

УДК 352.1(477)

Шевченко А. О. – аспірант кафедри загальноюридичних дисциплін Київського університету туризму, економіки і права, м. Київ

Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект

Проаналізовано різні підходи до визначення сутності такого багатоаспектного явища, як територіальна громада, її організаційно-структурної та предметно-функціональної характеристик. Окреслено особливості статусу і правосуб'єктності територіальної громади в контексті наявних вітчизняних і зарубіжних досліджень у цій сфері.

Ключові слова: територіальний колектив, територіальна громада, комуна, місцеве самоврядування, статус територіальної громади, правосуб'єктність.

У процесі вивчення інститутів локальної демократії крізь призму наявних міжнародно-правових стандартів у сфері місцевого самоврядування варто визначити низку особливостей. Так, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, його провідними суб'єктами є не органи влади й управління, а відповідні місцеві спільноти (територіальні колективи, громади, комуни тощо). І хоча фактично основний тягар покладено на організовані структури (державні органи, посадові особи), цей акцент є не випадковим, оскільки саме він відображає сутність і зміст місцевого самоврядування.

У Конституції України територіальний колектив визначено як територіальну громаду, що відповідає національним історичним традиціям України. Статтею 140 Основного Закону закріплено конституційну правосуб'єктність територіальної громади і визначено, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, яке реалізується через самостійне вирішення громадою питань місцевого значення в межах чинного законодавства [1]. Наявність правосуб'єктності є головною умовою створення територіальної громади.

Зазначене конституційне положення ґрунтується на самобутніх традиціях українського народу та враховує демократичний досвід

організації місцевого самоврядування в інших країнах. Таким чином, воно вимагає формування і функціонування територіальної громади не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного суб'єкта, соціально й політично активного, самодостатнього в контексті забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, а також здатного до ефективного і відповідального управління власними справами.

Територіальна громада постає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Характеристика територіальних громад як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях, розмаїття форм безпосередньої й опосередкованої демократії в місцевому самоврядуванні, а також визнання провідної ролі територіальних громад у формуванні всієї системи органів публічної влади (від вищих до місцевих) дає змогу визначити суть місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади. Місцеве самоврядування – це система організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, що є комплексом різноманітних інститутів, який функціонує як єдиний цілісний механізм, а його провідною ланкою постає територіальна громада.

Якщо говорити про форму, то територіальна громада – це вид територіальної спільності, утвореної жителями (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці, вимушені переселенці) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (село, добровільне об'єднання в спільну громаду декількох сіл, селище, місто), які постійно або переважно мешкають в їх межах, володіють там певним нерухомим майном, сплачують податки, комунальні послуги тощо.

Варто зазначити, що, попри значний інтерес сучасної наукової спільності до проблематики локальної демократії, дослідження правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування є недостатнім. Це, безперечно, негативно впливає на нормативну регламентацію статусу згаданих соціальних спільнот. Доцільність теоретичного обґрунтування статусу територіальних громад визначає необхідність мати науково обґрунтовану систему знань про зазначений інститут конституційного та муніципального права, що надасть можливість вибудувати стабільну правову базу, на засадах якої має здійснюватись конкретизація їх правового статусу.

Водночас Конституція України дещо відійшла від європейської демократичної державно-правової традиції, яка в Європейській хартії 1985 року тлумачить територіальну громаду як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ, діючи в межах закону та в інтересах місцевого населення. На відміну від хартії, в Основному Законі провідну роль відіграють не органи місцевого самоврядування, а територіальна громада. Це засвідчує, що Конституція України регулює питання місцевого самоврядування відповідно до концептуальних положень доктрини громади місцевого самоврядування.

Дефініція «територіальна громада» у вітчизняній науці постійно видозмінюється, що свідчить про неоднотайність думок серед науковців щодо її змістових і сутнісних характеристик. Так, за час конституювання інституту місцевого самоврядування законодавці оперували різними термінами: «територіальна самоорганізація громади», «громадяни, які проживають на території», «територіальний колектив громадян» тощо.

Очевидно, що це поняття донедавна не використовували в жодній суспільній науці. Попри те, що майже не викликає заперечень визначення територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування, законодавство багатьох країн світу ігнорує це поняття, а визначення її як суб'єкта місцевого самоврядування в країнах з розвинутою демократією взагалі немає [2]. Відсутнє воно і у вітчизняному законодавстві, хоча саме поняття територіальної громади в Конституції України наведено.

З огляду на необхідність визначення окресленого поняття відповідно до соціальної парадигми розвитку і функціонування місцевого самоврядування в Україні, автор спирається на результати досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Зокрема, М. П. Орзіх визначає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що має власні інтереси, до складу якого належать громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які постійно мешкають, працюють на цій території, володіють нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори [3].

Інший вітчизняний дослідник М. О. Баймуратов пропонує визначати територіальну громаду (місцеву спільноту) як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на відповідній

території та об'єднані територіально-особистими зв'язками системного характеру [4].

Слушним вважаємо твердження О. І. Сушинського, який наголошує, що найважливішим у розумінні сутності місцевого самоврядування, є не сама наявність у територіальній громаді права на самоврядування, а функціональне начало, тобто реалізація цього права [5].

Іншої думки дотримується О. В. Батанов, який розробив нову теоретичну модель територіальної громади. Науковець визначає її 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 відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі» [6].

Влучно визначив сутність місцевого самоврядування А. І. Коваленко. Дослідник вказав, що це – одна з форм суто громадської активності, яка впливає з природного права громадян держави розв'язати на власний розсуд (але відповідно до законодавства) питання, що постають в процесі повсякденного управління територіальними справами без безпосереднього втручання органів державної влади [7].

Територіальна громада – це сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. На відміну від простої територіальної одиниці, поселення, яке має статус територіальної громади, наділяють певними правами, зокрема правом на самоврядування.

Територіальна громада лише тоді стає самостійною сформованою одиницею громадянського суспільства, коли більшість її членів буде ідентифікувати себе з нею, усвідомлюючи наявність спільних інтересів і сприяючи їх реалізації. Процес становлення територіальної громади передбачає перетворення ординарної сукупності індивідів на єдину спільноту.

З огляду на вищенаведені тлумачення та підходи, вважаємо, що нині в юридичній науці сформовано дві основні концепції щодо територіальної громади як соціального явища. Перша концепція (О. В. Батанов, Ю. О. Волошин, С. В. Маліков) має суто правовий зміст, де територіальну громаду визначають як можливість (право) територіальної громади на самостійне управління місцевими справами. Друга концепція має переважно

політологічний зміст, тобто акцентує на процесі реалізації самоврядними одиницями власних інтересів. Прихильники цієї концепції у більшості визначень місцевого самоврядування роблять наголос на «діяльності».

На нашу думку, сучасні українські реалії визначають необхідність зближення держави і суспільства, що передбачає взаємодію між ними. Окреслений підхід описує підстави для конституювання місцевого самоврядування як особливого інституту, що поєднує ознаки держави і громадянського суспільства на засадах інтересів територіальної громади та безпосередньо місцевого населення. Такі дії призводять до необхідності перегляду традиційних теорій публічного управління й адміністрування.

Влучно зазначає Н. В. Камінська, що, на відміну від решти структур громадянського суспільства, місцеве самоврядування втілюється в публічних і приватно-правових відносинах, через що для нього не повсякчас властиві такі атрибути, як свобода договору, свобода асоціацій, формальна рівність сторін тощо [8; 9].

Дати чітке визначення дефініції «територіальна громада» досить складно. Так, гнучкість концепції, яку застосовують у різних сферах, дає змогу пояснити її постійно зростаючу популярність та корисність у теоретичних дослідженнях. Превалюють визначення, у яких науковці прагнуть радше вказати на відмінності, ніж на спільні риси.

Для визначення змісту цього поняття можна використати принцип від зворотного. Зазначимо, що соціально-правова структура такого багатоаспектного явища, як територіальна громада, – це складна форма суспільної організації на публічних засадах у межах певної території. Громада як базова ланка територіального устрою є частиною території держави, що має чітко визначені межі, відіграє роль просторової бази для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Отже, аналіз наукових джерел засвідчує, що зміст поняття «територіальна громада» залежить від того, представникам якої наукової школи є дослідник. Причому нині поза увагою вчених не залишилися психологічні, соціальні, політичні аспекти цього питання. Варто зауважити, що ігнорування політичного аспекту було цілком закономірним у межах класичної школи з її чітким розмежуванням управлінських і політичних складових державного апарату. Поступово відмінності ідеальних

бюрократичних моделей і реальної управлінської практики стали очевидними. Це сприяло тому, що до концепції ефективності було включено нові аспекти публічно-владної діяльності.

Однак, попри переваги та історичне значення цієї парадигми, ми вважаємо, що феномен самоврядування у співвіднесенні з різними формами реалізації публічної влади дає змогу 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 здатна забезпечити реалізацію інтересів такої спільноти (на відміну від централізованої системи державної влади) [10; 11].

Визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні стало важливим кроком на шляху утвердження демократичної правової держави та громадянського суспільства. Територіальна громада постає джерелом місцевої влади й основним суб'єктом місцевого самоврядування. Аналіз наукових праць щодо проблем територіальних громад надає підстави для твердження, що більшість дослідників визначають наявність чотирьох 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, спільні послуги тощо);
- почуття спільноти (психологічна ідентифікація зі спільнотою, спільність інтересів, почуття приналежності тощо).

Інші дослідники до ознак територіальної громади зараховують: населення, склад територіальних громад і критерії членства в них; місце (територію), простір у межах певних кордонів; соціальну взаємодію; економічну правосуб'єктність; наявність соціально зумовлених інтересів [12, с. 63–70].

На думку О. М. Мороз, ознаками територіальної громади є: спільна територія (може охоплювати проживання, роботу, володіння нерухомим майном); спільні інтереси щодо вирішення питань життєдіяльності; соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів; психологічна самоідентифікація кожного члена з

громадою; спільна комунальна власність; сплачування комунальних податків [13].

Дослідник М. О. Баймуратов наводить такі ознаки територіальної громади:

– територіальна – спільне проживання осіб (жителів), які належать до громади на певній території;

– інтегративна – територіальна громада за ознакою об'єднання всіх жителів певної території, незалежно від того, чи є вони громадянами цієї держави;

– інтелектуальна – основою конституювання територіальної громади є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються через широкий спектр системних індивідуально-територіальних зв'язків, що виникають між ними;

– майнова – територіальна громада постає суб'єктом права комунальної власності;

– фіскальна – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [14].

Зазначений підхід забезпечує науково-практичне оцінювання моделі організації місцевого самоврядування, сформованої в Україні, на підставі конституційних положень, більшість з яких уже закріплені в чинному законодавстві.

Територіальна громада – це сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста як самостійних адміністративно-територіальних одиниць або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, що мають спільний адміністративний центр [15]. Соціально-правова організаційна структура вказаного багатоаспектного явища охоплює громадян держави, а також іноземців, осіб без громадянства, які постійно проживають в селі, селищі, місті, й, відповідно до Конституції України, користуються такими самими правами і свободами, виконують ті самі обов'язки, що і громадяни держави, за винятками, встановленими вітчизняним законодавством.

Територіальну громаду визначають як територіальну основу місцевого самоврядування – село, селище і місто. Громада як базова ланка територіального устрою постає частиною території держави, що має чітко визначені межі та є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування [16, с. 79–87].

Таким чином, територіальна громада як «нормативно-правова модель самоорганізації населення» з управлінськими структурами

здатна реалізувати і захищати місцеві інтереси. 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 законів держави. Вони наділені конкретною правосуб'єктністю, а саме правом:

- формувати відповідні органи шляхом проведення виборів, загальних зборів громадян за місцем проживання;

- проводити місцеві референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання, індивідуальні та колективні звернення, громадські експертизи та обговорення, інші незаборонені конституцією форми місцевої демократії [17, с. 46–53; 18];

- управляти місцевими бюджетами, рухомим і нерухомим майном комунальної власності;

- укладати міжнародні угоди тощо.

З-поміж опосередкованої форми реалізації громадами права на місцеве самоврядування виокремлюють діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, відповідних асоціацій (спілок) тощо.

На межі ХХ–ХХІ ст. територіальні (а в деяких країнах – регіональні) громади, асоціації та інші об'єднання органів місцевого (регіонального) самоврядування наділяють спеціальною правосуб'єктністю, тобто здатністю бути учасниками широкого чи певного кола суспільних відносин як на внутрішньодержавному рівні, так і на міжнародно-правовому чи наднаціональному [19; 20].

Попри це, вважаємо, що саме інститут правосуб'єктності територіальної громади належить до тих, які потребують подальшого доктринального вивчення законодавчого вдосконалення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Дегтярьова І. О. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / І. О. Дегтярьова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 2. – Харків : Магістр, 2004. – С. 145.

3. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. П. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2. – Київ, 1995. – С. 67.

4. Баймуратов М. А. Европейские стандарты максимальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. – Харьков, 2000. – С. 15–49.

5. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів / О. І. Сушинський. – Львів : Афіша, 2003. – С. 35–38.

6. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. В. Батанов // Вісник центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 52.

7. Коваленко А. І. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика / А. І. Коваленко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 306.

8. Ostrom E. An agenola for the study of institutions / E. Ostrom // Publish choice. – 1986. – Vol. 48. – No. 1. – P. 3–25.

9. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія / Н. В. Камінська. – Київ : КНТ, 2014. – С. 27.

10. Newman F. Modernising governance : new labour, policy, and society / F. Newman. – London : Sage, 2001. – P. 23.

11. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Чапала Геннадій Владиславович. – Харків, 2004. – 240 с.

12. Біленчук Б. П. Місцеве самоврядування в Україні / Б. П. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – Київ, 2001. – 304 с.

13. Мороз О. М. Правові форми взаємовідносин держави і громадських об'єднань в Україні в епоху глобалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Мороз Ольга Володимирівна. – Київ, 2015. – 20 с.

14. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух : новий етап розвитку : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (Бердянськ, 6–8 верес. 2001 р.). – Київ : Логос, 2002. – С. 368–371.

15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

16. Пронюк Н. В. Удосконалення статусу територіальної громади в Україні / Н. В. Пронюк // Науковий вісник КНУВС. – 2008. – № 1. – С. 79–87.

17. Прієшкіна О. В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Прієшкіна Ольга Василівна. – Одеса, 2002. – С. 46–53.

18. Фрицький О. Ф. Конституційне право України / О. Ф. Фрицький. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.

19. Wspolna polsko-ukrainska strategia wspolpracy transgranicznej. Lubelskie, Podkarpackie, Wolynskie, Lwowskie. 2005–2015. Razem ku przyszlosci. – Lublin : Dom Europy, 2005. – 50 s.

20. Koistinen P. INTERREG programmes in 2000–2006 / P. Koistinen // Phare Tacis Cross Border Co-operation Project Facility Newsletter. – Vol. 4.

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy: vid 28 cherv. 1996 r. No. 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: from June 28, 1996, No. 254k/96-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30 [in Ukrainian].

2. Dehtiarova, I.O. (2004). Stratehii mistsevoho samovriaduvannia: porivnialnyi analiz [Strategies for local government: comparative analysis]. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia, Actual problems of public administration*, 2. Kharkiv: Mahistr [in Ukrainian].

3. Orzikh, M.P. (1995). Kontseptsiiia pravovoho statusu samovriadnykh terytorii i orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Concept of the legal status of self-governing territories and local self-government bodies]. *Mistseve ta rehionalne samovriaduvannia Ukrainy, Local and regional self-government of Ukraine*, 1-2. Kyiv [in Ukrainian].

4. Baimuratov, M.A. (2000). *Evropeiskie standarty maksimalnoi demokratii i mestnoe samoupravlenie v Ukraine [European standards of maximum democracy and local self-government in Ukraine]*. Harkov [in Russian].

5. Sushynskyi, O.I. (2003). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: kontseptualni zasady statusu ta diialnosti vykonavchykh orhaniv [Local government in Ukraine: conceptual foundations of the status and activities of executive bodies]*. Lviv: Afisha [in Ukrainian].

6. Batanov, O.V. (2008). Teritorialna hromada - pervynnyi subiekt munitsypalnoi vlady v Ukraini: poniattia ta oznaky [Territorial community - the primary subject of municipal government in Ukraine: notions and attributes]. *Visnyk tsentralnoi vyborchoi komisii, Bulletin of the Central Election Commission*, 2(12) [in Ukrainian].

7. Kovalenko, A.I. (2002). *Rozvytok vykonavchoi vlady v Ukraini na suchasnomu etapi: teoriia i praktyka [Development of executive power in Ukraine at the present stage: theory and practice]*. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].

8. Ostrom, E. (1986). *An agenola for the study of institutions*. Publish choice.

9. Kaminska, N.V. (2014). *Yevropeiska systema mistsevoho i rehionalnoho samovriaduvannia ta Ukraina [European system of local and regional self-government and Ukraine]*. Kyiv: KNT [in Ukrainian].

10. Newman, F. (2001). *Modernising governance: new labour, policy, and society*. London: Sage.

11. Chapala, H.V. (2004). *Mistseve samovriaduvannia v systemi publicnoi vlady [Local government in the system of public authority]*. Kharkiv [in Ukrainian].

12. Bilenchuk, B.P., & Pidmohylnyi, M.V. (2001). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini [Local government in Ukraine]*. Kyiv [in Ukrainian].

13. Moroz, O.M. (2015). *Pravovi formy vzaiemovidnosyn derzhavy i hromadskykh obiednan v Ukraini v epokhu hlobalizatsii [Legal forms of relations between the state and public associations in Ukraine in the era of globalization]. Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

14. Baimuratov, M. (2002). *Pravovyi status terytorialnoi hromady v Ukraini: teoretychni ta praktychni problemy [Legal status of a territorial community in Ukraine: theoretical and practical problems]. Munitsypalnyi rukh: novyi etap rozvytku, Municipal movement: a new stage of development: Proceedings of the 7th All-Ukrainian municipal hearings*. (pp. 368-371). Kyiv: Lohos [in Ukrainian].

15. *Zakon Ukrainy pro mistseve samovriaduvannia v Ukrainy: vid 21 trav. 1997 r. No. 280/97-VR [The Law of Ukraine on Local Self-Government in Ukraine from May 21, 1997, No. 280/97-VR]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 4 [in Ukrainian].

16. Proniuk, N.V. (2008). *Udoskonalennia statusu terytorialnoi hromady v Ukraini [Improving the status of a territorial community in Ukraine]. Naukovyi visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav, Scientific Bulletin of Kyiv National University of Internal Affairs*, 1, 9-87 [in Ukrainian].

17. Priieshkina, O.V. (2002). *Pravove rehuliuвання bezposerednoi demokracji v mistsevomu samovriaduvanni Ukrainy [Legal regulation of direct democracy in the local self-government of Ukraine]. Candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

18. Frytskyi, O.F. (2006). *Konstytutsiine pravo Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

19. *Wspolna polsko-ukrainska strategia wspolpracy transgranicznej*. Lubelskie, Podkarpackie, Wolynskie, Lwowskie. Razem ku przyszlosci. Lublin: Dom Europy.

20. Koistinen, P. *Interreg programmes in 2000-2006*. Phare. Tacis Cross Border Co-operation Project Facility Newsletter.

Стаття надійшла до редколегії 15.08.2017
