

П. М. Любченко, кандидат юридичних наук, завідувач сектору Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Територіальна громада: проблеми регулювання правового статусу

З прийняттям у 1996 році Конституції України, а потім і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» змінилися акценти в регулюванні місцевого самоврядування. Головним і первинним суб'єктом у системі місцевого самоврядування стала територіальна громада. У цьому плані Конституція України пішла дещо далі від Європейської Хартії про місцеве самоврядування, яка трактує місцеве самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Закріплення в Конституції України первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальної громади відповідає не тільки сформованій міжнародній практиці, але й історичним традиціям українського народу. Общини (вервь і віче) були центрами громадського самоврядування в Київській Русі. Вервь — територіальна селянська община, яка захищала своїх членів, представляла їх інтереси у відносинах з державною

© Любченко П. М., 2002

владою, феодалами, іншими общинами. Віче — збори дорослого, вільного населення міст, яке скликалось для вирішення найважливіших питань¹.

Розвиток торгівлі висунув потребу не лише охорони від зовнішніх ворогів, захисту свободи і незалежності від місцевих феодалів, а й внутрішньої самоорганізації та самоуправління. Економічний розвиток обумовлює становлення вільних громад, самоврядність яких виникає і розвивається шляхом надання містам окремих грамот-привілеїв. Вважаючи недосконалими місцеві порядки, німці-колоністи у густонаселених місцях свого проживання запроваджують торговельно-промислові традиції та звичаї, а згодом — норми Магдебурзького права. Рецепція Магдебурзького права дійшла до українських міст у формі партикулярного права, що надавалося шляхом привілейних грамот. III Литовський Статут поділяв міста на привілейовані і непривілейовані². Жителі міста об'єднувалися в цехи: лікарів, аптекарів, адвокатів, музикантів, ремісників. Очолювали цехи виборні цехмістри. Цех мав свій статут, суд, свої свята, ікони і знамена. Цехове керівництво слідкувало за якістю продукції своїх членів. Справи про порушення статуту, правил цехової дисципліни розглядалися цеховими судами.

У XV ст. на українських землях формується нова соціальна група населення — козацтво, вони створили і нову організацію — громаду. Кожний, хто прибував на козацькі землі, вважався вільним від кріпосного права, отримував рівні з іншими права користування землею і промислами, право брати участь у самоврядуванні. Запорозька Січ складалася з 38 куренів, які мали широкі права. Вищим органом самоврядування Запорозької Січі була військова рада. У раді могли брати участь усі січові козаки — від військової старшини до простої «сіроми». Ліквідація Запорозької Січі в 1775 році та скасування

¹ Коммунальное право Украины: Учебное пособие / В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, Н. А. Захарченко и др. — Донецк: ДонГУ, 1999. — С. 40.

² Матвеева Т. О. Из истории института местного самоуправления на Украине // Проблемы активизации конституционно-правовых исследований и вдовольнення викладання конституційного права: 36. наук. статей. — Харків: Національна юридична академія України, 1999. — С. 218.

ня в 1781 році полково-сотенного адміністративно-територіального поділу території практично остаточно зруйнували національну систему органів місцевого самоврядування¹. Також знищувалися традиційна єдність і суверенність української громади, що базувалися на звичаєвому праві, відображеному в Литовському Статуті, який було скасовано царським указом у 1842 році².

Грамота на права і вигоди містам Російської імперії від 21 квітня 1785 року дала можливість міським жителям збиратися і складати «общество градское», яке користувалось правами і вигодами: обирало міського голову, бургомістрів і ратманів (членів магістрату). Їм дозволялось складати скарбницю своїми добровільними внесками і використовувати її за спільною згодою. Сільське самоврядування регулювалося «Положением о сельском состоянии», в якому спеціальний розділ був присвячений формуванню сільських громад та волостей і врядуванню.

М. Грушевський у брошурі «Хто такі українці і чого вони хочуть?» писав: «Щоб не було ніякої тісноти від власті людям, щоб вона не коверзувала людьми, не накидала їм своєї волі, не має бути іншої власті, тільки з вибору народного! Се називається устроєм демократичним — щоб народ сам собою правив»³. У проекті Конституції Української Народної Республіки систему місцевого самоврядування становили землі, волості й громади, а їх відносини з державою регулювались таким чином: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації». Радам і Управам громад, волостей і земель «належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки». До компетенції Ради Народних Міністрів

¹ Кіселичник В. Про надання українським містам у XIV–XVII ст. Магдебурзького права // Право України. — 1996. — № 9. — С. 84.

² Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності // Вісник Української академії державного управління. — 1996. — № 1. — С. 62.

³ Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть? — К.: Знання України, 1991. — С. 116.

входили лише ті питання, які залишаються поза межами установ місцевої самоуправи або стосуються УНР в цілому¹.

Здавалося б, дореволюційні традиції місцевого самоврядування повинні були отримати свій розвиток у практиці державного будівництва за радянських часів. Адже соціалістична революція, за К. Марксом, знаменує собою процес зворотного поглинання державної влади суспільством, а в організації місцевого самоврядування найбільш яскраво виражається ідея наближення влади до народу. Проте ідея місцевого самоврядування, що припускає суттєву децентралізацію влади, самотійність органів самоврядування, вступила в протиріччя з практичними завданнями держави пролетарської диктатури, яка є за своєю природою централізованою державою. Після жовтня 1917 року земське самоврядування було скасовано як підмогу буржуазного суспільства, що відживає. У наукових дослідженнях радянських часів концепцію місцевого самоврядування вважали плодом буржуазної державознавчої науки, неприйнятної для соціалістичного суспільства з його формою організації державної влади в центрі і на місцях, побудованій за принципом її єдності і неподільності.

Правовий статус територіальних громад (колективів) в інших країнах досить детально досліджувався вченими суспільствознавчих наук. В Україні досліджень по даній тематичі майже немає. Територіальний колектив як самостійний тип соціальної спільноти не розглядався навіть у загальній типології і класифікації колективів, наведений у ряді філософських робіт².

У науковій літературі можна зустріти різні визначення «територіальної громади». Наведемо декілька прикладів:

— територіальний колектив — це визнана в праві місцева спілка людей публічного характеру або місцева публічна спілка, тобто це форма організації місцевої влади³;

¹ Баймуратов М. О., Батанов О. В. Деякі теоретичні аспекти становлення функцій територіальних громад в Україні // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1999. — № 1. — С. 34.

² 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, 2001. — С. 115.

³ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. — К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. — С. 75.

– територіальна громада — це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус¹;

– місцеві общини — являють собою населення, що проживає компактно в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Там, де живе людина, там, де у неї складаються і реалізуються повсякденні, «корінні» інтереси, саме там і організується місцеве самоврядування².

І. В. Видрін визначає територіальний колектив як соціальну спільноту, яка складається в межах спільного проживання громадян, що має своєю основою суспільно необхідну, соціально обумовлену діяльність, яка здійснюється групою людей, об'єднаних інтересами в політичній, соціально-економічній і культурно-побутовій сферах життя³. На думку М. П. Орзіха, соціальною основою самоврядних територій складає територіальний колектив (община, точніше — комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід), що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб — громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків)⁴. Включення до складу членів територіальної громади, окрім осіб, які постійно мешкають, також і осіб, які працюють на даній території або мають нерухоме майно, або є платниками комунальних податків є дискусійним і потребує додаткового обґрунтування. У проекті нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» внесені народними депутатами О. М. Іщенко, Л. І. Дайнекс, Ю. Я. Іоффе запропоновано терміни в такому значенні: а) те-

¹ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. — С. 77.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации. — М.: БЕК, 1994. — С. 413.

³ Видрін І. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. Известия высших учебных заведений. — 1992. — № 4. — С. 86.

⁴ Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — № 1. — С. 67.

риторіальна громада — жителі, що мають спільні інтереси, обумовлені постійним проживанням у межах відповідної самоврядної адміністративно-територіальної одиниці, власні органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет та комунальну власність; б) член територіальної громади — громадянин України, особи без громадянства, іноземці, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Більшість вчених-правників погоджуються з тим, що членами територіальної громади є громадяни держави, іноземні громадяни, апатриди, біженці¹.

Якщо провести аналіз чинного законодавства України щодо прав іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, то вони дуже обмежені. До таких прав належать: право на участь у громадських слуханнях, право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (місцеві ініціативи), якщо інше не передбачено статутом територіальної громади; право на індивідуальні чи колективні звернення. Вони не мають права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, не користуються правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування, брати участь в загальних зборах громадян за місцем проживання.

Місцеве самоврядування, згідно зі ст. 140 Конституції України, є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Єдиною формою безпосереднього вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення є місцевий референдум (іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці не мають права брати в ньому участь), важко назвати вирішення питань місцевого значення через органи місцевого самоврядування без права їх обрання. Вищевказане дає можливість стверджувати, що іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці не є членами територіальної громади. Вони можуть мати на праві власності нерухоме майно або бу-

¹ Муніципальне право України. — С. 115.

ти платниками комунальних податків, але це не надає їм статусу членів територіальної громади. Врегулювання цієї проблеми на законодавчому рівні вкрай необхідне.

Вперше в Конституційному договорі між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах, визначались як первинні суб'єкти місцевого самоврядування. Конституція України визначила місцеве самоврядування як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Існуючу потребу в докладному вивченні територіальної громади на практиці реалізовано не було. Дефініція територіальної громади, що міститься в Законі України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» практично повторює конституційне формулювання, за винятком хіба що акценту на постійне проживання жителів у межах певної адміністративно-територіальної одиниці: «Територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».

В Україні кожному, хто на законних підставах перебуває на її території, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання. Людина, обираючи місце свого проживання, одночасно вирішує питання членства в територіальній громаді. Автори підручника Муніципальне право України В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та інші стверджують, що членом територіальної громади індивід може стати тоді, коли він народився або став мешкати в тому або іншому населеному пункті. При цьому він повинен мати певне нерухоме майно в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці і бути платником комунальних податків¹. А як бути з тими хто постійно проживає у населеному пункті, але не

¹ Муніципальне право України. — С. 138.

має нерухомого майна або не є платником місцевих податків і зборів?

Чинне законодавство України не встановлює обов'язкових вимог щодо порядку формування територіальних громад, їх реєстрації, фіксованого членства і забороняє будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками. У навчальному посібнику «Комунальне право України» територіальна громада порівнюється з таким суб'єктом права, як громадська організація, їх загальними ознаками називають добровільність і самодіяльний характер. Автори посібника також звертають увагу на їх відмінність: факт існування територіальних громад визначила держава в законодавчому акті, а громадські організації створюються і набувають необхідної організованості по волі своїх членів¹.

Проаналізувавши різні підходи, можна виокремити такі основні ознаки територіальної громади:

- територіальна — проживання жителів у просторових межах, у межах певної адміністративно-територіальної одиниці — село, селище, місто;
- інтегративна — територіальна громада виникає з моменту створення адміністративно-територіальної одиниці на основі об'єднання жителів, які мешкають на відповідній території;
- інтелектуальна — в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків (основний об'єкт діяльності територіальної громади — питання місцевого значення);
- номінаційна — територіальна громада обирає органи місцевого самоврядування (депутатів, сільського, селищного, міського голову);
- майнова — територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належать рухоме і нерухоме майно,

¹ Комунальное право Украины. — С. 74.

доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси);

– фіскальна — до бюджету територіальної громади сплачуються податки і збори згідно з Конституцією (ст. 67) і законами України.

Територіальній громаді надано право вирішувати питання місцевого значення. Чинне законодавство України не містить поняття «питання місцевого значення», не зазначено критерії, які мають бути покладені в основу розмежування питань місцевого, регіонального і державного значення. Європейська Хартія про місцеве самоврядування з цього приводу зазначає, що здійснення публічних повноважень, як правило, повинно переважно покладатися на органи влади найбільш близькі до громадян. Надання будь-яких з цих повноважень іншому органу влади має проводитись з урахуванням обсягу і природи поставленого завдання, а також вимог ефективності й економії. При визначенні компетенції територіальної громади необхідно враховувати такі міркування: а) система суб'єктів місцевого самоврядування знаходиться найближче до громадян, які мешкають на відповідній території, тому можуть швидко, конкретно, практично просто з організаційної позиції і з найменшими витратами вирішити велику частину питань, що постають; б) розмежовуючи предмети відання, необхідно керуватись принципом «субсидіарності», суть якого у тому, що система визначення «питань місцевого значення» повинна будуватись знизу, управлінські повноваження можуть передаватись органам державної виконавчої влади чи органам самоврядування іншого рівня тільки у тих випадках, коли ці питання можуть бути вирішені ними краще. Філософською підвалиною принципу субсидіарності можна вважати слова папи П'я XI з його енцикліки 1931 року: «Цей найсерйозніший принцип соціальної філософії не повинен бути ані змінений, ані послаблений: так само як можливості, що можуть використовуватись з власної ініціативи і власними силами, не повинні відбиратись у людей та передаватись громаді, так само буде несправедливим і порушити суспільний порядок, якщо у менших угруповань буде відібрано та передано ширшим громадам вищого рангу функції, з якими вони

могли б впоратись і самі. Природною метою будь-якого соціального втручання є допомогти членам суспільства, а не руйнувати чи адсорбувати їх»¹.

А. А. Коваленко стверджує, що територіальна громада виступає як центральний суб'єкт місцевого самоврядування, котрий має природне право на самостійне вирішення питань місцевого життя в межах Конституції і законів. Юридична природа територіальної громади двоєдина: громада має природні права і водночас позитивні права та несе юридичну відповідальність за їх реалізацію². С. Злобін і А. Гель пропонують межі повноважень територіальних громад зробити похідними від прав і свобод громадян, яким у правовій державі дозволено робити все, що не заборонено законом³.

Територіальна громада має загальну (універсальну) компетенцію, саме її Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» називає основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. До виключної компетенції територіальної громади належить вирішення питання про об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну територіальну громаду, про вихід із складу сільської громади, дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради, сільського, селищного, міського голови. Рішення про об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну територіальну громаду є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Це сприяє укрупненню територіальних громад у сільській місцевості. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності.

Формою вирішення територіальною громадою шляхом прямого волевиявлення питань місцевого значення є місце-

¹ Прошко В. Принцип субсидіарності — інструмент розподілу повноважень // Аспекти самоврядування. — 2000. — № 1 (6). — С. 2.

² Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. — К.: Довіра, 1997. — С. 83.

³ Злобін С., Гель А. Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України / Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навчальний посібник. — К.: Книга-почтой, 1999. — С. 72.

вий референдум, предметом якого може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та іншими законами України до відання місцевого самоврядування. Між тим норма, передбачена ч. 3 ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», згідно з якою на місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень органів місцевого самоврядування, зводить нанівець права територіальних громад у вирішенні ключових питань місцевого значення. Адже рішення відповідної ради може бути формально законним і одночасно суперечити інтересам територіальних громад. Тому доцільно було б передбачити правило, за яким остаточне вирішення питань місцевого значення має належати територіальним громадам як первинним суб'єктам місцевого самоврядування. Особливу роль вони повинні відігравати також і в розв'язанні можливих конфліктів між представницькими органами місцевого самоврядування, з одного боку, та їх виконавчими органами і сільськими, селищними, міськими головами — з другого.

Територіальна громада в Україні як інститут лише формується. У рамках територіальної громади, якій надано автономію, громадяни країни мають реальну можливість самостійно будувати собі життя, не сподіваючись на чиюсь допомогу і на доброго керівника держави. Західні фахівці справедливо зазначають, що межі місцевих влад є своєрідними фортечними мурами для захисту від соціально-економічних конфліктів у національному масштабі¹.

¹ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. — С. 82.

С. Г. Серьогіна, кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

Організація місцевого самоврядування в Україні в контексті форми правління

У вітчизняному державознавстві форма правління традиційно розглядається як «організація держави, що включає в себе порядок утворення вищих і місцевих державних органів та порядок взаємовідносин між ними»¹. За такого підходу організація місцевого самоврядування залишається за межами наукового аналізу, розглядається у відриві від форми правління. Однак, як справедливо зазначається в новітній літературі, більш правильним було б «не протиставляти місцеве самоврядування місцевому управлінню, а розглядати їх у співвідношенні як частини з цілим»². Адже місцеве управління (в широкому розумінні) — складний і гнучкий механізм і може включати в себе як державну адміністрацію на місцях, так і органи територіального самоврядування. З місцевим самоврядуванням пов'язана й реалізація однієї з засад демокра-

© Серьогіна С. Г., 2002

¹ Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Отв. ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — Т. 1: Теория государства. — С. 180.

² Сравнительное конституционное право / Ред. кол.: А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин (отв. ред.), Ю. А. Юдин. — М.: Манускрипт, 1996. — С. 676.