

Д. Д. Задыхайло

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА СРЕДСТВАМИ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ**

*В статье сделана попытка осуществить толкование содержания ст. 19 Конституции Украины в праксеологическом смысле для определения основ применения используемых средств законодательной техники в формате системного законодательного обеспечения деятельности органов публичной власти, и в частности Правительства Украины.*

**Ключевые слова:** конституционная законность, органы государственной власти, законодательная техника, Кабинет Министров Украины, «основание», «полномочия», «способы».

D. D. Zadykhaylo

**PROVID FOR CONSTITUTIONAL LAW AND ORDER  
IN ACTIVITIES OF THE STATE AUTHORITIES BY METHOD  
OF LEGISLATIVE TECHNIQUE**

*In the article make attempt to interpret of contents ar.19 Constitution of Ukraine to define the grounds of using methods of legislative technic providing of constitutional Law and order in activities of the state authorities.*

**Keywords:** Constitutional Law and order, state authorities, legislative technic, Cabinet Ministers of Ukraine, «grounds», «rights», «methods».

УДК 340.12

**Н. М. Альошина**, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

**Поняття й ознаки територіальної громади**

Характеризуючи територіальну громаду, переважна більшість 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.

Разом з тим у зарубіжній соціологічній і правовій доктрині дослідженню місцевих співтовариств приділялася значна увага, що пояснювалося функціонуванням у європейських

державних системи місцевого самоврядування і зростанням ролі локальної демократії в європейських інтеграційних процесах<sup>1</sup>.

Поняття громади як територіальної самоорганізації певного кола осіб здавна добре відоме й українській науковій думці, і українському державотворенню. Процес становлення громад, починаючи з родин та родів, був простежений М. Грушевським, який показав, як на певному етапі родинні зв'язки слабшали і все більшого значення набувало сусідство, близькість не походження, а мешкання. «Сім'ї, які мешкали разом, хоч би були й не одного роду, не одного походження, порішували і вели всякі справи, що займали всю околицю, за спільною радою віча старців, себто старших з усіх сімей»<sup>2</sup>. Еволюція територіальної громади тривала століттями, а роль і значення її в українському суспільстві завжди були важливими. Наприкінці XIX століття І. Франко зазначав, що коли кожний повіт, край, кожна держава складається з громад — сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, хто управляє державою, краями, повітами, повинна бути така, «...щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий»<sup>3</sup>. Наукові дослідження поняття територіальної громади, її правового статусу, ознак, компетенції, активізувалися наприкінці 80-х — на початку 90-х років минулого століття і були пов'язані із законопроектними пошуками теоретичної моделі організації місцевого самоврядування в Україні. З цього часу почали активно вивчатися проблеми визначення поняття, ознак, компетенції, форм діяльності та інших аспек-

<sup>1</sup> Муніципальне право України : підручник / за ред. Баймуратова М. О. — 2-ге вид., доп. — К. : Правова єдність, 2009. — С. 248.

<sup>2</sup> Грушевський М. С. Ілюстрована історія України / АН України, Ін-т укр. археогр., Ін-т історії України / М. С. Грушевський. — К. : Наук. думка, 1992. — С. 59–60.

<sup>3</sup> Франко І. Що таке громада і чим би вона повинна бути? / І. Франко // Збір. творів : у 50 т. — К. : Наук. думка, 1985. — Т. 44. — Кн. 2. — С. 175.

тів функціонування територіальних громад. У цей період склалися й основні концептуальні підходи дослідження поняття територіальної громади. Їх вивчення надає можливість простежити широкий спектр наукової думки з цієї проблематики, а також проаналізувати поняття територіальної громади у повноті та чіткості ознак, установити місце та роль цього суб'єкта.

В основу зарубіжної концепції територіальної громади покладений розгляд цього суб'єкта, специфікою якого є те, що територіальна громада розглядається як корпорація, що заснована на членстві громадян, об'єднаних фактором спільного проживання. Досвід свідчить, що членство в громаді пов'язувалося не лише з місцем проживання, але і з наявністю майнового інтересу.

В юридичній літературі можна виділити кілька спроб охарактеризувати територіальний колектив. Так, В. Фадеев, визначаючи поняття місцевого самоврядування, трактує його як право громадян місцевого співтовариства (населення даної території) на самостійне завідування місцевими справами<sup>1</sup>. М. Краснов говорить про місцеве співтовариство як про сукупність людей, які становлять населення самоврядних одиниць<sup>2</sup>. Ю. Тихомиров у курсі «Публічне право» вживає термін «соціальна спільнота», під якою розуміє населення міст, сіл тощо<sup>3</sup>. В. Кампо вважає, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста<sup>4</sup>. Як вважає С. Попович, місцева співдружність є самоврядною, відділеною від державних органів співдружністю громадян, у якій вони самі вирішують деякі спра-

<sup>1</sup> Фадеев В. И. Муниципальное право России / В. И. Фадеев. — М. : Юрист, 1994. — С. 32.

<sup>2</sup> Краснов М. Л. Введение в муниципальное право / М. Л. Краснов. — М. : АПУ при ИГиП РАН, 1993. — С. 7.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю. Л. Публичное право / Ю. Л. Тихомиров. — М. : БЕК, 1995. — С. 118.

<sup>4</sup> Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В. Кампо // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1993. — № 1, 2. — С. 70–71.

ви, що становлять спільний інтерес для певного населеного пункту<sup>1</sup>.

Незважаючи на різноманітність підходів до розуміння територіальної громади, у літературі склався погляд на неї як на суспільне явище з певними притаманними їй ознаками. Визнання територіальних громад сіл, селищ та міст суб'єктами державноправових процесів і правових відносин свідчить про те, що територіальна громада є суб'єктом публічного права. Проте поняття територіальної громади, за деяким винятком, аналізується лише в контексті публічно-правових явищ і в першу чергу відносин місцевого самоврядування<sup>2</sup>.

Однак майже повна відсутність дослідження теоретичного аспекту територіальної громади негативним чином впливає на практичне використання цього інституту. Звісно, не викликає сумнівів, що територіальна громада як суб'єкт публічного права є природним учасником саме публічно-правових відносин. Тим не менш, територіальна громада не може обмежитися участю лише в різноманітних публічно-правових відносинах, потребує законодавчого закріплення механізму її участі в державно-правовій дійсності.

Чинна Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вводять категорію «територіальна громада», під якою розуміють сукупність жителів, об'єднаних 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<sup>3</sup>. Тому при розробці її теоретичної моделі слід враховувати, що територіальна громада — це складна форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), які мають право на публічних

<sup>1</sup> Попович С. Административное право. Общая часть / С. Попович. — М. : Прогресс, 1968. — С. 373.

<sup>2</sup> Любченко П. М. Територіальна громада: проблеми регулювання правового статусу / П. М. Любченко // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 2. — Х. : Право, 2002. — С. 53-54.

<sup>3</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 20—21. — Ст. 190.

засадах у межах певної території на реалізацію приватних цілей у публічно-правовій формі.

Отже, територіальна громада — це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб — жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста і безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру.

У юридичній науці поняття «територіальна громада» не має єдності у визначенні та підходах дослідження. Умовно можливо виділити такі основні підходи, як територіальний, інтелектуально-комунікативний, публічно-правовий та комплексний. Обґрунтування науковцями своїх позицій базується на виокремленні тієї чи іншої ознаки територіальної громади. Більш глибокий аналіз має системний характер і містить вказівку на ознаки територіальної громади.

Певною прихильністю до «системності» в розумінні територіальної громади характеризується позиція В. Кравченка, котрий розглядає її в трьох аспектах. По-перше, це базова адміністративно-територіальна одиниця, по-друге — форма організації місцевої влади, по-третє — господарюючий суб'єкт цивільно-правових відносин<sup>1</sup>. Останні дві ознаки мають місце в дефініції Б. Баранчикова, який трактує місцеве самоврядування одночасно як публічно-владну установу, тобто корпорацію публічного права, яка здійснює публічну владу в межах конкретних міських, сільських та інших видів поселень, і корпорацію, що виступає суб'єктом цивільно-правових відносин, за допомогою яких вона вирішує багато питань місцевого значення<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Кравченко В. І. Місцеві фінанси України / В. І. Кравченко. — К. : Знання, 1999. — С. 77, 82.

<sup>2</sup> Баранчиков В. А. Муниципальное право / В. А. Баранчиков. — М. : Юнити : Закон и право, 2000. — С. 27.

Виходячи з проведеного аналізу різних підходів, можна виявити такі основні ознаки територіальної громади, що знайшли закріплення в законодавстві України<sup>1</sup>.

1. **Територіальна** — спільне проживання членів територіальної громади на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста) (ч. 1 ст. 140 Конституції України, ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)<sup>2</sup>.

2. **Інтегративна** — територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що постійно мешкають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, іноземцями чи особами без громадянства (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»)<sup>3</sup>.

3. **Інтелектуальна** — в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси її членів, обумовлені необхідністю вирішення питань місцевого значення (ч. 1 ст. 140 Конституції України).

4. **Майнова** — територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності, їй належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності відповідних територіальних громад) (ч. 1 ст. 142 Конституції, статті 16, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

5. **Фіскальна** — члени територіальних громад є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України).

6. **Самоврядна** — закріплене в Конституції та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування.

Слід погодитися з В. А. Григор'євим, який вважає, що зазначені ознаки досить чітко окреслюють структурно-функціо-

<sup>1</sup> Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов [та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — С. 211.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 20—21. — Ст. 190; Конституція України від 28.06.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>3</sup> Там само.

нальний характер територіальної громади, але описують лише її зовнішню, атрибутивно, не розкриваючи її специфіки як особливої, відносно невеликої спільноти локально-територіального функціонування з притаманними їй демографічними, організаційними, економічними, соціально-психологічними, географічними та іншими особливостями<sup>1</sup>.

О. І. Сушинський до основних ознак територіальної громади відносить: а) сукупність людей, об'єднаних постійним проживанням у межах визначеної території чи адміністративно-територіальної одиниці; б) адміністративно-територіальну одиницю (село, селище, місто); в) наявність внутрішніх зв'язків членів територіальної громади; г) наявність колективної свідомості та спільних колективних інтересів; ґ) наявність органів, уповноважених вирішувати питання місцевого значення<sup>2</sup>.

Таким чином, територіальна громада — це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, які постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру. Територіальні громади мають якості первинного суб'єкта влади та управління на місцевому рівні. При цьому провідним фактором у проблемі формування правового статусу територіальних громад є їх роль у формуванні всієї системи органів публічної влади — від вищих до місцевих. Установчий характер діяльності територіальних громад особливо чітко проявляється в процесах утворення та функціонування системи організаційно-правових суб'єктів місцевого самоврядування (місцевих рад, органів самоорганізації тощо), діяльність яких є вторинною щодо громад. Тому призначення законодавства полягає в утворенні політичного і правового поля формування дієздатних територіальних громад, їх функ-

<sup>1</sup> Григор'єв В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В. А. Григор'єв. — К. : Истина, 2005. — С. 232—235.

<sup>2</sup> Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні : концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів / О. І. Сушинський. — Л. : АФІША, 2003. — С. 48—49.

ціонування як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях.

Поява в системі правових відносин територіальної громади, незважаючи на певні відмінності між її конституційним і фактичним статусом, має важливе значення для розвитку інститутів самоврядування. Ефективність територіальної громади залежить від громадян, які проживають на цій території, здатні виявляти ініціативу, організованість і громадську свідомість.

**Н. М. Алешина**

#### ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ГРОМАДЫ

*Рассматривается территориальное объединение как разновидность субъекта права. Анализируется понятие и признаки территориальной громады как коллективного субъекта права. Сформулированы соответствующие выводы и предложения.*

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

**N. M. Alyoshina**

#### CONCEPT AND SIGNS OF TERRITORIAL GROMADA

*The article deals with the territorial gromada as a kind of entity. An analysis concept and signs of the territorial gromada as a collective entity. The proper conclusions and suggestions are prepared.*

**Keywords:** *territorial gromada, legal subject, local self-government.*

УДК 340.12:342.728

**С. П. Соляр**, здобувач кафедри теорії держави і права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

#### Проблеми конституційного закріплення та тлумачення права на об'єднання

Право на об'єднання є одним з невід'ємних прав людини, що закріплене у багатьох міжнародно-правових документах — Загальній декларації прав людини 1948 р. (ст. 20)<sup>1</sup>, Конвенції про свободу асоціації та захисту права на організацію 1948 р. (ст. 2, 10)<sup>2</sup>, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ст. 11)<sup>3</sup>, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. (ст. 22)<sup>4</sup>.

Конституція України відповідно до загально визначених міжнародних стандартів гарантує та захищає це право. Стаття 36 Конституції проголошує, що громадяни України мають право

<sup>1</sup> Загальна декларація прав людини / прийнята резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. // Док. ООН ARES217A // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю. К. Качуренко. — 2-ге вид. — К. : Юрінформ, 1992. — С. 18–24.

<sup>2</sup> Конвенція про свободу асоціації та захисту права на організацію від 09.07.1948 р., № 87 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

<sup>3</sup> Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 13. — Ст. 270.

<sup>4</sup> Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. // Збірник нормативних актів з питань правозахисної діяльності / упоряд. С. Ф. Гончаренко. — К. : Юрінком Інтер, 1995. — С. 38–44.