

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

АЛЬОШИНА НАТАЛЯ МИХАЙЛІВНА

УДК 340.12

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ ПРАВА

**12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень**

**Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Харків – 2014

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Науково-дослідному інституті державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор **Петришин Олександр Віталійович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри теорії держави і права

Офіційні опоненти:

- доктор юридичних наук, професор **Колодій Анатолій Миколайович**, Національна академія внутрішніх справ, начальник кафедри конституційного та міжнародного права

- кандидат юридичних наук, доцент, **Бочаров Дмитро Олександрович**, Академія митної служби України, декан юридичного факультету

Захист відбудеться «24» грудня 2014 р. о «13» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д. 64.086.02 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розіслано « ____ » _____ 2014 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Ю.Є. Атаманова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Одним з критеріїв рівня і зрілості демократії є інтегрованість громадян у суспільні процеси, можливість їх впливу на формування державної політики. Важливим на шляху формування України як демократичної держави, яка б відповідала загальноєвропейським стандартам, є становлення та правове забезпечення функціонування територіальної громади.

Вихідні положення щодо юридичної регламентації відносин у сфері місцевого самоврядування закріплені Конституцією України, прийнятої 28 червня 1996 року. Пріоритетним фактором розвитку місцевого самоврядування в Україні стала ратифікація Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., яка відбулася 15 липня 1997 р. Цього ж року було прийнято нині чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., яким було визначено загальні засади функціонування місцевого самоврядування, зокрема статусу територіальних громад в Україні.

На сьогодні питання удосконалення правового статусу територіальних громад є одним з ключових у науках загальної теорії держави і права, конституційного права, державного будівництва і місцевого самоврядування. Розвиток місцевого самоврядування неодмінно спричиняє необхідність більш детального правового врегулювання статусу територіальних громад, удосконалення правового регулювання у цій сфері відповідно до суспільних потреб.

Територіальна громада є необхідною демократичною протиположністю центральній владі і сприяє обмеженню виявів свавілля з боку держави. Передача тих чи інших повноважень на рівень територіальних громад дозволяє запобігти зайвій концентрації влади на центральному рівні, переобтяженню центрального апарату місцевими справами.

1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що підвищує актуальність переосмислення чинного законодавства у відповідній сфері з доктринальної точки зору.

Питання поняття й ознак, правосуб'єктності, компетенції територіальної громади є важливою складовою загальнотеоретичної проблематики правознавства. Ці проблеми універсальні, адже вони виявляються в державотворчій практиці та юридичній науці усіх країн розвинутої демократії. Розробка зазначеної проблематики сприятиме з'ясуванню специфіки територіальної громади, дозволить розширити

розуміння відповідного поняття та його ознак.

Слід зазначити, що важливі аспекти цієї проблеми досліджувались представниками вітчизняної і зарубіжної науки у галузі теорії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного права та інших юридичних наук: Б. П. Андресюком, В. М. Бабаєвим, М. О. Баймуратовим, Ю. Г. Барабашом, О. В. Батановим, С. В. Бобровником, І. І. Бодровою, С. В. Болдиревим, В. І. Борденюком, Д. О. Бочаровим, О. В. Безуглим, І. В. Видріним, П. Ф. Гуралем, В. М. Кампом, В. П. Колісником, А. М. Колодієм, В. С. Куйбідою, О. Є. Кутафіним, Ю. О. Куцем, В. В. Лемаком, П. М. Любченком, В. В. Мамоновою, Ю. В. Наврузовим, Н. М. Оніщенко, М. П. Орзіхом, О. Г. Лискою, Ю. Л. Панейком, Н. М. Пархоменко, В. Ф. Погорілком, М. В. Поставим, М. О. Пухтинським, Н. І. Рудою, С. Є. Саханенком, В. О. Сergyніним, С. Г. Сergyніною, О. А. Ткаченком, В. І. Фадєєвим, Ю. В. Філіпповим, Г. В. Чапалою та ін.

Тим не менш, можна констатувати, що питання про територіальні громади як суб'єкти права залишалося поза увагою дослідників. Робота О. Г. Лиски «Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування» є дисертацією з державного управління, а не правознавства; враховуючи зазначене, у ній відсутній комплексний аналіз територіальної громади як суб'єкта права. Крім того, відсутній загальний комплексний аналіз феномена правосуб'єктності територіальної громади.

Усе це свідчить про актуальність загальнотеоретичного дослідження широкого кола питань, пов'язаних з визначенням і удосконаленням статусу територіальної громади як суб'єкта права.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до плану науково-дослідних робіт сектору муніципального права та місцевого самоврядування Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України за темою «Територіальна громада як суб'єкт права» № 0110U002807.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексна розробка теоретичних аспектів функціонування територіальної громади, її поняття і ознак, правосуб'єктності та компетенції, особливостей становлення і розвитку як суб'єкта права.

Відповідно до цієї мети було поставлено такі основні завдання:

- визначити поняття й ознаки територіальної громади;
- з'ясувати особливості територіальної громади як різновиду суб'єкта права;
- проаналізувати статус територіальних об'єднань у зарубіжних державах;

– охарактеризувати специфіку правосуб'єктності територіальної громади;

– визначити компетенцію територіальної громади;

– встановити статус територіальної громади як суб'єкта різних видів правовідносин.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю територіальних громад.

Предмет дослідження складає правовий статус територіальної громади як суб'єкта права.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети та вирішення визначених завдань у дисертації використовуються як загальнонаукові, так і спеціальні методи, а саме: узагальнення і аналізу – для з'ясування співвідношення між поняттями «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин»; історичний і дедуктивний – при дослідженні виникнення і розвитку громади та внесенні пропозиції щодо закріплення відповідних норм суспільної поведінки; аналізу і синтезу – при виокремленні загальних рис понять («компетенція», «повноваження», «територіальна громада», «суб'єкт права» тощо); індуктивний – при встановленні взаємозв'язку ознак територіальної громади; порівняння – для відмежування територіальної громади від суміжних понять. Для розгляду територіальної громади як складної відкритої системи застосовано системний підхід.

Теоретичною та емпіричною базою дисертаційної роботи є наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених, присвячені дослідженню місцевого самоврядування та територіальної громади, довідкова література. Нормативну основу дослідження складають Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти України, міжнародні нормативно-правові акти, законодавство зарубіжних держав.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що ця дисертаційна робота є одним із перших в українській правовій науці комплексним дослідженням статусу територіальної громади як суб'єкта права, в результаті якого сформульовано низку нових наукових положень і висновків, а саме:

уперше:

– виокремлено 1) об'єктивний критерій формування територіальної громади – спільне проживання осіб на певній території та 2) суб'єктивні критерії – наявність спільних локальних інтересів та потреб, усвідомлення психологічної єдності та соціальних зв'язків між собою, а також бажання зберегти їх у майбутньому;

– з'ясовані особливості становлення територіальної громади як суб'єкта права в контексті вчення про покоління прав людини;

– визначено право територіальної громади в об'єктивному (інститут муніципального права, сукупність правових норм різних галузей права – конституційного, цивільного, фінансового, екологічного та інших) та суб'єктивному (правові можливості, якими територіальна громада наділена як специфічний суб'єкт права) розуміннях;

удосконалено:

– визначення територіальної громади як спільноти (громадян, іноземців та осіб без громадянства), що об'єднана на основі певної території проживання, наявності спільних інтересів, усвідомлення психологічної єдності, наявності майна, яке знаходиться у комунальній власності, та специфічних повноважень, які ця спільнота може вирішувати як через органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо;

– визначення принципів організації і функціонування територіальних громад, до яких віднесено самоврядність, спрямованість діяльності виключно на благо територіальної громади, демократизм, рівність територіальних громад між собою, гарантованість прав та законних інтересів територіальних громад державою, законність;

– уявлення про поняття, структуру та специфічні риси правосуб'єктності територіальної громади (виникнення з моменту появи територіальної громади тієї чи іншої місцевості; наявність загальної правоздатності; реалізація її як безпосередньо, так і через утворені органи місцевого самоврядування та ін.);

набули подальшого розвитку:

– дослідження правового статусу територіальної громади як особливого суб'єкта права, зокрема, щодо належності її до юридичних осіб публічного права;

– ідеї щодо залежності правового режиму функціонування територіальних громад від існуючих моделей місцевого самоврядування (англосаксонської, континентальної, змішаної, радянської, пострадянської);

– питання забезпечення повноти прав іноземців та осіб без громадянства у вирішенні питань місцевого значення, зокрема умов їх участі у місцевих виборах, місцевих референдумах та удосконалення законодавства у цій сфері;

– питання генезису законодавчого забезпечення функціонування територіальних громад на території сучасної України, зокрема, щодо періодизації відповідного законодавства;

– підходи до визначення територіальної громади як суб'єкта цивільних, земельних, адміністративних, фінансових, податкових правовідносин, особливості реалізації їх правосуб'єктності у цих відносинах.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що висновки дисертації розширюють наукові уявлення про територіальну громаду як суб'єкта права і можуть бути корисними у подальших дослідженнях:

– у науково-дослідницькій сфері – як підґрунтя для подальшої розробки концепції територіальної громади, загальнотеоретичних досліджень природи громади, взаємодії територіальної громади з державою та органами місцевого самоврядування;

– у нормотворчій сфері – при розробці нормативно-правових актів, що регулюють діяльність територіальної громади;

– у навчальному процесі – при підготовці підручників, навчальних посібників з курсів «Теорія держави і права», «Муніципальне право», «Історія держави і права зарубіжних країн», викладанні відповідних навчальних дисциплін;

– у правовиховній сфері – як матеріал у роботі з підвищення рівня правової культури територіальної громади.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження доповідались і обговорювались на науково-практичних конференціях різного рівня: «Декларація про державний суверенітет України – передумови її незалежності та демократичного розвитку» (м. Харків 2010 р.), «Правова система України: проблеми і тенденції розвитку» (м. Харків 2010 р.), IV та V конференції «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 2011 р.; м. Суми, 2012 р.), «Формування європейського правового простору: історія і сучасність» (м. Харків, 2011 р.), «Публічна влада в Україні: конституційно-правове регулювання механізму реалізації» (м. Харків, 2011 р.), «Логіка і право» (м. Харків, 2011 р.), «Особистість. Суспільство. Право» (м. Полтава, 2012 р.), «Актуальні проблеми юридичної науки» (м. Харків, 2012 р.), «Юридична осінь 2012 року» (м. Харків, 2012 р.), «Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі» (м. Харків, 2012 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки, що були сформульовані в дисертаційному дослідженні, знайшли своє відображення в 13 наукових працях, у тому числі п'яти статтях у фахових наукових виданнях України й інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію, а також інших публікаціях, у тому числі тезах восьми доповідей на наукових і науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, 2 розділів, що вміщують 6 підрозділів, висновків і переліку використаних джерел (305 найменувань). Повний обсяг роботи – 210 сторінок, з них основний обсяг –

176 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт та предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Правова природа територіальної громади» складається з трьох підрозділів та висновків до цього розділу.

У підрозділі 1.1. *«Поняття і ознаки територіальної громади»* територіальна громада визначена як спільнота (як громадян України, так і іноземців та осіб без громадянства), що об'єднана на основі об'єктивного (певна територія проживання) та суб'єктивних критеріїв (наявність спільних інтересів та усвідомлення психологічної єдності), наявності спільного майна, яке знаходиться у комунальній власності, та специфічних повноважень, які ця спільнота може вирішувати як через органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо.

Формулювання поняття територіальної громади було здійснено з урахуванням історичного досвіду. Зазначається, що вперше селянська громада (вервь) була закріплена у «Руській Правді», як союз її вільних членів, що самі розпоряджаються собою і укладають між собою вільні угоди. За часів Київської Русі на підставі звичаєвого права як суб'єкт управління на місцевому рівні існувала міська громада, що являла собою сукупність вільних городян, які сплачували повинності та сільська громада (вервь), що складалася з мешканців одного чи кількох сусідніх сіл. Результатом входження українських земель до складу Великого князівства Литовського князівськими чи королівськими рішеннями спочатку було дарування привілею у вигляді магдебурзьких грамот; пізніше Литовськими статутами було підтверджено існування у значній кількості поселень міського віча та інших елементів міського самоуправління. Після входження українських земель до складу Російської імперії, відбулося суттєве обмеження прав міст, можливостей їх участі у правовідносинах. За радянських часів адміністративно-територіальний поділ з метою децентралізації влади не проводився. На сьогодні ж територіальні громади є соціальною опорою розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Досліджуються підходи до визначення територіальної громади. Розглядається співвідношення цього поняття з категоріями «община», «територіальний колектив», «громадянське суспільство», «громада».

Наведено класифікацію існуючих підходів до визначення поняття територіальної громади. Обґрунтовується перелік ознак, якими має володіти територіальна громада – територіальна, комунікативна, об'єднання жителів в єдину спільноту, майнова, наявність правосуб'єктності та відповідної компетенції у територіальній громаді. Вказується, що в перспективі доцільно говорити і про таку ознаку територіальних громад, як їх автономність. Підкреслюється, що територіальна громада є первинним елементом системи місцевого самоврядування, що утворюється шляхом природного розселення людей у населених пунктах. При цьому саме територіальна громада є провідним суб'єктом муніципальної влади.

У підрозділі 1.2. «*Територіальні об'єднання – різновид суб'єкта права*» досліджується існуючі позиції з приводу сутності категорії суб'єкта права, підкреслюється, що на сьогодні, особливо в умовах поширення та розвитку колективних прав, які може реалізувати тільки певна спільність людей, досить часто виникають ситуації, за яких лише така спільність людей може виступати в якості суб'єкта права та суб'єкта правовідносин. Яскравим прикладом такого стану речей і виступає територіальна громада, яка відіграє роль єдиного першоджерела влади місцевого самоврядування.

Розвиток територіальних громад пов'язується зі становленням четвертого покоління прав людини, однією з основних цінностей яких є автономність індивіда. Автономність людини – це її невід'ємна риса у демократичному суспільстві, яка дає їй змогу незалежного волевиявлення, самовизначення. Такі якості якнайкраще можуть бути виражені в рамках територіальної громади, яка є самодіяльною, незалежною від держави одиницею.

Зазначається, що територіальну громаду можна розглянути з двох позицій. Перша з них полягає в тому, що громада виступає як сукупність фізичних осіб. Ця теза, перш за все, ґрунтується на легальному визначенні територіальної громади, як сукупності мешканців, що постійно проживають в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. За іншою позицією територіальна громада не є сукупністю інших суб'єктів, виступає одиничним суб'єктом, а саме учасником правовідносин, природа якого полягає в територіальному об'єднанні.

Підкреслюється, що специфіку територіальної громади як суб'єкта права доцільно визначати у контексті існуючих теорій місцевого самоврядування. Зазначається, що територіальна громада є загальноправовою категорією. Участь у різних видах галузевих правовідносин не свідчить про те, що її можна визнати суб'єктом лише різних галузей права. У той же час, іноді відносини, в яких територіальна

група бере участь, є настільки специфічними, що їх доцільно розглядати одразу крізь призму декількох галузей права. Для вирішення цього питання доцільно вести мову про існування права територіальної громади, яке існує у двох площинах – об'єктивній і суб'єктивній.

Наголошується, що більшість територіальних громад виникли як суб'єкти та отримали здатність до участі у правовідносинах із набуттям чинності Основного Закону України. У той же час, чинне законодавство не передбачає формалізованої процедури їх юридичної фіксації в єдиному державному реєстрі територіальних громад. Територіальна громада стає суб'єктом права з моменту виникнення, відповідно до норм Конституції та законів України.

Вказується, що право територіальної громади доцільно розуміти у двох площинах – об'єктивній і суб'єктивній. В об'єктивному розумінні право територіальної громади можна розуміти як інститут муніципального права, сукупність правових норм різних галузей права – конституційного, цивільного, фінансового, екологічного та інших, що регулюють відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю територіальної громади та реалізації нею своїх прав та повноважень. Із суб'єктивної ж точки зору права територіальної громади – це її правові можливості, якими вона наділена як специфічний суб'єкт права.

Правове забезпечення функціонування територіальної громади є одним із найважливіших напрямів підвищення ефективності її діяльності і впливу на державотворчі процеси. Доводиться, що ключовою проблемою забезпечення статусу територіальної громади як самостійного суб'єкта права в Україні є забезпечення дієвості норм, які гарантують такий статус. Крім того, необхідно звернути увагу на проблему, якій вже більше десяти років приділяється увага як на доктринальному, так і на законопроектному рівні – це необхідність прийняття Закону України «Про територіальні громади». Також обґрунтовується необхідність прийняття єдиного Модельного статуту територіальних громад України.

У підрозділі 1.3. *«Статус територіальних об'єднань: досвід правового регулювання в зарубіжних державах»* вказується, що територіальна громада є первинним суб'єктом у системі місцевого самоврядування як в Україні, так і в зарубіжних країнах. Такі об'єднання активно функціонують в країнах розвинутої демократії, незалежно від того, є держава федеративною або унітарною за своїм устроєм, відіграють надзвичайно важливу роль у вирішенні питань місцевого значення. Обґрунтована необхідність орієнтації на досвід провідних країн світу у питаннях вдосконалення місцевого самоврядування в Україні в цілому та функціонування територіальних громад зокрема. При цьому, пріоритетним

слід визнати питання розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Дослідження особливостей територіальних утворень у зарубіжних країнах здійснюється з урахуванням класичних моделей організації та функціонування місцевого самоврядування - англосаксонської, континентальної, змішаної (іберійської). Вказано, що англосаксонська модель еволюціонує у бік моделі простої децентралізації, характерної для низки країн континентальної Європи. Континентальна (французька, романо-германська або європейська) система будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління і виходить з різного тлумачення «природних» та «штучних» адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, звертається увага на змішану систему місцевого самоврядування. Зазначається, що вона має подібність як з англосаксонською, так і з континентальною, при цьому їй властиві специфічні риси, що дозволяє говорити про своєрідні «змішані», «гібридні» форми управління на місцях. Особлива увага приділяється вирішенню цих питань у Німеччині. Вказано, що сутність німецького підходу полягає в тому, що державні завдання вирішують юридичні особи публічного права, в тому числі й органи самоврядування. Таким чином, органи місцевого самоврядування виступають при вирішенні одних питань як органи самоврядування, а при вирішенні інших – від імені держави, за розпорядженням державного органу в рамках делегованих їм повноважень.

У роботі також досліджується пострадянська модель місцевого самоврядування. З цього приводу проаналізовано досвід Республіки Молдови, Литви, Російської Федерації, Казахстану, Вірменії, Естонії.

Робиться висновок, що статус територіальних об'єднань в різних державах є неоднаковим. Так, у деяких із них чітко розрізняються міський та сільський типи громад, а в інших вони уніфіковані і не мають жодної різниці. Частина громад має повноваження ухвалювати власні статuti та формувати норми місцевого права, інші ж – позбавлені таких можливостей. Багато в чому відмінності в регулюванні статусу об'єднань визначаються територіальним устроєм держави. Окрім того, вони залежать від історичних і культурних традицій, які склалися на певній території.

Разом із тим можна констатувати і спільні риси територіальних об'єднань у більшості країн сучасного світу. До них, зокрема, можна віднести такі: постійність жителів певної території; наявність у них прав щодо вирішення питань місцевого значення; володіння відповідним майном; можливість жителів користуватися правами юридичної особи (остання ознака є факультативною).

Як показує зарубіжний досвід, визначення статусу територіальних об'єднань – це тривалий і складний процес. Щодо форм місцевого самоврядування, виходячи з євроінтеграційних орієнтирів України, вкрай важливо враховувати досвід розвинених європейських країн.

Розділ 2 «Територіальна громада: правосуб'єктність та компетенція» містить три підрозділи.

Підрозділ 2.1. *«Правосуб'єктність територіальної громади»* присвячено аналізу важливих аспектів змісту, структури та особливостей реалізації правосуб'єктності територіальної громади. Перш за все, звертається увага на існуючі у загальній теорії держави і права позиції з приводу визначення поняття цієї категорії та її змісту.

Розглядається правосуб'єктність громадян як суб'єктів місцевого самоврядування. Зазначається, що саме правосуб'єктність є тією правовою категорією, яка дозволяє розглядати територіальну громаду не лише як абстрактного суб'єкта права, а як суб'єкта конкретних правовідносин. Правоздатність територіальної громади визначається як загальна, проте, підкреслюється, що це не виключає спеціальної (цільової) правоздатності органів місцевого самоврядування, які діють від імені такої громади.

Доведено, що до територіальної громади можуть входити не тільки громадяни України, а й іноземці, які постійно проживають у межах певного поселення і користуються відповідно до ст. 26 Конституції тими самими правами і свободами, а також виконують ті ж самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими законом. При цьому, слід акцентувати увагу на тому, що відповідно до Конституції та чинного виборчого законодавства, у виборах та інших політичних заходах мають право брати участь тільки громадяни України. Проте, враховуючи загальносвітові тенденції, пропонується закріпити в законодавстві України права іноземців на участь у місцевому самоврядуванні.

Територіальна громада є первинним колективним суб'єктом місцевого самоврядування, що має право і реалізує здатність на самодіяльність шляхом реалізації наданої компетенції щодо самостійного вирішення питань місцевого значення на підставі власної матеріально-фінансової бази, на самоорганізацію за допомогою форм безпосередньої і представницької демократії та на саморегулювання шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів у межах Конституції і законів.

У підрозділі 2.2. *«Компетенція територіальної громади»* досліджується питання про поняття та зміст компетенції територіальної громади. Вказано, що осмислення категорії компетенції територіальної громади слід пов'язувати із її правосуб'єктністю. Зазначається, що компетенцію і правосуб'єктність поєднує один з елементів, а саме

дієздатність.

Звертається увага і на предмет відання територіальної громади. Вказано, що предмети відання місцевого самоврядування, будучи одним із складових елементів його компетенції, позначають ті сфери суспільних відносин, на які поширюються права та обов'язки територіальної громади, її населення та органів місцевого самоврядування, в межах яких вони вправі діяти. У віданні місцевого самоврядування знаходяться питання місцевого значення, а також окремі державні повноваження, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування в порядку делегування. Питання місцевого значення – це питання, що пов'язані із безпосереднім забезпеченням життєдіяльності населення відповідної території, визначені у статутах територіальних громад відповідно до Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Зазначається, що законодавство розглядає органи місцевого самоврядування як єдину систему, що мають єдину компетенцію. Який конкретно орган повинен здійснювати покладені законодавством повноваження на всю систему органів місцевого самоврядування, визначається статутом територіальної громади залежно від правового статусу кожного з них.

Підкреслено, що під повноваженнями територіальної громади необхідно розуміти закріплені нормативно-правовими актами її права та обов'язки, які встановлюють межі самостійного вирішення питань місцевого значення, обумовлюються правоздатністю територіальної громади та визначаються індивідуальними правами членів громади здійснювати місцеве самоврядування.

Зазначається, що повноваження територіальних громад, за виключенням форм здійснення безпосередньої демократії, в законі прямо не регламентовані і їх можна вивести опосередковано з повноважень органів місцевого самоврядування, створених територіальними громадами, та повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування. Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування є похідними від компетенції територіальних громад. Вони поділяються на виключні повноваження та повноваження представницького органу, що можуть бути делеговані іншим інституціям.

Детальна увага приділяється аналізу основних форм реалізації компетенції територіальної громади, до яких віднесено: діяльність представницьких органів місцевого самоврядування; безпосереднє прийняття відповідних рішень, наприклад, шляхом референдуму; місцеві вибори; загальні збори жителів за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; діяльність органів самоорганізації населення;

реалізація права направляти індивідуальні та колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів; відкриття виборних посадових осіб місцевого самоврядування; проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

В підрозділі 2.3. «*Територіальна громада як суб'єкт правовідносин*» розглядаються питання участі територіальних громад в Україні у різних суспільних відносинах. Звертається увага на те, що територіальна громада як сучасний прояв територіального публічно-правового утворення має здатність до участі у різних правовідносинах. Внаслідок еволюційних та революційних подій, що обумовили кардинальні зміни у конституційному устрої країн розвинутої демократії, територіальні громади не тільки стверджуються як певний правовий інститут, а і виступають як суб'єкт права та правовідносин у різних галузях права. Вказано також, що дослідження участі територіальної громади у правовідносинах надає можливості більш обґрунтованого підійти до розуміння цього суб'єкта права в дії.

Зокрема, приділяється увага питанням участі територіальних громад у цивільних правовідносинах. Вказано, що територіальні громади реалізують у цивільних відносинах свою правосуб'єктність. Вони набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування. Набуття і здійснення територіальними громадами цивільних прав та обов'язків відбувається у правових формах участі в майнових та особистих немайнових відносинах, що регулюються цивільним законодавством. Територіальна громада розглядається з позиції суб'єкта права комунальної власності.

Підкреслюється, що територіальні громади беруть участь у зобов'язальних цивільних відносинах шляхом випуску місцевих позик, лотерей, цінних паперів, придбання та відчуження (у тому числі в процедурах приватизації) об'єктів комунальної власності, передачі їх в оренду, заставу, концесію. Звертається увага на питання цивільно-правової відповідальності територіальної громади та участі її у спадкових правовідносинах.

В умовах демократизації суспільних відносин та розвитку громадянського суспільства в Україні саме цивільно-правовим формам діяльності територіальної громади має бути надано перевагу, оскільки саме в таких формах територіальна громада може акумулювати та використовувати основний ресурс, що забезпечує її існування, а саме майно.

Територіальна громада розглядається як суб'єкт земельних

правовідносин. Звернута увага на те, що ЗК України у ст. 80 суб'єктами права комунальної власності називає територіальні громади, а не органи місцевого самоврядування, хоча розпорядження землями громад є повноваженням міської (сільської, селищної) ради. У чинному ЗК України безпосередньо не закріплено прав та обов'язків територіальних громад щодо земельних відносин взагалі та права власності на землю зокрема. Разом із тим його норми містять загальні положення, що стосуються прав та обов'язків власників земельних ділянок (статті 90 і 91 ЗК України), які поширюються і на територіальні громади. У той же час, територіальна громада є особливим суб'єктом правовідносин, а тому закріплення її специфічних прав та обов'язків у сфері земельних правовідносин на рівні Земельного Кодексу сприяло б удосконаленню правового забезпечення функціонування територіальних громад в Україні.

Аналізуючи ознаки суб'єктів адміністративних правовідносин, робиться висновок, що територіальні громади у повній мірі підпадають під ці ознаки. Підкреслено, що окремою групою повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права є їх власні повноваження, завдяки яким ці органи виконують свої завдання і функції. Серед цих повноважень можна також виокремити дозвольно-реєстраційні повноваження, реалізуючи які, органи місцевого самоврядування надають дозвіл (та скасовують його), зокрема, на спеціальне використання природних ресурсів районного або обласного значення, на спорудження об'єктів містобудування, на розміщення реклами. Їм надано право, наприклад, реєстрації об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних і гаражних кооперативів.

Приділяється увага і питанням участі територіальних громад у фінансових правовідносинах. Підкреслюється, що основними рисами, які дозволяють охарактеризувати територіальну громаду як суб'єкта саме фінансового права, є соціально обумовлений інтерес і самостійні фінансові ресурси. Зазначається, що визначальним повноваженням територіальної громади як суб'єкта фінансового права є суб'єктивне право на відповідну для її існування фінансову основу. Територіальна громада повинна мати відповідні правові можливості для того, щоб забезпечити виконання свого суб'єктивного права.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає у комплексній розробці теоретичних аспектів функціонування територіальної громади, її поняття і

ознак, правосуб'єктності та компетенції, особливостей становлення і розвитку як суб'єкта права.

До основних висновків дисертаційного дослідження належать такі:

1. Різноманітність підходів до позначення територіальної громади (община, комуна, місцевий колектив, спільність мешканців тощо) обумовлюється такими чинниками: історичними та культурними традиціями тієї чи іншої держави або її частини; лінгвістичними особливостями тих чи інших територій; галуззю науки, у якій опрацьовує цю проблематику той чи інший дослідник. 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.

2. До принципів організації та функціонування територіальної громади доцільно віднести: самоврядність, спрямованість виключно на благо жителів територіальної громади, демократизм, рівність територіальних громад між собою, гарантованість прав та законних інтересів територіальних громад державою, законність.

3. Територіальна громада – це спільнота (як громадян, так і іноземців та осіб без громадянства), що об'єднана на основі об'єктивного (певна територія проживання) та суб'єктивних критеріїв (наявність спільних інтересів та усвідомлення психологічної єдності), наявності спільного майна, яке знаходиться у комунальній власності, та специфічних повноважень, які ця спільнота може вирішувати як через органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо. Вона виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, який є джерелом влади щодо вирішення питань місцевого значення.

4. Унікальність положення територіальної громади визначає її правовий статус та гарантії його забезпечення. Виникнення територіальної громади як нового виду учасника відносин пов'язана з постійно триваючим процесом трансформації суспільних відносин. На сьогодні ключовим питанням для подальшого розвитку територіальних громад як суб'єктів права, має бути правове забезпечення розвитку територіальної громади як особливого суб'єкта права.

5. До ознак територіальної громади як загально соціального явища слід віднести: територіальну, комунікативну, майнову, об'єднання жителів в єдину спільноту, автономність територіальної громади, наявність правосуб'єктності та відповідної компетенції. У свою чергу, територіальна громада як суб'єкт права характеризується такими ознаками: виступає одночасно як суб'єктом, так і об'єктом управління; бере участь у відповідних правовідносинах як єдиний неподільний суб'єкт; є первинним джерелом влади на місцевому рівні; виникнення з моменту закріплення їх статусу в Конституції та законах України; наявність спеціального кола правових норм, які визначають статус територіальної громади; наявність особливих принципів організації та функціонування територіальної громади.

6. На сьогодні наріла необхідність прийняття Закону України «Про територіальні громади», у якому слід передбачити положення, відповідно до якого прийняття статутів територіальними громадами є необхідним. У Модельному статуті територіальної громади мають бути відображені загальні питання організації та функціонування територіальної громади, які були б деталізовані в конкретних статутах територіальних громад.

7. У вітчизняне законодавство про місцеве самоврядування необхідно включити норми, які б забезпечували повноту прав іноземців та осіб без громадянства у вирішенні справ місцевого значення, як наслідок належності таких осіб до певної територіальної громади. Доцільним є закріплення можливості участі у виборах до органів місцевого самоврядування та інших заходах (місцевих референдумах, громадських слуханнях тощо) іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають на відповідних територіях, що не тільки б сприяло більш повній реалізації їх прав, а й узгоджувалося з пануючими світовими тенденціями правового регулювання функціонування територіальних громад. При цьому, слід мати на увазі принцип народного суверенітету з метою недопущення зловживання іноземцями такого роду правами. У зв'язку з останнім доцільно поставити питання про нормативну регламентацію умов участі іноземців на виборах, наприклад, проживання на відповідній території протягом тривалого періоду тощо.

8. Правосуб'єктність територіальної громади доцільно розглядати як сукупність правоздатності, дієздатності та деліктоздатності територіальної громади. Слід виокремити такі специфічні риси правосуб'єктності територіальних громад: виникає з моменту виникнення територіальної громади тієї чи іншої місцевості; наявність загальної правоздатності; реалізується як безпосередньо, так і через утворені органи місцевого самоврядування.

9. Компетенцію територіальної громади можна визначити як умовлену правоздатністю територіальної громади сукупність повноважень та предметів відання, що закріплюються законодавством та статутами за населенням відповідної території та органами місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування та реалізується за посередництвом низки форм.

10. До основних форм реалізації компетенції територіальної громади належать: діяльність представницьких органів місцевого самоврядування; безпосереднє прийняття відповідних рішень, наприклад, шляхом референдуму; місцеві вибори; загальні збори жителів за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; діяльність органів самоорганізації населення; реалізація права на направляти індивідуальні та колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів; відкликання виборних посадових осіб місцевого самоврядування; проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

11. Важливим напрямом удосконалення територіальних громад вбачається розробка та нормативне закріплення конкретних форм втілення рішень загальних зборів громадян в життя з належним процедурним забезпеченням цих процесів. Зокрема, слід передбачити, що у разі прийняття територіальною громадою рішення про необхідність створення органу самоорганізації населення, такий орган створюється шляхом офіційного повідомлятися про таке створення без права відхилення рішення про таке утворення.

12. Питання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування слід вирішити на нормативному рівні шляхом прийняття Закону України «Про громадську експертизу діяльності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Алёшина Н. М. Территориальное образование в концепции самоуправления: зарубежный опыт / Н. М. Алешина // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 8 : в 2 ч. – Ч. II. – С. 13–17.

2. Альошина Н. Правосуб'єктність територіальної громади / Н. Альошина // Публічне право. – 2012. – № 3. – С. 358–362.

3. Альошина Н. Статус територіальних об'єднань: досвід правового регулювання в зарубіжних країнах / Н. Альошина // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2012. – № 1034. – С. 71–74.

4. Альошина Н. М. Територіальні об'єднання як різновид суб'єкта права / Н. М. Альошина // Університетські наукові записки : часоп. Хмельн. ун-ту упр. та права. – 2012. – № 3. – С. 5–9.

5. Альошина Н. М. Поняття й ознаки територіальної громади / Н. М. Альошина // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Харків, 2011. – Вип. 21. – С. 173–180.

6. Альошина Н. М. Правосуб'єктність територіальної громади у контексті розбудови громадянського суспільства / Н. М. Альошина // Особистість. Суспільство. Право : зб. наук. ст. та тез наук. повідомл. за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-річчю Полт. юрид. ін-ту. Полтава, 15 берез. 2012 р. – Харків, 2012. – С. 163–165.

7. Альошина Н. М. Територіальні об'єднання за кордоном / Н. М. Альошина // Юридична осінь 2012 року : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів, 13 листоп. 2012 р. – Харків, 2012. – С. 74–76.

8. Альошина Н. М. Територіальна громада в інформаційному суспільстві / Н. М. Альошина // Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі : зб. наук. ст. та тез повідомл. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 26 жовт. 2012 р. – Харків, 2012. – С. 150–152.

9. Альошина Н. М. Компетенція територіальної громади: підходи до розуміння / Н. М. Альошина // Логіка і право : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. студентів і молодих вчених, Харків, 19 трав. 2011 р. – Харків, 2011. – С. 45–47.

10. Альошина Н. М. Функціонування статутів територіальних громад країн ЄС: досвід для України / Н. М. Альошина // Формування європейського правового простору: історія і сучасність : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 20 трав. 2011 р. – Харків, 2011. – С. 144–147.

11. Альошина Н. М. Територіальна громада як носій публічної влади / Н. М. Альошина // Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації : матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 28 верес. 2011 р. – Харків, 2011. – С. 199–200.

12. Альошина Н. М. Проблеми розвитку територіальної громади, як суб'єкта права / Альошина Н. М. // Правова система України: проблеми і тенденції розвитку : матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 3 черв. 2010 р. – Харків, 2010. – С. 119–120.

13. Альошина Н. М. Територіальна громада як необхідний суб'єкт демократичної організації державного і суспільного життя / Альошина Н. М. // Декларація про державний суверенітет України - передумова її незалежності та демократичного розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 черв. 2010 р. – Харків, 2010. – С. 117–118.

АНОТАЦІЯ

Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2014.

Дисертація присвячена проблемам територіальної громади як суб'єкта права. Досліджуються поняття й ознаки територіальної громади; особливості територіальної громади як різновиду суб'єкта права; статус територіальних об'єднань у зарубіжних державах; правосуб'єктність територіальної громади; компетенція територіальної громади; статус територіальної громади як суб'єкта різних видів правовідносин. Особлива увага приділяється юридичній природі та статусу територіальної громади як учасника суспільних відносин на сучасному етапі державно-правового розвитку. Сформульовані пропозиції щодо вдосконалення правових норм, які регламентують функціонування територіальних громад в Україні.

Ключові слова: суб'єкт права, територіальна громада, правосуб'єктність, компетенція, юридична відповідальність, правовідносини.

АННОТАЦИЯ

Алешина Н. М. Территориальная громада как субъект права. - На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2014.

Диссертация посвящена проблемам территориальной громады как субъекта права. Подробно анализируется история формирования категории территориальной громады, указывается, что на сегодня упоминание об этом понятии на уровне законодательства имеет место в Конституции Украины, Европейской Хартии местного самоуправления, а также Законе Украины

«О местном самоуправлении в Украине».

Исследуются существующие подходы к определению территориальной громады. Рассматривается соотношение этого понятия с категориями «община», «территориальный коллектив», «гражданское общество», «громада». Классифицируются существующие подходы к определению понятия территориальной громады. Приводится собственный перечень признаков, которыми должна обладать территориальная громада.

Территориальная громада определяется как общность (граждан, иностранцев и лиц без гражданства), которая объединена на основе определенной территории проживания, наличия общих интересов, осознания психологического единства, наличия имущества, которое находится в коммунальной собственности, и специфических полномочий, которые эта общность может решать, как через органы местного самоуправления, так и непосредственно.

Подчеркивается исключительность и особенность статуса территориальной громады как субъекта права и, исходя из этого, определяется ее правовой статус и гарантии его обеспечения. Указывается, что появление территориальной громады как нового вида участника отношений связано с постоянно продолжающимся процессом трансформации общественных отношений. На сегодня ключевым вопросом должно быть не искусственное отнесение территориальной громады к категориям существующих субъектов права, а правовое обеспечение ее развития как особого субъекта права.

Выделены следующие специфические черты правосубъектности территориальных громад: возникает с момента образования территориальной громады той или иной местности; наличие общей правоспособности; реализуется как непосредственно, так и через созданные органы местного самоуправления и другие.

Компетенцию территориальной громады можно определить, как обусловленную правоспособностью территориальной громады совокупность полномочий и предметов ведения, которые закрепляются законодательством и уставами за населением соответствующей территории и органами местного самоуправления для осуществления функций и задач местного самоуправления и реализуется посредством ряда форм. К основным формам реализации компетенции территориальной общины отнесены: деятельность представительных органов местного самоуправления; непосредственное принятие соответствующих решений, например, путем референдума; местные выборы; общее собрание жителей по месту жительства; местные инициативы; общественные слушания; деятельность органов самоорганизации населения; реализация права на

индивидуальные и коллективные письменные обращения или лично обращаться в органы местного самоуправления, должностным лицам этих органов; отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления; проведение общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: субъект права, территориальная община, правосубъектность, компетенция, юридическая ответственность, правоотношения.

SUMMARY

Aloshina N. M. Territorial gromada as the entity of law. – On rights for a manuscript.

The Dissertation for obtaining Candidate of Juridical Sciences degree, speciality 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and law studies. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2014.

The dissertation is devoted to problems of territorial gromada as the entity of law. The following issues are investigated in work: definition of territorial gromada and its characteristics; distinctive features of territorial gromada as the entity of law species; territorial associations' status in foreign countries; territorial gromada's legal personality; territorial community competence; territorial gromada's status as the subject of legal relationships. Considerable attention is devoted to the legal nature and status of territorial gromada as the participant of social relations on the current stage of state legal development.

It is formulated a number of propositions for improvement of law rules, which regulate the functioning of territorial gromada in Ukraine.

Keywords: entity of law, territorial gromada, legal personality, competence, legal liability, legal relations.

Відповідальний за випуск:
кандидат юридичних наук, доцент
Лук'янов Д. В.

Підписано до друку 10.11.2014 р. Формат 60х90/16.
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.
Умов. друк. аркуш 0,7. Облік.- вид. арк. 0,9
Тираж 100 прим. Зам. № _____

Друкарня Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77