. Усі вони є науковим відтворенням тих політичних, правових, соціологічних моделей, які їм передують та які вони покликані забезпечити.

Різноманітність концепцій (теорій) місцевого самоврядування зумовили появу різних підходів щодо визначення його сутності у сучасній науці. Комплексне визначення поняття самоврядування, що враховує більшість його ознак, передбачає заснування на саморегуляції різновиду соціального управління, в основу якого покладено спільне вирішення учасниками суспільних відносин їх справ, що поєднується з виконанням прийнятих рішень. Такі ознаки як самоорганізація та саморегуляція через системоутворюючу роль потребують деталізації, проєкціонування на основний первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальну громаду, її органи та форми діяльності.

У даному контексті знаходимо обґрунтування доцільності застосування таких категорій як «самоврядні об'єднання», «самоврядні інституції» [222, с. 130-135], визначення межі їх регулювання тощо.

Не цілком можна погодитись із представниками державницької теорії місцевого самоврядування стосовно підходів до розуміння природи і сутності, статусу територіальних громад. У наступному підрозділі дослідження нами буде детальніше висвітлено ці аспекти. Відзначимо, що певна спільність завдань місцевого самоврядування та держави призводить до збігу значного кола їх інтересів, проте суб'єкти місцевого самоврядування реалізують інтереси, відмінні від загальнодержавних, хоча й не суперечливі їм. Це насамперед стосується, на наше переконання, територіальних громад і водночас викликає ряд заперечень.

Так, ми не погоджуємось з цим, що в умовах активізації процесів децентралізації, здатність місцевих органів до інновацій, з розвитком урбанізації та ринкових відносин, місцеві співтовариства стають все більш залежними від загальнонаціональних і державних інтересів [337, с. 170]. Також не однозначною є позиція щодо доцільності розгляду територіальних громад та загалом системи місцевого і самоврядування компонентами

механізму держави, соціальне призначення якого полягає в реалізації завдань і функцій держави.

Деякі датські учені запевняють, що муніципалітети не є нерегульованою «державою в державі», а незалежними місцевими політичними одиницями, що вписуються в систему держави [201, с. 19]. Дослідники багатьох країн у даній сфері підтримують точку зору, за якою локальні (територіальні) громади з відповідними системами місцевого самоврядування є автономною сферою управління. Місцеве співтовариство має статус локальної (комунальної) публічної корпорації, посередницької між державним і приватним сектором [360, с. 12-14].

На переконання М. Корнієнка, небезпекою зведення самоврядування нанівець державною організацією у випадку заперечення громадсько-державної природи місцевого самоврядування: один соціальний елемент не може одночасно належати різним системам (територіальним колективам і державі, системі органів місцевого самоврядування і державному апарату) [129, с. 86-88]. Практика засвідчує, що врешті-решт він виявиться підпорядкованим одній із систем.

Більшість інститутів громадянського суспільства підкреслюють В. Нерсесянц, Є. Ковешніков, О. Батанов, формується і функціонує на засадах самоврядування й самоорганізації. А місцеве самоврядування як виразник волі громади слід розглядати як систему відносин, частину, поряд з такими інститутами як сім'я, громадські організації. Індивіди безпосередньо, через утворені ними органи вирішують питання своєї життєдіяльності, формують певні інститути для спільного задоволення своїх потреб та інтересів, створюють правила поведінки у формі соціальних, зокрема, правових норм, якими керуються у своїй діяльності.

Тому ми одностайні у тому, що людина і громадянин, реалізуючи свої права, здійснює місцеве самоврядування поряд з іншими жителями, а не

одноособово. Це право територіальної громади, а не окремої людини або громадянина, вирішувати питання місцевого значення.

Правові, економічні, політичні, соціальні, релігійні, культурні й інші відносини у громадянському суспільстві здійснюється за участю територіальної громади та її органів, що дає підстави для визначення місцевого самоврядування одним з основних інститутів громадянського суспільства. Виходячи з природного права громади, можна навести такі характеристики основних елементів місцевого самоврядування:

- 1) управління власними справами громад, відмінними від справ державного управління;
- 2) громади є суб'єктами належних їм прав, відособленими від держави юридичними особами, тому незаконне втручання держави у справи громади є порушенням її прав;
- 3) посадові особи врядування громад належать до органів не держави, а громад, суспільства [190-191, 195-196].

При цьому зустрічаються літературі деякі заперечення, оскільки не можна сільські та міські громади вважати єдиним суб'єктом самоврядування, більші територіальні й не територіальні союзи, структури регіонального рівня також підпадають під це поняття, а їх закріплення в системі влади традиційне для більшості країн [115]. А оскільки місцеве самоврядування здійснюється у державі, повноваження громади і відповідних органів передбачені у конституціях і законах, не може не мати певного «державницького» характеру.

Відносини держави і територіальної громади, органів державної влади й місцевого самоврядування повинні формуватися за принципом взаємодії і протидії. Внаслідок такого переплетіння інституцій, їх спільних дій зміцнюється нова системна якість, попереджуються порушення прав і свобод людини, інтересів суспільства. Спираючись на механізм суспільного саморегулювання, місцеве самоврядування, не порушуючи основ

конституційного ладу, є формою реалізації народного суверенітету й конституційним засобом обмеження державної влади [169; 172].

В останні роки зустрічаємо чимало публікацій, зокрема й монографій з проблем організації та діяльності територіальних громад, окремих аспектів загалом. Автори часто відстоюють різні теоретичні й ідеологічні позиції. Маються на увазі, насамперед, дослідження О. Батанова, М. Баймуратова, В. Демиденка, Н. Камінської, В. Кампа, В. Кравченка, М. Орзіха, В. Погорілка, О.Прієшкіної, М. Пухтинського, Г. 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 і завдань громад у суспільстві.

Характеризуючи територіальну громаду, переважна більшість політологів, соціологів і юристів сходиться на тому, що вона є необхідною демократичною противагою центральній владі, сприяє своєю легітимною діяльністю обмеженню можливостей свавілля з боку держави. Передача тих чи інших повноважень територіальним громадам дозволяє запобігти зайвій концентрації влади на центральному рівні, переобтяженню центрального апарату місцевими справами.

До недавнього часу таке поняття як територіальний колектив, не було предметом достатнього теоретико-правового дослідження. Серед переліку монографій, присвячених вивченню проблем та компетенцій колективів у широкому сенсі, дослідженню такого різновиду, як територіальний колектив, приділялося мало місця. Тим більше, територіальний колектив як самостійний тип соціальної спільноти не був чітко окреслений навіть у загальній типології і класифікації колективів, наведених у філософських працях. В окремих монографіях учених державознавців були спроби дослідити сутність територіальних об'єднань, але належної розробки вони не одержали.

Погоджуємось, що разом з тим у зарубіжній доктрині дослідженню місцевих співтовариств приділялася значна увага, що пояснювалося функціонуванням у європейських державах системи місцевого самоврядування і зростанням ролі локальної демократії в європейських інтеграційних процесах [7]

Дослідження сучасних демократичних процесів на регіональному та місцевому рівнях в західній науці відзначаються поширенням концепцій місцевої демократії (Local Democracy), доброго врядування (Good Governance), територіальної автономії (territorial autonomy), соціального простору (Space) як природно-соціокультурного феномену, субсидіарності (subsidiarity) тощо. У наукових роботах останніх десятиліть значна увага приділяється порівняльно-правовому аналізу тенденцій організації влади на місцях, реформуванню статусу територіальних колективів, їх залученню до процесів європейської інтеграції тощо.

Звісно, у вітчизняній науковій думці проблематика територіальних громад, підходи до їх вивчення формувались поступово. З огляду на те, що наука муніципального права з'явилась відносно недавно, наукові традиції лише формуються, витoki сучасних поглядів на дану проблематику сягають попередніх історичних етапів.

Відзначимо, що лише наприкінці радянської епохи починають з'являтися одинокі праці стосовно постановки питання про місцеве самоврядування сучасного зразка, її первинний суб'єкт, тобто територіальну громаду.

Наприклад, у професора В. Погорілка можна зустріти дослідження місцевих рад у 1980-х рр. («Місцеві ради у механізмі здійснення функцій Радянської загальнонародної держави», 1986 р., «Ради – органи справжнього народовладдя», у співавторстві, 1983 р.), а також у процесі становлення місцевого самоврядування в незалежній Україні виклав свої погляди як у доктринальній літературі, так само і у навчальній літературі [232-235]. Слід

зазначити, що у працях цього дослідника не розглядались питання щодо статусу територіальних громад, та щодо особливостей місцевого самоврядування у містах, інших одиниць, їх правосуб'єктності тощо.

Значну увагу привертають роботи з муніципально-правової проблематики професора О. Фрицького. Це пов'язано з тим фактом, що дослідник займався проблемами місцевого самоврядування і у радянські часи. У 1977 р. вийшла друком його монографія «Місцеві ради народних депутатів і управління». Його пропозиції та висновки щодо реформування місцевого самоврядування ґрунтуються не тільки на вагомому теоретичному базисі, але й на ґрунтовному урахуванню історичних традицій, радянських недоліків, прорахунків та досягнень, пов'язаних з багаторічними дослідженнями діяльності місцевих рад народних депутатів.

Згодом за часи незалежності України у наукових статтях і підручниках, навчальних та інших посібниках з конституційного права, муніципального права спостерігаємо узагальнення практики розбудови системи місцевого самоврядування в Україні, її територіальної основи, статусу дослідника не розглядались питання щодо статусу територіальної громади і т.д. [334].

Професор М. Орзіх присвятив низку праць наукового характеру проблемам становлення місцевого самоврядування в Україні. Він є автором статті «Гомруль» у Юридичній енциклопедії 1998 р. [88], аналітичної статті з критичним осмисленням національного муніципального досвіду та з пропозиціями щодо його вдосконалення «Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків», 2002 р., статті «Територіальна організація та територіальна дія держави», 2005 р. У 1996 р. у співавторстві з М. Баймуратовим була видана книга «Міжнародні стандарти місцевого управління», а у 2006 р. разом з А. Крусян – праця «Сучасний конституціоналізм в Україні. Вступ до українського конституційного права», значна частина якої присвячена проблемам місцевого самоврядування. У своїх роботах професор М. Орзіх послідовно відстоював необхідність зменшення

державного впливу на місцеве самоврядування, підвищення уваги до принципу гарантування місцевого самоврядування. Аналіз наукових праць М. Орзіха надає підстави зазначити, що він є прихильником громадської теорії місцевого самоврядування та наділення територіальних громад широкими повноваженнями, у т.ч. коли йдеться про статuti територіальних громад.

Саме згаданий учений одним з перших запропонував та обґрунтував концепцію правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування [210-211].

Не дивлячись на існування теоретичних праць, присвячених джерелам права, їх галузевої і міжгалузевої природи, вважаємо, що саме вчені конституціоналісти і муніципалісти найбільше уваги приділили розгляду питань, пов'язаних власне із статутами, статутним правом, статутною нормотворчістю і т.д. На жаль, така тенденція не є характерною для господарського права, військового права, інших підгалузей чи галузей права.

Після проголошення незалежності України також актуалізувалася дана проблематика у працях М. Баймуратова, О. Батанова, Н. Мішиної, В. Кравченка, Н. Камінської та ін.

Так, слід відзначити комплексну і системну увагу до проблем становлення і розвитку муніципального права України, правовим аспектам формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад, їх взаємодії з іншими інституціями громадянського суспільства і правової держави приділяє тривалий час В. Кравченко. [153-154].

Безумовний внесок іншого вченого конституціоналіста і муніципаліста О. Батанова. Його праці з порушеної нами проблематика, видається, є чи не найчисленніші. Йдеться про розкриття як теоретичних, так і практичних аспектів статутів, статутного права, муніципального права, муніципальної влади. Так, наприклад, відзначимо низку робіт, підготовлених О. Батановим: монографія «Конституційно-правовий статус територіальних громад в

Україні» (2003), «Муніципальне право України» (2009) величезну кількість наукових статей, підручників і навчальних посібників і т.і.

На наш погляд, однією з перших загальнотеоретичних праць стосовно територіальної громади, її суб'єктних характеристик у вітчизняній юридичній науці, безумовно, є дисертація Н. Альошиної на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Територіальна громада як суб'єкт права» за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень (Харків, 2014). Тут підкреслюється, що наукові позиції до визначення сутності територіальної громади можна поділити на три групи залежно від того, який основний критерій покладено до його змісту:

по-перше, це позиція, відповідно до якої, основним критерієм виділення територіальної громади є наявність соціальних зв'язків та усвідомлення психологічної єдності між членами територіальної громади;

за другим підходом, домінуючим критерієм виділення територіальної громади є територія проживання відповідної частини населення;

відповідно до третьої, найбільш поширеної позиції, територіальна громада розглядається як об'єднання жителів певної території з метою реалізації та захисту спільних інтересів [7].

В іншій дисертаційній роботі, уже це конституційно-правове дослідження С. Русанової на тему «Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект» (Харків, 2011) розкривається природа територіальної громади, її ознаки класифіковано на основні та додаткові. Зокрема, до основних ознак віднесено: територіальну спільність, постійне проживання, формування та функціонування в межах законодавства, наявність загальних інтересів у діяльності, автономію повноважень у вирішенні місцевих питань, психологічне усвідомлення мешканцями приналежності та членства у громаді й т. п. Додатковими ознаками територіальної громади названо: постійну працю, сплату комунальних податків, володіння нерухомим майном на території громади та ін. [297].

Згадана авторка відзначає, що визначення цього утворення повинне закріплюватися в основному локальному акті – статуті територіальної громади. Відсутність такого визначення у статутах муніципальних об'єднань негативно впливає на їх правовий статус, тому що громада – це багатоаспектне, полізмістовне явище, а тому саме ознаки роблять її основним невід'ємним суб'єктом місцевого самоврядування. Тому кожне муніципальне утворення повинне закріплювати свою суть у статутах, іншими словами – свою форму і зміст [297].

У дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право, муніципальне право Ю. Назарко на тему «Міське самоврядування в Україні» (Одеса, 2015) виявлено особливості міського самоврядування як складової публічної влади України, що детерміновані територією дії, об'єктом, суб'єктним складом, механізмом реалізації; охарактеризовано місце та роль міського самоврядування у структурі конституційно-правового статусу міста як необхідного та системоутворюючого елементу; визначено сутність міського самоврядування, що полягає у гармонійному поєднанні та взаємодії основних субстанціональних складових (населення, території міста, публічно-самоврядної влади в процесі реалізації суспільних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади та місцевого самоврядування та міжнародним співтовариством). Автор розкриває сутність міської громади як специфічного суб'єкта міського самоврядування, її системоутворюючих ознак та особливостей міської громади, які необхідно враховувати у процесі формування органів міського самоврядування, органів самоорганізації населення у місті. [202].

Водночас, у згаданій роботі чимало викладено дискусійних положень стосовно територіальних громад. Так, запропоновано внесення змін до чинних законів щодо міського самоврядування та доцільності прийняття в

імперативному порядку у кожному місті статуту територіальної громади. Цікаво яким мав би бути механізм реалізації таких пропозицій?

Прикметно, що згаданим відомим ученим О. Батановим підготовлено наукову школу, з-поміж здобутків якої доцільно виокремити, насамперед, дисертаційне дослідження І. Зайцевої на тему «Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні» (Маріуполь, 2013), а також серію інших наукових праць, зокрема, «Муніципальна статутна нормотворчість в Україні: теоретико-методологічні проблеми становлення та розвитку» (2013), «Реалізація статутного права в Сполучених Штатах Америки: досвід для України» (2010) та ін. [101].

У згаданій дисертації підкреслюється важлива роль актів статутної нормотворчості місцевого самоврядування у механізмі нормативно-правового регулювання суспільних відносин відіграють, виступаючи інструментом здійснення територіальними громадами їх функцій та повноважень. Здійснено порівняльний аналіз статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні у зарубіжних країнах, вказуючи на корелятивний зв'язок між сутністю, формою та роллю муніципального статутного регулювання та видом правової системи (сім'ї), до якої належить конкретна держава (англосаксонська, романо-германська, іберійська). Звісно, у різних країнах на стан статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні впливають державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади та місцевого самоврядування, ступінь децентралізації та деконцентрації публічно-владних повноважень, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» і «штучні», відмінності систем управління на місцевому рівні, етнонаціональні, духовно-культурні та історичні особливості і традиції тощо.

Таким чином, визначено муніципальне статутне право як комплексний міжгалузевий інститут, норми якого мають полівалентний характер, тому що суспільні відносини у територіальній громаді, які виникають у зв'язку з

розробкою, прийняттям, набуттям чинності і реалізацією положень статуту територіальної громади, регулюються нормами різних галузей права (конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, земельного і т. д.). Вони об'єднують норми не тільки муніципального права, але й інших галузей публічного та приватного права.

Комплексний характер муніципального статутного права обумовлений тим, що його норми регулюють або об'єктивно мають регулювати суспільні відносини всередині територіальної громади, які є предметом сумісного регулювання інших різних галузей права, насамперед, йдеться про муніципально-управлінські, муніципально-фінансові, муніципально-господарські, муніципально-земельні та інші відносини [101].

Розділяючи загалом запропоновані ідеї, до певної міри не погоджуємось з визначенням муніципального статутного права як комплексного міжгалузевого інституту. Все ж таки, може доцільніше його розглядати підгалуззю муніципального права.

Як переконує І. Зайцева, статутна нормотворчість у місцевому самоврядуванні – це визнана та гарантована державою діяльність територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо виявлення, ідентифікації, втілення інтересів територіальних громад, їх історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей та традицій шляхом прийняття, зміни або скасування статутів територіальних громад та інших, пов'язаних із ними актів місцевого самоврядування з питань місцевого значення в межах Конституції та законів України [101].

Попри це, у сучасній юридичній науці накопичена значна кількість публікацій щодо правової природи статутів територіальних громад, їх ознак, функціональної ролі, співвідношення з іншими нормативно-правовими актами у системі місцевого самоврядування тощо. Знання поглядів на локальну правотворчість та її завдання, принципи, стадії, функції вітчизняних та

зарубіжних державознавців, допомагає краще зрозуміти проблеми розвитку муніципального статутного права, з'ясувати місце та значення статутів територіальних громад у процесах муніципального будівництва на сучасному етапі, провести паралелі між діючими раніше актами місцевої влади та існуючими нині муніципально-правовими актами, розглянути зарубіжний досвід статутної правотворчості у місцевому самоврядуванні, а також визначити лінію прогресу у розвитку різних форм муніципально-правового регулювання суспільних відносин.

Відомий учений П. Любченко не лише вивчає та аналізує тенденції розвитку статутного права, а й брав участь у розробці статуту територіальної громади м. Харків, а також він є автором модельного статуту територіальної громади міста (з районним поділом) [169, с.181]. Є прихильницею розробки модельного статуту територіальної громади міста О. Мельничук [180, с. 156]. У своїх розробках фактично модельний статут територіальної громади міста запропонував Ю. Сурмін [319, с.24].

У літературі існує думка про те, що «бажано розробити кілька модельних статутів (наприклад, для різних за чисельністю населення населених пунктів), що дозволить максимально повно врахувати місцеві особливості при розробці статуту конкретної територіальної громади на основі того чи іншого модельного статуту» [319].

Б. Адамоков у роботі «Статути муніципальних утворень: проблеми правового регулювання і практика право реалізації (2013). висловив ідею щодо доцільності «складання модельних статутів не для муніципальних утворень різних видів, а для певних регіонів з урахуванням місцевих історичних традицій» [3, с. 121].

Отже. традиційно в цих роботах досліджується не тільки особливості джерел певних галузей права, зокрема, конституційного, муніципального тощо, але розглядаються дискусійні питання щодо загальнотеоретичного

визначення особливої природи статутів як джерел права, статутного права, статутної правотворчості.

Також згадаємо дисертаційні та інші роботи, підготовлені поза межами юридичної науки. Це наприклад, дисертації на здобуття наукового ступеня канд. наук з державного управління І. Шумляєвої на тему «Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект» (Дніпропетровськ, 2010) [361]; Т.Барановської на тему «Державна політика розвитку територіальних громад в Україні» (Харків, 2017). [24].

В іншій роботі також за спеціальністю державне управління – Д. Заяць на тему «Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні». Не дивлячись на те, що дана праця підготовлена не у юридичній науці, це, на нашу думку, демонструє міждисциплінарну і міжгалузову природу порушеної нами проблематики. [108]

З-поміж конституційно-правових досліджень відзначимо кандидатську роботу Н. Чудик на тему «Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні» на здобуття наукового ступеня юридичних наук (Київ, 2009) [343]. Також звернемо увагу на одне з останніх досліджень О. Чернеженко на тему «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні» (Київ, 2019). [339].

Значний внесок у вивчення проблематики місцевого самоврядування більшою мірою, а також і територіальних громад зробили інші відомі сучасні учені-конституціоналісти, представники науки теорії держави і права, історії держави і права тощо. Так, ґрунтовною історико-правовою працею є докторська дисертація П. Гураля на тему «Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження» (Львів, 2009) [67]. На її положеннях зупинимось у наступному підрозділі.

На наш погляд, варто зупинитись і на наукових здобутках, зокрема, В. Нестеровича. Йдеться про дослідження теоретичних, методологічних і галузових аспектів у даній сфері. Наприклад, серія наукових публікацій,

присвячених методології компаративного аналізу демократії участі на рівні місцевого самоврядування (2019), конституційно-правовим видам громадських обговорень (2018), принципам відкритості та прозорості у діяльності органів влади як важливої передумови для утвердження демократії участі (2016) тощо. [203-206].

На цій основі розвиваються погляди сучасних конституціоналістів та муніципалістів, з'являються в останні роки відповідні дослідження у галузевих науках, де розкриваються публічно-правові і приватно-правові аспекти функціонування територіальних громад у системі місцевого самоврядування.

Узагальнення доктринальних поглядів на проблематику територіальних громад і місцевого самоврядування, а також вивчення основ методології наукових досліджень дозволяє виокремити специфіку методологічних засад нашого дослідження.

По-перше, методологічну основу при дослідженні територіальних громад і місцевого самоврядування в цілому, доктринальних і нормативних джерел, у тому числі статутів як специфічного джерела муніципально-правового статусу територіальних громад, становлять діалектичний та діяльнісний підходи. Діалектичний підхід дозволяє розглянути еволюцію становлення і розвитку усієї системи місцевого самоврядування та її основного первинного суб'єкта – територіальної громади. У свою чергу, діяльнісний підхід дозволяє своєрідні підходи до трактування сутності територіальних громад і їх статусу, відповідних характеристик, результатів правотворчої і правозастосовної діяльності на внутрішньодержавному і міжнародному рівнях, яка є юридично та соціально значущою діяльністю.

По-друге, за допомогою системного і структурно-функціонального методів можна виявити основні властивості, структурні характеристики територіальних громад, особливості врегулювання і реалізації їх статусу у різних галузях публічного і приватного права, в правових системах держав англо-американської та романо-германської правових сімей.

По-третє, історичний та антропологічний, аксіологічний та феноменологічний, деякі інші методи дозволили розкрити соціально-правову природу, специфічні ознаки територіальних громад, їх статусу на різних етапах їх формування та функціонування, їх спрямованість на захист індивідуальних і колективних прав та інтересів членів територіальних громад, загальнодемократичних цінностей у цілому.

По-четверте, застосування загальнологічних методів (аналізу, синтезу, індукції, дедукції, узагальнення, абстрагування) дозволили виявити основні тенденції еволюції розвитку муніципально-правового статусу територіальних громад, статутної правотворчості. Застосовано низку спеціально-юридичних методів, зокрема, герменевтико-правовий метод, метод правової семіотики тощо.

Аналіз аксіологічних та онтологічних характеристик територіальних громад і статутного права свідчить, що найбільшою мірою їх ціннісний потенціал, локальної саморегуляції територіальних громад (аксіологічний аспект), її роль точки зору повсякденного соціального існування людини за місцем проживання (онтологічний аспект) розкривається у процесі нормативної фіксації, реалізації та захисту історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, різноманітних муніципальних традицій.

На думку І. Зайцевої, їх закріплення у статутах територіальних громад, громадських та інших організацій оптимально відображає функціональну роль і значення статутної правотворчості, вказує на інструментальну цінність муніципального правового регулювання, цивільно-правового регулювання, інших видів правового регулювання в цілому, демонструє синергетичний зв'язок цих особливостей і традицій з перспективами розвитку місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі, місті, розкриває їх значення як внутрішнього фактору самоідентифікації, саморозвитку й самоорганізації територіальних громад. [101].

Нарешті, визначальним та основоположним для досягнення мети і завдань цього дослідження є порівняльно-правовий або компаративістський метод. У результаті його застосування можливе вивчення територіальних громад, їх правового статусу загалом, муніципально-правового статусу, зокрема, у порівняльно-правовому контексті, що дозволить виявити спільні та відмінні особливості у приватно-правовому і публічно-правовому регулюванні, матеріальному і процесуальному праві, у континентальній та англо-американській, а також інших правових сім'ях.

Слід відмітити, що незважаючи на наявність у сучасній науці великого інтересу до проблематики локальної демократії, дослідження правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування є недостатнім, що безумовно негативно віддзеркалюється на нормативній регламентації статусу цих соціальних спільнот. На жаль, на сьогодні відсутні окремі дисертаційні роботи, присвячені власне муніципально-правовому статусу територіальних громад в Україні.

Доцільність теоретичного обґрунтування статусу територіальних громад визначається необхідністю мати науково-обґрунтовану систему знань про даний інститут конституційного та муніципального права, які дозволять вибудувати стабільну правову базу, на основі і в рамках якої повинна проводитися конкретизація їх правового становища.

1.2 Правова природа, види та утворення територіальних громад

У Конституції України від 1996 року закріплені положення, які безпосередньо стосуються територіальної громади та загалом системи місцевого самоврядування в Україні. Вони відповідають національним історичним традиціям, сучасним тенденціям державотворення і правотворення України (зокрема, ст. 140) [147].

Тобто, саме територіальній громаді належить право на здійснення місцевого самоврядування, передбачаючи самостійне вирішення нею питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Це конституційне положення, ґрунтуючись на самотутніх самоврядних традиціях українського народу та враховуючи демократичний досвід організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, вимагає формування та 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 та іншими ресурсами, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами.

Територіальна громада за своїм змістом виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Саме характеристика територіальних громад як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях, розмаїття форм безпосередньої та опосередкованої демократії в місцевому самоврядуванні, визнання провідної ролі територіальних громад у формуванні всієї системи органів публічної влади – від вищих до місцевих – дає змогу збагнути суть місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади. Адже місцеве самоврядування – це система організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, є сукупністю різноманітних інститутів. Дана сукупність функціонує як єдиний цілісний механізм, центральною, провідною ланкою якого є територіальна громада.

Якщо говорити про форму, то територіальна громада – це вид територіальної спільності, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців і т.д.) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (сіл, добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селищ, міст), які

постійно або переважно мешкають у їх межах, питання місцевого значення, реалізуючи власну правосуб'єктність тощо.

Визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні стало важливим кроком на шляху утвердження демократичної правової держави. Водночас Конституція України пішла дещо далі від європейської демократичної державно-правової традиції, згідно до якої в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. територіальна громада тлумачиться як право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ, діючи в межах закону та в інтересах місцевого населення [86]. На відміну від даної хартії, Конституція України на перше місце ставить не органи місцевого самоврядування, а територіальну громаду.

У даному випадку погоджуємось з М. Баймуратовим, що це свідчить, що наш Основний Закон регулює питання місцевого самоврядування, спираючись на концептуальні положення громадівської доктрини місцевого самоврядування [18].

Слід зазначити, що дефініція «територіальна громада» у вітчизняній науці постійно перебуває у динаміці. Це демонструє неоднотайність думок серед науковців щодо змістовних та сутнісних її характеристик. Прикметно, що за час конституювання інституту місцевого самоврядування законодавець оперував різними термінами: «територіальна самоорганізація громади», «громадяни, які проживають на території», «територіальний колектив громадян» тощо.

Очевидними є і те, що це поняття донедавна не використовувалося у жодній із суспільних наук. Незважаючи на те, що мало в кого викликає заперечення визначення територіальної громади суб'єктом місцевого самоврядування, законодавство багатьох країн світу, як не дивно, ігнорує це поняття. До того ж, визначення її як суб'єкта місцевого самоврядування в країнах розвинутої демократії взагалі відсутнє [72]. Відсутнє деталізоване таке

визначення і в законодавстві України, хоча саме поняття територіальної громади Конституція України наводить.

Взявши за основу соціальну парадигму розвитку і функціонування місцевого самоврядування в Україні, автор спирається на результати досліджень як вітчизняних вчених, так і зарубіжних. Так, на думку М. Орзіха, територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який має власні інтереси, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають, або працюють на даній території, або володіють нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори [211].

Інші вітчизняні дослідники цієї проблематики пропонують розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру [11]. Слушною видається думка О. Сушинського, який цілком справедливо наголошує, що найважливішим у розумінні сутності місцевого самоврядування, є не сама наявність у територіальній громаді права на самоврядування, а функціональне начало, реалізація цього права [320].

Дещо іншу позицію займає О. Батанов, який сконструював нову теоретичну модель територіальної громади – як складну «кумулятивну форму суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднаних різноплановими ознаками системного характеру. За такого підходу, на його думку, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [32].

На нашу думку, влучно сутність місцевого самоврядування розкриває А. Коваленко, зазначаючи, що воно є однією з форм суто громадської активності, що впливає з природного права громадян держави вирішувати на власний розсуд (але відповідно до закону) питання, які виникають в процесі

повсякденного управління територіальними справами без прямого втручання органів державної влади [131].

Можна зустріти твердження, що територіальна громада – це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. На наш погляд, це значно звужує конституційно закріплені положення з даної проблематики.

Територіальна громада тільки тоді стає самостійною сформованою одиницею громадянського суспільства, коли більшість її членів будуть ідентифікувати себе з нею, усвідомлюючи наявність спільних інтересів і беручи участь у їх реалізації. Процес становлення територіальної громади, демонструє перетворення ординарної сукупності індивідів на єдину спільноту.

Виходячи з вищенаведених визначень та підходів, вважаємо, що нині в юридичній науці сформувалися дві основні концепції розуміння природи і сутності територіальної громади як соціального явища в сучасних українських реаліях.

Перша концепція (О. Батанов, Ю. Волошин, С. Маліков та інші) має суто правовий зміст, де розглядається невід’ємне право територіальної громади на самостійне управління місцевими справами.

Друга концепція має політологічну природу, акцентуючи увагу на процесі реалізації самоврядними одиницями своїх інтересів. У більшості визначень місцевого самоврядування прихильники цієї концепції роблять наголос на слово «діяльність».

На нашу думку, сучасні українські реалії повинні заезпечувати зближення держави і суспільства, коли замість протистояння й захисту пріоритетом є взаємодія між ними. Це підстави для конституювання місцевого самоврядування як особливого інституту чи підсистеми публічної влади, що поєднує ознаки держави і громадянського суспільства. А це, у свою чергу, призводить до перегляду традиційних теорій публічного управління.

Зазначимо, що раніше вважалося, що публічне управління є досить потужним інструментом вирішення соціальних проблем, але останнім часом воно продемонструвало свою нездатність повною мірою задовольнити вимоги громадян і опинилося перед перспективою появи «кризи ідентичності». Внаслідок цього з'явилося досить багато теорій, які намагалися запропонувати альтернативу традиційному публічному управлінню, або за словами Е. Остром, «бюрократичній адміністрації» [379].

Як зазначає А. Мушкін, розуміння самоврядування в якості управління суспільством безпосередньо його членами є неточними, бо не зрозуміло: кому належить управління і хто його здійснює. Цей термін має орієнтуватися на характер органів управління як представників усього суспільства, яким доручається здійснення певних функцій, а також передбачає відображення потреб саморегуляції життєдіяльності цієї спільноти (територіальної громади), що створює для цього органи управління [197].

На відміну від інших структур громадянського суспільства, місцеве самоврядування, втілюється у публічних і приватно-правових відносинах, і не завжди характеризується однорідністю низкою таких атрибутів як свобода договору свобода асоціацій, формальна рівність сторін тощо [115].

Автор вважає, що дати чітке визначення дефініції «територіальна громада» досить проблематично. З одного боку, така гнучкість концепції, яку застосовують у різних сферах, допомагає пояснити її дедалі зростаючу популярність, а відповідно корисність у теоретичних дослідженнях. Зокрема, безліч визначень прагнуть радше вказати на відмінності, ніж на спільні риси.

Для визначення змісту цього поняття можна скористатися принципом від противного, тобто чим є територіальна громада. Слід зазначити, що соціально-правова структура такого багатоаспектного явища як територіальна громада зумовлює її визначення як складної форми суспільної організації на публічних засадах у межах певної території. Громада як базова ланка територіального

устрою є частиною території держави, що має чітко визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

На нашу думку, поширені у західній науці підходи дозволяють розглядати в якості об'єкта урядування не «людей», а «спільні проблеми», які потребують вирішення. Це дає відповідь на питання про форми влади, моделі відносин і права та обов'язки людей, які стикаються з типовими проблемами [382]. Крім того, за таких підходів до розуміння урядування місцеве самоврядування вже є механізмом не контролю за мешканцями, а соціальної координації для вирішення спільних проблем, з якими стикається не лише уряд, а й жителі даного регіону. Важлива теза, яка впливає із такого визначення, полягає у переоцінці ролі громадян, які розглядаються не як пасивні споживачі урядових послуг, а активні учасники урядування [115]. Також поступово відбувається парадигмальний зсув у системі управління, центральне місце у цьому переходить від держави до суспільства.

Отже, аналіз наукових джерел, свідчить, що зміст поняття «територіальна громада» залежить від того, до якої наукової школи належить дослідник. При цьому, поза увагою дослідників сьогодні не залишилися такі аспекти як психологічний, соціальний та політичний. Щодо останнього, то його ігнорування було цілком закономірним у рамках класичної школи з її чітким розмежуванням управлінських та політичних складових державного апарату. Поступово суперечливості ідеальних бюрократичних моделей та реальної управлінської практики стали настільки очевидними, що до концепції ефективності були включені нові аспекти управлінської діяльності.

Проте, незважаючи на переваги та історичне значення цієї парадигми, ми залишаємося на позиції, що феномен самоврядування у співвідношенні з різними формами реалізації публічної влади дозволяє комплексно визначити місцеве самоврядування як форму публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об'єднаних спільними інтересами завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер

життєдіяльності, що і відрізняє її від централізованої системи державної влади здатної забезпечити реалізацію інтересів такої спільноти [337].

Визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні стало важливим кроком на шляху утвердження демократичної правової держави. Територіальна громада виступає джерелом місцевої влади, основним суб'єктом місцевого самоврядування.

Вивчення наукових праць щодо природи і сутності, проблем життєдіяльності територіальних громад дає підставу стверджувати про те, що більшість учених визначають наявність чотирьох основних ознак територіальної громади:

- населення, тобто спільнота людей (історична, культурна, сусідська);
- місце (територія), простір у межах певних кордонів (географічних, адміністративних, економічних тощо);
- соціальна взаємодія (сусідські відносини, спільні правила і норми поведінки, суспільні послуги тощо);
- почуття спільноти (психологічна ідентифікація із спільнотою, спільність інтересів, почуття приналежності тощо).

Інші автори – Б. Біленчук, В.Кравченко, М.Підмогильний – до ознак територіальної громади відносять:

- населення, склад територіальних громад та критерії членства у них;
- місце (територія), простір у межах певних кордонів; соціальну взаємодію;
- економічну правосуб'єктність;
- наявність соціально обумовлених інтересів [41, с. 63-70].

На думку О. Мороз, ознаками територіальної громади є:

- спільна територія (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном);
- спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;
- соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів;

- психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;
- спільна комунальна власність;
- сплачування комунальних податків [188].

Відомий дослідник М. Баймуратов наводить такі ознаки територіальної громади:

- 1) територіальна – спільне проживання осіб (жителів), які входять у громаду на певній території;
- 2) інтегративна – територіальна громада на основі об'єднання всіх жителів, що проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави;
- 3) інтелектуальна – основою конституювання територіальної громади є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектру системних індивідуально-територіальних зв'язків, що виникають між ними;
- 4) майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності;
- 5) фіскальна – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [18].

Безумовно, такий підхід розкриває сутність і природу територіальної громади через науково-практичну оцінку моделі організації місцевого самоврядування, яка склалася в Україні на підставі Основного Закону (деякі з них уже знайшли закріплення в чинному законодавстві).

Водночас, узагальнюючи наведені вищі позиції, а також обґрунтовуючи їх положеннями чинного законодавства, можна виокремити основні властивості чи риси територіальної громади:

- а) інтеграційна (інтегративна). Територіальна громада виступає як сукупність фізичних осіб, при чому законодавче застосування узагальнюючого терміна «жителі» дає підстави включити до її складу не лише громадян

України, але й іноземних громадян і осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах тощо.

Вона виникає на основі об'єднання всіх жителів, які проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, котрі постійно проживають на певній території. Можливо включення в територіальну громаду біженців і переміщених осіб (за змістом положень ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.) [262];

б) територіальна – 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 України) [147].

Громада формується як сукупність тих осіб, що пов'язані з територією певного населеного пункту фактом постійного проживання. Відповідно до цього визначаються просторові межі функціонування громади та основні види територіальних громад:

територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл;

територіальна громада селища;

територіальна громада міста.

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) [262].

в) інтелектуально-комунікативна – в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра виникаючих між ними системних індивідуально-територіальних зв'язків (основний об'єкт діяльності територіальної громади – питання місцевого значення – ч. 1 ст. 140 Конституції України) [147].

У територіальних громадах існує система різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин, їхня дія призводить до утворення громадської інфраструктури громади. До неї можна віднести різноманітні організаційні форми та інститути, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів громади – громадські об'єднання, засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, підприємства, організації, суб'єкти підприємницької діяльності тощо;

г) функціонально-цільова. 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.

У межах даної риси іноді виокремлюють також майнову та фіскальну ознаки. Перша випливає з того, що територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належать рухоме і нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що знаходяться у власності відповідних територіальних громад – ч. 1 ст. 142 Конституції України). Водночас фіскальна ознака зумовлена тим, що члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України; ст. 4, 6, 15 Закону України «Про внесення змін у Закон України «Про систему оподаткування» від 18 лютого 1997 р., хоч він уже втратив чинність).

Звідси, на наш погляд, можна зробити висновок про потребу удосконалення на найближчу перспективу на рівні нормативної регламентації (конституційної чи законодавчої в цілому) згадані та інші основні ознаки територіальної громади.

Як зазначає Х. Патицька, територіальна громада – це природно сформована людська спільнота, членами якої є фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, переміщені особи та біженці), які проживають, працюють чи володіють нерухомим майном на спільній території, у межах одного або кількох населених пунктів з єдиним

адміністративним центром, характеризується сукупністю сталих зв'язків і спільних інтересів у питанні власного життєзабезпечення та є представником місцевої спільноти на політичній арені, є власником комунального майна на цій території та платником місцевих податків і зборів. [224, с. 323-325]

Досліджуючи погляди провідних науковців у питанні виділення основних ознак, які комплексно характеризують територіальну громаду, у підсумку варто виділити такі ознаки громади:

- територіальна – територіальна громада формується на певній території. Її членами є фізичні особи, які або проживають на цій території, або працюють, або володіють певним нерухомим майном;

- соціально-психологічна – територіальна громада існує за умови самоідентифікації кожного члена громади її частиною та усвідомлення спільності своїх інтересів. Громада – це передусім система постійних комунікативних зв'язків між членами спільноти;

- історично-культурна – громада існує та розвивається в часі, тому при обиранні наряду її розвитку необхідним є врахування історичних аспектів еволюції спільноти, її культурних і звичаєвих особливостей, які характеризуються впливом і на психологічний клімат у громаді, і на ендогенні зв'язки, притаманні спільноті;

- політична – територіальна громада є суб'єктом правовідносин і представником місцевої спільноти на політичній арені;

- економічна – місцева спільнота є власником комунального майна, розміщеного на її території, а її члени є платниками податкових платежів до місцевого бюджету. Громада функціонує для забезпечення її членів якісними громадськими послугами, може бути учасником виробничих процесів та є колективним споживачем;

- природна – територіальна громада формується та діє на основі самоорганізації, соціальної та економічної активності та потреби в постійному розвитку, застосовуючи принцип саморегулювання;

– організаційно-функціональна – територіальна громада – це система з горизонтальною організованістю політичних і соціальних мереж, яка діє спираючись передусім на демократичні принципи розвитку та за умови участі її членів у вирішенні питань свого життєзабезпечення з можливістю самоструктурування та утворення внутрішніх організаційних структур

Визнаючи прогресивний характер конституційної регламентації, О. Батанов підкреслює, що трактування терміну «територіальна громада» має дещо однобічний характер, так як робить акцент лише на її територіальну ознаку, що не відображає усього розмаїття даного соціального та правового явища. За такого спрощеного ставлення до територіальної громади втрачається соціально-правова сутність цього феномену, котрий містить в собі поняття населення як спільноти жителів (місцевої спільноти), що об'єднані спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням, спілкуванням [31, с. 30-32].

Територіальна громада – це сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста як самостійних населених пунктів, адміністративно-територіальних одиниць, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [147; 262]. Слід зазначити, що соціально-правова структура такого багатоаспектного явища включає громадян держави та іноземців, осіб без громадянства, які постійно проживають у селі, селищі, місті і користуються за конституцією такими ж правами і свободами, виконують такі ж обов'язки, як і громадяни держави, за винятками, встановленими законами.

Водночас, під територіальною громадою розуміють і територіальну основу місцевого самоврядування – село, селище і місто. Громада як базова ланка територіального устрою є частиною території держави, що має чітко визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування [39, с. 79-87].

Територіальна громада як нормативно-правова модель самоорганізації населення з управлінськими структурами, здатна реалізувати і захищати місцеві інтереси. 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.

У кожній державі є свої певні особливості щодо існування та створення органів місцевого самоврядування серед яких важливу роль відіграє місцева територіальна громада. Так, не зважаючи на існуючі розбіжності, можна виокремити певні тотожності, які мають певні переваги та недоліки.

Особливістю процесу утворення первинної ланки місцевого самоврядування є розв'язання багатьох проблем у теорії та практиці місцевого самоврядування нерозривно пов'язано з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем її проживання. Оскільки місцеве самоврядування виступає як вираження самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян на локальному рівні соціального управління, то його формування як цілісної системи в межах всього суспільства повинно відбуватися передусім на її низових щаблях, у первинних ланках.

У межах низових територіальних спільнот індивіди, групи, колективи, підприємства, установи, організації, їх діяльність і соціально-економічна інфраструктура в узагальненому вигляді об'єднуються в певних формах вираження чи своєрідних вимірах:

- 1) сутнісному (індивідуальні та колективні потреби, інтереси),
- 2) змістовному (функціонально-цільова активність та структурована корисна соціальна діяльність),
- 3) формальному та структурному (правові, інші соціальні локальні норми, структури управління тощо).

Необхідність дослідження *процесу утворення первинної ланки* потребує з'ясування сутності самого терміну «процес», який на відміну юриспруденції у різних розділах мовознавства й у термінознавстві позначають різні поняття позамовної дійсності. Тому треба чітко зазначати, у якому значенні вжито цей термін. У “Малій філологічній енциклопедії” О. Скопненка і Т. Цимбалюк наведено таке визначення: “поняття процесу охоплює різні значення: конкретну дію (сіяти, читати) і рух і переміщення в просторі (бігти, їхати) [175, с.3, с. 111].

Таким чином, в наведеному визначенні процес – це категорійна ознака, якою наділені всі дієслова. Це значення практично збігається з поняттям «процес», тобто із загальнофілософською категорією, що описує послідовне змінювання стану, змінення предметів і явищ позамовної дійсності, яке триває в часі. Отже, наведені у цитованому визначенні термін «процес» розглядається дія, що пов'язана зі змінюванням. У нашому випадку ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування» якраз визначає процес утворення первинної ланки територіальної громади, а саме чіткі послідовні дії та умови їх дотримання, які і є складовими елементами цього процесу.

Подібний процес щодо утворення первинної ланки місцевого самоврядування фіксуються у нормах більшості зарубіжних країн. Так, відповідно до Конституції Бельгії, питання комунального та провінційного значення вирішуються виключно комунальними та провінційними радами. Найменша одиниця місцевого управління – комуни. Вони більш значущі, ніж провінції, які мають також адміністративний характер. Відповідно до ст.4 Бельгійської Конституції від 7 лютого 1831 р. Бельгія складається з чотирьох лінгвістичних регіонів: регіон французької мови, регіон нідерландської мови, двомовний регіон Брюссель-столиця і регіон німецької мови. Кожна комуна Королівства є частиною одного з лінгвістичних регіонів [137].

Також хотілося б звернутися до досвіду Польщі, що входить до складу Європейського Союзу та межує з нашою державою. Керівництво заходами

щодо вирішення місцевих справ в адміністративно-територіальній системі Польщі має декілька аспектів. Одним з них є те, що основною адміністративною одиницею в Польщі є громада. Ці місцеві органи існують як у сільських районах, де вони називаються гмінами, так і в містах. У певних випадках гміни та міста утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування, чия юрисдикція поширюється як на міську, так і на сільську місцевість. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів. Виконавчим органом ради є колегія, що складається з мера, заступника мера і не більше як п'яти інших [146-184].

Цікавим виглядає процес утворення певної ланки місцевого управління в Люксембурзі. За чинною конституцією (прийнята в 1868 р.) Люксембург є конституційною монархією. Громади (а їх налічується понад сто, з середньою чисельністю населення в кожній 2905 чоловік) об'єднуються в 12 кантонів, які сформовані в три округу. У кожному з округів діє призначений з центру комісар округу, що є представником міністра внутрішніх справ [137-138]. Головною метою даного рівня управління є зв'язування воєдино первинної ланки місцевого управління в країні – громади.

Загалом можна відзначити, що утворення територіальних громад є самостійним процесом та супроводжується набуттям обов'язкових для громади ознак – самостійних органів, власності, бюджету тощо. Для надання легітимності територіальній громаді важливе значення відіграють Загальні збори громадян за місцем проживання

Важливим елементом процесу утворення територіальної громади є нормативна фіксація цього об'єднання, якими є статuti територіальних громад, рішення, прийняті на місцевих референдумах, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, договори про розмежування предметів відання місцевих рад та органів місцевої державної виконавчої влади тощо.

Чинне законодавство України не встановлює обов'язкових вимог щодо порядку формування територіальних громад, їх реєстрації, фіксованого членства і забороняє будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками.[169, с. 57]

Виходячи з положень нормативно-правового регулювання та набутої практики в Україні, утворення територіальних громад передбачає ряд умов так низку способів щодо досягнення цієї мети.

Так, утворення територіальних громад може відбуватися різними шляхами:

- добровільного об'єднання двох або більше територіальних громад у єдину громаду;
- розділення територіальної громади на дві або більше територіальних громад;
- виділення однієї територіальної громади з іншої;
- виділення територій з двох або більше територіальних громад з метою їх наступного об'єднання у єдину територіальну громаду;
- надання статусу територіальної громади поселенням, що виникли.

Перш за все, нова територіальна громада може з'явитися внаслідок добровільного об'єднання двох або більше територіальних громад в єдину громаду. На таку можливість вказує саме визначення інституту місцевого самоврядування в Конституції України, де під територіальною громадою розуміється, крім іншого, добровільне об'єднання мешканців кількох поселень. У цьому контексті слушною видається думка Ю. Панейка, що головним предметом науки про самоврядування є громада [222].

Первісним осередком місцевого самоврядування у зарубіжних країнах є, як правило, міські та сільські комуни, які можуть іменуватися по-різному. У

Данії, наприклад, вони іменуються муніципалітетами (комуни, громади). У деяких країнах утворюються невеликі самоврядні територіальні осередки, які не мають статусу муніципалітетів. Наприклад, в Іспанії нараховується більше 3670 місцевих громад, розмір яких менший від розміру комуни. Вони мають назви: хутір, посад, прихід (парафія) тощо [324].

Представницькі органи місцевого самоврядування, що утворені територіальними громадами зарубіжних країн (ради, зборів, асамблеї) на всіх рівнях політико-адміністративного поділу зазвичай обираються безпосередньо громадянами, які постійно проживають в даному муніципальному освіту. Наприклад, у Франції безпосередньо виборними є представницькі органи місцевого самоврядування територіальних колективів всіх трьох різновидів: в комунах це муніципальна рада, в департаментах – генеральна рада, у регіонах – регіональна рада [373; 375].

. Одним їх нечисленних винятків при цьому є Португалія. Згідно з Конституцією Португальської Республіки територія континентальної частини країни підрозділяється на парафії, муніципії та адміністративні області. У всіх цих одиницях є представницькі органи місцевого самоврядування – асамблеї. Але лише в парафіях (низових муніципальних одиницях) весь їхній склад є безпосередньо виборним (ст. 246). Склад же асамблей більш великих муніципальних утворень – муніципій і адміністративних областей – обирається прямими виборами лише не менше ніж наполовину. Інша частина муніципальної асамблеї складається з голів виконавчих органів парафій (джунт), а обласний асамблеї – з депутатів, обраних колегією вибірників, що складається з членів муніципальних асамблей, за пропорційною системою з використанням методу д'Ондта (ст. 251, 260) [138; 143].

Після Другої світової війни у деяких європейських державах (Великобританія, Німеччина, скандинавські країни) відбулися реформи місцевого самоврядування, що мали основним завданням укрупнення муніципалітетів. Так, у Данії перед реформою у 1970 р. було 1297 сільських і

88 міських муніципалітетів, а в ході реформи вони були перетворені у 275 великих муніципалітетів. При цьому, як свідчить зарубіжний досвід, питання зміни меж муніципалітетів, їх ліквідації, злиття повинні розв'язуватися законодавчим шляхом, з урахуванням думки населення відповідних територій. У зарубіжних країнах при визначенні розмірів територіальних громад зазвичай використовують встановлену мінімальну кількість населення [58, с. 43].

Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Опис структур самоврядування є нелегким завданням, оскільки комунальний устрій належить до компетенції 16 федеральних земель, а Конституція (федеральний рівень) обмежується тим, що вона гарантує право на місцеве самоврядування. При цьому організація державного управління в різних землях може мати дуже суттєві відмінності. Критеріями при визначенні територіальної основи комунального самоврядування є такі: кількість населення, структура розселення, традиції, особливості історичного, соціального розвитку міст тощо. Загалом у Німеччині налічується 439 районів, з них 323 райони та 116 міст земельного підпорядкування. Стосовно громад, то їх у Німеччині налічується 12 312, 16 % з них є самостійними громадами, а 77 % належать до двоступеневої спілки громад. Середня кількість мешканців у районах становить приблизно 250 000 чол., у містах земельного підпорядкування – 200 000 чол., а в громадах – 6 000 чоловік (суттєві відмінності залежно від землі, від 40 000 чол. у Північній Рейн-Вестфалії та 2 400 у Шлезвіг-Гольштайн) [190; 358].

Слід відзначити, що на конституційному рівні у Німеччині з 1949 року визнано місцеві громади як «територіальні корпорації».

У Франції вживається термін «комуна» у значенні територіальної громади. Так, характерною рисою французьких громад є їх кількість – всього їх у Франції на 2010 рік налічувалося 36 682. З яких більше 22 тисяч громад налічують менш ніж 1 000 мешканців [83].

У деяких країнах створюються невеликі самоврядні територіальні осередки, які не мають статусу муніципалітетів. Наприклад, в Іспанії налічується більше 3 670 місцевих громад, розмір яких менше розміру комуни (в Іспанії - 8082 комуни). Вони носять назви: хутір, прихід, посад і т.п. Дані утворення здійснюють децентралізоване управління розрізненими поселеннями. Ініціатива їх створення виходить від зацікавленого населення або від компетентного муніципалітету, думка якого в будь-якому випадку відповідно до законодавством повинно бути взято до уваги.

В Англії, в систему місцевого управління якої входять районні ради Лондона, ради міських округів і шести великих агломерацій (Манчестер, Західний Йоркшир тощо), Ради графств і окружні ради. Р.Дж. Беннет також підкреслює, що налічується більше 8 тис. парафіяльних рад, завдання яких входить представлення дрібних послуг на місцевому рівні [37, с 4-8].

Законодавство зарубіжних країн про територіальні громади і місцеве самоврядування не виключає можливості об'єднання громад (комун і т.д.) за таких обставин:

а) якщо не завдає шкоди функціям зацікавленого владного органу громад, коли йдеться про виконання доручених йому органом державного управління завдань. Так, в Австрії громади можуть вступати в угоду з метою створення міжгромадських об'єднань, якою від імені громад доручається виконання завдань, що входять в їх компетенцію. Ці угоди повинні бути схвалені наглядовим органом влади у вигляді постанови за умови, що угода відповідає закону;

б) створення об'єднання відповідає інтересам з точки зору доцільності, ефективності і рентабельності, коли громади здійснюють свою діяльність у сфері приватного права [192].

В Іспанії автономні області вправі створювати на своїй території комарки (надмуніципальні громади) або інші утворення, які об'єднують різні комуни, що мають спільні інтереси, які вимагають окремого управління. Створення комарки

може відбутися з ініціативи зацікавлених комун в тому випадку, коли дві п'ятих з них не проти цього і коли ці дві п'ятих представляють половину населення. Закони автономних областей встановлюють комаркальні територіальні округи, склад і функції їх органів управління, які повинні представляти муніципалітети, які об'єднуються в комарки. У Каталонії налічується 37 комарок [190; 324].

Особливої уваги заслуговує досвід США, в яких місцеве самоврядування, порядок утворення територіальних громад визначається широкою децентралізацією, тобто певною незалежністю муніципалітетів від уряду, і навіть штатів, також відсутності прямого підпорядкування державній владі. Конституція США не містить прямих положень щодо регулювання порядку утворення органів місцевого самоврядування, так як такі повноваження належать до компетенції штатів [142, с. 13-42].

Однак зазначена практика правового регулювання щодо утворення органів місцевого самоврядування, а також територіальних громад як первинного їх суб'єкта, є не характерною для України на відміну від федеративних держав, специфіка з унітарним устроєм держав дещо відрізняється. Так, наприклад така країна як Франція за формою територіального устрою є унітарною державою, а тому в ній органи самоврядування працюють чітко та злагоджено.

Порівняно з досвідом зарубіжних країн, в Україні цей процес дещо відрізняється, насамперед, системою правового регулювання, і процедурою утворення територіальних громад як самостійних територіальних одиниць, а також низкою інших факторів.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що процес утворення первинної ланки місцевого самоврядування – територіальної громади становить процес, який здійснюється на підставі Конституції України, а також законів та підзаконних актів з питань місцевого самоврядування.

Утворення територіальних громад передбачає багатоетапність тобто процес створення самостійних територіальних громад. На підставі викладених

положень розглянутих нормативно-правових актів України можна стверджувати, що появі територіальної громади передують процес її утворення який включає: проведення роз'яснювальної роботи серед населення щодо необхідності її створення; збір підписів; підготовка проекту статуту територіальної громади; проведення Зборів територіальної громади; повідомлення місцевих органів влади про створення територіальної громади; відкриття банківського рахунку та виготовлення печатки; повідомлення про власний банківський рахунок; формування реєстру членів територіальної громади.

Детальніше на аналізі відповідних нормативно-правових актів України та зарубіжних держав з питань здійснення повноважень стосовно утворення первинної ланки місцевого самоврядування – територіальної громади, визначення проблем такого нормативно-правового регулювання і шляхів їх вирішення зупинимось у наступних підрозділах роботи.

13. Становлення інституту територіальної громади в Україні та інших державах

Грунтовний аналіз різноманітних трактувань понять місцевого самоврядування і територіальної громади демонструє відмінні підходи до визначень їх природи і сутності. Важливо з'ясувати чи така ситуація існує виключно на сучасному етапі, чи характерна була і для попередніх етапів розвитку суспільства і держави.

Незначна кількість наявних досліджень з питань історичного розвитку територіальної громади в Україні та інших державах, особливо у юридичній науці, доповнюється певними науковими здобутками у цій сфері представників інших галузей науки, пам'ятками права тощо. Безумовно, зазвичай проблематика територіальної громади розглядається у контексті місцевого самоврядування, еволюційного розвитку місцевої публічної влади,

муніципалізму, становлення і розвитку демократії, громадянського суспільства і правової держави, процесів державотворення і правотворення на локальному, рідше регіональному рівнях.

Зокрема, в одному з навчальних посібників, а саме – «Основи демократії» за загальною редакцією Антоніни Колодій – підкреслюється, що ще за часів античності афінський стратег Перікл відзначав «ми називаємо себе демократією, оскільки наше управління перебуває в руках багатьох». Водночас, з-поміж сотні давньогрецьких полісів тогочасної демократії, описаних Арістотелем, найбільше збереглась лише одна «Афінська політія», проіснувавши до середини IV ст.. до н. е. [215, с. 22].

Той факт, що у центрі міста-держави розташовувалась площа – агора, де місцеві мешканці Афін здійснювали торгівлю, збирались для вирішення власних суспільних справ (на еклесію), вільні й рівноправні громадяни приймали рішення щодо найважливіших питань життя поліса, засвідчує тенденцію до самоорганізації жителів, місцевого і загальнодержавного врядування.

Як бачимо, у стародавні часи демократія – суспільне самокерування (самоврядування), що здійснювали рівноправні громадяни через безпосередню участь в обговоренні й вирішенні громадських справ шляхом вільного вибору (голосування) [215, с. 26].

На нашу думку, саме у ті часи закладено основи сучасної партисипативної демократії участі, що найбільш яскраво демонструється у формах і видах діяльності територіальних колективів, громад, спільнот.

Так само і на українських землях становлення інституту територіальної громади сягає давнини і пов'язано з розвитком демократичних засад різних форм державності, громадської активності тощо. Як підкреслюють дослідники, уже в Київській Русі віче – народні збори, основна форма життєдіяльності громади, що була складовою частиною давньоруського суспільства, мали широкі повноваження. Віче було однією з ранніх форм

противаги княжому правлінню, а самі рішення на вічах приймалися звичайною більшістю голосів, що свідчить про демократизм громади Київської Русі.

Базуючись на існуючих відомостях про становлення територіальних громад у даний історичний період, що містяться у літописах та деяких інших письмових пам'ятках права, багато істориків (М. Грушевський, М. Іванишев, М. Любавський та ін.), також зауважують, що територіальна громада в Україні, її традиції і звичаї зародились і формувалися досить тривалий час. Відзначимо, насамперед, що її першоосновою були роди і родини, сусідська, сільська й міська громади. З огляду на те, що фактично складно було на той час забезпечити могутню об'єднану владу на загальнодержавному рівні, реалізацію основних функцій державних утворень, названі громади намагались здійснювати, зокрема, правоохоронні функції від «лихих» людей у «формі гуртової солідарності й заснованої на ній кругової поруки й заступництва з метою боротьби зі злочинством і лихими людьми задля суду й покарання». Тобто, кругова відповідальність громади формувалася на гуртовій солідарності. Територіальна громада, з одного боку, в цей період була невеликою і відповідала за злочин, вчинений на її території, з другого боку, – це був союз вільних, її члени самі розпоряджалися собою і укладали між собою вільні угоди [67].

З прийняттям Руської Правди спостерігається упорядкування правового регулювання суспільних відносин. Вивчення її положень засвідчує виокремлення такого суб'єкта правовідносин як верв (громада). Так, стосовно неї передбачено відповідальність за злочинні дії, скоєні на території верви (громади), якщо не знайдено злочинця, або безпосередньо відповідатиме останній.

Територіальну основу сільської громади переважно складало сільські поселення (село, погост, сільце, двір, дім, деревня тощо). Тут мешкало населення, яке займалось землеробством, тваринництвом, ремеслами і

промислами. Членами територіальних громад найбільш поширених поселень – села – були смерди. Відповідно до історичних джерел погости були центральними поселеннями сільської округи, у громадах-вервах розташовувались ринок, церква, органи влади та управління громадою і т.д. У свою чергу, садиби феодалів, центри феодалських володінь йменувались як двір і дім, деревні були невеликими поселеннями, що утворили нащадки з великих сіл. Не всі з перелічених поселень були належним чином укріплені, а саме село, деревня і погост переважно не укріплювали, а такі поселення як дім і двір зазвичай ставали укріпленими фортецями або замками.

Матеріально-фінансову та економічну основу сільських територіальних громад Київської Русі складала, насамперед, колективна власність на землю, власність сімей на продукти своєї праці, приватна власність членів громади на землю. Остання поступово формувалася з общинної власності шляхом збільшення землі, вилучення з них певних ділянок.

Таким чином, сільська землеробська (сусідська великосімейна) громада виявилась перехідним типом громади, своєрідною зв'язною ланкою від первісного суспільства до класового суспільства.

Важливо також, поряд із сільськими громадами, проаналізувати діяльність міських і волосних територіальних громад та їх органів у період Київської Русі.

Як підкреслював М. Грушевський, «міське життя було тільки дальшим ступенем розвою сільського», а територіальні громади міст були більш складними і різноманітними. В історичних джерелах древньоруські городища-замки характеризуються такими ознаками: невеликі розміри укріплень, забудова жилих споруд вздовж валу, конструктивний зв'язок їх частин з оборонними спорудами, наявність сільської округи. Їх називали «города», «гради», але за розмірами оборонних конструкцій і забудови не відрізнялися від фортець. [66].

Найбільші за площею городища розташовувались у Середньому Подністров'ї, більшість з них це були сільські садиби-замки феодалів-землевласників, центри феодалних вотчин. За висновками дослідника історії територіальних громад П. Гураля, місто тісно було зв'язано з сільськогосподарською округою, залишаючись для неї господарським, адміністративно-політичним і культурним центром. Давньоруські міста мали виражений аграрний характер. Загалом становлення міських форм життя в Київській Русі відбувалося за трьома основними шляхами містоутворення: торговельно-ремісничим, общинно-феодалним і державним. Відбувалися вони одночасно, але не в однакових умовах розвитку і відігравали різну роль у соціально-економічній і політико-правовій історії давньоукраїнського міста. [67].

Для порівняння із чисельністю сучасних міст мегаполісів, у тогочасних великих містах проживало за різними підрахунками від 10 до 50 тисяч осіб, у середніх містах – 3–5 тисяч осіб, у малих містах – 1–2 тисячі осіб. Загальна кількість міського населення Київської Русі за період XII–XIII століть становила 510–520 тисяч осіб. [116; 296]. З-поміж найбільших міст-центрів, великих територіальних громад відзначають Київ, Галич, Чернігів, Володимир-Волинський та ін. Прикметно, що на території сучасної Західної України склад територіальних самоврядних громад за національно-етнічною ознакою був неоднорідним і серед їх членів були, окрім українців, також євреї, німці, болгари, вірмени, скандинави тощо.

З кінця XI ст. формувалися за зразком давньогрецьких українські міста-держави, міські волості. Даний процес був заснований на об'єднанні місцевих сил, супроводжуючись відповідними реформами організації влади та відповідного адміністративно-територіального устрою. Так, Київська Русь поступово розпалась на три великі волості: Київську, Переяславську і Чернігівську (Любеч, 1097 р.). З цього часу активізувався розвиток волостей, у середині них спостерігається поява міських центрів, які також прагнули

автономії відносно головного міста. Тому великі волості (міста-держави) почали включати дрібніші волості у складі великих міст.

Учені історики, представники науки історії держави та права, історії державного управління привертають іноді увагу до питань організації влади давньоруського і пізньоруського періодів. У даному контексті можна виокремити такі органи влади як віче і князь. Якщо перший орган є власне органом самоврядування у містах, то ми не погоджуємось з позицією деяких авторів у тому, що князь також відноситься до самоврядних органів. [67; 110]. Так, віче як найбільш поширена форма народного волевиявлення визначаються як загальні народні збори жителів міст Київській Русі для розгляду громадських справ. За своїм характером це орган прямого народовладдя, відомий з часів племінного устрою. [117, с. 32-33].

Поряд з владою князя і боярською радою, віче утворювались або скликались у великих містах і малих містах (пригородах). Повноваження вічевих зборів були доволі широкими: від обрання князя, його зняття; до обговорення і вирішення поточних питань місцевого управління. Загалом за допомогою вічевої демократії міським громадам у Київській Русі, на нашу думку, гарантувалась певна автономія в управлінні, незалежність від абсолютної князівської влади. Стосовно останньої, то князь все ж таки був наділений значним обсягом повноважень у всіх сферах життєдіяльності, мав можливість розпоряджатися своєю волостю, оголосити війну, укласти договори, приймати нормативні акти тощо. При цьому у цих питаннях участь громади була можливою, але не обов'язковою.

Згодом з розпадом Київської Русі територія Галицько-Волинської держави поділялася на невеликі округи (волості): Галицька, Перемишльська, Тереховлянська, Белзька, Ярославська, Сяноцька, Самбірська, Городоцька, Львівська, Жидачівська, Коломийська та ін. Устрій міст у Галицько-Волинському князівстві був такий самий, як і в інших землях Київської Русі – з перевагою боярсько-патриціанської верхівки, з розподілом на сотні і вулиці,

з вічем, на якому виступали рядові жителі. Слід відзначити, що деякі територіальні громади міст Галицько-Волинської держави вже з початку XIV ст. діяли, точніше сказати жили, за магдебургським правом.

Зі зміцненням Литовської держави у другій половині XIV ст. литовські князі практично не відрізнялися від місцевих князів і бояр, продовжувало існувати місцеве самоврядування, господарські установи, діяли місцеві звичаї.

Паралельно з новими адміністративно-територіальними утвореннями, існували деякі дрібні удільні князівства Чернігово-Сіверщини, а також відроджувалися великі, зокрема Київське і Волинське князівства. Зовсім інша ситуація була у Галичині, де відбулися докорінні зміни у державно-правовому становищі краю у перші десятиліття після її захоплення Польщею. У 1350–1358 рр. Галичина була перейменована у «Королівство Русь», а наприкінці XIV – на початку XV ст. в інтересах польських магнатів галицькі землі почали включатися до складу Королівства Польського. На наш погляд, загалом була ускладнена життєдіяльність територіальних громад, дещо погіршилось становище населення цих земель.

З підписанням Кревської унії (1385 р.), угоди про династичний союз між Великим князівством Литовським і Польщею, а згодом і Городельської унії, неминучими були реформи в організації центральної і місцевої влади. Загалом політична система Великого князівства Литовського і королівства Польського зміцнювала централізацію держави і як наслідок обмежувала повноваження громад та їх органів на українських землях.

Згодом виникає Магдебурзьке право (*Jus Theutonicum Magdeburgense*, *Sachsische Weichbild* або *Magdeburger Weibildrecht*), що зазвичай трактують як середньовічне міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні), створювали самоврядні органи. Започатковане привілеями 1188 р., отриманими німецьким містом Магдебургом від архієпископа – власника міста [61]. Переважна частина дослідників визнає, що управління або

врядування середньовічних міст на підставі магдебурзького права було першою історичною формою місцевого самоврядування.

Магдебурзьке право – це збірник законів, що з'явився наприкінці XIII ст. із «Саксонського Зерцала» і магдебурзького міського шеффенського права, за звичаєм і зразком міст римських там, де люди з'їжджалися на торги і ярмарки: це місце позначалося особливим знаком «Weichbild» [29; 35]. Спочатку вони підпорядковувались королівській владі, а згодом звільненням міст від неї, Weichbild стало означати магдебурзьке міське право. У пруських володіннях магдебурзьке право під назвою хелминського права перетворилось на основний закон країни і зберегло таку роль і значення до 17 ст. Його суть полягала у тому, що міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників, ін.) й місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі. До складу громади входили міщани, тобто жителі міста, але лише ті, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи княжому замкові [63; 115]. Водночас ієрархія групових, станових та індивідуальних статусів визначає усе правове життя суспільства, становище і вагомість кожної соціальної групи, територіального колективу чи конкретної особи.

Магдебурзьке право поширилось на Польщу і було відоме під різними назвами, що стали зразками для інших магдебургій (наприклад, Хелм – хелмське право тощо). Звідси німецьке право поширилося на Литву і Русь. У Галичині таке право вперше з'являється ще при руських князях, а за час польського панування набуло характеру приватного привілею, даного німецьким мешканцям міста. Після унії Литви з Польщею 1386 р. німецьке право інтенсивно поширювалось у литовсько-руських містах, польський уряд надавав містам, міським територіальним громадам привілеї. [116; 122].

Український народ ще з тих часів намагався інтегруватись до європейської спільноти. А прагматизм і універсальність магдебурзького права та духовна спорідненість з європейською культурою об'єктивно зумовили його

поширення в Україні у всіх сферах суспільного життя. Його проникнення в управління місцевими справами відбувалося паралельно зі збереженням старого українського звичаєвого права. Польські та німецькі впливи поширювались на наших землях і в XV ст. домінують у Великому Князівстві Литовському. Це підтверджує надання українським містам магдебурзького права, в окремих випадках дещо в обмеженому обсязі.

Слід підкреслити, що першим з українських міст, яке набуло магдебурзького права, – Новий Санч на Лемківщині 1299 р. У 1339 р. галицький князь Юрій-Болеслав подарував місту Сянок привілей на магдебурзьке право, а з переходом під польське правління майже всі галицько-руські міста отримали від королів привілей на магдебурзьке право: Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Стрий і Володимир-Волинський (1431 р.), Луцьк (1432 р.), Снятин (1442 р.), Мукачево (1445 р.), Рівне (1493 р.), Київ (1494 р.), Дубно (1507 р.), Острог (1528 р.), Любомиль (1541 р.), Тернопіль (1548 р.), Корсунь (1584 р.), Переяслав (1585 р.), Біла Церква (1588 р.), Чигирин (1592 р.), Канів (1600 р.), Богуслав (1620 р.), Чернігів (1623 р.), Вінниця (1640 р.) і т. д. [61; 63; 115; 130]. Не дивлячись на такий вектор європеїзації місцевого самоврядування в Україні, після Переяславської ради 1654 р., тут поширилися русифікаторські процеси.

Становище територіальної громади еволюціонувало, відображаючись в організації владних відносин на місцевому рівні. Очолювали громади сільські старости, які, як засвідчують документи, іменувалися старцями, отаманами, війтами і тивунами, інколи десятниками. В окремих документах старці згадуються в значенні старійшин, найбільш авторитетних членів громади. У досліджуваній період старці в основному очолювали волосні громади. Як очільники села, старці документально зафіксовані в громадах сіл Волині, Київщини, Галичини. Тивуни на чолі сільських громад в основному зустрічалися на Волині. Зокрема, в Луцькому повіті документально зафіксовані «тивон служебный» с. Забороль (1545 р.), «Грицко тивон»

с. Смолеговичі (1553 р.) і «Максим Кочанович тивон» с. Головиня (1571 р.). Інститут тивунства існував і в Галичині, зокрема у Дрогобицькому, Самбірському, Перемишлянському, Замківському, Сяноцькому, Грубешівському, Белзькому, Сокальському, Любачівському, Кам'янецькому та Львівському старостах XVI ст. Є згадки про отаманів із XIV ст. (у Повісті про Поділля, 30-ті роки XV ст.). [67].

Глав територіальних громад обирали щорічно члени цих громад на загальних зборах. Однак з кінця XV ст. на зміну демократичному інституту виборів сільських старост поступово прийшло призначення їх великокнязівським представником або власником села. Відповідно до «Устава на волоки» 1557 р., позбавити вйта його посади могли лише великокнязівські ревізори.

Основною формою роботи територіальних громад, органів самоврядування визначались збори громадян або віча – збиралася як на українських землях Великого князівства Литовського, так і Польського королівства. Громада у такий спосіб розглядала велику кількість питань місцевого життя, здійснювала функцію судочинства. На жаль, поступово обсяг повноважень і компетенції віча звужувались через стан кріпацтва селян, позбавлення самостійного статусу місцевих громад. Особливо сільські громади стали підпорядковуватись своєму сюзерену і обмежувались їх організаційні форми і методи роботи за умов феодального землеволодіння, повноцінне управління здійснювалось феодалами, які перебували між державою і громадою. Зводилася до мінімуму роль громади у суспільному житті, її повноваження обмежувалася державними органами.

Слід згадати про прийняття на той час перших кодифікованих законодавчих актів – Литовських Статутів протягом XVI ст., «Устава на волоки Господаря его милости во всем великом княженем» 1557 р. тощо.

Як бачимо, українськими містами було запозичено фактично нові правила, привілеї, однак вони пристосовувались певною мірою до місцевих

звичаїв, традицій, національного законодавства. Через це у різних містах організація і функціонування територіальних громад, їх органів самоврядування частково відрізнялись. У цілому надання магдебурзького права підвищувало їх добробут і можливості, сприяло досягненню європейського рівня правового, економічного і соціального розвитку, співробітництву міст, їх територіальних громад та відповідних органів влади.

Місто таким чином звільнялося від влади воєвод, панів, старостів, підсудків, намісників та інших управителів, а міщани набули права на вільну торгівлю, значну площу землі навколо міста, право на користування хазяйськими лісовими масивами і водами (для випасу тварин, користування деревом для будівництва й опалення, полювання і рибної ловлі). Міста з магдебурзьким правом, розташовані на торгових шляхах, будували для іноземних купців «гостинні двори». Обов'язки ж «вільних» міст були невеликими, що фактично зводилися до сплати мита у державну скарбницю (магістрат розподіляв його на всіх міщан), у тому числі і незвичні податки на військові потреби. Тобто, міщани таких міст були привілейованим соціальним прошарком населення. [61; 115-116].

Найвища посадова особа міста – вїйт переважно призначалася королем і з-поміж міст України, наділених магдебурзьким правом, практично виключно мешканці міста Києва самотійно його обирали. На нього було покладено здійснення поліцейських, представницьких функцій, а на бурмистра – повноваження стосовно контролю за діяльністю комунальних служб, міських витрат, охороною громадського порядку і т.д. Статути міст передбачали суворі покарання за порушення норм магдебурзького права, які стосувались зазіхань на життя, честь і гідність вищих посадових осіб.

Не лише міста, а іноді і села наділялись привілеями за магдебурзьким правом. Сільські поселення в обмеженій формі здійснювали місцеве самоврядування, базуючись на засадах німецького права, місцевих звичаїв тощо. З часом з'являється глава села солтис з адміністративними,

поліцейськими, судовими функціями. Спадковий характер солтиства підтверджувався наявними привілеями.

В окремих галицьких селах місцеве управління здійснювалось за волоським правом, запозиченим з Молдавії та Угорщини, походило з німецького права. При цьому характерне було його пристосування до місцевого життя, зокрема в частині земельних і податкових справ. Тим самим, на нашу думку, формувалась своєрідна правова модель місцевого (точніше сільського) самоврядування, на противагу аналогічній німецькій моделі, де існували певні конфесійні обмеження при здійсненні місцевого управління.

Відзначимо, що учені неоднозначно висловлюються про значення тогочасного магдебурзького права, є як противники, так і прихильники наслідків його запровадження для українських міст, іноді й інших поселень. Так, А. Кистяківський визнавав застосування судами ручних книг «Магдебурзьке право», складених польськими юристами, але підкреслював, що це право зазнало впливу місцевих юридичних звичаїв і поглядів, що нерідко діяли поряд з ним і його замінювали [127].

Як відомо, козацький національно-визвольний рух призвів до створення на українських землях нового державного утворення – Козацько-Гетьманської держави. У цей період місцеве самоврядування і розвиток територіальних громад зазнали суттєвих змін. У містах з магдебурзьким правом самоврядування було збережено і це надавало їм незалежність від козацької адміністрації, не зазнаючи культурних і конфесійних утисків. Управлінські функції стосовно справ міст Лівобережжя належали управі (раді), до складу якої у тому числі входила ратуша, очолювана городовим або козацьким отаманом.

Поряд з козацькою радою, ключовими елементами Запорізької Січі як самоврядної системи був курінно-кошовий устрій. Крім загальних військових рад у запорізьких козаків були ще ради куренів, які називалися «сходками». Вони проводились також у паланках за участю одружених козаків, які жили

переважно господарськими інтересами далеко від Січі у селах, слободах і зимівниках. Особливості територіальних громад за часів Запорізької Січі передбачали інститут старійшин («батьки», «сивоусі діди»), різний правовий статус січових козаків і козаків-зимівників (сиднів або гніздюків). [67].

Аналіз завдань та організації роботи місцевих органів влади – полкових рад і полкових старшин, сотенних рад і сотенних старшин демонструє підвищення значення козацької старшини у вирішенні питань місцевого значення, поступову втрату демократичних форм управління, посиленням втручання адміністрації у громадські справи. Незворотність негативних процесів забезпечується посиленням втручання царської влади, однієї з ознак якого є перехід від виборності місцевої влади до її призначення.

В універсалах Богдана Хмельницького підкреслювалось значення і роль міст, визначався характер відносин між міськими і сільськими громадами та полковою і сотенною владою. Визнавалися магдебургії міст, захист міщан від сваволі влади чи додаткових повинностей. Проте надалі козацька старшина намагалася обмежити самоврядування міських і сільських громад, а їх роль і значення залежали від полково-сотенної влади. Практично усі міста Гетьманщини, за винятком м.Києва, були містами так званого неповного магдебурзького права, оскільки не існувало поділу між органами місцевого самоврядування, що виконували адміністративні і судові функції.

Згодом за Кодексом «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року регламентовані важливі функції міської громади та її виконавчих органів. На міську владу покладалось, насамперед, здійснення судочинства і цим «ссори, распри и драки, которые народ приводят озлобленим, усмирять»; стежити за справністю мостів на головних вулицях і при в'їзді до міста і виїзді з нього [110]. До сфер діяльності магістрату та ратуші належали також нагляд за санітарним станом міста, за торгівлею, зокрема контроль за цінами, які мали бути «пропорцияльные» і «не излишние». У свою чергу, серед обов'язків міської влади – складання, «смотря по урожаю и времени»,

“правдивых” цін, нагляд за мірами, якими мірялися хліб і зерно, терезами, на яких зважували товари, за мірою довжини – ліктями, котрими мірявся крам. Стосовно забезпечення порядку в місті як функції міської влади, то заборонялися кулачні бої, вечорниці, «п’янственные шуми», «кулачные огни» тощо. З допомогою городничих і сторожів шукали «бродяг» та жебраків і тих, хто не мав письмових документів, брали «на караул», тобто ув’язнювали. [49; 65; 67; 110; 116].

Відмінності у видах і статусі міських посадовців, їх кількості та повноваженнях засвідчують специфіку здійснення самоврядування окремих міст Гетьманщини. Водночас зростання селянського та козацького землеволодіння, достатньо вільний перехід із однієї верстви населення в іншу зміцнили сільські громади, підвищували роль сільського самоврядування. Козаків у кожному селі очолював сільський отаман. На чолі селянської громади стояв вїйт. Сільська громада та її уряд розглядали і вирішували різні, переважно незначні справи. Йдеться про розв’язання конфліктів стосовно розподілу землі, продажу, купівлі або спадкування майна, образи честі тощо. Підвищувалась роль сільських громад у справі освіти своїх жителів. Майже в кожному селі була школа, де навчалися грамоти діти козаків і селян. Відтак сільська громада була не тільки об’єднанням спільних територіальних і економічних інтересів, але й осередком духовного життя.

Новим явищем для історії територіальних громад і самоврядування в Україні стало утворення так званих вільних сіл, які становили державну феодалну власність. Ці села не належали окремим феодалам, а підлягали військовому скарбу. За часів Гетьманщини також були села, які безпосередньо належали містам. [67].

Після підписання Українсько-московського договору 1654 р. поступово ліквідуються українські форми місцевого самоврядування, створюються станові органи місцевого самоврядування – міські думи за російським зразком. У Конституції П. Орлика 1710 р. підтверджувалося станове самоврядування,

зроблено намір захистити його від свавілля урядовців, закласти основи сучасного самоврядування. Проте, як відомо, її положення не були реалізовані.

Певні зрушення у досліджуваній сфері зумовлені революціями, починаючи з 1848 р. Відповідно до конституції Австрійській монархії 1849 р., тимчасових законів проголошено, що вільна громада є основою вільної держави. І хоча цей закон мав переважно декларативний і загальний характер, не міг бути реалізованим, однак він все ж таки відіграв позитивну роль для розвитку громад. На його основі 1862 р. прийнято імперський закон про основні засади устрою громад. Згідно з його положеннями у всіх коронних землях, в тому числі в Буковині (1863 р.) і Галичині (1866 р.) були прийняті закони про громади, які врахували основні положення місцевого звичаєвого права і в умовах Австрійської конституційної монархії слугували зміцненню громад і громадського правового порядку.

Разом з тим, наступний період до поч. XX ст. характеризується становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування. Запроваджуються з 1838 р. для державних і вільних селян сільські товариства, що збігались із сільською громадою, мали корпоративну власність, якою розпоряджались обрані сільський схід, сільський голова та призначений сільський писар.

Після земської реформи 1864 р. регіональне самоврядування на загальноімперських засадах передбачало губернські земські збори, що формувались за куріальною системою, обирали земську управу та губернатора. Подібним чином було організоване місцеве самоврядування і в повітах. За Міським положенням 1870 р. реформа місцевого управління проводилась на розсуд міністра внутрішніх справ з урахуванням місцевих особливостей, за принципом відділення розпорядчої влади від виконавчої, які надавалися думі й управі. Виборці не мали права давати гласним (групам, партіям) інструкцій, але багатонаціональний склад міст, ворогуючі групи виборців призвели до міської контрреформи 1892 р. Колегіальне вирішення

міських справ нерідко було лише формальністю, а самоврядування перетворювалося у «фікцію». [115].

Отже, організацію місцевого самоврядування і статус територіальних громад у період Козацько-Гетьманської держави можна охарактеризувати як своєрідні. Це пояснюється, насамперед, виникненням такого феномену як козацьке самоврядування, заснованому на звичаєвому праві, самоврядної культури козацької громади тощо. Аналогічний відповідний досвід навряд чи присутній в інших суспільства і державах.

Окрему сторінку в історії розвитку місцевого (регіонального) самоврядування складають спроби побудувати його систему на поч. ХХ ст. незалежними українськими урядами (Генеральним Секретаріатом, Гетьманатом, Директорією), і тому саме з цього періоду розпочинається відлік процесу його українізації. Так, за ініціативою Центральної Ради проводились губернські та повітові національні з'їзди, запроваджувались Ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, комісари (згодом старости) [144-145]. За часів Української Держави гетьмана П. Скоропадського розбудовувалась «сильна» місцева адміністрація, але активність місцевого населення проявлялась шляхом створення організацій, які захищали права міських дум – «Спілки міст північної України», «Ради представників великих міст України».

Директорія як правонаступниця УНР у «тимчасовій Конституції УНР», Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» визначила модель місцевого самоврядування на основі співпраці комісарів, місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників [116]. З утворенням Західноукраїнської народної республіки 1918 р. місцеве самоврядування почало займати достойне місце в системі органів управління. Так, до 1939 р. в Східній Галичині воно здійснювалось за австрійською системою, на Волині – за моделлю російської земської реформи 1864 р., на Буковині до 1940 р. панувала румунська система місцевого самоврядування, а на Закарпатті у

1920-1938 рр. у межах Чехословаччини проголошена крайова автономія, яка повинна гарантувати б йому власну систему місцевого самоврядування [63].

Досить специфічним, на наш погляд, є радянський період розвитку місцевого самоврядування. Тогочасні ради, хоча і були виборними, але не повноцінними представницькими органами влади, засновані та функціонували за принципами демократичного централізму в системі органів державної влади. Виходячи з пріоритетності системи рад, визначалась їх компетенція, що включала:

- запровадження в життя всіх постанов вищих органів влади;
- розвиток територій у господарському і культурному аспектах;
- керівництво всіма підпорядкованими їм органами державного управління;
- вирішення інших питань місцевого значення [154].

Як бачимо, фактично не згадуються територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування сучасного європейського зразка. Тобто відповідно не врегульовано було і їх правовий статус.

Сучасна історія територіальних громад і загалом системи місцевого самоврядування в Україні починається з прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 1990 р. Це були фактично спроби трансформації місцевих рад всіх територіальних рівнів єдиної системи органів державної влади в органи місцевого самоврядування. Наступні поолітико-правові та інші реформи зумовили відхід від дуалізму та впровадження інститутів місцевого і регіонального самоврядування, розвиток системи місцевого самоврядування, заснованої на загальновизнаних міжнародних стандартах.

З проголошенням незалежності України у 1991 році демократичні принципи життєдіяльності громад почали відроджуватись, була ліквідована радянська система місцевих органів влади, відновлена поступово система місцевого самоврядування, а територіальна громада на конституційному рівні закріплена як основа місцевого самоврядування.

Фактично, частково з радянського періоду державотворення, частково з перших років існування молодій незалежній Українській державі і до сьогодні маємо багато проблем у сфері місцевого самоврядування. Вони пов'язані з невизначеністю статусу первинного суб'єкта місцевого самоврядування, з недосконалою адміністративно-територіальною організацією держави тощо.

Отже, зі зміною державно-політичних режимів, систем організації публічної влади на всіх рівнях у різні історичні періоди змінювалась і природа інститутів місцевого (регіонального) самоврядування, основного первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади. Безумовно, визначальними є значення і сутність, регламентація і реалізація її правового статусу в умовах розбудови сучасної системи місцевого самоврядування, на шляху здійснення демократичних реформ та європейської інтеграції України. Саме їх ми проаналізуємо у наступних розділах дисертації.

Висновки до розділу 1

На відміну від зарубіжної наукової літератури, представники вітчизняної науки рідше на попередніх історичних етапах вдавались до дослідження територіальних громад, їх правового статусу. Так, у зарубіжній соціологічній і правовій доктрині територіальні об'єднання чи місцеві співтовариства становлять об'єкт вивчення, поряд із зростанням уваги до локальної демократії, регіоналізму в Європі, впровадженням нових сервісних функцій органів публічної влади тощо. Не дивлячись на давні традиції європейського муніципалізму, не відзначається повсюдне виокремлення такого інституту як муніципально-правовий статус територіальних громад.

Виходячи з комплексного характеру дослідження, різноманітною є його методологічна основа, заснована на загальнонаукових і спеціально-наукових методах, насамперед, на порівняльно-правовому або компаративному методі вивчення муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні та зарубіжних державах.

Становлення територіальних громад в системі публічної влади в Україні, так само як і в ряді більшості демократичних держав, обумовлено необхідністю побудови ефективної моделі організації влади, системи місцевого самоврядування. Визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні стало важливим кроком на шляху утвердження демократичної правової держави. Вона виступає джерелом місцевої влади, основним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень.

Багатоаспектними є підходи до розуміння сутності поняття територіальної громади та її найменувань (община, комуна, місцевий колектив, територіальна спільнота, об'єднання мешканців тощо). Це склалось історично, з огляду на місцеві і культурні традиції, законодавчу основу тієї чи іншої держави або її частини; релігійні та лінгвістичні або інші особливості певних територій. Територіальна громада є заснованим відповідно до законодавства України соціально-територіальним об'єднанням жителів, які постійно проживають на території села, селища, міста або мають спільні інтереси, психологічно усвідомлюють свою приналежність до громади, наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення. Це складна форма суспільної організації, територіальна основа місцевого самоврядування – село, селище і місто або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Громада як територіальна одиниця, базова ланка територіального устрою становить частину території держави, що має визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Виокремлено такі основні ознаки територіальної громади: населення тобто спільнота людей (історична, культурна, сусідська); територія, простір у межах певних кордонів (географічних, адміністративних, економічних тощо); соціальна взаємодія (сусідські відносини, спільні правила і норми поведінки,

суспільні послуги тощо); почуття спільноти (психологічна ідентифікація із спільнотою, спільність інтересів, почуття приналежності й т.д.).

Досвід зарубіжних держав демонструє виокремлення місцевих і регіональних територіальних громад, об'єднаних громад (Бельгія Болгарія, Німеччина, Франція, Італія, Іспанія, Польща, Чеська Республіка, Словаччина, Угорщина і т.д.). А законодавство України дозволяє класифікувати такі види територіальних громад: 1) територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; 2) територіальна громада селища; 3) територіальна громада міста; 4) об'єднана територіальна громада, 5) суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст.

Порядок утворення територіальних громад у різних державах, звісно, відрізняється. За формою територіальна громада – це вид територіальної спільноти, утвореної з жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (сіл, добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селищ, міст), які постійно або переважно мешкають у їх межах, володіють у них певною нерухомою власністю, сплачують комунальні податки тощо.

Загалом еволюційним є шлях виникнення територіальних громад та їх поступального розвитку. З часів Київської Русі на українських землях періодично здійснювалися реформи на місцевому рівні (землі, повіти, громади тощо). Запровадження магдебурзького права як першої моделі організації місцевого самоврядування сучасного зразка сприяло створенню і розбудові міст, а не поселень. Тогочасні міські комуни відіграли важливу роль у вітчизняній і світовій історії, адже було фактично створено новий тип управління, що базувався на поєднанні колективних та приватних інтересів, міському праві, створеному на основі норм самоврядного магдебурзького права.

Розвиток міських і сільських громад середньовічних держав супроводжувався комунальними революціями, а згодом реформами централізації імперських і радянської влади, державного будівництва тощо.

Саме характеристика територіальних громад як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях, розмаїття форм безпосередньої та опосередкованої демократії в місцевому самоврядуванні, визнання провідної ролі територіальних громад у формуванні всієї системи органів публічної влади від вищих до місцевих дає змогу з'ясувати сутність місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади.

РОЗДІЛ 2.

ПОНЯТТЯ І ХАРАКТЕРИСТИКА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1 Поняття, види та елементи правового статусу територіальних громад

Характеристика будь-якого процесу чи явища є неповною без визначення суб'єктів його реалізації, втілення на практиці, носіїв та активних учасників, які сприяють розвитку, життєдіяльності даного процесу чи явища. Норми права визначають статус того чи іншого суб'єкта, його права та обов'язки, а також інші елементи даного статусу, регулюють відносин між ними і перспективи розвитку. Слід відзначити той факт, що питання, пов'язані із суб'єктами права, правовідносин, їх правосуб'єктності, на наш погляд, є дуже важливим для теорії держави і права, конституційного і муніципального права, так само й інших галузей права. Водночас ці питання ніколи не характеризувались однозначністю їх концептуального визначення і підходів у різні періоди розвитку, включаючи сучасний.

Як видається, пояснення цього криється насамперед, у загальній теорії права, а також специфіці певного кола відносин, а виходячи з предмету нашого дослідження – відносин локального чи субнаціонального рівня.

У юридичній літературі поняття «суб'єкт права» частіше використовується як синонім термінів «суб'єкт» чи «учасник правовідносин». На думку більшості дослідників, це 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:

- 1) з активної сторони як носія права;
- 2) з пасивної сторони як носія обов'язків [100].

В інших джерелах до таких суб'єктів відносять індивідів, організації або спільності, які на підставі правових норм можуть бути учасниками правовідносин – носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [59, с. 156-157]. Тому серед їх видів виокремлюють:

- фізичні особи, посадові особи,
- соціальні організації (держава, органи держави, громадські організації, трудові колективи, органи місцевого самоврядування, юридичні особи та ін.),
- соціальні спільності (народ, нація, населення, територіальні громади тощо).

У межах однієї галузі права або міжгалузевого комплексу виділяють також загальні та спеціальні суб'єкти.

При характеристиці суб'єктів правовідносин слід розрізняти поняття «суб'єкти» (учасники) і «сторони» правовідносин, оскільки стороною у правовідносинах може бути декілька суб'єктів.

Правовий статус є базисною правовою характеристикою, визначає, що приналежність суб'єкта чи об'єкта відповідно до внутрішньодержавної чи міжнародно-правової класифікації. У вітчизняній теорії права категорії «статус суб'єкта права», «правовий статус» переважно визначаються як система, комплекс основних прав і обов'язків, встановлених нормами права. Здебільшого перелік таких складових елементів у загальнотеоретичній юридичній літературі традиційно доповнюється, крім системи прав і обов'язків, ще й свободами, котрі знайшли своє чітке правове закріплення в нормах права [6; 50].

У найзагальнішому розумінні правовий статус – це правове положення суб'єкта права відносно інших суб'єктів права, з якими він може вступати у правові відносини. Окремі вчені сюди ж відносять гарантії реалізації прав, відповідальність певних утворень [57], що, на наш погляд, цілком допустимо.

Подібно до загальної теорії права, де думки науковців розходяться, від

широкого визначення суб'єкта права як будь-якого соціального суб'єкта, що потрапляє у правову реальність, у сферу дії права аж до розуміння його як особи, яка володіє правоздатністю й дієздатністю, здатна виступати учасником правовідносин, або навіть ототожнення його із суб'єктом правовідносин, дослідники у різних галузях права не відрізняються однозначністю поглядів.

Починаючи від вузького тлумачення суб'єктів конституційного права на попередніх історичних етапах і за відсутності самостійної галузі – муніципального права з його відповідними суб'єктами, до сучасного етапу спостерігаються спроби розширити коло існуючих суб'єктів і обсягу їх правосуб'єктності. Більшість вітчизняних і пострадянських науковців, на відміну від представників зарубіжної правової науки, досить критично сприймають розширення кола суб'єктів конституційного права.

У сучасному муніципальному праві суб'єктами, на думку Н. Камінської, зазвичай визнаються:

1. територіальні громади, адміністративно-територіальні одиниці або інші муніципальні утворення;
2. місцеве населення – члени територіальних громад;
3. органи місцевого самоврядування, посадові особи органів місцевого самоврядування;
4. асоціації, спілки та інші об'єднання органів місцевого самоврядування;
5. держава в особі відповідних органів та посадових осіб;
6. громадські об'єднання, підприємства, установи та організації різних форм власності [117].

Інші вчені, обґрунтовуючи сутність суб'єкта муніципального права, виходять з його визначення як носія муніципальних прав і обов'язків, що виникають відповідно до норм конституційного і муніципального права, положень нормативно-правових актів. Його поведінка прямо регулюється муніципальним правом і такий суб'єкт вступає чи може вступати у публічні

(міжвладні) правовідносини.

Наукові позиції щодо підходів до визначення суб'єктів муніципального права розділяються, проте основоположними засадами при цьому, що їх об'єднують можна визнати наступні:

- це всі учасники муніципальних відносин;
- суб'єктами права виступають творці і носії відповідних прав та обов'язків;
- мають можливість створювати норми муніципального права,
- здатні захищати свої права у встановленому законом порядку;
- несуть у разі необхідності муніципально-правову відповідальність.

Беззаперечним є твердження, згідно якого згадані суб'єкти володіють при цьому муніципальною правосуб'єктністю.

Виокремлення поряд з державою і фізичними особами, політичними партіями і громадськими організаціями, трудовими колективами, якісно нового суб'єкта муніципального права – територіальних громад – дозволяє зробити висновок, що це своєрідний підхід, характерний виключно для конституційного права і муніципального права. Як видається, в інших галузях неоднозначним і поступовим, але все ж таки відбулось сприйняття такого виду суб'єкта права і суб'єкта правовідносин.

Однією з кваліфікаційних характеристик правового становища територіальних громад, що її відрзняє від інших суб'єктів, є наявність колективних інтересів територіальної спільноти локального рівня та ряд інших особливостей.

У свою чергу, М. Баймуратов та інші дослідники зазначають, що в узагальненому вигляді таким суб'єктам притаманні ряд 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

[18; 20, с. 72].

Сучасна теорія визнання правосуб'єктності базується на здійсненні суб'єктом усіх повноважень (насамперед, прав та обов'язків), у тому числі тих, що розуміються. Будь-який суб'єкт не може виконувати свої функції, встановлені в законодавчому і договірному порядку, не будучи юридично спроможним діяти в правовому просторі, або, іншими словами, не маючи юридичної персональності.

Спроби закріплення у деяких конституційних та інших актах положень, що впливають з теорії природного права, про те, що якість суб'єктів права – носіїв основних прав і свобод людина набуває «природним шляхом», що «вони належать кожному від народження», у практичному плані мають декларативний характер. Оскільки саме держава визначає, хто і за яких умов може бути суб'єктом права, а отже, і учасником правовідносин, які якості він повинен мати. Виключно правовими актами може встановлюватися і визначатися та особлива юридична якість чи властивість, яка дозволяє особі чи організації стати суб'єктом права [304].

Тобто йдеться про правосуб'єктність як одну з найважливіших соціально-юридичних властивостей суб'єктів права. Як відомо, це основна ознака суб'єкта правових відносин, що виявляється, як правило, у наявності прав і обов'язків, установлюваних законодавчими, договірними, звичаєвими й іншими нормами права.

Загальновизнаним є те, що правосуб'єктність включає такі елементи: 1) правоздатність; 2) дієздатність; 3) деліктоздатність. Саме останній елемент є тою відмінною ознакою, що відрізняє характер муніципальної правосуб'єктності різних, практично усіх суб'єктів.

Зокрема, виокремлюючи таку категорію суб'єктів як адміністративно-територіальні одиниці, слід зазначити, що вони є суб'єктами правовідносин і мають свій статус. Основою територіального утворення як відособленої складової частини території держави, в якій функціонують відповідні органи

влади, є певна територія і населення, що мешкає на цій території – територіальний колектив (частина населення держави).

Спираючись на це, виділяють такі елементи правового статусу територіальних утворень:

- соціальне призначення;
- компетенція (функції і повноваження);
- порядок формування (спосіб легітимізації), зміни і ліквідації;
- чітко визначені адміністративно-територіальні межі;
- внутрішня організація (організація влади, її взаємовідносини з центральною владою та іншими територіальними утвореннями);
- відповідальність.

Конкретний зміст цих елементів у їх взаємозв'язку дозволяє визначити місце і роль кожного територіального утворення в системі територіальної організації держав, у процесі їх взаємовідносин і співробітництва [115, с.169].

Територіальні утворення кожного з рівнів разом із загальними рисами у європейських країнах мають і особливості свого статусу, насамперед відрізняється обсяг їх повноважень. Водночас дискусійними є підходи щодо деліктоздатності таких територіальних утворень, оскільки це, насамперед, територіально-просторові межі функціонування суб'єктів правових відносин та юридичної відповідальності [35; 355; 359]. У будь-якому випадку, вона проявляється не безпосередньо, а опосередковано, у вигляді відповідальності органів регіональної чи місцевої влади, відповідних посадових осіб.

Отже, можна зробити висновок, що вказані суб'єкти є носіями опосередкованої деліктоздатності і самотійно нести муніципально-правову відповідальність поки не можуть у повному обсязі.

Екстраполюючи зміст визначення «правовий статус» щодо територіальної громади, маємо підстави зазначити, що правовий статус територіальної громади являє собою систему, закріплених у нормативно-правових та міжнародних актах, прав і обов'язків територіальної громади, які

визначають її юридичне положення у суспільстві та державі. А детальніше правовий статус територіальної громади – це система юридично закріплених прав та обов’язків жителів, об’єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільно об’єднаних жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр.

З огляду на визначення правового статусу територіальної громади, на наш погляд, цілком логічно припустити, що обсяг прав та обов’язків окремої конкретної територіальної громади залежить від її виду. Інакше кажучи, О. Гейда відзначає, що юридичне положення територіальної громади у певній мірі обумовлюється її видом [56, с. 9-10].

Аналіз чинного законодавства України і наукових джерел дозволяє виокремити наступні особливості правового статусу територіальної громади.

По-перше, це суб’єкт констиутційно-правових відносин.

По-друге, це суб’єкт муніципально-правових відносин.

По-третє, це суб’єкт цивільно-правових відносин.

По-четверте, це суб’єкт адміністративно-правових відносин.

По-п’яте, це суб’єкт господарських, фінансово-кредитних відносин і бюджетного процесу.

По-шосте, суб’єкт земельних, аграрних та екологічних правових відносин тощо.

З огляду на обмежений обсяг нашого дисертаційного дослідження, зупинимось на деяких з них. Так, дослідники звертають увагу на конституційну правосуб’єктність територіальної громади. Зокрема, територіальна громада наділена конкретною правосуб’єктністю: правом формування відповідних органів; правом проведення місцевих референдумів; правом комунальної власності тощо [68]. Із зазначених елементів правосуб’єктності територіальної громади найбільш конкретизованим є 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. Це підкреслює і О. Батанов, акцентуючи 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" [29].

Можна погодитись з О. 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) [227]. 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.

Особливий вияв має третій елемент конституційної правосуб'єктності – деліктоздатність. Наявність її є необхідною умовою участі суб'єктів конституційного права у правовідносинах особливого (деліктного) типу. Вступ до таких правовідносини 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 територіальної громади, 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 територіальної громади з місцем проживання; наявність у територіальних громадах об'єктів комунальної власності; здатність до самовідповідальності за управління місцевими справами тощо. [68].

Тобто, конституційна 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.

Особливості правового статусу територіальної громади як суб'єкта цивільно-правових відносин зумовлена їх компетенцією, саме:

- створення юридичних осіб публічного права — комунальних підприємств, навчальних закладів тощо;
- створення юридичних осіб приватного права — підприємницьких товариств тощо;
- здійснення господарських операцій;
- входження у зобов'язання (територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернене стягнення);
- стягнення зборів зі своїх членів для задоволення суспільних потреб [228].

Як суб'єкт бюджетного процесу територіальна громада наділена такими повноваженнями:

- формування власного бюджету;
- створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних і інших цільових фондів грошових ресурсів;

У свою чергу, як суб'єкт підприємницької діяльності у сфері надання суспільних послуг територіальна громада уповноважена на:

- створення підприємств комунальної власності;
- спільну діяльність з іншими суб'єктами підприємницької діяльності на правах сумісної оперативної діяльності або отримання доходу у вигляді дивідендів.

Як суб'єкт фінансово-кредитних відносин територіальна громада уповноважена на:

- розміщення місцевих позик;
- отримання кредитів у банківських установах;
- створення комунальних банків, трастових, страхових товариств;
- гарантування кредитів тощо.

Підсумовуючи вищевикладене, погоджуємось з виокремленням видів правового статусу територіальної громади, а саме конституційно-правового, муніципально-правового, адміністративно-правового, фінансово-правового, цивільно-правового, господарсько-правового та ін. Видається, ключовим для науки муніципального права є вивчення правового статусу територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, власне різновиду її муніципально-правового статусу. Це пояснюється, насамперед, тим, що територіальна громада – основний первинний суб'єкт місцевого самоврядування, муніципального права і відповідних правових відносин тощо.

Різноманіття концептуальних підходів до визначення категорій «територіальна громада» і «правовий статус», а також аналіз чинного законодавства України і зарубіжних держав, дозволили сформулювати поняття муніципально-правового статусу територіальної громади у різних значеннях.

Так, пропонуємо виокремлювати його широке і вузьке розуміння, що загалом об'єднує комплексний характер, специфічна природа територіальної

громади як суб'єкта права і правовідносин, а також її структура та призначення.

У широкому розумінні це інститут муніципального права комплексного характеру, що об'єднує норми муніципального права, а також норми інших галузей права (конституційного, цивільного, фінансового, адміністративного, інформаційного, господарського, земельного, екологічного тощо), спрямовані на юридичне закріплення становища територіальної громади, регулювання та охорону правосуб'єктності, її прав, інтересів та обов'язків, відповідних гарантій реалізації.

Поняття муніципально-правового статусу територіальної громади у вузькому розумінні можна визначити як сукупність правових можливостей, якими територіальна громада наділена як специфічний суб'єкт правовідносин у встановленому законодавством держави порядку, з урахуванням існуючих міжнародно-правових стандартів у даній сфері.

Виходячи з цього, на наш погляд, основними елементами муніципально-правового статусу територіальної громади є:

- а) правосуб'єктність,
- б) принципи,
- в) права, обов'язки та законні інтереси,
- г) гарантії,
- г) муніципально-правова та інші види юридичної відповідальності.

Так, правосуб'єктність територіальної громади – це один з елементів муніципально-правового статусу територіальних громад, що становить сукупність правоздатності (загальної і спеціальної), дієздатності та деліктоздатності; виникає з моменту появи тієї чи іншої територіальної громади; реалізується безпосередньо та через утворені органи місцевого самоврядування, у широкому колі правовідносин (муніципальних, конституційних, цивільних, земельних, адміністративних, фінансових, податкових, інформаційних, господарських, екологічних) та ін.;

З-поміж принципів організації і функціонування територіальних громад: варто виокремити: конституційність та законність; верховенство права, самоврядність, прозорість та відкритість, демократизм, рівність територіальних громад, спрямованість діяльності виключно в інтересах територіальної громади, державної підтримки і гарантованості прав, законних інтересів територіальних громад, судового захисту і відповідальності тощо.

Здійснення самоврядування територіальних громад об'єктивно являють собою внутрішні елементи загально-соціальних процесів управління в цілому. Тобто сфера компетенції територіальних громад реалізується через їх функції. Тому відмінними характеристиками муніципально-правового статусу територіальної громади, на наш погляд, є також муніципально-правові відносини і відповідні статусні правові норми, їх функції.

Наприклад, функції територіальних громад обумовлюють власне їх діяльність, а в якості критеріїв їх класифікації переважно використовуються основні елементи даної діяльності (об'єкт – елементами муніципально-правового статусу територіальної громади суб'єкт – способи) як найбільш загальні критерії виокремлення напрямів та видів муніципальної діяльності територіальних громад.

У свою чергу, функції характеризують включеність локальних колективів в оточуюче співтовариство, вказують на їх особливе місце у системі місцевого самоврядування і розкривають роль цих спільнот у здійсненні регіональної та загальнодержавної політики. Про наявність у територіальних громад соціальних і культурних функцій свідчить, зокрема, систематичне вирішення ними різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізація ними програм соціального і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Так, до відання представницьких органів територіальних громад віднесене управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створення умов для

розвитку культури, сприяння відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо.

Так, можна виокремити об'єктні функції територіальних громад, зокрема, політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. У свою чергу суб'єктними функціями є: функції територіальних громад села і селища; функції територіальних громад міст і територіальних громад районів в містах; функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міста Києва.

Так, на думку учених М. Баймуратова й О. Батанова, важливе значення має відігравати класифікація функцій територіальних громад відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких здійснюють місцеве самоврядування певні локальні колективи [149].

Відповідно до цього можна виділити функції територіальних громад сіл і селищ, функції територіальних громад міст (районного підпорядкування) і територіальних громад районів у містах (де вони створюються), а також функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва та Севастополя.

На жаль, подібний поділ і групування функцій територіальних громад майже не відображений у спеціальній літературі. Складність проблеми щодо класифікації за даними критеріями полягає в тому, що комплекс функцій, які виконують "різнорівневі" територіальні громади, за своєю природою не розрізняється між собою, оскільки спрямовані на вирішення однакових питань – питань місцевого значення. Тобто за своєю сутністю, за об'єктами управлінського впливу вони тотожні.

Проте, на думку ряду авторів, чітке розмежування функцій територіальних громад, згідно з поділом території України на адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до якого будується система державних органів і система місцевого самоврядування, стане на

перешкоді втручання місцевих органів державної виконавчої влади та органів територіальних громад, що функціонують на вищих "поверхах" адміністративно-територіального устрою, у справи територіальної громади, яка функціонує на нижчому рівні адміністративно-територіального поділу, сприятиме цивілізованому співробітництву територіальних громад з іншими суб'єктами місцевої влади відповідності до принципів місцевого самоврядування [150].

На підставі викладеного можна зазначити, що характерними ознаками територіальних громад, які забезпечують реалізацію покладених на них функцій і завдань, є:

- свідома участь мешканців в управлінні своїми справами;
- самоврядна природа;
- децентралізований характер діяльності;
- здатність безпосередньо здійснювати властиві їм функції;
- первинний характер щодо суб'єктів, які формуються народом, націями, територіальними, адміністративними, трудовими колективами тощо;
- детермінованість їхньої діяльності локально-територіальними інтересами; чітко окреслений територіальний характер;
- потенційна здатність функціонувати відносно самостійними соціальними групами;
- зв'язок членів територіальної громади з місцем проживання;
- чисельний склад громади;
- її демографічний та етнографічний склади;
- соціально-політична та професійна структура;
- наявність у її членів комунальної власності;
- здатність до самовідповідальності за управління місцевими справами тощо.

Для порівняння, зокрема, до основних функцій територіальних громад Німеччини належать:

- традиційне управління (впорядкування): зв'язок, реєстрація актів цивільного стану, законодавство про забудову, захист довкілля;
- планування: територіальне планування, планування розвитку, бюджетне та фінансове планування;
- створення та надання у користування суспільних закладів (школи, дитячі садки, догляд за людьми похилого віку, спорт, культура, транспорт, системи життєзабезпечення та утилізації);
- підтримка економічного розвитку, зайнятості, сільського господарства;
- створення умов для господарської діяльності з забезпечення населення енергією та водою, а також дороги місцевого значення [148].

Функції територіальних громад, згідно з їх визначенням, обумовлюють собою діяльність, то в якості критеріїв їх класифікації слід використовувати основні елементи даної діяльності: об'єкт - суб'єкт – способи. Так, відповідно найбільш загальними критеріями для класифікації напрямів та видів муніципальної діяльності територіальних громад є об'єкти і суб'єкти. Отже, систему функцій територіальних громад в першу чергу складають об'єктні та суб'єктні функції.

В аспекті становлення і реалізації функцій територіальної громади певний інтерес має характер її взаємовідносин з іншими інститутами місцевого самоврядування.

М. Данількевич зазначає, що подальший розвиток демократичних процесів в Україні передбачає чітке закріплення в конституційному законодавстві правового статусу цих спільнот. [71, с. 28-29]. *Слід уточнити, що не тільки конституційне законодавство, а й муніципальне, інше галузеве законодавство України потребує удосконалення.*

Інші складові муніципально-правового статусу територіальної громади розглянемо у контексті особливостей їх реалізації у наступному розділі дисертації.

2.2 Міжнародно-правові джерела регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади

Як відомо, із середини ХХ ст. активізувався процес розробки і прийняття міжнародних стандартів з прав людини, організації влади тощо. Йдеться про відповідні норми і принципи, закріплені у міжнародно-правових актах глобального (універсального) і регіональних рівнів.

На нашу думку, у досліджуваній нами сфері можна виокремити загальні і спеціальні такі акти. Наприклад, з-поміж загальних міжнародно-правових актів відзначимо Загальну Декларацію прав людини 1948 року. У її статті 21 врегульовано, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. [96].

Аналогічні норми містяться і в деяких інших міжнародно-правових актах, зокрема, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права тощо. [182].

Вивчення спеціальних міжнародно-правових актів дозволяє виокремити Всесвітню декларацію місцевого самоврядування 1985 р., Міжнародну хартію з охорони й реставрації нерухомих пам'яток і визначних місць (Венеціанська хартія, 1964 р.), Міжнародну хартію з охорони та реставрації архітектурно-містобудівної спадщини (Краківська хартія 2000 р.), Міжнародну хартію про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія, 1987 р.), Рішення Хабітат II в Стамбулі 1996 р., Містобудівельну хартію СНД 1999 р., Декларацію про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках СНД 1994 р., Єреванську декларацію про децентралізацію 1999 р., Рамкову конвенцію про охорону та сталий розвиток Карпат 2003 р. тощо. Зокрема, останній документ

разом з протоколами є фактично єдиним міжнародним договором з питань охорони і сталого розвитку гірських регіонів.

Зокрема, Міжнародна хартія про охорону історичних міст визначає принципи й цілі, методи й засоби, необхідні для збереження якостей історичних міст, для сприяння гармонії індивідуального і суспільного життя, для увічнення всіх, хай навіть скромних, цінностей, які становлять пам'ять людства. У свою чергу, Міжнародна хартія з охорони й реставрації нерухомих пам'яток і визначних місць 1964 р. стосується історичних міст, великих і малих, історичних центрів і кварталів з їхнім природним чи створеним людиною оточенням, котрі, окрім власних якостей історичного документу, уособлюють цінності, властиві традиційним міським цивілізаціям. Проте, через породжені індустріальною епохою процеси урбанізації, що поширюються нині в усіх суспільствах, усе це перебуває під загрозою пошкодження, руйнування і навіть знищення [121; 115].

Згадані міжнародно-правові акти мають обов'язковий характер для держав, які їх підписали і ратифікували у встановлений спосіб. Відзначимо, що світовою спільнотою накопичено також акти рекомендаційного необов'язкового характеру. Це, Рекомендації ЮНЕСКО про збереження і сучасну роль історичних ансамблів (Варшава-Найробі, 1976 р.), де під охороною історичних міст визначені заходи, необхідні як для захисту, консервації та реставрації цих міст, так і для їх неперервного розвитку і гармонійного пристосування. [289].

Стамбульська декларація з населених пунктів затвердила універсальні цілі забезпечення належним житлом усіх та перетворення населених пунктів у більш безпечні, здорові, придатні для життя, справедливі, стабільно розвиваючі та продуктивні місця проживання

Згідно з положеннями Єреванської декларації про децентралізацію правовою основою децентралізації має бути конституція та базові нормативні документи. Потрібно забезпечити чітке розмежування сфер компетенції

державної адміністрації та органів самоврядування, а також органів різних рівнів системи місцевого самоврядування. Чіткий розподіл повноважень не унеможливилює тісну співпрацю між цими органами [227].

Гельсінська декларація щодо регіонального самоврядування 2002 р. (Гельсінські принципи регіонального самоврядування) передбачила рекомендації органам Ради Європи, її державам-членам щодо побудови системи регіонального самоврядування, враховуючи моделі й форми регіонального самоврядування в Європі. Закріплено можливість проведення на європейському рівні діалогу з виборними представниками територіальних громад, їх органів місцевої і регіональної влади за допомогою інституцій даної організації, досягнення єднання з метою збереження та реалізації ідеалів та принципів, які є спільним надбанням європейських країн, успішно реалізуються в сферах компетенції органів демократичного управління [20; 115].

Безумовно, найбільше міжнародно-правових джерел, які стосуються муніципально-правового статусу територіальної громади, прийнято на європейському рівні. На нашу думку, основоположну роль у їх формуванні відіграла найбільша міжнародна регіональна міжурядова організація, створена ще 1949 р., – Рада Європи. У її установчих та інших документах підкреслюється спрямованість на укладання угод в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, у галузі захисту, збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод, зміцнення демократії і демократичних реформ на місцевому і регіональному рівнях [289].

Ключовим європейським стандартом місцевого і регіонального самоврядування переважна більшість дослідників беззаперечно визнає Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р. [19; 20; 115-116; 334; 337; 365]. Даний міжнародно-правовим акт прийнято 15 жовтня 1985 р., а Україна беззастережно його ратифікувала 1997 р..

Хартія становить своєрідну модель законодавчих реформ у країнах нової демократії, і більшість держав запровадили її положення у свої конституції і закони. Згідно з її положеннями, справжнє місцеве самоврядування відіграє вирішальну роль у здійсненні демократії; регламентовано стандарти організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, гарантуються політична, адміністративна і фінансова незалежність місцевих влад. Слід підкреслити, що тут місцеве самоврядування визначено однією з основ демократичного ладу, для забезпечення ефективного, наближеного до громадянина управління створюються органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою [86].

Хартія перелічує суб'єкти місцевого самоврядування, які реалізують прямо чи опосередковано самоврядні повноваження громад: це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи (ст.3).

Відповідно до норм ст. 4 місцеве самоврядування є незалежним від державної адміністрації. Громади мають брати участь у плануванні і вирішенні питань, що стосуються громад на вищих рівнях. Далі у тексті хартії 1985 р. зазначено, що громади самі визначають свою організацію і наймають свій службовий персонал (ст.6).

Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, мають бути повні та виключні, не можуть скасовуватися чи обмежуватися центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. У рамках національної бюджетної і економічної політики громади мають право на фінансове забезпечення для належного виконання покладених на них і делегованих повноважень. Контроль за рішеннями самоврядних органів та їх посадових осіб, правовий захист місцевого самоврядування повинен бути врегульований в конституції або законі [86; 115].

Виключно у хартії 1985 р. регламентовані основоположні принципи, які покладені в основу демократичної системи місцевого самоврядування. Це,

зокрема, принцип субсидіарності, що передбачає, що політична влада може втручатися в суспільні справи у чітко визначених випадках, коли громада і суспільство самі не здатні реалізувати поставлені управлінські завдання. Тим самим органи більш високого рівня влади зобов'язані допомагати органам нижчого рівня, які знаходяться найближче до місцевих жителів, виконувати завдання.

Надалі Радою Європи розроблено і було прийнято ряд інших важливих актів з питань, пов'язаних із забезпеченням реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. Це Рекомендація 228 (2007) щодо Додаткового протоколу до Хартії, Резолюцію 269 (2008) і Рекомендація 251 (2008) щодо Європейської хартії міст II – Маніфесту нової урбаністики, Додатковий протокол до Хартії про право участі у справах місцевого органу влади 2009 р. [87-90; 380; 381].

Чимало можна зустріти критики недоліків даної Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. Так, частково погоджуємось, водночас підкреслимо, що далі дискусій міжнародний правотворчий процес у даному напрямі не просунувся. Отже, є підстав стверджувати, що все ж таки це основоположний базовий міжнародно-правовий акт у досліджуваній нами сфері.

Міжнародно-правовим актом рамкового характеру є і Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, прийнята Радою Європи 1980 р. Тут закріплено засади створення системи міжнародного співробітництва між сусідніми регіонами держав, можливість спільних дій, спрямованих на поглиблення добросусідських відносин між громадами (общинами), їх місцевими і регіональними органами влади сусідніх держав, які здійснюють місцеві та регіональні функції, та визнаються як такі згідно з внутрішнім законодавством кожної із держав.

Дана конвенція є першим актом, що закріпила міжнародно-правові стандарти і започаткувала створення на континенті “євро регіонів” – макрорегіональних інтеграційних структур з розвинутою спільною соціально-економічною інфраструктурою [84]. Тут закріплено за місцевими і регіональними владами право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення спільних служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля; включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища.

Цей документ передував Хартії 1985 р. і також згодом держави-члени Ради Європи підписали додаткові протоколи: Додатковий протокол 1995 р.; Протокол №2, який стосується міжтериторіального співробітництва 1998 р.; Протокол №3, що стосується об'єднань Євро регіонального співробітництва 2009 р.

Важливо також згадати і Європейську хартію регіонального/просторового планування 1983 р., Європейську хартію міст (II Маніфест нової урбаністики) 1992 р., Європейську конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р., Хартію про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994 р., Соціальну Хартію міст-членів союзу Балтійських міст 2001 р., Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні 2007 р. і т.д.

Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р. закріплює принцип, за яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах, управлінні справами громади. У Хартії про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1992 р., переглянутій 2003 р., ж передбачено принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, які впливають на їх життя і заохочують молодь займатися

активну позицію в тих змінах, що відбуваються на їхній вулиці, в кварталі, їхньому місті чи регіоні [90].

Таким чином, муніципалітети і регіони покликані оптимізувати організаційну основу участі молоді в процесі прийняття ними рішень та обговорення проблем, що її стосуються, за допомогою розвитку форм представництва молоді в місцевих та регіональних органах самоврядування, а також інструментів консультацій тощо.

Не можна не згадати значення для розвитку європейських стандартів місцевого самоврядування також Європейської декларації прав міст 1992 р., і Європейської хартії міст 1992 р. Так, остання регламентує права громадян в європейських містах, є практичним посібником з питань міського управління, регулюючи такі питання як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст та безпека на вулицях [88].

Європейська хартія регіональних мов та мов меншин 1992 р. покликана зберегти регіональні мови та мови меншин, що визнається унікальним компонентом культурної спадщини Європи. Її положеннями встановлено перелік сфер життя, у яких повинні відбуватися відповідні дії, формуватися і реалізовуватися політика регіональної влади з метою виконання зобов'язань, які містяться у хартії 1992 р. [89]. Тобто сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, сферу громадського, культурного, економічного і соціального життя та засоби масової інформації, загалом фактично усі повсякденні напрями життєдіяльності.

З поч. 1990-х рр. Відбувається процес формування Європейської перспективи просторового розвитку (ESDP, До збалансованого і сталого розвитку територій ЄС) у результаті співпраці держав-членів та Європейської Комісії з просторового розвитку. Тобто прийняті так звані «Лейпцизькі принципи» – принципи загальноєвропейської політики просторового розвитку, що визначають так її цілі: збалансована та поліцентрична міська

система; забезпечення паритету доступу до інфраструктур та будівель; захист, раціональне управління і сталий розвиток природної та культурної спадщини [115].

Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996 р., яка слугує регіонам орієнтиром на шляху розширення і посилення їх повноважень, регіонального розвитку. Регіони мають можливість здійснювати міжрегіональне внутрішнє та транскордонне співробітництво на дво- і багатосторонньому рівнях. А ті, що мають спільні кордони, здійснюють прикордонне співробітництво згідно з внутрішнім законодавством і міжнародним правом.

Європейський Союз визнав регіони держав-членів, регіональні громади та регіональні асоціації активними учасниками своєї політики. Перші можуть мати представництва в інституціях ЄС, забезпечують реалізацію законодавства Спільноти, отримують допомогу з її фондів, можуть брати участь в угодах, призначених для покращення політики Спільноти тощо.

У Білій книзі Європейського урядування 2001 р. переглянуто підхід до використання різними інституціями ЄС як центрального, так і регіонального рівня влади, яку їм надано громадянами держав-членів, чітко сформульовано принципи належного управління. Без належного впорядкування управлінських відносин неможливе повноцінне функціонування громад усіх рівнів, узгоджена діяльність їх органів влади. [371].

Важливим правовим інструментом, яким покликані користуватись у своїй діяльності органи та посадовці ЄС, є Європейський кодекс належної адміністративної поведінки, прийнятий 2001 р. Він трактує громадянам практичне значення ст. 41 Європейської хартії фундаментальних прав, яка проголошує право європейців на належне управління з боку інститутів та органів ЄС, розкриває можливості європейської системи управління на усіх рівнях.

У той же час, Європейською Комісією затверджено Стратегію прикордонного співробітництва 2007–2013 рр. та Індикативну програму з

прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства (2007–2010 рр.). Ці документи сприяли активізації прикордонної співпраці за участю держав-членів ЄС, а також їх співпраці з країнами-сусідами та ін.

Як бачимо, і Рада Європи, і Європейський Союз, консолідовано і системно підходять до розробки і прийняття міжнародно-правових стандартів врегулювання статусу територіальних громад, їх органів місцевого і регіонального самоврядування тощо.

Прикметно, що інша міжнародна організація – ОБСЄ – не стоїть осторонь протидії загрозам на місцевому рівні. Так, у Стратегії ОБСЄ з протидії загрозам безпеки та стабільності в ХХІ ст., прийнятій 2003 р., зазначено, що практика, пов'язана з дискримінацією та нетерпимістю не тільки погрожує безпеці окремих осіб, але спроможна бути причиною широкомасштабних конфліктів та насильства.

Окремою групою джерел муніципально-правового статусу територіальних громад можна визначити двосторонні або спеціальні угоди. Зокрема, це двосторонні угоди, що регламентують питання режиму кордону, пересування людей, транспортних засобів і товарів через кордони, співробітництва між прикордонними службами. Наприклад, Договір між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова 11 березня 1997 р.

Дослідники виокремлюють значну кількість партнерських угод: Договір про співпрацю між містами Лученець і Золотоноша 2007 р., Угода про встановлення побратимських відносин між містом Умань та містом Ашкелон (Ізраїль) 2010 р., Угода про споріднення міст Ваньчжоу (КНР) та Черкаси 2003 р., Угода про співробітництво між містами Сміла та Орхей (Молдова) 2011 р. та ін. Відзначимо низку угод транскордонного характеру: Угода про створення Єврорегіону «Нижній Дунай» 1998 р., Угода про створення

Прикордонного Співтовариства Єврорегіон "Дніпро" 2003 р., Угода про створення єврорегіону "Дністер" 2012 р., тощо. [115].

Таким чином, існує значна і достатня міжнародно-правова основа забезпечення муніципально-правового статусу територіальних громад. Вона включає конвенційний рівень, дво- та багатосторонній рівні. Виходячи з положень Європейської Хартії про місцеве самоврядування 1985 року та інших міжнародно-правових актів у цій сфері, відзначимо, що провідними суб'єктами місцевого самоврядування є не органи влади та управління, а саме такі місцеві спільноти як територіальні громади (територіальні колективи, комуни тощо).

Укладення різних за предметом угоди у політичній, зовнішньоекономічній, культурній, фінансовій, освітній та інших сферах співробітництва демонструє реалізацію правосуб'єктності уповноважених на те органів, посадових осіб чи інших учасників міжнародних муніципально-правових відносин.

Але попереду значна робота стосовно реалізації прийнятих міжнародно-правових та інших актів у внутрішньому правопорядку, забезпеченні і захисті прав та інтересів територіальних громад, місцевих жителів, у тому числі після проведення системних демократичних реформ.

2.3 Правове регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні та зарубіжних держава

Як зазначалось у попередніх розділах нашого дослідження, визнання Конституцією України місцевого самоврядування та прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сприяло утвердженню муніципально-правового статусу територіальних громад, визначивши їх як первинний

суб'єкт місцевого самоврядування та основний носій його функцій і повноважень.

У Конституції України 1996 р. закріплено поняття і структуру територіальної громади [147], а детальніше її правовий статус визначений Законом України «Про місцеве самоврядування» 1997 р. та іншими. Згідно із ст. 1 даного закону територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [262].

За ст. 140 Конституції України особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. У свою чергу, згідно із Законом «Про столицю України – місто-герой Київ» 1999 р. столичний статус міста покладає на органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади додаткові обов'язки та гарантує цим органам надання з боку держави додаткових прав. (п. 5 ст. 1). Передбачено, що територіальна громада міста Києва має герб, прапор та іншу символіку. Райони в місті можуть мати власну символіку. У ст. 4 визначено столичні функції міста Києва, які забезпечують у межах своїх повноважень, визначених законами України, органи місцевого самоврядування і виконавчої влади у місті Києві.

Загалом місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи. Члени громади мають право в установленому порядку організовувати і брати участь у зборах громадян за місцем проживання, ініціювати розгляд у раді будь-якого питання місцевого самоврядування, створювати органи територіальної самоорганізації населення (ст. 6 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» 1999 р.). [282],

Повертаючись до Конституції України, зазначимо, що у стст. 141–143 закріплено переважно такий елемент муніципально-правового статусу територіальної громади як її права. Йдеться про

- здійснення місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ст. 140),

- на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирати шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях (ст. 141);

- мати у власності рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, а також об'єкти спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст. 142);

- об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (ст. 142);

- на підтримку державою участі у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансової підтримки місцевого самоврядування, на компенсацію вд держави витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади (ст. 142) ;

- на управління майном, що є в комунальній власності, безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування; на затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролю їх виконання; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролю їх виконання; на встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій і установ, а також

здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції (ст. 143) [147].

Як бачимо на конституційному рівні визначена компетенція територіальної громади села, селища, міста. А відповідно положення Основного Закону деталізуються у галузевих законах та інших нормативно-правових актах.

Так, Законом України «Про місцеве самоврядування» 1997 р. зафіксовано у ст. 1, крім згаданого визначення територіальної громади, також старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Згідно зі змінами, внесеними в останні роки у законодавство України, визначено додаткові гарантії для територіальної громади на здійснення своїх повноважень щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування у межах «нерозривної території територіальної громади» [262].

Не можна не згадати ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування», де закріплено, що територіальні громади є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. У порядку, встановленому законом, вони можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Так само територіальні громади села, селища, міста, що добровільно

об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.

Детально регламентовані форми вирішення територіальною громадою питань місцевого значення. Це зокрема,

за ст.7 – місцевий референдум шляхом прямого волевиявлення;

за ст. 8 – загальні збори громадян за місцем проживання;

за ст. 9 – місцеві ініціативи, коли члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування;

за ст. 13 – громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [262].

У процесі вивчення об'єктно-функціональних характеристик територіальної громади важливо мати на увазі, що в якості такого об'єкта виступають різноманітні суспільні відносини системного характеру, які виникають у результаті реалізації територіальними громадами та органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Ця система з великою кількістю підсистем, може бути охарактеризована як коло *питань місцевого значення*.

У чинному законодавстві України згадуються «питання місцевого життя» робиться акцент на всіх питаннях місцевого значення, однак відсутня їх дефініція. Так, ми вже звертали увагу на те, що Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» 1992 р. називав «питання місцевого життя» в якості основного об'єкта місцевого самоврядування (ч.І ст. І) [265], Конституція України називає їх «питаннями місцевого значення», перераховуючи в частині 1 статті 143 найбільш важливі з них [147].

Так, тлумачення законодавства з метою виявлення специфіки цих питань, незважаючи на наявність бланкетного посилення на те, що питання місцевого значення вирішуються в межах Конституції та законів України, також не дає позитивного результату. Причина в тому, що в законодавстві України повністю зберігається ще один рудимент радянського типу влади — майже повна тотожність функцій і повноважень органів різного рівня, що є нині першопричиною конфліктів, які виникають через дублювання або нечіткий розподіл компетенції між різними органами місцевого самоврядування й управління на регіональному рівні.

Особлива увага в зарубіжних країнах щодо визначення об'єкта органів місцевого самоврядування приділяється інноваційному оновленню на рівні місцевого самоврядування. Саме воно є тут дієвим засобом найбільш повного забезпечення постійно зростаючих потреб жителів населених пунктів, за допомогою якого місцева влада може підвищити рівень надаваних населенню послуг, у порівнянні з іншими населеними пунктами. На думку фахівців Союзу міст Фінляндії, головним завданням комуни є створення передумов для добробуту своїх жителів. Основними критеріями виступають рівень і якість життя. Причому слід враховувати, що рівень життя містить у собі матеріальні й нематеріальні ресурси [376].

Те, що людина може задовольняти свої нематеріальні (духовні), соціальні й творчі потреби, є показником якості життя. Так, досить специфічно визначаються питання місцевого життя у Німеччині. Громади включаються в структуру сучасної держави в тому ступені, в якому їм передаються для виконання державні завдання (так зване "непряме державне управління"). Безпосередні завдання самоврядування порівняно з названими вище втратили своє значення. Однак Основний Закон Німеччини 1949 року гарантує громадам основну сферу власних рішень і самоврядного управління: вони самостійно й відповідально вирішують всі питання місцевої громади (у рамках законів) [137].

Основу обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, територіальних громад визначається національним законодавством та може розмежовуватися навіть в межах однієї країни. Загальне правило, яке стосується територіальних громад, полягає у тому, що повноваження мають бути цілісними та всеохоплюючими стосовно місцевих справ. Однак, фактично вони володіють повноваженнями вирішувати питання місцевого значення. Так, наприклад, Конституція Баварії відносить до питань, що мають місцеве значення наступне: управління власністю територіальних громад та місцевими підприємствами, громадський транспорт, забезпечення місцевого населення водою, газом, світлом та харчуванням тощо [137].

За Конституцією Мексики 1917 р. місцеве самоуправління компетентне вирішувати такі питання як: медична служба, ведення статистики підтримання чистоти, утримання парків та садів тощо [138].

Обсяг повноважень і способ надання прав територіальних громад в різних країнах дуже різний. Він зазвичай встановлюються спеціальними законами щодо місцевого самоврядування, які регулюють окремі галузі (освіту, охорону здоров'я тощо). У деяких країнах (зокрема, у Франції) законодавство дуже детально регламентує компетенцію місцевих виборних органів і контролює, щоб вони не перевищували свої повноваження (в іншому випадку держава втручається у їх роботу). Компетенція – це тільки те коло прав, що прямо вказано в законі.

У ряді зарубіжних держав, насамперед, таких як Німеччина та інші, певне коло питань перераховано в законі, але в деяких випадках влада допускає вихід за рамки цих повноважень, і так звані залишкові повноваження можуть використовуватися місцевими органами самоврядування [318]. У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 28 (п. 2.) Конституції Німеччини 1949 року за громадою закріплене гарантоване виключне право на вирішення всіх справ локального спрямування в межах

загальнодержавного законодавства під свою відповідальність. Вона визнає громади як «територіальні корпорації» та в загальних рисах регулює питання їх прибутків. [137; 138].

Таким чином, правове регулювання діяльності місцевого самоврядування та територіальних громад у Німеччині має багаторівневий характер, а тому жорсткі загальнофедеральні межі відсутні, що у свою чергу дає можливість самостійно вирішувати ці питання. Із зазначеного можна зробити висновок, що держава не нав'язує, а територіальна громада має можливість самостійно вирішувати свої проблеми.

У Бельгії питання комунального та провінційного значення вирішуються виключно комунальними та провінційними радами. Найменша одиниця місцевого управління – комуни

Основи правового регулювання утворення та організації роботи органів місцевого самоврядування певної громади у Франції закладені у діючій Конституції від 4 жовтня 1958 р. у розділі XII «Про територіальні об'єднання» [373]. Відповідно до положень ст.72 Конституції територіальні об'єднання Республіки вільно управляються виборними радами [375].

За будь-яких обставин вихідною методологічною основою розмежування повноважень між державними органами влади та органами самоврядування територіальних громад має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть успішно вирішуватися безпосередньо на місцях. Саме тому першочергове завдання сьогодні – розмежування предметів та об'єктів відання місцевого самоврядування та органів державної влади.

О. Батанов підкреслює, що в основі виділення питань місцевого значення – об'єктивні ознаки, якими можна визначити наступні:

- 1) питання вирішується тільки стосовно до території відповідного суб'єкта;

2) вирішення питання перебуває у межах функцій, які здійснює суб'єкт, та предметів його відання. Тобто суб'єкт місцевого самоврядування може вирішувати не тільки ті питання, які безпосередньо віднесено до його компетенції, а й ті, які хоч і не передбачені законодавством безпосередньо, не виходять за межі дії закону;

3) з огляду на місцеві особливості чи індивідуальний характер питання воно не може бути вирішене однаково стосовно місцевої ради цього рівня або місцевої ради в цілому;

4) питання може бути вирішене однаково, але з якоїсь причини не вирішується таким чином;

5) всі питання місцевого значення, які не віднесені конкретними правовими нормами до відання інших органів [32, с. 54-55].

Визначення функцій територіальної громади тісно пов'язане з таким критерієм, як об'єкти місцевої діяльності, які визначаються як завдання безпосереднього забезпечення потреб жителів територіальної громади в різних сферах життєдіяльності, пов'язані з наданням адміністративних та громадських послуг на її території фізичним і юридичним особам. Предмети відання місцевого самоврядування розглядаються як сукупність усіх питань місцевого значення, вирішення яких віднесено Конституцією та законами України до юрисдикції територіальної громади та органів місцевого самоврядування.

Погоджуємось з О. Батановим, що рівень розвитку місцевого самоврядування залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження різних асоціацій і соціальних груп, що її складають, на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, на основі прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії та інтереси. Це шлях до того, щоб вільний розвиток кожного став умовою вільного розвитку всіх [29-32]

Так, Конституція України закріплює права і свободи, які можуть реалізовуватися як індивідуально, так і колективно. Наприклад, право на працю реалізується індивідуально (частина перша ст. 43 Конституції), а право на страйк, на захист своїх економічних і соціальних інтересів (частина перша ст. 44 Конституції) – тільки колективно. Тільки колективно може бути реалізоване право громадянина України на збори, мітинги, походи, демонстрації (частина перша ст. 39 Конституції) [147].

Колективні права (право народу, право нації, право спільноти, асоціацій) не є природним, оскільки вони формуються і кристалізуються в міру становлення інтересів тієї чи іншої спільноти, колективу, їх не можна розглядати як суму індивідуальних прав і свобод осіб, які входять до тієї чи іншої спільноти, колективу. Вони мають якісно інші властивості, які визначаються цілями й інтересами колективних утворень.

Реалізація колективних прав пов'язана з волевиявленням народу. Так, згідно з частиною другою ст. 5 Конституції право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові. Тільки народ України виключно всеукраїнським референдумом вирішує питання про зміну території України (ст. 73) [147].

Асоціації органів місцевого самоврядування виступають закономірним проявом інтеграційних відносин у сфері місцевого самоврядування, одним із інституційних механізмів реалізації інтересів територіальних громад. Створення їх об'єктивно обумовлено завданням співробітництва органів місцевого самоврядування, вони забезпечують самостійну координацію цих органів на регіональному, міжрегіональному та загальнодержавному рівнях, намагаються активно взаємодіяти з органами державної влади у питаннях муніципальної та регіональної політики.

Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування є давнішньою демократичною традицією функціонування місцевого самоврядування в країнах Західної Європи, прецедент якої був створений ще

за часів Великої Французької революції. Від тоді опрацьовані два основні типи - об'єднання міжмуніципальної кооперації, створені для сумісного вирішення спільних питань життєзабезпечення комун, та соціально-політичні об'єднання, засновані з метою захисту прав місцевого самоврядування та представництва інтересів його органів у відносинах з органами державної влади. Вони можуть мати одноцільовий і багатоцільовий, постійний і тимчасовий характер.

Зарубіжний досвід демонструє декілька моделей правового регулювання статусу добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, застосування яких визначається особливостями правової системи та демократичними традиціями політико-правового життя тієї чи іншої країни. Вказані суб'єкти можуть утворюватися і функціонувати відповідно до правових звичаїв, на підставі окремих норм правових актів, у тому числі опосередковано позначатися як інституційний спосіб координації органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з органами державної влади у статутних актах, а також на підставі окремого закону.

Найбільш поширеними способами правової інституціоналізації добровільних об'єднань виступають прийняття загального або спеціального законів. Якщо перший встановлює правовий статус цих суб'єктів, узагальнюючи його з іншими організаціями або установами (некомерційні, громадські організації, органи місцевого самоврядування), то другий – відображаючи власні особливості та характер даного виду об'єднань [11, 13-14].

Спосіб правової інституціоналізації був застосований і в Україні, адже 16 квітня 2009 року Верховною Радою України прийнято Закон України №1275-VI «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [242].

П. Любченко підкреслює, що місцеве самоврядування і муніципальна влада є оптимальним засобом і, одночасно, домінуючою територіальною ареною задоволення істотних індивідуальних і групових потреб місцевої

спільноти, завдяки чому її члени мають можливість самоствердження й самореалізації у громадянському суспільстві“ [169, с. 169].

Цим засвідчене державно-правове визнання важливості тієї ролі, яку виконують ці інститути у розбудові місцевого самоврядування, послідовне додержання принципів демократизації публічного управління, забезпечення балансу загальнодержавних та місцевих інтересів при виробці й реалізації державної політики. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» виконує

по-перше, установчо-регулятивну роль, залишаючи при цьому достатню предметну сферу для нормотворчої діяльності асоціацій, можливості відбиття у корпоративних нормах, що приймаються ними, специфічних організаційних форм побудови та способів діяльності, та забезпечує соціально-нормативну орієнтацію останньої;

по-друге, здійснюючи правонаділення, визначає повноваження асоціацій у взаємодії з органами державної влади;

по-третє, встановлює гарантії діяльності цих суб'єктів відносин місцевого самоврядування.

Аналіз вітчизняної моделі місцевого самоврядування свідчить, що в Україні зроблено вибір на користь моделі позитивного регулювання питань місцевого значення. Адже місцеве самоврядування в Україні може здійснюватися в рамках Конституції та законів України. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» значною мірою є своєрідним каталогом функцій і повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Проводячи розмежування повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, вітчизняне конституційне право не передбачає поділу повноважень місцевого самоврядування на обов'язкові та факультативні. Цим значною мірою послаблюється імперативність (з точки зору загальної державної політики) реалізації органами місцевого самоврядування своїх основних функцій. До того ж, в Україні запроваджена уніфікована для всіх територіальних громад

компетенція, яка встановлюється не безпосередньо, а через систему органів та посадових осіб місцевого самоврядування [58, с. 45-47].

Це, на наш погляд, у поєднанні з вищезазначеними особливостями, консервує муніципальну активність територіальних громад, позбавляє їх динаміки та перешкоджає становленню й розвитку в Україні місцевого самоврядування у відповідності з загальновизнаними стандартами локальної демократії.

Вбачається, що питання місцевого значення (об'єкти локальної діяльності) доцільно було б визначати як питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не належать до компетенції органів державної влади України.

У країнах з федеративним устроєм держава має значний вплив на територіальні громади проміжного рівня, оскільки це випливає з природи самої держави – регламентувати або контролювати діяльність територіальних громад нижчого рівня. В унітарних державах, якою є Україна, навпаки, центральна влада зберігає за собою право регламентувати відносини між територіальними громадами усіх рівнів: провінційний, місцевий, регіональний і т.д.

Існує кілька країн-винятків із вищезазначених правил: Нідерланди, де провінції здійснюють у певних сферах опіку над комунами; роль координатора закріплена за департаментами Румунії; певні регламентуючі права над органами нижчого рівня мають і провінції Італії [376, с. 137-138].

Існує певна різниця у тому, що стосується компетенції органів місцевої влади проміжного рівня в унітарних державах, з одного боку, і в складних державах (федеративних або країнах з чітко визначеною регіональною автономією). У федеративних державах регіональні органи

влади беруть на себе значну частину функцій держави і здійснюють, таким чином, виконання основної, загальної компетенції, під контролем і в рамках компетенції органів центральної влади.

В унітарних країнах все більше простежується тенденція до секторальної спеціалізації і поділу компетенції. Прикладами цього можуть слугувати такі країни, як Данія, Швеція, Нідерланди, Польща і Словенія, де все більше повноважень надається невеликим за розмірами територіальним громадам та невеликим містам (наприклад, Німеччина і Польща по відношенню до округів, Угорщина, Іспанія по відношенню до провінцій) . Простежується також поступове прагнення влади скасувати проміжний рівень (Англія) [376, с. 139-140].

Однак основний критерій виділення «місцевих питань» у тому, що держава має справи з громадянами, а місцеве самоврядування – з жителями певних локальних утворень. Характерно, що на відміну від конституційних правоположень, у поточному муніципальному законодавстві України переважно фігурує категорія «громадянин», «громадяни».

Поодинокі використання терміну «жители» у Законі України «Про органи самоорганізації населення» 2001 р. без адекватного його тлумачення породжує лише складнощі та суперечливі ситуації в процесі формування муніципальних структур такого роду [266]. Тим самим гіпертрофується соціально-політичний сенс місцевого самоврядування, залишаються рудименти радянського розуміння місцевої влади (радянського будівництва). За наявності такого розмежування акцент переноситься на докорінну зміну правового модусу людини в місцевому самоврядуванні. Якщо такого розмежування не провести, ніколи не вдається змінити один із принципів радянської влади: місцеві ради — «агенти» державної влади на місцях. Тоді дійсно немає необхідності шукати та виділяти коло питань місцевого значення.

З огляду на це не можна погодитися з точкою зору деяких авторів, які, аналізуючи порядок надання громадських (муніципальних) послуг. Тобто по суті даючи об'єктні характеристики муніципальної діяльності, вважають що «проблема визначення природи цієї категорії послуг є завданням важливим, але все ж таки не першочерговим» [144-145]. На нашу думку, це завдання є пріоритетним: важко вести ту чи іншу діяльність (в тому числі муніципальну), не маючи чіткого уявлення про її предмет.

Місцеве самоврядування повинне займатися переважно місцевими справами, не намагаючись брати участь у вирішенні державних та регіональних справ, якщо вони не пов'язані з вирішенням проблем місцевих. У зв'язку з цим можна з цілковитою впевненістю говорити, що правова сутність місцевого самоврядування проявляється та реалізується в діяльності по встановленню, зміні та припиненню правових відносин саме між суб'єктами системи місцевого самоврядування. Саме у взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування між собою в процесі вирішення питань місцевого значення і проявляється та реалізується сутність невід'ємних та внутрішніх притаманних властивостей місцевого самоврядування.

Масив локальних справ за своїми внутрішніми ознаками не є однорідним, що зумовлює виділення певних секторів або сфер муніципального життя в яких виникають питання місцевого значення. Найважливішими в муніципальній діяльності територіальних громад є політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна та зовнішня сфери.

Засобами, що забезпечують вирішення питань місцевого значення в конкретних сферах місцевого господарства, є надані сформованим територіальними громадами та відповідальними перед ними органам місцевого самоврядування компетенційні повноваження. Водночас, самі суспільні відносини (об'єкти місцевого самоврядування) не входять до компетенції місцевого самоврядування, вони є лише середовищем, у якому функціонує суб'єкт місцевого самоврядування, колом його діяльності, тому

локальні питання не є юридичним явищем. Тільки після державного визнання, виділення з маси соціальних відносин та фіксації в законодавстві у ролі предметів відання територіальних громад, такі об'єкти локальної діяльності набувають юридичної категорії.

Таким чином, об'єктно-функціональні характеристики індивідуальних та колективних самоврядних прав членів територіальної громади визначають розуміння комплексне коло питань місцевого значення та предметів відання місцевого самоврядування, яке можливе лише у зв'язку з іншими категоріями субстанційного та функціонально-юридичного характеру, з поняттям компетенції місцевого самоврядування як форми народовладдя та самостійного виду публічної влади.

На рівні галузевого законодавства України деталізується і конкретизується муніципально-правовий статус територіальної громади, насамперед, її функціонально-компетенційні характеристики, також у Законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про транскордонне співробітництво» 2004 р., «Про асоціації органів місцевого самоврядування» 2012 р., «Про співробітництво територіальних громад» 2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 р. та ін. Прикметно, що окремі аспекти муніципально-правового статусу територіальної громади відображені також у Господарському, Цивільному, Земельному та інших кодексах, інших законах і підзаконних актах України.

Законом України «Про місцеве самоврядування» чітко регламентовано порядок утворення і діяльності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами.

У зарубіжних державах спостерігаються аналогічні тенденції конституційного закріплення статусу територіальних громад, їх формування та компетенційних характеристик.

Слід зазначити, що конституції ряду країн в останні десятиліття стали надавати за певних умов право брати участь у виборах органів місцевого самоврядування не тільки громадянам, але й іноземцям. Наприклад, ст. 13 Конституції Іспанії встановлює, що іноземцям на основі взаємності надається активне і пасивне виборче право на муніципальних виборах [137; 138].

Вартий уваги позитивний досвід формування самоврядних регіонів, регулювання і реалізації муніципально-правового статусу територіальних громад у Чеській Республіці як публічно-правових корпорацій, що можуть мати власне майно і господарювати на основі власного бюджету; автономії організаційно-правових форм місцевого самоврядування на рівні громад і округів у Швеції, що передбачають вибір певної моделі управління громадою (секторна, територіальна і функціональна), а також активної співпраці світської і церковної влади через спеціалізовані організації – федерації органів місцевого самоврядування і міжпарафіяльні федерації.

Територіальні громади, регіональні громади за законодавством багатьох держав наділені широкою компетенцією, правосуб'єктністю, включаючи певні елементи міжнародної правосуб'єктності (укладення угод від їх імені, створення єврорегіональних та інших транскордонних об'єднань, асоціацій та інших об'єднань органів місцевого і регіонального самоврядування). Це характерно для таких держав як: Франція, Бельгія, Німеччина, Польща, Чехія, Іспанія, Італія тощо. Відзначається активна співпраця територіальних громад європейських держав у рамках міжнародних організацій міжурядового і неурядового характеру. Наприклад, йдеться про Раду європейських муніципалітетів і регіонів, Асоціацію європейських прикордонних регіонів, Асамблею європейських регіонів і т.д., які співпрацюють з Радою Європи, Європейським Союзом, іншими організаціями в рамках спільних проєктів, програм.

Таким чином, закономірності становлення муніципально-правового статусу територіальних громад в Україні та зарубіжних державах переважно

зумовлені законодавчо закріпленими існуючими моделями місцевого самоврядування, потребами та інтересами територіальних громад, унітарною або федеративною формою державного устрою; порядком утворення і функціонування територіальних громад. Змістовні характеристики даного статусу в Україні, Молдові, прибалтійських державах суттєво відрізняються від аналогічних характеристик в інших пострадянських державах.

2.4. Статут територіальної громади як специфічне джерело муніципально-правового статусу територіальної громади

Неодноразово зазначалося, що елементами процесу утворення первинної ланки місцевого самоврядування – територіальної громади, реалізації її муніципально-правового статусу є певні дії. А тому правовою фіксацією цих дій безумовно, насамперед, є статут територіальної громади.

Багатоаспектність соціально-правової природи статутів як джерела права зумовила їх поширеність у різних правових сім'ях і правових системах, галузях публічного і приватного права, у міжнародному праві, національному і наднаціональному праві. При цьому, у сучасній юридичній науці відсутнє уніфіковане визначення статутів, численними є підходи до їх визначення, класифікації, розкриття їх правової природи, сутнісних характеристик.

М. Гусяк і Н. Камінська запропонували у зв'язку з цим поняття статуту у широкому значенні – специфічне джерело права у різних правових сім'ях і правових системах, правовий акт, що приймається спеціально уповноваженими суб'єктами у встановленому національним законодавством або міжнародним правом порядку, з метою регулювання насамперед внутрішньо-організаційних та інших відносин підприємств, установ та організацій, територіальних громад, міжнародних організацій та міжнародних судових органів, та має установчий характер. [64; 117; 121].

Дихотомія права зумовила той факт, що статuti є джерелом галузей приватного і публічного права, у тому числі галузей комплексного публічно-приватного характеру, містять норми матеріального і процесуального права. Багатостолітній шлях еволюційного розвитку статутів в історії вітчизняного і зарубіжного державотворення і правотворення демонструє значення їх як кодифікованих актів станового суспільства у формі зводів законів, заснованих на місцевих звичаях та з урахуванням судової практики (наприклад, статuti Великого князівства Литовського 1529, 1566, 1588 pp.) та інші.

Статuti територіальних громад відіграли важливу роль в історії становлення та розвитку сучасних форм місцевого самоврядування в Україні та Європі. З появою статутів (хартій) міст пов'язують виникнення попередніх форм сучасного місцевого самоврядування – місцевого (комунального) самоврядування в країнах Європи. Згодом основними видами підзаконних актів були статутні інструменти: статутні правила та розпорядження, церковні інструменти. Статутні інструменти, як правило, приймалися у формі наказів, інструкцій та правил, однак вимог щодо форми та назви статутного інструменту не передбачалось.

Варто звернути увагу на відмінності статутного права, звичаєвого права і прецедентного права, а також особливості статутів і статутного права у різних правових сім'ях. Так, в англійському праві під статутним правом розуміється сукупність статутів (законів, інших актів), що прийняті парламентом в установленому порядку, норми яких обов'язкові до виконання (традиційний вузький підхід) або головна частина права, що створюється законодавчими та іншими органами і включає як статuti (законодавчі акти парламенту), так і «делеговане законодавство» (уряду, міністерств, королеви), «старі статuti» та автономне законодавство – акти місцевих органів влади, певних установ та організацій (англіканської церкви, компаній, профспілок та ін.). [317; 64: 192; 196].

Прийняття та реалізація статутного права в англійській правовій традиції базується на принципах парламентського суверенітету, верховенства статутів над іншими законодавчими актами, статут є джерелом, що доповнює та удосконалює систему прецедентного права.

Американська правова система заснована на англійській правовій традиції, але все більше тяжіє до континентального права. Зокрема, діє писана федеральна Конституція; переважно систематизоване законодавство у значній кількості кодифікованих актів; наявна ієрархія нормативних актів, заснована на найвищій силі Основного закону; перевазі федеральних статутних актів над судовими прецедентами; конституційному судовому контролю статутів. Статутне право США, згідно з широким розумінням включає: Конституцію США, акти Конгресу, федеральні підзаконні акти, конституції штатів, закони штатів, акти органів виконавчої влади штатів та акти органів місцевого самоврядування.

Іншою є соціально-правова природа статутів у як джерела італійського права є нормативно-правовими актами, юридична сила та порядок прийняття яких залежить від території їх поширення (автономія, регіон, провінція, комуна), а сфера їх регулювання включає принципи організації територіального суб'єкта, його законодавчі та адміністративні повноваження, форми взаємодії із державою [370].

Статути як законодавчі джерела права є винятковою особливістю правової системи Італії, яка належить до романо-германської правової сім'ї. Вони найбільше цікаві у контексті нашого дослідження, оскільки є правовою основою італійського регіоналізму та регіональної ідентичності, виступають інструментами підтвердження автономності (для регіонів зі спеціальним статутом), самостійності по визначеному колу питань (для звичайних регіонів). Закріплення у статутах законодавчих та адміністративних повноважень, основних організаційних правил, а також принципів взаємодії з місцевими органами влади і державою, є історико-правовою традицією, яка

знаходить свій початок у перших статутах вільних міст та розвивається до Статуту Альбертіно – першої Конституції Італії.

До певної міри схожою є практика статутної нормотворчості у багатьох інших державах. Зокрема, у Німеччині органи самоврядування ухвалюють різні статuti, серед яких головним є конституційний статут громади.

Як свідчить зарубіжний досвід, це підкреслюють О. Батанов і Н.Чудик, доволі поширеною у муніципальній практиці багатьох країн є прийняття статуту територіальної громади у формі кодексу. У той же час, проблема муніципальної статутної кодифікації була і залишається сьогодні абсолютно новою та майже не розробленою у науці. Вона пов'язана з статусом місцевих нормативних актів, порядком їх розробки та прийняття, визначенням їхньої юридичної сили, рівнем відповідності місцевих нормативних актів актам чинного законодавства тощо. Така заплутаність та суперечливість об'єктивно створює проблеми щодо виконання приписів, які містяться як у загальнонаціональних, так, особливо, і в місцевих нормативних актах, а також з використанням необхідних методів управління [30, с. 83; 195-196].

Повертаючись до України, на нашу думку, тут статут є обов'язковим атрибутом територіальної громади та загалом системи місцевого самоврядування.

Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування» група народних депутатів (Р.Безсмертний, М.Сирота та І.Шаров) розробили проект Примірного статуту територіальної громади, однак він не був прийнятий Верховною Радою України. Тоді наступного року (22 липня 1998 р.) був запропонований удосконалений варіант (Р.Безсмертний, Л.Супрун, М.Сирота і К.Жеваго) – Проект Закону України «Про затвердження Примірного статуту територіальної громади». На думку авторів проекту, Примірний статут повинен був визначати правові засади, форми, порядок здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, її органами і посадовими

особами, зумовлені історичними, географічними, національно-культурними, соціально-економічними та іншими особливостями [258].

Одним із перших таких документів є Статут територіальної громади м. Комсомольська на Дніпрі, що, безумовно, є видатною подією у муніципальному житті України. Після проведення в місті Комсомольську громадських слухань у вересні 1997 р., які, до речі, були одними з перших в історії нашої країни, міська рада зробила наступний крок уперед у здійсненні реформ у місті. В Україні з'явився перший офіційний і введений в дію місцевий статут — «Статут територіальної громади м. Комсомольська», прийнятий позачерговою сесією міської ради 23-го скликання 21 квітня 1999 р. та зареєстрований міським відділом юстиції 20 липня 1999 р. [308].

Свої статuti розробили та затвердили й інші територіальні громади України. Так, рішенням XIV сесії Полтавської міської ради 23-го скликання від 11 квітня 2000 р. було прийнято Статут територіальної громади м.Полтави. Встановлюється, що даний Статут визначає систему місцевого самоврядування міста, відображає волю всієї територіальної громади міста, всіх її складових частин щодо механізму здійснення місцевого самоврядування в місті, гарантує всім членам територіальної громади міста право участі в місцевому самоврядуванні, встановлює регламентні правила і процедури реалізації цього права з метою найкращого задоволення соціально-економічних, культурних, побутових та інших потреб жителів міста у поєднанні з інтересами держави. [313].

Рішенням XXIV сесії Бердянської міської ради 23-го скликання від 27 лютого 2001 р. було схвалено Статут територіальної громади м.Бердянська (зареєстрований Бердянським міським управлінням юстиції 16 березня 2001 р.). Передбачається, що до територіальної громади входять жителі міста Бердянська, які є громадянами України та постійно проживають у місті на житловій площі, яка належить їм на праві власності або найму, чи в гуртожитках, а також члени сімей власників або наймачів (ст. 26) [307].

Прагматичний та науковий інтерес викликає й статутна нормотворчість територіальних громад районів у містах. Так, у Статуті територіальної громади Придніпровського району м.Черкаси зазначається, що територіальна громада Придніпровського району м.Черкаси складається з громадян України, які постійно проживають у межах району. Також Статутом регламентується статус системи органів місцевого самоврядування територіальної громади Придніпровського району м.Черкас (розділ III), органів самоорганізації населення (розділ IV), форм здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою (розділ V), загальних зборів територіальної громади (розділ VI), матеріально-фінансової основи територіальної громади району (розділ VII), закріплюється відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою (VIII) тощо [316].

Більшість з наведених статутних документів значною мірою являють собою систему адаптованих до місцевих умов норм чинного законодавства про місцеве самоврядування. По суті, вони лише відтворюють правоположення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», не утворюючи додаткових прав та свобод для жителів – членів відповідних територіальних громад. Вважаємо, що за таких умов ефективність локальної нормотворчості в умовах становлення дієздатного місцевого самоврядування є достатньо низькою.

М. Данількевич підкреслює своєрідну «муніципальну пасивність» щодо розроблення і прийняття статутів територіальних громад в Україні. Особливо рельєфно ці проблеми проявляються у муніципальному житті Києва. Адже Київ як столиця України є містом зі спеціальним статусом і виконує особливі функції, що значною мірою ускладнює процес здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою міста [71, с. 27-28].

Актуальність проблеми та практичну важливість становлення статутного права у місцевому самоврядуванні оптимально віддзеркалює

позиція російського вченого-конституціоналіста Є. Колюшина, який, виділяючи серед найважливіших положень, що характеризують природу місцевого самоврядування, детермінують її інституціональне вираження, такі аспекти як общинність, публічно-правовий статус та економічну самостійність. Він пов'язує, зокрема публічно-правовий статус місцевого самоврядування із визнанням державою публічної влади територіальних громад, що, насамперед, проявляється у визнанні місцевих статутів (положень) як джерел права, застосуванні їх органами державної влади при забезпеченні прав місцевого самоврядування, визнанні загальнообов'язкової сили актів місцевого самоврядування [131, с. 15].

Статут є документом нормативно-процедурного характеру, який віддзеркалює характерні риси взаємовідносин всередині територіальної спільноти. Через призму цього визначення вже стає очевидним «дуалістичність» змісту поняття статут: з одного боку як документа, що належить до сфери правових відносин, а з другого як сукупності соціально-політичних і економіко-господарських взаємин між суб'єктами територіальної громади. Тож розглянемо суть статуту в першому розумінні.

Статут має відповідати критерію реальності: його розробка і експертиза мусить бути абсолютно ретельною в частині відповідності положень статуту існуючому законодавчому простору. Але в той же час статут за своїм призначенням є підзаконним документом, який не може врегулювати протиріччя між окремими законами, але може визначити певні механізми їх подолання. З цього випливає одна з основних ознак, що характеризує сутність статуту він має бути переважно процедурним документом.

Політична нейтральність – другий важливий критерій статуту. Ініціювання процесу створення статутів може бути пов'язано з певними, важливими для життя населеного пункту подіями: річниця визначних подій, вибори, суттєві зміни або досягнення тощо. Але все це відноситься тільки до

стартової позначки. В подальшому процес має розвиватися під впливом переважно об'єктивних чинників.

Н. Чудик зазначає, що відповідність критерію політичної індиферентності забезпечить створення умов для реалізації сталої, послідовної місцевої політики, реалізує ідею спадкоємності місцевої влади [343, с. 24-25].

Отже, статут – це не просто документ, який повинен би виглядати як регламент діяльності громади, її взаємостосунків з представницькими і виконавчими органами, це скоріше політичний документ, який повинен би об'єднувати територіальні громади на відстоювання своїх прав на місцеве самоврядування. Саме такою має бути ідея статутів.

І. Ідесіс запропоновано поняття «концепція статутів територіальних громад українських міст» і спроектовано дві концепції статутів територіальних громад українських міст – сучасну (статут – кодифікований акт) та перспективну (статут – міська конституція). Так, сучасна концепція статутів територіальних громад українських міст відображає ознаки статутів територіальних громад міст, передбачені чинним законодавством, зокрема: а) статут розглядається як кодифікований акт; б) наявність статуту не є обов'язковою; в) статут ухвалюється міською радою; г) статут потребує державної реєстрації; д) зміни та доповнення до статуту вносяться міською радою; е) юридична сила статуту аналогічна юридичній силі інших рішень міської ради.

Перспективна концепція статутів територіальних громад українських міст відображає перспективні ознаки статутів територіальних громад українських міст, зокрема: а) статут розглядається як «міська конституція»; б) наявність статуту є обов'язковою; в) статут ухвалюється на міському референдумі; г) статут не потребує державної реєстрації; д) внесення змін та доповнень до статуту територіальної громади міста відбувається двома шляхами: до найважливіших розділів зміни та доповнення вносяться

виключно на міському референдумі, до інших – або на міському референдумі, або міською радою, кваліфікованою більшістю голосів; е) статут територіальної громади має найвищу юридичну силу у системі міських актів нормативного характеру. [113].

Як джерело муніципального права статут територіальної громади, будучи підзаконним актом, має вольовий характер, містить у собі ознаки владності, загальнообов'язковості, конституційності, законності, ефективності та здатності оптимально виражати інтереси територіальних громад, компетентності відповідного суб'єкта при прийнятті (виданні) цього акту, доцільності тощо.

Так, статут територіальної громади має вольовий характер та володіє цільовою орієнтацією, що дозволяє порівняно невеликому колу людей, які складають територіальну громаду, більш менш точно визначити їх спільну волю, відносно легко виробити узгоджену позицію з конкретного питання місцевого значення. Тим паче, що місцеве самоврядування покликане служити захисту муніципальних прав особистості, збереженню неповторного та індивідуального вигляду кожного села, селища, міста, тому статут територіальної громади мусить мати чітко виражений вольовий та локально-територіальний характер. Зокрема, воля територіальної громади тут виражається як безпосередньо самим суб'єктом цієї волі – місцевими жителями (за умовою якщо статут прийнятий безпосередньо на референдумі), так і через їх представників – депутатів місцевих рад, тобто опосередковано (у випадку прийняття статуту відповідною місцевою радою).

Але й в останньому випадку статут територіальної громади приймається від імені та в інтересах місцевих жителів і в цьому випадку акт його прийняття є формою опосередкованого волевиявлення територіальної громади [222, с.34].

Так як статут територіальної громади – управлінський за своєю природою акт місцевого самоврядування, він має директивно-обов'язковий

та публічно-владний характер. Ця риса посилюється, оскільки ці акти є актами, які виходять від суб'єкта не державної влади, а суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, місцевої ради тощо, але, водночас, цей акт забезпечується примусовою силою закону, що надає йому ознак публічної владності. За цією ознакою правові акти місцевого самоврядування відрізняються від правових актів громадян та інших учасників правовідносин.

Така ознака як публічність (публічна владність) пов'язується із характеристикою правовідносин, які виникають у сфері місцевого самоврядування. Правовідносини, що виникають у сфері місцевого самоврядування, перш за все, пов'язані із реалізацією публічно-владних повноважень різних суб'єктів конституційного права як на локальному, так і на загальнодержавному рівні. Головними цілями, які переслідує переважна більшість суб'єктів правовідносин у сфері місцевого самоврядування є намагання реалізувати публічно-владні повноваження, вирішити при цьому питання місцевого значення або взяти участь у їх вирішенні, прагнення здійснити владно-регулятивний вплив на функціонування системи місцевого самоврядування тощо.

Загальнообов'язковість статуту територіальної громади – це ознака, що виражається у ст.19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де говориться, що статут територіальної громади приймається представницьким органом місцевого самоврядування і відповідно стає загальнообов'язковим для жителів даної територіальної громади села, селища, міста.

Конституційність статутів територіальних громад – це не тільки відповідність їхніх норм Конституції України. Як критерії конституційності варто розглядати ще й здатність місцевого самоврядування бути конституційною правовою формою управління на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади, і

реальність правових приписів, що містяться у статуті територіальної громади. Норми статутів територіальних громад – це загальнообов’язкові для виконання на території, на які розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади, правила поведінки, які мають публічно-владний характер, регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, приймаються представницькими органами місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад, та забезпечуються державними та іншими публічними засобами гарантування. Тому, у силу своєї конституційності, публічна влада територіальних громад забезпечена державними засобами і методами, у тому числі і методами переконання і примусу [343, с. 104].

Та, на жаль, відсутність у правових актах відповідності, здатності, реальності і можливості як необхідних критеріїв конституційності правового акта дозволяє поставити під сумнів закон про право дій та документів, вчинених, прийнятих (видаваних) у системі місцевого самоврядування, у тому числі і статутів територіальних громад.

Законність статуту територіальної громади припускає наявність у правовому акті органу чи посадової особи місцевого самоврядування мети, яка не суперечить закону, що відображає інтереси територіальної громади. Цілі та завдання територіальної громади повинні формуватися в рамках закону і повинні бути обґрунтовані законом. Засоби для досягнення цілей, сформованих у такий спосіб і обґрунтованих законом, реалізуються за допомогою способів, установлених законом. Застосовуючи способи, встановлені законом, органи і посадові особи місцевого самоврядування можуть використовувати лише ті, які прямо передбачені законом і правовими актами підзаконного характеру. Використання засобів і способів, не передбачених законами й іншими актами підзаконного характеру, ставить під сумнів як доцільність, так і обґрунтованість таких правових актів місцевого самоврядування як статутів територіальних громад. У цьому випадку варто

розглядати правовий акт місцевого самоврядування з позиції його законності. Правові акти місцевого самоврядування, які приймаються (видаються) у рамках законності, опосередковують загальнообов'язковий характер приписів, що містяться в цих актах [26; 30; 101].

Ефективність статуту територіальної громади полягає в одержанні реальних ресурсів, самостійності і відповідності під рішення міських проблем на території району, прийняття участі в реальній міській політиці, у виробленні стратегії і програм розвитку міста та його підсистем, одержання реальної підтримки з боку міста у вирішенні питань місцевого значення, участь у міських проектах.

Серед інших ознак, які дозволяють усебічно розкрити правову природу статуту територіальних громад, є компетентність суб'єктів від імені та в інтересах яких ухвалюється цей документ, а також суб'єктів такого ухвалення. Важливо відмітити й соціальність і гуманність статутів територіальних громад, що обумовлює якісно нові вимоги до нормотворчості суб'єктів публічної влади. Знання місцевого життя, його параметрів; найбільша інформованість, вміння швидко реагувати в екстраординарних ситуаціях та вловлювати тенденції муніципального розвитку, забезпечення, гарантування соціальних перспектив; спроможність оперативного та стратегічного узгодження територіальних міжгрупових та внутрішньогрупових інтересів; сприяння ритмічності життєдіяльності територіальної громади; узгодження особистих та групових інтересів жителів; формування конкурентного середовища та утворення більш сприятливих умов життя у порівнянні з іншими територіальними громадами; демонстрація досягнутих територіальною громадою успіхів та популяризація муніципальних практик; підвищення авторитету місцевої влади; підвищення рівня соціальної інформованості населення; сприяння утворенню та розвитку неформальних об'єднань; забезпечення та поглиблення "спільності переживань"; підвищення муніципальної культури та інші чинники по-новому формують

завдання у галузі наукових досліджень та оцінок таких актів місцевого самоврядування як статuti територіальних громад.

У силу цього, на перше місце виходить не формальна наявність статуту територіальної громади, а його доцільність, обґрунтованість, зрозумілість та необхідність у системі місцевого самоврядування. Звідси, з одного боку, важливою ознакою статуту є його самодостатність. Це означає, що в міру можливості він повинен включати усі норми, які необхідні у практиці місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. Тому в статуті слід конкретизувати основні законодавчі норми, які мають відношення до самоврядування, а за необхідності цитувати і власне статті законів, щоб той, хто звертається до тексту статуту, не був змушений займатися пошуком інших нормативних актів.

З іншого боку, статут не повинен бути перевантаженим нормативним матеріалом, перетворюватись на збірник усіх норм законодавства про місцеве самоврядування. У ньому не повинні регламентуватись питання, регулювання яких відноситься до виключної компетенції органів державної влади, відповідні норми законів не повинні дублюватися. Якщо будь-яке питання знаходиться в сфері спільного правового регулювання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то у статутах територіальних громад допустимо дублювати норми законодавства. Однак при цьому норми законів мають або конкретизуватись стосовно даної територіальної громади, або вони мають розвиватись та доповнюватись у статуті таким чином, щоб норма закону утворювала єдину ланку з оригінальною нормою статуту єдиний логічний ланцюг. Можуть також повторюватись норми законів, які встановлюють основні поняття. В інших випадках копіювання положень закону навряд чи можна визнати виправданим.

Головне завдання статуту – регулювати свій „власний спектр питань” [30, с. 22], насамперед пов’язаний із регламентацією „історичних,

національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування” у відповідній територіальній громаді.

Варто відзначити й те, що статут територіальної громади має бути достатньо стабільним, тобто не змінюватися упродовж тривалого часу, що значною мірою сприяло б стабільності соціальних взаємодій на території. Це має забезпечуватися відповідною процедурою внесення доповнень і поправок, зафіксованою в тексті статуту. Важливою вимогою до статуту є й наявність у ньому механізмів реалізації його положень і норм, а також положень і норм законодавства України.

Статут територіальної громади виконує наступні функції:

А) функція легітимізації. Визначення легітимності рис громади та її складових. Статут визначає міську громаду як основного суб'єкта керування містом. Визначаються складові міської громади, їхня взаємодія, що може сприяти інтенсифікації розвитку міського громадянського суспільства.

Б) управлінська функція. Створення умови для більш ефективного управління містом, розвитку усіх складових керування і самоврядування.

В) регулятивна функція. Установлення принципів, загальних правил і норм регулювання взаємин суб'єктів міського співтовариства та місцевого самоврядування в усіх сферах життя міста.

Г) правотворча функція. Уточнення правового поля діяльності міст, влади, визначення прав і обов'язків міської влади, суб'єктів місцевого самоврядування і городян. Ліквідація правових "білих плям" законодавства про місцеве самоврядування.

Д) інноваційна функція. Додання легітимності міським проблемам, програмам, актам міської влади, визначення їхнього статусу, механізмів впровадження. Забезпечення динаміки розвитку міста відповідно до програми його розвитку, закріплення механізмів інноваційних процесів.

Е) реформаторська функція. Створення умов для прискорення економічного, політико-управлінського, соціального і духовного

реформування міст життя, особливо місцевого самоврядування відповідно до адміністративної реформи.

Є) правозахисна функція. Визначається комплекс прав за свободу городян, їх гарантії та способи захисту.

Ж) етична функція. Визначення правил цивілізації взаємодії городян і органів влади й інших суб'єктів, на підставі норм і цінностей моралі [29; 35].

Також, статут територіальної громади має ряд ознак, які характеризують особливу природу цього нормативно-правового акту місцевого самоврядування як джерела муніципального права та функції, що розкривають його завдання.

Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України, яка, враховуючи природно-правовий характер місцевого самоврядування, на нашу думку, все ж таки має проводитися безоплатно. Зміни та доповнення до статутів територіальних громад підлягають державній реєстрації у тому самому порядку, що й реєстрація самих статутів. Процедура державної реєстрації статутів повинна бути детально регламентована зазначений порядок захищає територіальні громади від бюрократичних зловживань та свавілля з боку державних чиновників.

Додаткового затвердження статут громади не вимагає. Водночас, для початку господарської діяльності вже зараз в умовах серйозного спротиву реєстрація статуту після затвердження сільською, селищною чи міською радою можлива на основі Постанови Кабінету міністрів України від 27 липня 1998 року №1150 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» та відповідного Положення. Згідно з її положеннями реєстрація статутів територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється районними, міськрайонними (у разі утворення) управліннями юстиції за заявою встановленого зразка.

Для реєстрації статуту до органу, що здійснює цю реєстрацію, разом із заявою подаються: а) статут територіальної громади села, селища, міста у

двох примірниках; б) рішення представницького органу місцевого самоврядування про затвердження статуту; в) протокол пленарного засідання представницького органу місцевого самоврядування, на якому прийнято рішення про реєстрацію статуту; г) документ про внесення плати за реєстрацію статуту [255].

Підсумовуючи зазначимо, що статут територіальної громади – це основний нормативно-правовий акт територіальної громади. Він є своєрідною комунальною конституцією на території функціонування відповідної громади, має низку особливостей:

наявність особливого суб'єкта, який встановлює або від імені якого приймається статут територіальної громади;

установчий характер;

повний та всеохоплюючий характер правового регулювання;

вища юридична сила щодо інших локальних актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

основа для подальшої локальної нормотворчості;

особливий порядок прийняття статуту, а також внесення до нього змін та доповнень;

є одним з правових засобів, який забезпечує реалізацію самостійності місцевого самоврядування.

Таким чином, статут територіальної громади – це комплексний документ, який за умови його прийняття стане ефективним інструментом контролю діяльності усіх структур муніципального організму, захищатиме місцевих жителів від свавілля влади, інформуватиме населення про відповідальність певних посадових осіб, створить легальні умови для формування і впровадження додаткових прав та свобод членів територіальних громад, виходячи з того, що конституційні права не є

вичерпними. Тільки такий підхід забезпечить ефективний розвиток і функціонування системи місцевого самоврядування в Україні.

Висновки до розділу 2

У науці відсутнє уніфіковане визначення поняття правовий статус територіальної громади. Можна його визначити як систему юридично закріплених прав та обов'язків жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільно об'єднаних жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр. Загалом це багатоаспектне правове явище узагальнюючого характеру, що знаходить деталізацію на рівні галузевого законодавства багатьох держав.

Муніципально-правовий статус територіальної громади у широкому розумінні нами визначено як інститут муніципального права комплексного характеру, що об'єднує норми муніципального права, а також норми інших галузей права (конституційного, цивільного, фінансового, адміністративного, інформаційного, господарського, земельного, екологічного тощо), спрямовані на юридичне закріплення становища територіальної громади, регулювання та охорону правосуб'єктності, її прав, інтересів та обов'язків, відповідних гарантій реалізації. Поняття муніципально-правового статусу територіальної громади у вузькому розумінні можна визначити як сукупність правових можливостей, якими територіальна громада наділена як специфічний суб'єкт правовідносин у встановленому законодавством держави порядку, з урахуванням існуючих міжнародно-правових стандартів у даній сфері.

Отже, структура муніципально-правового статусу територіальної громади включає такі елементи: а) правосуб'єктність, б) принципи, в) права, обов'язки та законні інтереси, г) гарантії, ґ) муніципально-правову та інші види юридичної відповідальності. Відмінними характеристиками муніципально-правового статусу територіальної громади, на наш погляд, є також

муніципально-правові відносини і відповідні статусні правові норми, їх функції.

До джерел регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні відносяться: 1) міжнародно-правові акти; 2) нормативно-правові акти України, а саме: загальнонаціональні; локальні акти; при цьому особливим джерелом є статuti територіальних громад як своєрідні «комунальні конституції», поряд з актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) специфічні правові акти, які укладаються за участю місцевих (регіональних) територіальних громад, відповідних їх органів влади, а не за участю держав чи міжнародних організацій (договори про співробітництво територіальних громад, статuti єврорегіональних, прикордонних, транскордонних об'єднань).

Існуючі міжнародно-правові стандарти у даній сфері запропоновано класифікувати на універсальні та регіональні (міжрегіональні) міжнародно-правові стандарти, обов'язкового та рекомендаційного характеру і т.д. Відзначено роль і значення міжнародних організацій у їх створенні на основі звичаєвої практики, надбання міжнародно-правової доктрини, успішного національного досвіду захисту прав та інтересів територіальних громад.

В Україні та зарубіжних державах закріплено на конституційному рівні засади правового статусу територіальної громади. Це підтверджують положення розділу XI «Місцеве самоврядування» Конституції України, де регламентовано основоположне «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). На рівні галузевого законодавства України деталізується і конкретизується муніципально-правовий статус територіальної громади. Це Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про транскордонне співробітництво» 2004 р.,

«Про асоціації органів місцевого самоврядування» 2012 р., «Про співробітництво територіальних громад» 2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 р. та ін. Окремі аспекти муніципально-правового статусу територіальної громади відображені також у Господарському, Цивільному, Земельному та інших кодексах, інших законах і підзаконних актах України.

У зарубіжних державах спостерігаються аналогічні тенденції конституційного закріплення статусу територіальних громад. Вони за законодавством багатьох держав наділені широкою компетенцією, правосуб'єктністю, включаючи певні елементи міжнародної правосуб'єктності (укладення угод від їх імені, створення єврорегіональних та інших транскордонних об'єднань, асоціацій та інших об'єднань органів місцевого і регіонального самоврядування). Це характерно для таких держав як: Франція, Бельгія, Німеччина, Польща, Чехія, Іспанія, Італія тощо. Відзначається активна співпраця територіальних громад європейських держав у рамках міжнародних організацій міжурядового і неурядового характеру (Рада європейських муніципалітетів і регіонів, Асоціація європейських прикордонних регіонів, Асамблея європейських регіонів і т.д., що співпрацюють з Радою Європи, Європейським Союзом, іншими організаціями в рамках спільних проектів, програм).

Закономірності становлення муніципально-правового статусу територіальних громад в Україні та зарубіжних державах переважно зумовлені законодавчо закріпленими існуючими моделями місцевого самоврядування, потребами та інтересами територіальних громад, унітарною або федеративною формою державного устрою; порядком утворення і функціонування територіальних громад. Змістовні характеристики даного статусу в Україні, Молдові, прибалтійських державах суттєво відрізняються від аналогічних характеристик в інших пострадянських державах. Вартий уваги позитивний досвід формування самоврядних регіонів, регулювання і

реалізації муніципально-правового статусу територіальних громад у Чеській Республіці як публічно-правових корпорацій, автономії організаційно-правових форм місцевого самоврядування на рівні громад і округів у Швеції, що передбачають вибір певної моделі управління громадою (секторна, територіальна і функціональна), активної співпраці світської і церковної влади через спеціалізовані організації (федерації органів місцевого самоврядування і міжпарафіяльні федерації).

Специфічним джерелом муніципально-правового статусу територіальної громади є її статут. Це основоположний, постійно діючий нормативно-правовий акт місцевого самоврядування установчого характеру, який має вищу юридичну силу у відношенні до усіх інших правових актів суб'єктів місцевого самоврядування, змістовно оформлений відповідно до вимог Конституції та законів України, приймається в особливому порядку з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади.

РОЗДІЛ 3.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

3.1 Механізм реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади

Місцеве самоврядування є самостійним видом публічної влади а його первинний основний суб'єкт – територіальна громада – має ряд особливостей щодо обсягу, діапазону та правової природи об'єктів свого впливу, значна частина яких нехарактерна для інших правовідносин.

Як зазначалось вище, територіальні громади як 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 реалізують конкретний вид правосуб'єктності, визначені права, зокрема:

- право формування відповідних органів шляхом проведення виборів, загальних зборів громадян за місцем проживання;
- право проведення місцевих референдумів,
- право на місцеві ініціативи, громадські слухання,
- право на індивідуальні й колективні звернення,
- право на громадські експертизи та обговорення, інші не заборонені конституцією форми місцевої демократії;
- право управління місцевими бюджетами, рухомим і нерухомим майном комунальної власності;
- право укладати угоди з іншими територіальними громадами тощо.

Звертаючись до питань, що характеризують реальний зміст об'єктного складу муніципально-правового статусу територіальних громад, необхідно зазначити, що за своєю природою місцеве самоврядування є

децентралізованим компонентом влади, організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів. У свою чергу, територіальна громада як первинна ланка місцевого самоврядування як «впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий, матеріальний та фінансовий потенціал, необхідний для їх реалізації». [177, с. 342]

Індивідуальні та колективні самоврядні права членів територіальної громади базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування:

- інтересі території;
- інтересі територіальної громади;
- інтересі конкретного жителя – члена такої громади.

Виникнення інтересу території, на якій функціонує особа, сукупність жителів як невід'ємної частини територіальної громади, прямо пов'язане з домінуючими на сучасному етапі процесами «самоствердження» територій, викликаними децентралізацією державного управління. Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси – насамперед у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних й інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особи – члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються насамперед у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні і, як наслідок, самореалізація особи в межах територіальної громади). Нарешті, інтересом конкретної особистості – члена територіальної громади є його муніципальні права у вузькому розумінні, які виникають у процесі реалізації ним практично всіх своїх життєвих прагнень [116]. За таких обставин конкретний

житель стає суб'єкт-об'єктом місцевого самоврядування, зосереджуючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал.

Таке взаємне врахування всієї сукупності інтересів, що складаються на рівні місцевого самоврядування і реалізуються у вигляді муніципальних прав особистості, їх взаємокомпромісність і гармонізація є гарантом існування і функціонування системи місцевого самоврядування, толерантності та протекціонізму щодо неї центральної влади держави.

Так як обсяг прав та обов'язків територіальних громад у зарубіжних країнах реалізується через створені ними органи, то можна стверджувати про те, що компетенцію органів самоврядування можна умовно розділити на первинну і вторинну. Первинна – це та, яку можна назвати місцевими справами: чистота вулиць, правильність забудови, система шкільної освіти, органи охорони здоров'я, парки, сквери, турбота про бездомних, престарілих тощо. Вторинна компетенція – це те, що місцеві органи виконують, частіше всього за дорученням вищестоящих органів: облік виборців, призовників, заходи оборонного характеру, тобто те, що прямо не належить до місцевих справ і в чому більше зацікавлена центральна влада.

Обсяг компетенції місцевих органів зарубіжних країн постійно поступово збільшується, в тому числі в таких важливих сферах, як просвітництво, дорожнє будівництво, комунальне господарство тощо. Права місцевих органів в унітарних державах закріплюються законами та актами уряду, у федеративних державах – суб'єктами федерації. У федеративних державах визначення прав та обов'язків відноситься до компетенції законодавчих органів суб'єктів федерації. Американська структура самоврядування визначається спеціальною хартією, що приймається законодавчим органом штату [138].

Хартія зазвичай встановлює межі територіальних громад, їх функції, організаційну структуру, методи фінансування, систему призначення та виборів посадових осіб місцевого самоуправління. Міські хартії закріплюють

право громадян на проведення референдумів з найбільш значущих питань життєзабезпечення населення, у тому числі з оподаткування, зміни самої хартії тощо. Так, рішення щодо проведення референдуму може бути ініційовано кількістю громадян, яка необхідна за законом шляхом надання петиції в муніципальну раду. Як правило, органи місцевого самоуправління не можуть приймати рішення або здійснювати дії, що носять політичний характер або стосуються політичних інтересів країни в цілому.

В унітарних країнах все більше простежуються тенденції щодо секторальної спеціалізації та розмежування компетенції. В таких країнах як Данія, Швеція, Нідерланди, Польща та Словенія, де більше повноважень надається невеликим по розмірам територіальним громадам та невеликим містам (наприклад: Польща відносно округів, Угорщина та Іспанія відносно провінцій). Простежується також прагнення влади усунути посередній рівень (Велика Британія). [376, с. 139-140].

У Франції існує окремий закон щодо місцевих свобод та обов'язків територіальних громад. Викликає інтерес регіональна громада як найбільш молоде територіальне утворення у Франції. Спочатку на рівні регіону була утворена структура «*conference regionale administrative*», яка представляла собою префектуру регіонального рівня і комісію економічного регіонального розвитку. Склад комісії – представники місцевої влади, які обрані на паритетних засадах, і професіонали-експерти. Це сталося в 1964 році на основі відповідного пакету законів – декретів. Лише в 1972 році відповідним законом від 5 липня 1972 регіон був визначений, як адміністративний і політичний територіальний орган. Більш чітко повноваження регіону, як територіального утворення, були визначені у 1980 році в законі про децентралізацію територіального управління [384].

У Загальному кодексі територіальних громад Франції наголошується, що регіональна рада вирішує всі питання регіонального значення на своїх зборах. До основної компетенції регіональних рад належить: прийняття

регіонального бюджету, контроль за виконанням регіонального плану розвитку та діяльністю регіональних органів і структур. Регіональна рада очолюється президентом, який обирається загальними зборами, починаючи з 1986 року. Він являє виконавчу владу регіону, так само як і мер в комуні. Президент регіональної ради керує також регіональною адміністрацією, яку і очолює [367, с.75-76].

На відміну від зарубіжних країн в Україні запроваджена уніфікована для всіх територіальних громад компетенція, яка встановлюється не безпосередньо, а через систему органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це, на наш погляд, у поєднанні з вищезазначеними особливостями, консервує муніципальну активність територіальних громад, позбавляє їх динаміки та перешкоджає становленню й розвитку в Україні місцевого самоврядування у відповідності з загальновизнаними стандартами локальної демократії [58, с. 45-47].

Погоджуємось з О. Батановим, що рівень розвитку місцевого самоврядування залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження різних асоціацій і соціальних груп, що її складають, на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, на основі прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії та інтереси. Це шлях до того, щоб вільний розвиток кожного став умовою вільного розвитку всіх [29-32]

Так, Конституція України закріплює права і свободи, які можуть реалізовуватися як індивідуально, так і колективно. Наприклад, право на працю реалізується індивідуально (частина перша ст. 43 Конституції), а право на страйк, на захист своїх економічних і соціальних інтересів (частина перша ст. 44 Конституції) – тільки колективно. Тільки колективно може бути реалізоване право громадянина України на збори, мітинги, походи, демонстрації (частина перша ст. 39 Конституції) [147].

Колективні права (право народу, право нації, право спільноти, асоціацій) не є природним, оскільки вони формуються і кристалізуються в міру становлення інтересів тієї чи іншої спільноти, колективу, їх не можна розглядати як суму індивідуальних прав і свобод осіб, які входять до тієї чи іншої спільноти, колективу. Вони мають якісно інші властивості, які визначаються цілями й інтересами колективних утворень.

Реалізація колективних прав пов'язана з волевиявленням народу. Так, згідно з частиною другою ст. 5 Конституції право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові. Тільки народ України виключно всеукраїнським референдумом вирішує питання про зміну території України (ст. 73) [147].

Асоціації органів місцевого самоврядування виступають закономірним проявом інтеграційних відносин у сфері місцевого самоврядування, одним із інституційних механізмів реалізації інтересів територіальних громад. Створення їх об'єктивно обумовлено завданням співробітництва органів місцевого самоврядування, вони забезпечують самостійну координацію цих органів на регіональному, міжрегіональному та загальнодержавному рівнях, намагаються активно взаємодіяти з органами державної влади у питаннях муніципальної та регіональної політики.

Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування є давнішньою демократичною традицією функціонування місцевого самоврядування в країнах Західної Європи, прецедент якої був створений ще за часів Великої Французької революції. Від тоді опрацьовані два основні типи - об'єднання міжмуніципальної кооперації, створені для сумісного вирішення спільних питань життєзабезпечення комун, та соціально-політичні об'єднання, засновані з метою захисту прав місцевого самоврядування та представництва інтересів його органів у відносинах з органами державної влади. Вони можуть мати одноцільовий і багатоцільовий, постійний і тимчасовий характер.

Зарубіжний досвід демонструє декілька моделей правового регулювання статусу добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, застосування яких визначається особливостями правової системи та демократичними традиціями політико-правового життя тієї чи іншої країни. Вказані суб'єкти можуть утворюватися і функціонувати відповідно до правових звичаїв, на підставі окремих норм правових актів, у тому числі опосередковано позначатися як інституційний спосіб координації органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з органами державної влади у статутних актах, а також на підставі окремого закону.

Найбільш поширеними способами правової інституціоналізації добровільних об'єднань виступають прийняття загального або спеціального законів. Якщо перший встановлює правовий статус цих суб'єктів, узагальнюючи його з іншими організаціями або установами (некомерційні, громадські організації, органи місцевого самоврядування), то другий – відображаючи власні особливості та характер даного виду об'єднань [11, 13-14].

Спосіб правової інституціоналізації був застосований і в Україні, адже 16 квітня 2009 року Верховною Радою України прийнято Закон України №1275-VI «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [242].

П. Любченко підкреслює, що місцеве самоврядування і муніципальна влада є оптимальним засобом і, одночасно, домінуючою територіальною ареною задоволення істотних індивідуальних і групових потреб місцевої спільноти, завдяки чому її члени мають можливість самоствердження й самореалізації у громадянському суспільстві“ [169, с. 169].

Цим засвідчене державно-правове визнання важливості тієї ролі, яку виконують ці інститути у розбудові місцевого самоврядування, послідовне додержання принципів демократизації публічного управління, забезпечення балансу загальнодержавних та місцевих інтересів при виробці й реалізації державної політики. Закон України «Про асоціації органів місцевого

самоврядування» виконує, по-перше, установчо-регулятивну роль, залишаючи при цьому достатню предметну сферу для нормотворчої діяльності асоціацій, можливості відбиття у корпоративних нормах, що приймаються ними, специфічних організаційних форм побудови та способів діяльності, та забезпечує соціально-нормативну орієнтацію останньої; по-друге, здійснюючи правонаділення, визначає повноваження асоціацій у взаємодії з органами державної влади; по-третє, встановлює гарантії діяльності цих суб'єктів відносин місцевого самоврядування.

Муніципально-правові відносини, які виникають за участю суб'єктів місцевого самоврядування, насамперед, територіальних громад, являють собою свого роду інтегральне поле, яке забезпечує єдність публічних та приватних інтересів на правовому рівні. Адже для процесів становлення та реального здійснення місцевого самоврядування однаково важливе значення має і реалізація інтересів муніципальної влади як публічної влади територіальної громади, так і захист кожної окремої особи, забезпечення її автономності та недоторканості, честі і гідності тощо саме як члена місцевої співдружності, як своєрідного асоційованого учасника місцевої самоврядної влади [28, с.89].

У всіх аспектах функціонування місцевого самоврядування основну роль відіграє територіальний колектив тобто громада, що виступає його первинним об'єктом, тому що саме на територіальний колектив, на забезпечення його інтересів спрямована діяльність місцевого самоврядування, що формуються, у свою чергу, цими ж територіальними колективами.

Аналіз вітчизняної моделі місцевого самоврядування свідчить, що в Україні зроблено вибір на користь моделі позитивного регулювання питань місцевого значення. Адже місцеве самоврядування в Україні може здійснюватися в рамках Конституції та законів України. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» значною мірою є своєрідним каталогом функцій і

повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Проводячи розмежування повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, вітчизняне конституційне право не передбачає поділу повноважень місцевого самоврядування на обов'язкові та факультативні. Цим значною мірою послаблюється імперативність (з точки зору загальної державної політики) реалізації органами місцевого самоврядування своїх основних функцій. До того ж, в Україні запроваджена уніфікована для всіх територіальних громад компетенція, яка встановлюється не безпосередньо, а через систему органів та посадових осіб місцевого самоврядування [58, с. 45-47].

Це, на наш погляд, у поєднанні з вищезазначеними особливостями, консервує муніципальну активність територіальних громад, позбавляє їх динаміки та перешкоджає становленню й розвитку в Україні місцевого самоврядування у відповідності з загальновизнаними стандартами локальної демократії.

Вбачається, що питання місцевого значення (об'єкти локальної діяльності) доцільно було б визначати як питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не належать до компетенції органів державної влади України.

У країнах з федеративним устроєм держава має значний вплив на територіальні громади проміжного рівня, оскільки це впливає з природи самої держави – регламентувати або контролювати діяльність територіальних громад нижчого рівня. В унітарних державах, якою є Україна, навпаки, центральна влада зберігає за собою право регламентувати відносини між територіальними громадами усіх рівнів: провінційний, місцевий, регіональний і т.д.

Існує кілька країн-винятків із вищезазначених правил: Нідерланди, де провінції здійснюють у певних сферах опіку над комунами; роль координатора закріплена за департаментами Румунії; певні регламентуючі права над органами нижчого рівня мають і провінції Італії [376, с. 137-138].

Існує певна різниця у тому, що стосується компетенції органів місцевої влади проміжного рівня в унітарних державах, з одного боку, і в складних державах (федеративних або країнах з чітко визначеною регіональної автономією). У федеративних державах регіональні органи влади беруть на себе значну частину функцій держави і здійснюють, таким чином, виконання основної, загальної компетенції, під контролем і в рамках компетенції органів центральної влади.

В унітарних країнах все більше простежується тенденція до секторальної спеціалізації і поділу компетенції. Прикладами цього можуть слугувати такі країни, як Данія, Швеція, Нідерланди, Польща і Словенія, де все більше повноважень надається невеликим за розмірами територіальним громадам та невеликим містам (наприклад, Німеччина і Польща по відношенню до округів, Угорщина, Іспанія по відношенню до провінцій) . Простежується також поступове прагнення влади скасувати проміжний рівень (Англія) [376, с. 139-140].

Наприклад, особливий муніципально-правовий статус територіальної громади характерний для деяких столиць та інших великих міст, що поширюється одночасно на регіональний або загальноміський і низовий або районний рівні (Брюссель, Стокгольм, Відень, Париж, Торонто, Лондон та ін.); у федераціях даний статус передбачає поєднання повноважень суб'єктів федерації і місцевої влади (Берлін, Бремен, Відень, Гамбург).

Загалом специфіка механізму реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади, з урахуванням досвіду України і зарубіжних держав, дозволяє виокремити такі рівні реалізації даного статусу:

- 1) місцевий (локальний),

- 2) регіональний,
- 3) загальнонаціональний,
- 4) транскордонний і прикордонний.

Як зазначалось у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження, для надання легітимності територіальній громаді важливе значення відіграють збори. Історична практика місцевого самоврядування свідчить, що загальні збори громадян є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії. Вони найбільш доступні для громадян і є одним з найефективніших засобів їх самоорганізації, а також доступні для територіальних громад різних видів. Збори громадян використовуються або як засоби підтримки, або як засоби тиску на органи влади, зокрема, місцевого самоврядування, з метою примусити їх прийняти певні рішення. [191, с. 271].

Загальні збори забезпечують громадянам реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участі в голосуванні тощо). Тому вони відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відсилає стосовно порядку проведення загальних зборів до закону та статуту територіальної громади [262]. В Україні такого закону не прийнято, а компетенція, порядок скликання і проведення загальних зборів та реалізації їхніх рішень регулюється Постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XII «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [256]. Але у Верховній Раді України були зареєстровані проекти Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання».

Загальні збори громадян за місцем проживання скликаються сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами відповідних рад, органами територіальної самоорганізації населення для обговорення найважливіших питань, що зачіпають інтереси громадян, формування органів місцевого самоврядування та інші питання. У загальних зборах мають право брати участь громадяни, мешканці територіальних громад з правом голосу, тобто фізичні особи, які проживають у територіальній громаді, є її членами і відповідають усім вимогам закону про вибори до органів місцевої влади. З цим статусом деякі автори пов'язують право здійснювати вплив на політичні, економічні, культурні, соціальні, екологічні та інші процеси розвитку територіальної громади [32; 27; 324].

І хоча Закон забороняє будь-які обмеження права громадян на участь у загальних зборах громадян (залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками), фактично у загальних зборах не можуть брати участь іноземні громадяни й особи без громадянства, які постійно проживають в Україні на відповідній території та фактично є членами відповідних територіальних громад.

Пункт 2 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що рішення загальних зборів громадян враховують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради, що представляють відповідні громади. Згідно з п. 3 ст. 8 згаданого Закону, передбачається, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (періодичність, місце проведення, способи оголошення про збори, способи прийняття та оприлюднення рішень тощо) визначається законом і статутом територіальної громади [262]. Прикметно, що загальні збори мають право приймати рішення з усіх питань діяльності.

За результатами проведення загальних зборів територіальної громади легітимізація їх оформляється у вигляді Протоколу загальних зборів (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання на території зборів які підписують секретар та голова. До нього додається список учасників загальних зборів (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання, в якому має бути зазначені місце, час проведення зборів, а також прізвища, місце реєстрації, рік народження та підпис. Після проведення загальних зборів і складення протоколу та його підписання, розсилаються копії протоколу про створення територіальної громади відповідним органам і особам [256]. Також, якщо загальні збори прийняли інші рішення, вони можуть бути долучені у вигляді копій протоколу.

На наше переконання, для належної реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади важливою є система дієвих гарантій. Вони як елемент муніципально-правового статусу територіальної громади, видається, законодавцем врегульовані загалом у достатній мірі Наприклад, за ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування», територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження. Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Від імені територіальної громади органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання

незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. [262].

За стст. 74-75 Закону України «Про місцеве самоврядування», визначено гарантії відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Так, органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються законами.

Загалом слід підкреслити, що об'єктно-функціональні характеристики індивідуальних та колективних самоврядних прав членів територіальної громади зумовлені комплексним підходом розуміння компетенції місцевого самоврядування як форми народовладдя та самостійного виду публічної влади.

Водночас на межі XX-XXI ст.ст. територіальні громади (а у деяких країн ще й регіональні громади), асоціації та інші об'єднання органів місцевого (регіонального самоврядування) демонструють здатність реалізувати значний обсяг її правосуб'єктності, тобто здатності бути учасниками широкого кола суспільних відносин, включаючи внутрішньодержавний, міжнародний і наднаціональний масштаби.

3.2. Модернізація муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні в сучасних умовах

Передумовою становлення дієздатних територіальних громад, створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення її сфери відання. Кожна держава визнає за територіальними громадами та утворюваними ними самоврядними структурами повноваження з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій. Особливістю політичної і правової системи України є системне реформування, зміни до законодавства тощо.

Слід наголосити, що чинна Конституція України закріпила визначальні положення щодо матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Так, Основний Закон передбачив існування комунальної власності як окремої форми публічної власності, а також місцевих бюджетів [147]. Проте реалізація вказаних конституційних норм на сьогодні ускладнена як у зв'язку з фінансовою та економічною кризами, так і через недосконалість вітчизняного законодавства. Так, конституційне положення щодо права громади управляти комунальною власністю досі залишається незабезпеченим законодавчим механізмом його реалізації.

Окрім цього, фундаментальною проблемою функціонування територіальних громад є фактична законодавча невизначеність компетенції та повноважень територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого

самоврядування. Зміст вказаних категорій лише можна доктринально витлумачити шляхом системного аналізу норм Конституції України та Закону про місцеве самоврядування. Вказана законодавча прогалина призводить до того, що територіальні громади як суб'єкт місцевого самоврядування значним чином обмежені у можливостях брати участі у вирішенні питань місцевого значення. Фактично їх роль зводиться лише до формування представницьких органів місцевого самоврядування шляхом виборів депутатів відповідних місцевих рад, а всі інші притаманні їм функції носять номінальний характер і реально територіальними громадами не здійснюються.

Ще однією важливою проблемою реформування територіальної громади залишається недостатність власних коштів місцевих бюджетів для вирішення усіх необхідних для життєдіяльності територіальних громад питань. Причиною такого становища є не тільки фактично збережений і до нині принцип формування місцевих бюджетів «згори – вниз» (всупереч принципам бюджетної політики, задекларованим у новому Бюджетному кодексі України). Окрім цього, існування в Україні великого числа територіальних громад (близько 30 тисяч) не тільки ускладнювало процес розрахунку місцевих бюджетів, але й розпорошувало кошти між чисельним територіальними громадами, що свою чергу майже унеможливлювало реалізацію місцевих програм розвитку. Можливим виходом з даної ситуації фактично стало укрупнення територіальних громад шляхом їх об'єднання. Проте на даний час Конституція України закріплює право на об'єднання лише громад сусідніх сіл у селищні громади.

Як зазначалось, реформа адміністративно-територіального устрою має сприяти реформуванню територіальної основи місцевого самоврядування, оскільки сьогодні здійснення місцевого самоврядування охоплює лише межі населених пунктів, адже територіальними громадами визнаються тільки громади сіл, селищ, міст. Питання про те, під чиєю юрисдикцією перебуває

територія між населеними пунктами, часто залишається невизначеним. Вирішення цієї проблеми можливе шляхом законодавчого закріплення за територіальною громадою як території населеного пункту, так і визначені землі навколо нього. Це дасть змогу забезпечити охоплення місцевим самоврядуванням всієї території Української держави, укрупнити територіальні громади, а також матеріально-фінансово зміцнити становище територіальних громад, уникнути чисельних земельних спорів тощо.

Ще одним напрямком реформування територіальної громади є розробка та законодавче закріплення механізмів контролю зі сторони територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування, а також подальше вдосконалення форм безпосереднього народовладдя (місцевих референдумів, громадських слухань, місцевих ініціатив тощо), за допомогою яких члени територіальної громади можуть брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами. Особливе місце у життєдіяльності територіальної громади займає головна посадова особа місцевого самоврядування, тобто сільський, селищний, міський голова. Оскільки ця посадова особа, відповідно до положень ст. 12 Закону про місцеве самоврядування в Україні, обирається жителями територіальної громади і за посадою очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях, виникає питання щодо співвідношення статусу і повноважень між різними органами місцевого самоврядування – місцевою радою як колегіальним виборним представницьким органом територіальної громади та її виконавчим органом на чолі з обраним громадою сільським, селищним, міським головою. Конституційний Суд України розтлумачив, що у системі місцевого самоврядування України існує певна субординація її елементів, а конституційні функції сільського, селищного, міського голови визначають його як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за

організацію роботи самої ради. Однак вказане питання слід вирішити не тільки на рівні актів тлумачення права, але й на законодавчому рівні

З метою покращення надання адміністративних послуг населенню, оптимізації управління місцевим майном в Україні здійснюється процес добровільного об'єднання територіальних громад. Добровільне об'єднання територіальних громад регулюється Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 р.

Так, законодавець акцентує увагу на основних умовах добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ):

- у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;
- територія ОТГ має бути нерозривною, межі ОТГ визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;
- ОТГ має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;
- при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток ОТГ;
- якість та доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Найменування ОТГ, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром. [245].

Деякі дослідники акцентують увагу на проблемах практичної реалізації передбачених у чинних нормативно-правових актах положень. Так, зокрема, у розпорядженні сільських громад та їхніх органів місцевого самоврядування перебуває лише 12 % земель у межах населених пунктів. Землями поза

межами сіл розпоряджалися на свій розсуд й без відповідальності перед сільськими громадами обласні і районні ради й адміністрації, нині – органи державного відомства із земельних ресурсів [295; 353].

Щодо території, для об'єднаної громади постають такі завдання:

- проведення детальної інвентаризації сільськогосподарських земель всіх форм власності та ползахисних на саджень, встановлення власників приватних земельних ділянок, повернення у власність громади привласнених земель сільськогосподарського призначення шляхом самозахоплення;

- територіальне закріплення за сільськими громадами земельних ділянок для громадського випасання худоби, сінокосіння, знешкодження й утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо, планування протиерозійних і ґрунтоохоронних заходів, встановлення адміністративної відповідальності за стан і використання сільськогосподарських угідь;

- перетворення сільських поселень в агропромислові структури шляхом організації переробки сільськогосподарської продукції на місці виробництва, залучення в сільські території інших виробництв з наданням їм певних преференцій, що забезпечить диверсифіковану зайнятість населення, наявність соціальної інфраструктури, сприятливу структуризацію аграрного соціуму, оптимальної за часом зайнятості та спектром професій, рівнем доходів і тендерним складом трудових ресурсів сільських громад шляхом організації переробки сільськогосподарської продукції на місці виробництва, залучення в сільські території інших виробництв з наданням певних преференцій [295, с. 131].

У світлі актуальних проблем щодо реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» виникає потреба ретельного вивчення процесу створення первинної ланки місцевого самоврядування. На сьогодні, на нашу думку, перепонами для нормального функціонування територіальних громад на території України є нерівномірність економічного

розвитку територій та густини населення. Ці та інші обставини функціонально пов'язані з нерівномірністю розвитку територіальних громад. Так, малі адміністративно-територіальні одиниці та їх територіальні громади, особливо ті, що розташовані на значній віддалі від великих міст, мають значно менше ресурсів для розвитку та надання якісних адміністративних та соціальних послуг. Тому, одним з першочергових заходів сучасних реформ в Україні постало об'єднання територіальних громад для покращення їх фінансового функціонування, компактного надання адміністративних і соціальних послуг тощо.

На думку В.Кравченка, з практики європейських держав, де свого часу відбувалися процеси децентралізації, відомо, що для забезпечення ефективного виконання повноважень місцевого самоврядування використовувалися два підходи: розвиток міжмуніципального співробітництва (наприклад, Франція) та злиття невеликих територіальних громад. При цьому в переважній більшості країни пріоритет надавався другому підходу – укрупненню територіальних громад (наприклад Швеція, Польща, Фінляндія, Данія тощо). Досвід європейських країн також свідчить про те, що таке укрупнення здійснювалося як шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, так і адміністративним шляхом – через прийняття рішень центральними органами державної влади після завершення терміну, відведеного для добровільного об'єднання [153, с. 78].

Практично в усіх європейських країнах спостерігались схожі недоліки централізованої системи управління соціальною сферою, з них найбільш типові такі: низька ефективність діяльності провідних галузей (освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту); великі витрати на утримання управлінського апарату; повільні темпи провадження новітніх технологій; повільна реакція на зміну зовнішніх обставин (відсутність мобільності системи), що призводило до значної затримки у прийнятті кардинальних управлінських рішень [353].

Процес об'єднання територіальних громад майже в усіх європейських країнах супроводжувався реформою муніципальних утворень, які зводилися до їх укрупнення. Наприклад, в організації місцевої публічної влади Франція пішла шляхом децентралізації, у 1982–1986 рр. тут прийнято більше 40 законів, спрямованих на модернізацію адміністративної системи, підвищення її здатності відповідати потребам населення, реалізації місцевих проектів економічного розвитку. Законом «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» 1982 р. було передбачено компетенцію децентралізованих рівнів урядування у сфері економіки. Без сумніву, рушійною силою реформи стали саме економічні інтереси на місцях, а закони про децентралізацію тільки легітимізували цей процес.

Успіх французької децентралізації став можливим завдяки консенсусу політичних лідерів і підтримки реформ громадянами. Децентралізація призвела до розподілу повноважень центральної державної влади і місцевих органів влади, децентралізовані рівні управління здобули автономію і стали відповідальнішими за свої дії, а надання публічних послуг населенню стало ще ефективнішим. Останній етап реформи, яка ще не вважається завершеною, був здійснений шляхом внесення змін до Конституції Французької Республіки 1958 р. конституційним законом 2003 р. Відповідно до нього, головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» (фр. *Collectivité territoriales*) – комуни (громади, фр. *communes*), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. Вони мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на відповідному рівні. При дотриманні передбачених законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами і володіють регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції (ст. 72 Конституції).

Чинні закони Франції повною мірою регулюють всі питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування на всіх рівнях

територіального устрою. Вони об'єднані в Адміністративний кодекс, що фактично є «конституцією» місцевого самоврядування [78, с. 26-27].

Враховуючи досвід зарубіжних країн щодо добровільного об'єднання територіальних громад необхідно на нашу думку в процесі реформи на державному рівні співставляти та брати до уваги чинники, які впливають на всіх жителів села, селища, міст та досягнення мети для в процесі такого об'єднання.

Так, практика зарубіжних країн засвідчує, що досить широким є діапазон розбіжностей між мінімальною і максимальною кількістю громадян у нових об'єднаннях у межах однієї держави. Ураховуючи комплексний критерій у низці країн створювалися невеликі територіальні об'єднання на засадах самоврядування з наданням їм статусу муніципалітетів. Скажімо, в Іспанії нараховується 3670 місцевих общин, розмір яких є меншим за середній розмір типової для країни комуни. Ініціатива їхнього створення належить населенню або муніципалітетам, думка яких у будь-якому випадку береться до уваги. Для визначення нових кордонів муніципальних новоутворень бралися різні критерії, але всі вони мали комплексний, кількісно-якісний характер. Так, у Швеції муніципалітети, що співробітничали між собою, об'єднувалися навколо міст, беручи до уваги ступінь освоєння територій між населеними пунктами. У Данії для визначення муніципальних кордонів було проведено спеціальне дослідження, що виявило зони, які природно склалися в різних сферах діяльності та спілкування.

Таким чином, було виявлено 44 торговельні зони, 123 центри тяжіння в кооперації ресурсів праці тощо. Ураховувалося багато показників, навіть такий, як продажі доставка пошти і періодики додому. У результаті підготовлено карту взаємозв'язків і взаємозалежностей окремих територій. Також було проведено детальний аналіз “ефекту масштабу” з метою оптимізації надання населенню різних типів соціальних послуг. На основі

оброблення зібраної інформації було змінено законодавство, внесено пропозиції щодо створення округів, що було обговорено в муніципалітетах і затверджено центральною владою тільки після узгодження рішень з тими, кому належало об'єднатися [94, с. 2-3].

Як підкреслює Л. Саліженко, існує цікава статистика: муніципалітети, у яких проживає менше ніж 500 громадян, становлять майже 60% основних одиниць у Чехії, більше ніж 40 % у Словаччині, та близько 15% в Угорщині. У таких країнах, як Болгарія та Польща відсутні муніципалітети, які б нараховували менше ніж 1 тис. громадян і дуже мало таких, що нараховують менше ніж 2 тис. Для порівняння в Україні майже 50% територіальних громад мають менш як 1 тис. осіб, а 11% менш як 500 осіб. При цьому 92% сільських територіальних громад налічують менше ніж 3000 жителів. Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи: стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів і адміністративне укрупнення. Є держави, які надають перевагу одному з них, тоді як деякі застосовують їх альтернативно. Так, політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана Чехією, але відчутних результатів вона поки ще не надала. Лише адміністративного характеру укрупнення були застосовані у Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи [299, с. 266-267].

У свою чергу Н. Пігуль і О. Люта вважають, що досвід зарубіжних країн щодо реформування територіальних громад дає можливість виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

- розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;
- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою;
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів [230, с. 687-688].

Проблема виникнення великої кількості дрібних територіальних громад з невеликим ступенем їх спроможності у виконанні покладених функцій і завдань є актуальною не лише для України.

Водночас, як показує світовий досвід, одним з пріоритетних напрямів модернізації статусу територіальних громад є розвиток міжмуніципальної співпраці за допомогою різноманітних форм. Зокрема, йдеться про міжмуніципальну інтеграцію, для якої не обов'язково створювати міжмуніципальні або надмуніципальні утворення. У значній кількості країн міжмуніципальна співпраця відбувається шляхом укладання угод про співпрацю між муніципалітетами. Основними напрямками такої співпраці є:

- купівля послуг “великого” муніципалітету декількома “маленькими” муніципалітетами;
- створення організацій із реалізації конкретних окремо взятих напрямів, до органів управління яких належать представники декількох муніципалітетів (типовими прикладами є компанії із забезпечення транспортними послугами);
- партнерство між декількома муніципалітетами в реалізації великих проектів. Наприклад, у Фінляндії існують 262 спільних муніципальних

об'єднання, які співпрацюють із питань електро- та водопостачання, професійної освіти, захисту дітей. Зокрема, об'єднання муніципалітетів із надання допомоги інвалідам охопили майже всю країну [209, с.160].

У юридичному та фактичному сенсі такі міжмуніципальні об'єднання є самостійними фінансовими та адміністративними органами. Вони не мають права встановлювати власні податки і формують свій бюджет із державних грантів і муніципальних внесків, розмір яких визначається муніципалітетами-учасниками.

Конкурентоспроможність добровільних об'єднань територіальних громад є багатогранною категорією, що відбиває сукупність порівняльних переваг у різних сферах (економічній, технологічній, інноваційно-інвестиційної, ресурсній тощо), поєднання яких формує стійкі позиції на певному ринку чи в певних сферах у відповідний період. Тому формування територіальної громади повинне перш за все базуватися на принципах рівномірного розподілу, щоб заздалегідь виключити можливість створення неефективних, неспроможних об'єднань територіальних громад, які не зможуть забезпечити розвиток адміністративно-територіальних одиниць [115; 121].

потребує належного законодавчого врегулювання та відповідних механізмів реалізації гарантії конкурентоспроможності територіальних громад, що забезпечували б організаційні інструменти, джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси для самостійного розвитку як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі.

Оскільки право на участь у місцевому самоврядуванні реалізується за належністю до відповідних територіальних громад і в сучасних умовах зростає значення цих первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Безпосередньо людина, колективи, бізнесові структури об'єднані спільною територією проживання спроможні чітко сформулювати, вирішити чи

запропонувати оптимальні та ефективні шляхи розв'язання існуючих проблем місцевого значення.

Згадувалось, що затвердження статуту територіальної громади є «додатковим» чинником визнання *de jure* існування територіальної громади. Законодавство, яке регламентує діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, достатньо масштабне та далеко не завжди доступне для неспеціалістів. Статути, відтворюючи норми законів та адаптуючи їх до місцевих умов, подають ці норми в упорядкованому вигляді, полегшуючи роботу муніципальних структур та формуючи у населення більш чітке уявлення про сенс та характер місцевого самоврядування. Тобто вони відіграють суттєву кодифікаційну роль.

Але для цього доцільно прийняти типовий статут громади. Оскільки статут є складним юридичним документом, то його не кожна територіальна громада може розробити його власними силами. Враховуючи те, що територіальні громади суттєво диференціюються, то слід було б зробити кілька модельних статутів для різних типів територіальних громад, що дозволить враховувати місцеві особливості.

Не позбавлений певних недоліків і Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», серед яких слід вказати, зокрема, наступні. Закон встановлює істотно звужену систему видів правового статусу асоціацій органів місцевого самоврядування, виокремлюючи лише всеукраїнські й місцеві асоціації, та застосовує не досить чіткий критерій набуття такого статусу (ст.3), що не дозволяє оцінити ступінь загальнонаціонального представництва в асоціаціях інтересів територіальних громад. Закон не встановлює окремий статус для тих асоціацій, які утворені більш ніж трьома, але менш ніж половиною органів місцевого самоврядування відповідного територіального рівня, а сукупна територіальна основа первинних суб'єктів асоціації виходить за місцевий рівень. На наш

погляд, доцільно передбачити регіональний, міжрегіональний, всеукраїнський та міжнародний статус асоціацій.

Крім того, встановлюючи можливість органу місцевого самоврядування бути членом лише однієї всеукраїнської асоціації (ч.2 ст.4) [135], законодавець не лише обмежує принцип добровільності формування асоціацій, але й унеможлиблює типологічне різноманіття системи асоціацій, змушуючи уніфікувати їх до асоціацій лише загального членства. У той же час асоціації, створені на засадах соціально-територіального та соціально-економічного критерію членства, можуть сприяти більш повній реалізації інтересів суб'єктів місцевого самоврядування.

Ситуація у нашій державі вимагає прийняття закону про самоврядування громади в Україні, в якому необхідно чітко визначити правову основу територіальної громади, розмежувати повноваження громади та її органів з тим, щоб вони могли належним чином реалізувати гарантоване Конституцією України і міжнародно-правовими актами право і реальну здатність здійснювати самоврядування на власній території, в інтересах громади та її членів.

Неоднозначною серед науковців є реакція на пропозицію прийняття Муніципального кодексу України, який поряд із статутами територіальних громад, комплексно регулюватиме і забезпечить реалізацію їх муніципально-правового статусу. Видається доцільним внесення змін і доповнень до низки законів України, насамперед, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про транскордонне співробітництво», «Про співробітництво територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

Для більшості зарубіжних країн характерне розмежування муніципально-правового статусу територіальної громади, яка є юридичною особою публічного права, та муніципально-правового статусу жителів/ членів

територіальної громади. Для досягнення цього потребує значних змін і доповнень чинне законодавство України.

Зокрема, ефективною є практика діяльності інститутів Уповноваженого у справах територіальної громади, місцевих і регіональних омбудсменів, муніципальної поліції в системі місцевого самоврядування. З огляду на це доцільним видається запровадження таких інституцій в Україні, поряд з необхідністю активізації взаємодії територіальних громад з іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, органами публічної влади, політичними партіями і громадськими організаціями, населенням.

Реформи адміністративно-територіального устрою в Україні ще не мають чіткої зрозумілої концепції, відсутній центральний орган, який би здійснював керівництво і координацію даним процесом, не передбачено належного достатнього фінансування реалізації завдань реформування у даному напрямі.

Задля зміцнення місцевої демократії в Україні і забезпечення розвитку територіальних громад, забезпечення реалізації їх муніципально-правового статусу необхідна підтримка з боку держави. Для України, її правової системи пріоритетним має бути зміцнення гарантій місцевого самоврядування, удосконалення механізму захисту прав та інтересів територіальних громад, їх органів, посадових осіб, а також гарантій забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина на місцевому, регіональному та міжрегіональному рівнях. Йдеться як про індивідуальні та колективні самоврядні права членів територіальної громади в умовах згаданих реформ.

Таким чином, модернізація статусу територіальної громади в Україні повинна відбуватись своєчасно, комплексно і системно. Вона визначається закономірними тенденціями, виходячи з реформ, які вже завершилися, продовжуються, а також з урахуванням перспективних напрямів відповідних перетворень. Видається, що варто вивчати надалі досвід країн ЄС у сфері розвитку місцевого самоврядування, зокрема розвитку територіальних

громад, що є досить корисним для України на сучасному етапі її державотворення і правотворення. Оскільки існуюча система функціонування територіальних громад в Україні не є досконалою, досвід зарубіжних країн дозволить зробити деякі висновки та використати їх у подальшому розвитку та функціонуванню.

Висновки до розділу 3

Функціонування механізму реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні потребує удосконалення як в організаційно-структурному відношенні, так і в нормативному та інституційному аспектах. Наприклад, структурні характеристики територіальної громади потребують включення до її складу місцевих жителів у широкому значенні, а саме громадян, іноземців та осіб без громадянства. Також підкреслено необхідність забезпечення повноти їх прав у вирішенні питань місцевого значення (участі у місцевих виборах, місцевих референдумах тощо) у процесі імплементації стандартів Ради Європи та Європейського Союзу.

Виокремлено певні прогалини та колізії у законодавстві України в даній галузі. Запропоновано відповідні зміни і доповнення, спрямовані на удосконалення муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні, механізму його реалізації. Зокрема, вартий уваги позитивний досвід європейських країн, де територіальні громади стали реальними юридичними особами публічного права, своєрідними публічними корпораціями, які на достойному рівні забезпечують життєдіяльність, добробут місцевих жителів.

Виходячи з того, що більшість нормативних положень, що стосуються влади громади, прав та можливостей територіальної громади, а також її відповідальності, мають загалом декларативний характер, вагомий і прагматичний інтерес, на наше переконання, має удосконалення нормативної

основи правового статусу територіальної громади, яка б демонструвала її правосуб'єктність як фактично дієвого первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Сучасні реформи лише посилюють і загострюють проблеми, пов'язані із муніципально-правовим статусом територіальної громади в Україні. На нашу думку, доцільним видається запровадження інститутів Уповноваженого у справах територіальної громади, місцевих і регіональних омбудсменів, муніципальної поліції в системі місцевого самоврядування, поряд з необхідністю активізації взаємодії територіальних громад з іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, органами публічної влади, політичними партіями і громадськими організаціями, населенням.

Задля зміцнення місцевої демократії в Україні необхідна підтримка розвитку територіальних громад, забезпечення реалізації їх муніципально-правового статусу з боку держави. Видається доцільним внесення змін і доповнень до низки законів України, насамперед, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про транскордонне співробітництво», «Про співробітництво територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», а також прийняття Муніципального кодексу України, який поряд із статутами територіальних громад, комплексно регулюватиме і забезпечить реалізацію їх муніципально-правового статусу.

ВИСНОВКИ

У дисертації досліджено муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах, сформульовано обґрунтовані пропозиції стосовно вдосконалення законодавства у даній сфері. Найбільш важливими є такі висновки та рекомендації:

1. Питання муніципально-правового статусу територіальної громади є відносно новим у сучасній вітчизняній юридичній науці, на відміну від усталеного конституційно-правового статусу територіальної громади. Водночас сам інститут територіальної громади є предметом вивчення уже протягом тривалого часу з боку представників вітчизняної і зарубіжної науки (юридичної, економічної, географічної, історичної, політологічної, державного управління і т.д.).

Запропоновано періодизацію розвитку муніципально-правового статусу територіальних громад в Україні, з огляду на демократичні реформи, насамперед, децентралізацію влади та об'єднання територіальних громад, розвиток нормативно-правової основи та наукової думки у даній сфері, а також інші фактори, виділено такі періоди: 1) 1992–1996 рр.; 2) 1996–1997 рр.; 3) 1997–2014 рр.; 4) з 2014 р. до сьогодення.

2. Територіальна громада є складною формою суспільної організації, сукупністю місцевих жителів, об'єднаних у межах певної території, що становить певну нормативно-правову модель самоорганізації населення з управлінськими структурами, здатна реалізувати і захищати місцеві публічні та приватні інтереси. Це територіальна основа місцевого самоврядування – село, селище і місто або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Водночас громада як територіальна одиниця, базова ланка територіального устрою становить частину території держави, що має визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Безумовно, це первинний

суб'єкт місцевого самоврядування, є джерелом влади щодо вирішення питань місцевого значення.

Характерними ознаками територіальної громади як спільноти є: вольові та свідомі дії мешканців в управлінні місцевими справами; самоврядність; децентралізація організації та функціонування діяльності; прямі та опосередковані форми здійснення їх функцій; первинний характер щодо суб'єктів, які формуються народом, територіальними, адміністративними, трудовими колективами тощо; детермінованість їхньої природи і діяльності локально-територіальними інтересами; можливість функціонувати у відносно відокремлених соціальних об'єднаннях; зв'язок членів територіальної громади з місцем проживання; неоднорідний національно-етнографічний склад; соціально-політична та професійна структура; наявність комунальної власності та відповідних фінансових ресурсів, здатність відповідати за управління місцевими справами тощо.

3. Критеріями утворення територіальної громади, зокрема, визначено об'єктивні (спільне проживання осіб на певній території й ін.), суб'єктивні (наявність спільних локальних інтересів та потреб, спільного майна, яке перебуває у комунальній власності, специфічних повноважень, які дана громада може здійснювати через органи місцевого самоврядування та безпосередньо, усвідомлення психологічної єдності та соціальних зв'язків між собою, а також бажання зберегти їх у майбутньому).

Різноманітність підходів до найменування територіальної громади (комуна, община, місцевий колектив, локальна спільнота, об'єднання мешканців тощо) обумовлюється такими чинниками: історичними та культурними традиціями тієї чи іншої держави або її частини; релігійними та лінгвістичними особливостями певних територій; нормативно-правовими актами і т.д.

4. З огляду на визначеність територіальної громади на рівні основних законів багатьох держав і визнання основним первинним суб'єктом місцевого

самоврядування, поступово сформувався її правовий статус, що відзначається певними різновидами. Одним з таких і, на наш погляд, концептуальним для науки муніципального права, є муніципально-правовий статус територіальної громади.

У широкому розумінні це інститут муніципального права комплексного характеру, що об'єднує норми муніципального права, а також норми інших галузей права (конституційного, цивільного, фінансового, адміністративного, інформаційного, господарського, земельного, екологічного тощо), спрямовані на юридичне закріплення становища територіальної громади, регулювання та охорону правосуб'єктності, її прав, інтересів та обов'язків, відповідних гарантій реалізації. Поняття муніципально-правового статусу територіальної громади у вузькому розумінні можна визначити як сукупність правових можливостей, якими територіальна громада наділена як специфічний суб'єкт правовідносин у встановленому законодавством держави порядку, з урахуванням існуючих міжнародно-правових стандартів у даній сфері.

5. Охарактеризовано структуру муніципально-правового статусу територіальної громади, що включає такі елементи: а) правосуб'єктність, б) принципи, в) права, обов'язки та законні інтереси, г) гарантії, ґ) муніципально-правову та інші види юридичної відповідальності. Зокрема, правосуб'єктність територіальної громади – це один з елементів муніципально-правового статусу територіальних громад, що становить сукупність правоздатності (загальної і спеціальної), дієздатності та деліктоздатності; виникає з моменту появи тієї чи іншої територіальної громади; реалізується безпосередньо та через утворені органи місцевого самоврядування, у широкому колі правовідносин (муніципальних, конституційних, цивільних, земельних, адміністративних, фінансових, податкових, інформаційних, господарських, екологічних) та ін.;

З-поміж принципів організації і функціонування територіальних громад: варто виокремити: конституційність та законність; верховенство права, самоврядність, прозорість та відкритість, демократизм, рівність

територіальних громад, спрямованість діяльності виключно в інтересах територіальної громади, державної підтримки і гарантованості прав, законних інтересів територіальних громад, судового захисту і відповідальності тощо.

Відмінними характеристиками муніципально-правового статусу територіальної громади, на наш погляд, є також муніципально-правові відносини і відповідні статусні правові норми, їх функції. Так, функції територіальних громад обумовлюють власне їх діяльність, а в якості критеріїв їх класифікації переважно використовуються основні елементи даної діяльності (об'єкт - суб'єкт – способи) як найбільш загальні критерії виокремлення напрямів та видів муніципальної діяльності територіальних громад. Отже, систему функцій територіальних громад складають об'єктні (зокрема, політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні та ін.) та суб'єктні функції територіальних громад (функції територіальних громад села і селища; функції територіальних громад міст і територіальних громад районів в містах; функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міста Києва; функції об'єднаних територіальних громад).

6. До джерел регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні віднесено: 1) міжнародно-правові акти; 2) нормативно-правові акти України, а саме: загальнонаціональні; локальні акти; при цьому особливим джерелом є статuti територіальних громад як своєрідні «комунальні конституції», поряд з актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) специфічні правові акти, які укладаються за участю місцевих (регіональних) територіальних громад, відповідних їх органів влади, а не за участю держав чи міжнародних організацій (договори про співробітництво територіальних громад, статuti єврорегіональних, прикордонних, транскордонних об'єднань).

На нашу думку, статутна правотворчість за участю територіальних громад є однією із відмінних ознак муніципально-правового статусу територіальних громад.

7. З'ясовано тенденції і закономірності становлення муніципально-правового статусу територіальних громад зарубіжних держав, що переважно зумовлені існуючими моделями місцевого самоврядування (англосаксонська, континентальна, іберійська, скандинавська, пострадянська, змішана), унітарною або федеративною формою державного устрою; порядком утворення та функціонування територіальних громад тощо.

Особливий муніципально-правовий статус територіальної громади статус характерний для деяких столиць та інших великих міст, що поширюється одночасно на регіональний або загальноміський і низовий або районний рівні (Брюссель, Стокгольм, Відень, Париж, Торонто, Лондон та ін.); у федераціях даний статус передбачає поєднання повноважень суб'єктів федерації і місцевої влади (Берлін, Бремен, Відень, Гамбург).

Для більшості зарубіжних країн характерне розмежування муніципально-правового статусу територіальної громади, яка є юридичною особою публічного права, та муніципально-правового статусу жителів/ членів територіальної громади. Ефективною є практика діяльності інститутів Уповноваженого у справах територіальної громади, місцевих і регіональних омбудсменів, муніципальної поліції в системі місцевого самоврядування.

Сформульовано пропозиції щодо запровадження таких інституцій в Україні, поряд з необхідністю активізації взаємодії територіальних громад з іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, органами публічної влади, політичними партіями і громадськими організаціями, населенням.

8. Існуючий механізм реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні потребує удосконалення як в організаційно-структурному відношенні, так і в нормативному та інституційному аспектах. Наприклад, структурні характеристики територіальної громади потребують включення до її складу місцевих жителів у широкому значенні, а саме громадян, іноземців та осіб без громадянства. Також підкреслено необхідність забезпечення повноти їх прав у вирішенні питань місцевого значення (участі у

місцевих виборах, місцевих референдумах тощо) у процесі імплементації стандартів Ради Європи та Європейського Союзу.

9. З метою розбудови громадянського суспільства і зміцнення місцевої демократії в Україні необхідна підтримка розвитку територіальних громад, забезпечення реалізації їх муніципально-правового статусу з боку держави. Видається доцільним внесення змін і доповнень до низки законів України, насамперед, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про транскордонне співробітництво», «Про співробітництво територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», а також прийняття Муніципального кодексу України, який поряд із статутами територіальних громад, комплексно регулюватиме і забезпечить реалізацію їх муніципально-правового статусу.

Дані опитувань засвідчили, що важливим є також підвищення соціальної активності та правової культури посадових і службових осіб територіальних громад, правороз'яснювальна робота серед членів даних громад, взаємодія з органами публічної влади задля розбудови сучасного відкритого громадянського суспільства в Україні за загальновизнаними демократичними цінностями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абасов Г.Г. Гарантії прав місцевого самоврядування України: актуальні проблеми теорії та практики: монографія. К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. 304 с.
2. Авакьян С.А. Конституционно-правовые реформы: объективные и субъективные факторы. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2016. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovye-reformy-obektivnye-i-subektivnye-factory>
3. Адамоков Б.Б. Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации: дисс. на соиск. науч. степ. доктора юрид. наук по специальности 12.00. 02. М., 2013. 213 с.
4. Академічний тлумачний словник української мови: в 11 томах. Том 2, 1971. С. 230. URL: <http://sum.in.ua/p/2/230/2>
5. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / за заг. ред. А.П. Яценюка. К.: Парлам. вид., 2007. С. 145-155.
6. Актуальні проблеми конституційного права України: підручник /за заг. ред. проф. Олійника А.Ю. К.: Центр учбової літератури, 2013. 554 с.
7. Альошина Н.М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.01. Харків, 2014. 22 с.
8. Альошина Н.М. Правосуб'єктність територіальної громади. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 358-362.
9. Андрушків Б.М., Кирич Н.Б., Латинін М.А., Погайдак О.Б., Співак С.М. Особливості формування місцевого добровільних конкурентоспроможних об'єднань територіальних громад в умовах децентралізації: проблеми та перспективи моделювання процесу. *Теорія та практика державного управління*. 2017. №2(57).

10. Андрушко І.П. Гармонійне поєднання приватних та публічних інтересів у конституційному праві. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2011. № 4. С. 59-65.
11. Антикризисні механізми регіонального та муніципального розвитку : матер. міжнар. наук.-практ. конф., 9 квіт. 2010 р. Ч. 2 / за ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка, Т.В. Іванової. К.: ВПЦ АМУ, 2010. 476 с.
12. Антонович В.Б. Монографии по истории Западной и Юго-Западной России. Т.1: Исследования о городах юго-западного края. К.: Тип. Е.Я. Федорова, 1885. С. 133-194.
13. Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна». URL: <http://euroregionkarpaty.com.ua/>
14. Бабинова Е. Опыт местного и регионального управления: возможности для территориального развития на постсоветском пространстве. URL: <http://www.samoupravlenie.ru>
15. Багале́й Д. Магдебургское право в Левобережной Украине. *Журнал Министерства народного просвещения*. 1892. Ч. CCLXXX. С. 1-55.
16. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: Изд-во БЕК, 1998. С. 465-467.
17. Баєва Л.В. Повноваження територіальної громади в процесі здійснення представницькими органами місцевого самоврядування нормотворчих функцій. *Влада. Людина. Закон*. 2008. № 8. С. 19-27.
18. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. *Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку*: матер. VII Всеукр. муніц. слухань (Бердянськ, 6-8 вересня, 2001.). К. : Логос, 2002. С. 368-371.
19. Баймуратов М.А. Европейские стандарты максимальной демократии и местное самоуправление в Украине. Х., 2000. С. 15-49.

20. Баймуратов М.О., Василькова Є.А. Європейські стандарти регіонального самоврядування : актуальні питання конституційно-правового забезпечення в Україні: монографія. Од.: Фенікс, 2013. 216 с.
21. Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Одеса, 1996. 54 с.
22. Бальцій Ю.Ю. Правова природа статутів територіальних громад. *Актуальні проблеми держави і права*: Зб. наук. праць. Вип. 45. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. С. 260-267.
23. Баранова Ц. Територіальна громада в умовах децентралізації: реалії та перспективи *Слово Національної школи суддів України* 2019, № 1 (26). С. 153-162.
24. Барановська Т.М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні: автореф дис. канд. наук з держ управління за спеціальністю 25..00. 02. Х., 2017. 20 с.
25. Барвіцький В.Ю. Формування дієздатних територіальних громад з позицій верховенства права. *Науковий вісник Академії муніципального управління*: зб. наук. праць. Серія «Право». 2010. Вип.1. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/6.pdf
26. Батанов О.В. Концептуальні проблеми муніципальної статутної нормотворчості (аксіологічні та онтологічні аспекти) *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез II Всеукр. наук.-практ. інтернет-конфер. (м. Хмельницький, 2 – 8 травня 2019 р.). Хм., 2019. С. 19-24.
27. Батанов О.В. Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 1998. № 4. С. 21-24.
28. Батанов В.О. Сучасний муніципалізм в Україні в контексті інституціоналізації суб'єктно-об'єктного складу місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2013. №3 С. 89.

29. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. К. : Ін Юре, 2003. 511 с.
30. Батанов О.В., Чудик Н.О. Структура статуту територіальної громади та її елементи: проблеми теорії та практики. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 83.
31. Батанов О.В., Прилуцький В.І. Місто. *Юридична енциклопедія*: В 6 т. К., 2001. Т. 3. С. 725.
32. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51-57.
33. Батанов О.В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2009. №4. С. 102-108.
34. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. К., 2011. 34 с.
35. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики / [відп. ред. М.О. Баймуратов]. К.: Юрид. думка, 2010. 653 с.
36. Бедний О.І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07. Од. , 2002. 19 с.
37. Беннет Р.Дж. Пути децентрализации государственного управления (Великобритания). *Проблемы теории и практики управления*. 1992. №1. С. 4-8.
38. Березинський В.П. Територіальна громада як агент політичної самоорганізації. *Вісник Дніпропетровського університету. Філософія. Соціологія. Політологія*. 2013. Т. 21, Вип. 23 (1). С. 77-84.
39. Бисага Ю.М. Муніципальне право України : навч. посіб. / вид. 2-е, переробл. та доп. / Ю.М. Бисага, О.Я. Рогач, А.В. Бачинська. Ужгород : Ліра, 2008. 440 с.

40. Білас І.Г. Міжнародні політичні і державно-правові вчення: підручник К., 2015. 572 с.
41. Біленчук Б.П., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні. (муніципальне право): навч. посіб. Київ : Атіка, 2001. 304 с.
42. Білуха Л.А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. *Теорія та практика державного управління*. 2017, № 1(56). С. 1-6.
43. Боголіб М.А. Міжнародний досвід забезпечення соціально-економічних потреб територіальних громад. *Економічний вісник університету*, 2016, Вип. 31/1. С. 126-130.
44. Бодрова І.І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. Вип. 7. С. 62-73.
45. Бондаренко І.О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Од., 2013. 17 с.
46. Борисов В.И., Ильюхов А.А., Кажанов О.А. Словарь по конституционному праву Российской Федерации. М, 2003. С. 351.
47. Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России: монография. М.: Консультант Плюс, 2007. 119 с.
48. Бровинская Н. Роль Устава в организации местного самоуправления. *Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування*: навч. посіб. / В. Кравченко (відп. ред.). К., 1999. К.: Книга почтой, 1999. 86 с.
49. Будник С.І., Прус В.З., Шкуратенко О.В. Джерела права Української гетьманської держави навчальний посібник. Київ, 2017. 242 с.

50. Букач В.В., Олійник А.Ю. Конституційні політичні права і свободи людини та громадянина в Україні: монографія. Дн., 2005. 172 с.
51. Введенська Т. Статут Дніпропетровська: уроки історії. *Крацій досвід місцевого самоврядування і розвитку*: матер. міжнар. наук.-прак. конф. Ужгород: Ліра, 2001. С. 55.
52. Виборчий кодекс України в редакції від 01.01.2020. *Відомості Верховної Ради України* 2020, №7, №8, №9, ст.48, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n771>
53. Врублевський О. Співробітництво територіальних громад. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2014. 56 с.
54. Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты). *Правоведение*. 1992. № 4. С. 89-90
55. Гараджаев Д.Я., Куранин В.А. Защита прав граждан как членов территориального коллектива. *Юридический весник*. 1995. №2. С. 91.
56. Гейда О.В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу. *Європейські перспективи*. 2012, № 3.
57. Гнилорибов В. Проблеми правового статусу територіальних утворень в Україні. *Вісник державної служби*. 2005. №4.
58. Голюкова Т. Інституціоналізація української територіальної громади як носія корпоративних інтересів. *Економіка України*. 2002. № 12. С. 43-50.
59. Горун О.В., Камінська Н.В., Фатхутдінова О.В. Теорія держави та права : навч. посіб. К.: КНТ, 2011. 216 с.
60. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15?find=1&text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82#w1_1
61. Гошко Т.Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні XIV–поч. XVII ст. Львів: Афіша, 2002. 255 с.

62. Григор'єв В.А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.13. Од., 2002. 18 с.
63. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності. *Вісник УАДУ*. 1996. №1. С. 58.
64. Гусяк М.П. Статути як джерела права: теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник НАВС*. 2018. №4. С. 192-202
65. Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія / за заг. ред. проф. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушанського, Р.М. Плюща. Херсон, 2019. 708 с.
66. Грушевский М.С. Очерк истории украинского народа/ изд. 2-е доп. Спб., 1906. 512 с.
67. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук за спеціальністю 12.00.01. Львів, 2009. 44 с.
68. Гуральник В.М. Теоретичні засади конституційної правосуб'єктності територіальної громади в системі місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Націон. акад. внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 153-159.
69. Данилюк Ю. Суб'єкти конституційно-правових відносин: проблемні питання. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 4. С. 39-44.
70. Данилюк Ю.В. До питання вдосконалення законодавчого регулювання реалізації прав територіальної громади. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. №4. С. 25-30.
71. Данількевич М. Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України. *Право України*. 2002. № 4. С.27-29.
72. Дегтярьова І.О. Стратегії місцевого самоврядування : порівняльний аналіз. *Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр.* 2004. Вип. 2. С. 145.

73. Делія Ю.В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. К., 2003. 20 с.

74. Демиденко В.О. Принципи застосування органами місцевого самоврядування законодавства України в сфері кібербезпеки. *Юридичний часопис НАВС*. 2018. №1.

75. Демиденко В.О. Реалії та тенденції сучасної конституційної реформи в аспекті підвищення ефективності публічної влади в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 48-52.

76. Демиденко В. Удосконалення інституту муніципальної служби в Україні крізь призму цензу моральності. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 12- 22.

77. Дем'яненко Л. Добровільне об'єднання територіальних громад – позитивні зміни у сфері децентралізації влади. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=968:rozvitok-teritorialnikh-gromad&catid=8&Itemid=350

78. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.; Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О. М., 2012. 212 с.

79. Добкін М.М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07. Київ, 2009. 24 с.

80. Добровінський А.В. Територіальна громада як суб'єкт фінансових правовідносин URL: http://lsej.org.ua/5_2017/23.pdf

81. Добровільне об'єднання територіальних громад: реалії, проблеми, перспективи. URL: <http://km-oblrada.gov.ua/dobrovilne-obyednannya-teritorialnix-gromad-reali%D1%97-problemi-perspektivi/>

82. Добровільне об'єднання територіальних громад: особливості сприйняття реалізації закону в Одеській області. Аналітична записка. URL: <http://ngopic.org.ua/wp-content/uploads/2015/07/admin-terr-reforma-zvit.pdf>

83. Дрейфюс Б. Довідник територіальних громад / Б. Дрейфюс; пер. з франц. за виданням *Vademecum des collectivités locales et territoriales. Réforme de la TP*. 9e édition. P., 2010.

84. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 9. Ст. 585.

85. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні URL: <http://irgo.org.ua/politika-i-vlast/yevropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogovryaduvannya-na-miscevomu-rivni>

86. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. *Офіц. вісн. України*. 2013. №39. Ст. 181.

87. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: науково-практ. посібник / М.О. Баймуратов та ін. К. : Крамар, 2003. 393 с.

88. Європейська хартія міст (II Маніфест нової урбаністики) 1992 р. URL: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=887405&Site=COE>.

89. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин від 05.11.1992. *Офіц. вісн. України*. 2006. №50. Ст. 379.

90. Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні 2003 р. URL: <http://eucharter.pedagog.org.ua/text/charter/src.html>.

91. Євтушенко О.Н. Особливості державного регулювання життєдіяльності селянської общини на півдні України в другій половині XIX століття. *Наукові праці: науково-метод. журнал. Політичні науки*. 2005. Т. 44. Вип. 31. С. 147 – 151.

92. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: учебное пособие.; пер. с франц. Москва: Юристъ, 2002. 365 с.
93. Жовнірчик Я.Ф., Мельник В.М. Зарубіжний досвід і вітчизняні традиції здійснення інноваційного розвитку територіальних громад органами місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 9. С. 92-97.
94. Забейворота Т.В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3 (46).
95. Заболотна Н.Я. Нормативно-правовий договір: деякі проблеми загальної теорії. *Право.и*. 2014. № 1. С. 17-22.
96. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. *Голос України*. 2008. № 23.
97. Загальна теорія держави і права : підруч. / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2009. 584 с.
98. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 5.08.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
99. Задорожній О. Правові питання прикордонної та міжрегіональної співпраці між Україною та Російською Федерацією у 2005-2010 роках. *Укр. часопис міжнародного права*. 2012. №3. С. 7-14.
100. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. URL: http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/
101. Зайцева І.О. Муніципальна статутна нормотворчість в Україні: теоретико-методологічні проблеми становлення та розвитку. *Вісник Маріупол. державного університету. Сер. : Право*. 2013. Вип. 5. С. 201-206.
102. Закон о децентрализации территориального управления Франции. М., 1980.

103. Захаров И.В. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления (проблемы теории и практики): автореф. дис. канд. юрид. наук по специальности 12.00.02. Екатеринбург, 2001. 27 с.

104. Захаров О.В., Пунь С.Т. Характеристика понять «територіальна громада», «самодостатність територіальної громади» та роль цих явищ у розвитку місцевого самоврядування як соціально-економічної гарантії конституційного ладу України *Правова держава: Щоріч. наук. праць*. 2003. Вип: 14. С. 595–599.

105. Захист прав та інтересів: Відповідь на запитання дає перший заступник міністра юстиції Василь Супрун. URL: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-97220.html?page=2>

106. Заява Мережі підтримки реформ. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/Zayava_RSN_local_elections

107. Заяць І.Я. Правовий статус області в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Х., 2000. 19 с.

108. Заяць Д.Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні: дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування 211 с

109. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз. Київ: Основи, 1996. 420 с.

110. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец. М.: Наука, 1995. ав

111. История политических и правовых учений: учебник/ под ред. В.С. Нерсисянца. Москва, 1998. С. 493-497.

112. Іваницький-Василенко С.М. Джерела Магдебурзького пра в Західній Русі й Гетьманщині. *Правова держава. Щоріч. наук. праць*. 2001. Вип. 12. С. 121-131.

113. Ідесіс І.В. Проблемні питання прийняття й реєстрації статутів територіальних громад. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2014. №10-2. Том 1. С. 55-58.
114. Калашников В.М. Організаційно-правові засади місцевого самоврядування зарубіжних країн. Дніпропетровськ: ДНУ, 2008. 90 с.
115. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія. К.: КНТ, 2014. 414 с.
116. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. К.: КНТ, 2010. 232 с.
117. Камінська Н.В. Муніципальне право України: навчально-методичний посібник. К.: КУТЕП, 2013. 138 с.
118. Камінська Н.В. Організаційно-правові засади децентралізації публічної влади. *Науковий вісник НАВС*. 2010. № 4. С. 9-20.
119. Камінська Н.В. Спеціальні органи в системі місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду для України. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. №6. С. 3-9.
120. Каминская Н.В. Тенденции развития института международной правосубъектности территориальных общин, их органов власти. *Актуальные вопросы юриспруденции*. Новосиб.: «СибАК», 2013. С. 130-136.
121. Камінська Н.В. Тенденції розвитку європейського муніципального права. *Європейська інтеграція та євроатлантичне співробітництво України: історія, сучасність та перспективи*: матер. міжвуз. круглого столу (Київ, 28 вересня 2017 р.) К., 2017. С.31-35.
122. Камінська Н.В., Бойко Г.В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії. *Архіви України*. 2014. №4(292). URL: <http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/index.php>.
123. Камінська Н.В., Сьох К.Я. Забезпечення прав громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та євроінтеграції: монографія. К., 2018. 257 с.

124. Кампо В.М. Доступ громадян до права на участь у місцевому самоврядуванні та правова просвіта: проблемні питання. *Правовий часопис Донецького університету*. 1999. № 1 (3). С. 8-10.
125. Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. 4-е изд. Москва: Изд. СГУ, 2008. 521 с.
126. Кириллов Ю. Европейская хартия местного самоуправления II. *Муниципальное право*. 2010. №3. С. 12-20.
127. Кистяковский А.Ф. К вопросу о Магдебургском праве. *Права, по которым судится малороссийский народ 1743 г. К.*, 1879. С. 83-110.
128. Клименко Н.О. Статут територіальної громади – основний нормативно-правовий акт локальної саморегуляції. *Запорізькі правові читання: тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 15–16 травня 2008 р.)* / за заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоєць. З., 2008. С. 152.
129. Корнієнко М.І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування. *Муніципальне право України: підруч. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького*. К.: Юрінком Інтер, 2001. С. 85-115.
130. Кобилецький М.М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): історико-правове дослідження: монографія. Льв.: ПАІС, 2008. 406 с.
131. Колюшин Е.И. Проблема конвергенции в конституционном (государственном) праве России. *Конституционное и муниципальное право*, М., 2018, № 4. С. 12-16.
132. Ковалів М.В., Крикавська І.В. Територіальна громада як носій функцій місцевого самоврядування *Науковий вісник Херсон. державного університету*. 2018. Вип. 2, Т. 1. С. 155-158.
133. Кокоть В. Запровадження статутів територіальних громад – підстави та переваги. *Міське самоврядування та статутне право в Україні : збірка матеріалів*. Чернігів: Чернігівські обереги, 2003. С. 9-17.

134. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 270.
135. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318.
136. Кондратьев А.В. Категория юридического лица в праве Европейского Союза. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2005. №3. С. 58.
137. Конституции государств Европы: в 3 т./ под общ. ред. Л.А. Окунькова. Т. 1. М.: НОРМА, 2001. 824 с.; Т. 2. 840 с.; Т. 3. 792 с.
138. Конституции зарубежных стран/ сост. В.Н. Дубровин. М.: Юр-литинформ, 2001. 448 с.
139. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2000. С. 614-615.
140. Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. М.: Юрист, 2001. С. 505-506.
141. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под ред. Страшуна Б.А. Т. 2. М., 1995. С. 352.
142. Конституция Соединенных Штатов Америки. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков; 2-е изд., ис-прав. и доп. М.: Издат БЕК. 584 с.
143. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / за заг. ред. В.О. Ріяки. К.: Юрінком Інтер, 2002.
144. Конституційні акти України 1917-1920 років. Невідомі конституції України. К., 1992. С.73.
145. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність (До 10-ї річниці незалежності України і 5-ї річниці Конституції України) / від. ред. Ю.С. Шемшученко. К., 2001. 400 с.
146. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. К.: УПФ. Вид-во «Право», 1996. 544 с.

147. Конституція України 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
148. Конституція України: Науково-практичний коментар/ Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. Х.: «Право», 2003. 808 с.
149. Концепція статуту територіальної громади міста Києва (нова редакція). URL: <http://dnipr.kievcity.gov.ua/files/2016/11/28/kon.pdf>
150. Коритько Т.Ю. Сутність та функції територіальної громади. URL: http://www.rusnauka.com/37_NH_2015/Economics/13_200737.doc.htm.
151. Косяченко К. Правосуб'єктність як передумова фінансово-правового статусу бюджетних установ. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №11. С.152-156.
152. Костюк В.Л. Проблеми визначення правосуб'єктності у загальній теорії права. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2009. Вип. 44. С. 14-19.
153. Кравченко В. Окремі правові аспекти формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*, 2017, №2.
154. Кравченко В., Пітцик М. Муніципальне право України: Навч. посіб. К. : Атіка, 2003. 671с.
155. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. 547 с.
156. Котенко С. Особливості поширення магдебурзького права у слов'янських народів. URL: http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni_nauky/articles/
157. Краснопорова С.В. Екстраполяція ринкових принципів на службу в органах місцевого самоврядування та її професіоналізацію. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/3/03.pdf>
158. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення : дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Л., 2001. 201 с.

159. Кулеба Д.І. Реалізація міжнародної правосуб'єктності України шляхом участі в діяльності міжнародних організацій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.11. К., 2005. С. 5-8.

160. Кулі-Іванченко К.К. Соціальне замовлення органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове дослідження : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Од., 2015. 209 с.

161. Кушнір М.О. Статут територіальної громади: законодавчі проблеми та шляхи їх вирішення. *Стратегічні пріоритети*. 2008, №3(8). С.157-162.

162. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. наук з держ. упр. за спеціальністю 25.00.04. Запор., 2010. 40 с.

163. Лазор О.Д., Заяць Д.Д. Функціонування статутів локальних громад країн ЄС: досвід для України. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 108-117.

164. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Муніципальна служба в країнах континентальної моделі: стан та перспективи. *Актуальні проблеми муніципального управління*: матер. всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 15 груд. 2006 р.). К.: Вид.-полігр. центр АМУ, 2007. С. 44-48.

165. Лазор О.Д., Шелепницька І.П. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування: монографія/ за заг. наук. ред. О.Я. Лазора. К. : Дакор, 2008. 72 с.

166. Лиска О.Г. Функції територіальної громади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2007. Вип. 4 (32). С. 210-215.

167. Лопатина С.Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект. *Правоведение*. 2000. № 2. С. 45-46.

168. Лопушинський І. Публічна служба Німеччини: досвід для України. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/>

169. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: монографія. Х.: Одіссей, 2006. 352. с.

170. Любченко П.М. Територіальна громада: проблеми регулювання правового статусу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : Зб. наук. пр. 2002. Вип. 2.

171. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения : учеб. пособ. для вузов. М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. С. 119.

172. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) : монографія. К., 2003. 304 с.

173. Мазяк З., Макітра Р. Деякі особливості статуту громади швейцарського міста Кеніц. *Самоврядування та самоорганізація територіальних громад* : матер. наук.-практ. конфер. (Львів, 24-25 червня 1999 р.). Л., 1999. С. 180-185.

174. Макушев П.В., Сибірякова М.В. Шляхи формування антикорупційної громадянської свідомості як чинник мережевого суспільства. *Право і суспільство*. 2010. № 3. С. 88-96.

175. Мала філологічна енциклопедія / Уклад: О.І. Скопненко, Т.В. Цимбалюк. К., 2007. 478 с.

176. Малишко В.М. Правові засади територіальної громади як основи місцевого самоврядування в Україні *Юридичний вісник*. 2010. № 3 (16). С. 60-63.

177. Мамонова В.В. Система місцевого самоврядування. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук. редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.* Х.: Магістр, 2011. С. 342-344.

178. Манзюк В.В. Територіальна громада як учасник господарських відносин *Наук. вісник Ужгород націон. унів. Серія право*. 2015. Вип. 31. Т. 2. С.46-49.

179. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии. *Муниципальное право*. 2007. № 1. С. 65.
180. Мельничук О. Міська правова система та її компонентний склад. *Юрид. вісник*. 2014. № 1. С. 153-158.
181. Михайлишин Л.Р. Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз: наук. дослідження / за наук. ред. О.Д. Лазор. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2009. 188 с.
182. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/>
183. Мініч В.Г. Європейський досвід державної і муніципальної служби. *Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації* : матер. підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Одеса, 31 жовтня 2008 р.). Од.: ОРІДУ НАДУ, 2008. С. 390-392.
184. Місцеве самоврядування в країнах Східної Європи та СНД: Антологія описових документів /пер. з англ.; Інститут місцевого врядування та Державної Служби (Угорщина). Будапешт, 1994. С. 107.
185. Місцеве самоврядування: монографія. Кн. 1. Організація роботи сільського, селищного голови/ за ред. А.О. Чемериса. Львів: Ліга-Прес, 1999. С. 211-215.
186. Місцеве самоврядування та статутне право в Україні : збірка матеріалів Чернігів: Чернігівські обереги, 2003. 194 с.
187. Модернізація системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в контексті демократичного державного врядування (заключний): звіт про науково-дослідну роботу/ наук. кер. М.М. Їжа. Од.: ОРІДУ НАДУ. 2007. 223 с.
188. Мороз О.М. Правові форми взаємовідносин держави і громадських об'єднань в Україні в епоху глобалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.01. Київ, 2015. 20 с.

189. Москальчук К.М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування : дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за: спеціальністю 12.00.02. Од., 2013. 227 с.
190. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): учеб. пособ. для вузов. М.: Фонд «Мир», 2006. 752 с.
191. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. / под ред. Ю.А. Дмитриева. 2-е изд. М.: Профобразование, 2000. 800 с.
192. Муниципальные системы зарубежных стран. URL: www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M_PRAVO.
193. Муніципальна програма врядування та сталого розвитку. URL: <http://www.un.org/>
194. Муніципальне право URL: http://pidruchniki.com/15660212/pravo/funktsiyi_povnovazhennya_teritorialnih_gromad
195. Муніципальне статутне право: навч. посіб. / заг. ред. В.М. Кампо. 2-ге вид., доп. і випр. Од.: Юрид. літ. 2005. 133 с.
196. Муніципальне статутне право. Хрестоматія : навч. посіб у 2 ч. Ч.2 / Упоряд. Х.В. Приходько, В.М. Носова. К., 2008. 244 с.
197. Мушкин А.Е. Государство и право – исторические разновидности органов и норм управления обществом. Ленинград, 1969. С. 29.
198. Мхітарян А. Правосуб'єктність національних меншин як суб'єктів конституційного права. *Підприємництво, господарство і право* 2017. №2. С. 194-197
199. Наумова К.І Джерела муніципального права: поняття та система. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Серія Право. Вип. 29. Том 1. С. 88-91.
200. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1028/>

201. Некряч А.І. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. пол. наук за спеціальністю 23.00.02 К., 2003. 32 с

202. Назарко Ю.Т. Міське самоврядування в Україні дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за: спеціальністю 12.00.02. Од., 2015. 224 с

203. Нестерович В.Ф. Методологія компаративного аналізу демократії участі на рівні місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2019. № 3. Ч. І. С. 44-50.

204. Нестерович В.Ф. Категорія «інтерес» у правотворчості: загальнотеоретичні аспекти. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ*. 2006. № 1. С. 73-78.

205. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові види громадських обговорень *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 38-45.

206. Нестерович В.Ф. Субсидійовані форми регулювання лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2011. №4. С. 15-24.

207. Ніколь Дж. Комунальний менеджмент /2-ге вид.: Пер. з англ. Л.: Вид. дім «Вільямс», 2000. 74 с.

208. Окунєв І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.01. К., 2009. 22 с.

209. Оленковська Л. Зарубіжний досвід організації та ефективного функціонування міжмуніципального співробітництва. *Право та державне управління*. 2013. №2(11).

210. Орзіх М.П. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків. *Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / за ред. М. Пухтинського*. К.: Атіка, 2002. С. 61-71.

211. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. Вип. 1-2 (10-11). К., 1995. С. 67.

212. Орловский А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. О.: Хоббит, 2003. С. 5.

213. Осиночкина Е.В. Правовой статус муниципальных служащих: становление, понятие и механизм реализации: автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук по специальности 12.00.02. Казань, 2006. 27 с.

214. ОСН «Перлина гаю» м. Вознесенська через прописану в Статуті процедуру місцевої ініціативи реалізував два важливих для громади інфраструктурних проекти. URL: <http://www.frgn.mk.ua/wpcontent/uploads/2015/05/bro05.pdf>

215. Основи демократії: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл./ за заг. ред. Антоніни Колодій. К.: Вид-во «Ай Бі», 2002. 684 с.

216. Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua>

217. Офіційний сайт Львівської міської ради. URL: <http://city-adm.lviv.ua/news/government/244373-zatverdzheno-statut-terytorialnoi-hromady-mista-lvova>

218. Падалко Г. Правовий режим служби в органах місцевого самоврядування в Україні. *Конституційне право та конституційний процес в Україні*. 2012. №6. С. 104-108.

219. Падалко Г.В. Конституційно-правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування. *Держава і право*. Вип. 55. С. 184-190.

220. Падалко Г.В. Системний підхід та проблеми його застосування при дослідженні служби в органах місцевого самоврядування в Україні. *Часопис Київ. університету права*. 2012. №2. С. 91-95.

221. Падалко Г.В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Х., 2013. 475 с.

222. Панейко Ю.І. Теоретичні основи самоврядування. Льв.: Літопис, 2002. С. 23.

223. Патнам Р.Д. Творення демократії: традиції громадської активності в сучасній Італії /пер. з англ. В. Ющенко. Київ : Основи, 2001. 302 с.

224. Патицька Х.О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 4(108).

225. Пасальський М.М. Правовий статус і правосуб'єктність держави: дискусійні питання теорії і практики. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 26-31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2016_1_7.

226. Патицька Х.О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 4 (108). С. 320-328.

227. Пастернак О.М. Поняття “суб'єкт конституційного права”, “суб'єкт правовідносин у сфері місцевого самоврядування” та “суб'єкт місцевого самоврядування”: проблемні питання співвідношення. *Держава і право : зб. наук. праць*. Юридичні і політичні науки. 2002. Вип. 21.

228. Первомайський О.О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах Серія «Юридичний радник». Х. : Страйд, 2005. 184 с.

229. Перинська Н. Порівняльний аналіз статутів швейцарських територіальних громад. *Проблеми трансформації територіальної організації влади* : зб. матер. та док. ; наук. ред. М. Пухтинський. К., 2005. С. 510-513.

230. Пігуль Н.В, Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9.

231. Піддубна В.Ф. Юридичні особи публічного права: поняття, правова природа, ознаки. *International scientific and practical conference world science*. 2017. Том 3 №8(24). с.19-23.

232. Погорілко В., Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права. *Право України*. 1998. № 8. С. 21-22.

233. Погорілко В.Ф. Публічна влада. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. К.: «Укр. енциклопедія». Т. 5. 2003. С. 156.

234. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. Муніципальне право України: підручник/ за ред. М.О. Баймуратова. 2-е вид.. доп. К.: Правова єдність, 2009. 720 с.

235. Погорілко В.Ф. Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник. URL: <http://pidruchniki.com/>

236. Пономарьова Г.П., Матвейчук А.В., Матвейчук А.В. Виборчі системи для проведення місцевих виборів: досвід країн Вишеградської групи. *Форум Права*. 2018. № 2. С. 115-123.

237. Посібник з розвитку громад: Практичний посібник для небайдужих / 2-ге вид.; кол. авт.: Л.О. Єльчева, І.М. Ібрагімова та ін. К.: Вид-во «ЛІАТ & К», 2008. 458 с.

238. Правові акти місцевого самоврядування: нариси про юридичну природу : монографія/ О.В. Батанов, В.М. Бесчастний, Ю.В. Делія. Донецьк: ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 236 с.

239. Практичний коментар Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. URL: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/reg.rozvvutok>

240. Прієшкіна О.В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Од., 2002. С. 46-53.

241. Пріоритети розвитку громадянського суспільства України / М. Лациба, О. Вінніков, Л. Сідельнік, Д. Український. К., УНЦПД, 2008. 188 с.
242. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 12.12.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 38. Ст.534.
243. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 35-36. Ст. 491.
244. Про всеукраїнський та місцевий референдуми : Закон України від 3.07.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №33. Ст.443.
245. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015, № 13, ст.91.
246. Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування: Проект Закону України (ред. від 3.10.2007 р.). URL: http://shev.gov.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=151.
247. Про доступ до публічної інформації: Закон України №2939-VI від 13.01.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
248. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.
249. Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання: проект Закону. URL: <http://www.pdp.org.ua/>
250. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>
251. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України № 2411-VI від 1.07.2010 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 55. Ст. 1840.
252. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

253. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6.09.2012 р. № 5207-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 343.

254. Про затвердження Регламенту Київської міської ради: Рішення Київської міської ради №8/8 від 01.07.2008 р. URL: <http://www.kmv.gov.ua>.

255. Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: Постанова Кабінету міністрів №1150 від 27.07.1998 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/>

256. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України № 3748-XII від 17.12.1993 р.. *Відомості Верховної Ради*. 1994, № 6, ст. 30.

257. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 233 від 27.08.2014 р. URL: <https://buhgalter.com.ua/zakonodavstvo/mistseve-samovryaduvannya/formi-dogovoriv-pro-spivrobitnitstvo-teritorialnih-gromad/>

258. Про затвердження Примірного статуту територіальної громади: Проект Закону України (Р.Безсмертний, Л.Супрун, М.Сирота і К.Жеваго) 1998 р. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=4309.

259. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 225 від 15.08.2014 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14/paran13#n13>

260. Про захист персональних даних: Закон України № 2297-VI від 1.06.2010 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 49. Ст. 1604.

261. Про міжнародні договори України: Закон України № 1906-IV від 29.06.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

262. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280 від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

263. Про місцеві вибори: Закон України № 595-VIII від 14.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015, № 37-38, ст.366 (втратив чинність)
URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2831-3&skl=9

264. Про місцеві ініціативи: Проект Закону України від 6.07.2015 р. №2296а. URL: http://ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH1RS68A.html

265. Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26.03.1992 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/>

266. Про органи самоорганізації населення: Закон України 2001 року. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/>

267. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областях: Закон України № 1680-VII від 16.09.2014 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

268. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік: Указ Президента України від 7.12.2016 р. URL: : <http://www.president.gov.ua/documents/5452016-20846>

269. Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування: указ Президента України №33/2012 від 25.01.2012 р. URL: <http://www.president.gov.ua>

270. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 р. *Офіц. вісник України*. 2012. № 45. Ст. 1739.

271. Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р.: Постанова Верховної Ради України від 14.07.1993 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 1993. №36. Ст. 369.

272. Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин: Закон України від 09.12.1997 р. №703/97-ВР. *Відом. Верхов. Ради України*.

1998. № 14. Ст. 56.

273. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування. *Відомості Верховної Ради України*. 1997, № 38, ст.249.

274. Про ратифікацію Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС): Закон України від 16.05.2012 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2013. № 8. Ст. 73.

275. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин : Закон України від 15.05.2003 р. №802-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. №30. Ст. 259.

276. Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції: Закон України від 7.09.2005 №2831-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2005. №51.Ст. 547.

277. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7.06.2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 26. Ст. 1151.

278. Про службу в органах місцевого самоврядування України: проект Закону України №9673 від 11.01.2012 р. URL: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua); проект Закону України №2489 від 20.03.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569

279. Про співробітництво територіальних громад: Закон України № 1508-18I від 17.06.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

280. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.

281. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8.09.2005 р. №2850-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст.548.

282. Про столицю України місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 11. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. Ст. 79.

283. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України №5/2015 від 12.01.2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

284. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

285. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 797-р. від 8.11.2017 р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 92. Ст. 2803.

286. Про транскордонне співробітництво: Закон України № 1861-IV від 24.06.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 45, Ст.499.

287. Про юридичну особу публічного права: Закон Грузії № 2052 від 9.06.1999 URL:<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19204?publication=26>.

288. Пронюк Н.В. Удосконалення статусу територіальної громади в Україні. *Науковий вісник КНУВС*. 2008. № 1. С. 79-87.

289. Пронюк Н.В. Сучасне міжнародне право: навч. посібник/ вид друге, доп. і перер. К.: КНТ, 2010. 280 с.

290. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЄС): Протокол від 16.11.2009 №3. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 17; №45. 2012. Ст. 163.

291. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів: навч. посіб. Київ: Школа корпусу держ. служби, 2010. 67 с.

292. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України/ За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.

293. Ровинська К.І. Правосуб'єктність територіальної громади: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління*: Серія Управління, 2013, вип. 3. С. 380-388.

294. Ровинська К. Корпоративний інтерес як одна з ознак територіальної громади: теоретико-методологічний аспект. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 1. С. 34-38.

295. Россоха В., Пронько Л. Об'єднання сільських громад як чинник розвитку земельних відносин. *Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики*, 2017, №9.

296. Руда Н.І. Територіальна громада – суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти. *Правова держава*. 2001. Вип. 12. С. 232-243.

297. Русанова С.Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Харків, 2011. 20 с.

298. Сайт Національної Ліги міст США : [http:// www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/usa094.txt](http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/usa094.txt) 8

299. Саліженко Л. Формування дієздатних територіальних громад: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2014, вип. 3 (22).

300. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування: монографія. Одеса : ОФ УАДУ, 2001. 380 с.

301. Сергеев А.А. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дисс. на соиск. науч. степ. доктора юрид. наук по специальности 12.00.02. М., 2001. 21 с.

302. Серьогін С. Муніципальна служба як засіб правового визначення статусу посадових осіб місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України*. За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 1998. Вип. 1. С. 332-333.

303. Сивак В.М. Правосуб'єктність як структурний елемент правового статусу голови суду. *Верховенство Права» «Supremația Dreptului»* 2017. №4. URL: <http://sd-vp.info/2017/soderzhание-zhurnala-4-2017/>

304. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Видання 2-е, перероб. і доп. Харків : Еспада, 2009. 752 с.

305. Солоненко О.М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Київ, 2001. 20 с.

306. Сохацька О. Деякі проблеми організаційно-правової форми органів місцевого самоврядування як юридичних осіб. *Ефективність державного управління: Збірник наук. праць*. Львів, 2005. Вип. 8. С. 387- 394.

307. Статут територіальної громади м. Бердянська: затверджений Рішенням XXIV сесії Бердянської міської ради від 27.02.2001 р., зареєстрований Бердянським міським управлінням юстиції 16.03.2001 р. URL: <https://bmr.gov.ua/index.php?id=106>

308. Статут територіальної громади м. Комсомольська, прийнятий позачерговою сесією міської ради 21 квітня 1999 р., зареєстрований міським відділом юстиції 20 липня 1999 р.

309. Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київської міської ради №371/1805 від 28.03.2002 р. URL: <http://evropa-kiev.org/79-statut-teritorialnoji-gromadi-mista-kieva>

310. Статут територіальної громади м. Славутича. URL: http://e-slavutich.gov.ua/about_city/SitePages/CharterCity.aspx

311. Статут територіальної громади м. Львова. Додаток до ухвали Львівської міської ради від 29.03.2002 р. URL: <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/03/06/280.html>; <http://www.lvivrada.gov.ua/>

312. Статут територіальної громади міста Одеси. Додаток до рішення Одеської міської ради від 25.08.2011р. №1240-VI: URL: <http://omr.gov.ua/acts/council/36244/>

313. Статут територіальної громади м. Полтави прийнятий рішенням XIV сесії Полтавської міської ради від 11.04.2000 р. URL: <http://www.rada-poltava.gov.ua/rule/rada/>

314. Статут територіальної громади м. Харкова URL: <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>
315. Статут територіальної громади м. Херсону. URL: <http://hgi.org.ua/?ch=r1c1c1>
316. Статут територіальної громади Придніпровського району м. Черкаси. URL: http://chmr.gov.ua/_upload/Statut_2014.pdf
317. Статутне право в Англії: URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki.Статутне_право_в_Англії](https://uk.wikipedia.org/wiki/Статутне_право_в_Англії)
318. Структура и функции местных коллективов во Франции. *Информационные и учебные материалы* № 14. М.: Французская организация технического сотрудничества, 2003. С. 15-23.
319. Сурмін Ю. Концептуальні засади статуту територіальної громади міста. *Міське самоврядування та статутне право в Україні*: збірка матеріалів. Чернігів: Чернігівські обереги, 2003. С. 24-35
320. Сушинський О.І. Міське самоврядування в Україні : концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів. Львів, 2003. С. 35-38.
321. Таболин В.В. Основы городского права: Курс лекций. М.: «Юриспруденция», 2006. 54 с.
322. Теліпко В.Е., Панасюк С.А. Науково-практичний коментар закону України про міське самоврядування в Україні. К. : ЦУЛ, 2011. 400 с.
323. Титко А.В. Фаворитизм, непотизм, кронізм, клієнтелізм як форми конфлікту інтересів: quid pro quo. *Форум Права*, 2019, №55(2), 80–90.
324. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Міське самоврядування: світовий та український досвід : посіб. 2-ге вид. К.: Заповіт, 1998. 186 с
325. Токвиль А. Демократия в Америке: пер. с фр. М.: Прогресс, 1992. 559 с.
326. Турчинов І.Є. Проблеми визначення правового статусу територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 244-251.

327. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа щодо статусу депутатів рад). Рішення Конституційного Суду України від 13.05.1998 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 23. Ст. 105.

328. У справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови): Рішення Конституційного Суду України від 6.07.1999 р. №7-рп/99 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99/>

329. У справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2012 р. № 2-рп/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 9 Ст. 332.

330. У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві): Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. № 21-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 52. Ст. 2829.

331. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации: проблемы теории и практики : дисс. на соиск. науч. степ. доктора юрид. наук по специальности 12.00. 02. М., 2005. 480 с.

332. Федоришин В.С. Соціальна політика у реформуванні комунальної власності територіальних громад. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спеціальністю 08.00.07. Хм., 2016. 21 с.

333. Форми реалізації права на участь в управлінні. Громадська Рада України URL: <http://upscouncil.org.ua/>

334. Фрицький О.Ф. Конституційне право України. К.: Юрінком Інтер, 2006. 512 с.

335. Фролов О.О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Х., 2013. 18 с.

336. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : учебник / под ред. проф. В.Г. Стрекозова. М.: Изд-во «Интерстиль», «Омега-Л», 2006. 382 с.

337. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.01. Х., 2004. С. 78.

338. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: «ФОРУМ – ИНФРА-М», 1998. 160 с.

339. Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні: дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Київ, 2019. 521 с.

340. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 118.

341. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт. *Журнал российского права*. 1997. № 8. С. 97.

342. Чорнолуцький Р.В. Проблеми правосуб'єктності осіб у колізійному праві України : дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.03. Одеса, 2006. 200 с.

343. Чудик Н.О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Київ, 2009. С. 116.

344. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст.356. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

345. Шаповал В.М. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : монографія. Кременчук, 2010. С. 45.
346. Шаптала Н.К. Доказування у конституційно-судовому процесі: філософсько-правові засади : монографія. Київ: Логос, 2018. 388 с.
347. Шевченко А.О. Джерельна база реалізації правосуб'єктності територіальних громад на наднаціональному рівні. *Європейська інтеграція та євроатлантичне співробітництво України: історія, сучасність та перспективи*: матер. кругл. столу (Київ, 28 вересня 2017 р.). К., 2017. С. 148.
348. Шевченко А.О. Індивідуальні та колективні самоврядні права та інтереси членів територіальної громади. *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства*: матер. міжнар. наук.-практ. конфер. (Харків, 31 серпня – 1 вересня 2018 р.). Х., 2018. С. 26-30.
349. Шевченко А.О. Класифікація джерел регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади. *Юридична Україна*. 2017. №7-8. С. 42-47.
350. Шевченко А.О. Міжнародне міжмуніципальне співробітництво територіальних громад. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення*: матер. ІХ всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 31 жовтня 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 139-143.
351. Шевченко А.О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ*. 2017. №3. С. 332-343.
352. Шевченко А.О. Порівняльно-правовий метод у дослідженні статусу територіальних громад. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права*: матер. VII Всеукраїн. науково-теорет. конфер. (Київ, 11 листопада 2017 р.) К.: НАВС, 2017. С. 460-462.
353. Шевченко А.О. Тенденції модернізації статусу територіальної громади в умовах децентралізації влади: зарубіжний досвід для України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №3. С. 91-94.

354. Шевченко А.О., Демиденко В.О. Нормативно-правові договори як джерело муніципально-правового статусу територіальної громади. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. №4. (Т.2). С. 30-35.

355. Шевченко А.О., Демиденко В.О. Функціональна характеристика територіальних громад: проблеми теорії і практики. *Вісник Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія юрид. науки*. 2018. №1. С. 14-18.

356. Шелепницька І.П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. за спеціал. 25.00.04. Х., 2007. 214 с.

357. Шемшученко Ю.С., Пархоменко Н.М. Правовий статус. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енциклопедія», Т. 5. : П-С. 2003. С. 44.

358. Шиманке Д. Проектний документ № 12. Система місцевого самоврядування та її реформи. Досвід деяких європейських країн (Данія, Німеччина, Англія, Франція та Швеція). К., 2008. 28 с

359. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право. К., 2004. 21 с.

360. Щебетун І.С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02. Х., 2002. 20 с.

361. Шумляєва І.Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. наук з держ. упр. за спеціальністю 25.00.04. Дн., 2010. 21 с.

362. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. 1890-1907. URL [https:// www. booksite.ru/fulltext/bro/kga/brokefr/](https://www.booksite.ru/fulltext/bro/kga/brokefr/).

363. Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 1998. С. 304.

364. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 2 744 с.

365. Яцунська О.О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. політ. наук за спеціальністю 23.00.02. Од., 2001. 20 с.

366. Brenner N. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*. 2003. № 10. P. 297-324.

367. Bruno Remond. La region : une unite politique d'avenir. Paris: Editions Montchrestien, 1999. 153 p.

368. Code general des collectivites territoriales. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr>

369. Colell C.D., O.V. Kneysler, N.Ya. Spasiv, I.M. Fedorovych. Structural-functional approach in the world-theoretical knowledge of territorial communities. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. URL: <http://fkd.org.ua/article/view/163669>

370. Constitution of the Italian Republic. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

371. European Governance. A WhitePaper. Brussels: Commission of the European Communities, 2001. 35 p.

372. Framework Convention for the Protection of National Minorities 1995. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>.

373. La Constitution du 4 Octobre 1958. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr>.

374. Lithuania. Law on Elections to Local Government Councils passed 1994. URL: <http://www.litlex.lt/>

375. Loi 92-125 du 06 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr>

376. Marcou Gerard. La reforme des collectivites locales en Europe. Les collectivites face a la reforme territoriale: *Revue politique et parlementaire*. 2009. №1053, P. 136-140.

377. Nemec J., Bercik P., Kuklis P. Local Government in Slovakia. Decentralization: Experiments and Reforms: Ch.7. Budap, 2000. P. 301–340.

378. Pirvulescu C. Local public administration in Romania. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/>

379. Ostrom E. An agenola for the study of institutions. *Publish choice*. 1986. Vol. 48. № 1. P. 3-25.

380. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution №1121 on instruments of citizen participation in representative democracy 1997. URL: <http://assembly.coe.int/>

381. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 980 on citizens' participation in politics 1992. URL: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta92/ERES980.htm>

382. Prakash A., Hart. Globalization and governanee. L., 1999. P. 2.

383. Tambouris T. Modinis Study at Local and Regional Level. Presentation at the statute of community /06 Conference. Bordealex: 22 March 2006. 117 p.

384. Vital-Durand E. Memento des institutitons politiques francaises; 5e edition, Hachette Livre, Paris, 2007. 157 p.

385. Wspolna polsko-ukrainska strategia wspolpracy transgranicznej. Lubelskie, Podkarpackie, Wolynskie, Lwowskie. 2005-2015. *Razem ku przyszlosci*. Lublin: Dom Europy, 2005. 50 s.

ДОДАТКИ

Додаток А

Анкета опитування осіб, які перебувають на службі в органах місцевого самоврядування в Україні та адвокатів стосовно визначення проблем захисту прав та інтересів територіальних громад в Україні
(2018-2019 роки, м. Київ)

1. Який статус має територіальна громада в Україні?

- конституційно-правовий статус,
- муніципально-правовий статус,
- адміністративно-правовий статус,
- інший статус.

2. Якими ключовими правовими можливостями територіальна громада наділена як специфічний суб'єкт правовідносин в Україні та зарубіжних державах?

- управління об'єктами права комунальної власності;
- самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- перерозподіляти місцеві бюджети;

3. Чи може бути територіальна громада суб'єктом юридичної відповідальності в Україні та зарубіжних державах?

- так;
- ні;
- так, але не стосовно усіх видів суб'єктом юридичної відповідальності.

4. З-поміж ключових прав об'єднаної територіальної громади та її жителів

- право обирають депутатів сільської, селищної, міської ради;
- право обирати сільського, селищного, міського голову об'єднаної громади;
- право призначати виконавчі органи територіальної громади.

5. Чи передбачені законодавством судові гарантії захисту прав та інтересів територіальних громад, місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах?

- так, в Україні та зарубіжних державах;
- так, лише у зарубіжних державах;
- ні, не передбачені.

6. Чи є територіальна громада юридичною особою в Україні та зарубіжних державах?

- так, в Україні та зарубіжних державах;
- так, лише у зарубіжних державах;
- ні, не є.

7. Як потрібно запроваджувати в Україні інститут Уповноваженого у справах територіальної громади, місцевих і регіональних омбудсменів?

- так
- ні
- не знаю.

8. Чи ефективною є взаємодія місцевих органів влади, адвокатів у межах вашої територіальної громади?

- так
- ні
- не знаю.

9. Чи вважаєте ви достатньою систему правового захисту прав та інтересів територіальних громад, місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах?

- так, в Україні та зарубіжних державах;
- так, лише у зарубіжних державах;
- ні, практично у всіх державах недостатній рівень і система правового захисту прав та інтересів територіальних громад, місцевого самоврядування.

10. Які ключові зміни необхідні для реалізації муніципально-правового статусу територіальної громад в Україні?

- зміни і доповнення до Конституції України;
- зміни і доповнення до Законів України;
- зміни і доповнення до актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

за результатами анкетування 50 осіб, які перебувають на службі в органах місцевого самоврядування в Україні (50%) та адвокатів (50%) стосовно визначення проблем захисту прав та інтересів територіальних громад в Україні

Узагальнивши отримані дані, можемо зробити висновок, що більшість респондентів вважають, що територіальна громада в Україні має конституційно-правовий статус (55%), проте не заперечують, що можливо вона характеризується і муніципально-правовим, адміністративно-правовим статусом (45%).

Серед ключових правових можливостей, якими територіальна громада наділена як специфічний суб'єкт правовідносин в Україні та зарубіжних державах, респонденти однозначно визначили самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (87%), управління об'єктами права комунальної власності (10%); перерозподіляти місцеві бюджети (3%).

Стосовно того чи може бути територіальна громада суб'єктом юридичної відповідальності в Україні та зарубіжних державах, позиції розділились: так (40%), ні (30%), так, але не стосовно усіх видів суб'єктом юридичної відповідальності (30%).

З-поміж ключових прав об'єднаної територіальної громади та її жителів визначили право обирають депутатів сільської, селищної, міської ради (55%), право обирати сільського, селищного, міського голову об'єднаної громади (75%), право призначати виконавчі органи територіальної громади (3%).

Загалом погоджуються, що у передбачені законодавством судові гарантії захисту прав та інтересів територіальних громад, місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах: так, в Україні та зарубіжних державах (78%), так, лише у зарубіжних державах (20%), ні, не передбачені. (2%).

Неоднозначною була відповідь на питання чи є територіальна громада юридичною особою в Україні та зарубіжних державах: так, в Україні та зарубіжних державах (55%); так, лише у зарубіжних державах (40%); ні, не є (5%).

Згодні із запровадженням в Україні інституту Уповноваженого у справах територіальної громади, місцевих і регіональних омбудсменів 45%, заперечують 30%, не знають 25%.

Ефективною вважають взаємодію місцевих органів влади, адвокатів у межах своєї територіальної громади 50%, заперечують 25%, не знають 25%.

Визнали достатньою систему правового захисту прав та інтересів територіальних громад, місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах 50% (в Україні та зарубіжних державах), лише у зарубіжних державах (30%), решта 20% (практично у всіх державах недостатній рівень і система правового захисту прав та інтересів територіальних громад, місцевого самоврядування).

Нарешті, до ключових змін, необхідних для реалізації муніципально-правового статусу територіальної громад в Україні, віднесено зміни і доповнення до Конституції України (20%), зміни і доповнення до Законів України (60%); зміни і доповнення до актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні (20%).

Додаток Б

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Шевченко А.О. Способи утворення та компетенція територіальних громад. *Юридичний часопис Нац. акад. внутр. справ*. 2017. №2. С. 178-189.
2. Шевченко А.О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ*. 2017. №3. С. 332-343.
3. Шевченко А.О. Класифікація джерел регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади. *Юридична Україна*. 2017. №7-8. С. 42-47.
4. Шевченко А.О., Демиденко В.О. Функціональна характеристика територіальних громад: проблеми теорії і практики. *Вісник Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія юрид. науки*. 2018. №1. С. 14-18.
5. Шевченко А.О. Тенденції модернізації статусу територіальної громади в умовах децентралізації влади: зарубіжний досвід для України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №3. С. 91-94.
6. Шевченко А.О., Демиденко В.О. Нормативно-правові договори як джерело муніципально-правового статусу територіальної громади. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. №4. (Т.2). С. 30-35.
7. Шевченко А.О. Джерельна база реалізації правосуб'єктності територіальних громад на наднаціональному рівні. *Європейська інтеграція та євроатлантичне співробітництво України: історія, сучасність та перспективи*: матер. круглого столу (Київ, 28 вересня 2017 р.). К: НАВС, 2017. С. 147-150.
8. Шевченко А.О. Міжнародне міжмуніципальне співробітництво територіальних громад. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення*: матер. ІХ всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 31 жовтня 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 139-143.
9. Шевченко А.О. Порівняльно-правовий метод у дослідженні статусу територіальних громад. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права*: матер. VII Всеукраїн. науково-теорет. конфер. (Київ, 11 листопада 2017 р.) К.: НАВС, 2017. С. 460-462.
10. Шевченко А.О. Індивідуальні та колективні самоврядні права та інтереси членів територіальної громади. *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства*: матер. міжнар. наук.-практ. конфер. (Харків, 31 серпня – 1 вересня 2018 р.). Х., 2018. С. 26-30.

Додаток В

Додаток Г