

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25

В. Р. Нестор
кандидат юридичних наук

ПОНЯТТЯ «ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА» В УКРАЇНІ ТА СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ

Актуальність. Триваюча в Україні муніципальна реформа на своєму поточному етапі привертає значну увагу дослідників та практиків. Адже, у ХХІ столітті в Україні жоден з етапів цієї реформи не характеризувався тим, що його проведення вимагало внесення змін до Конституції. Починаючи з 2015 року, органами публічної влади пропонуються проекти цих змін. У кожному з Проектів зазначається про «громаду» як про одну з одиниць нового адміністративно-територіального поділу країни. Це привертає увагу до такого, що вже застосовується в Основному Законі 1996 року, поняття «територіальна громада». При вирішенні цього питання доцільно звернутися до зарубіжного досвіду, особливо країн, які не мають колишнього демократичного минулого. Одною з таких країн є Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії (далі – Сполучене Королівство).

Дослідженість. В національній юридичній літературі порівняльні дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві поки що не проводились. Окремі праці з цього питання належать авторству професора Н.В. Мішиної. Варто зауважити, що більшість з них датується 1990-ми роками; з числа нових її публікацій, у яких є звернення до британського досвіду, слід назвати низку статей у наукових фахових виданнях (дивись [1 – 3]). Що ж до питань дослідженості поняття «територіальна громада», то до них звертались і вже згадана вище Н.В. Мішина, і інші відомі фахівці з муніципального права України – О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, В.І. Борденюк, А.М. Колодій, О.Ф. Фрицький та інші. Роботи цих та інших дослідників застосовано при написанні цієї статті.

Метою статті є застосування досвіду Сполученого Королівства при визначенні значущості поняття «територіальна громада» для сучасної науки муніципального права України.

У 1999 році 45 народних депутатів України звернулись до єдиного органу конституційної юрисдикції для офіційного тлумачення низки положень Основного Закону України, у т.ч. щоб отримати ясність з ряду питань, у т.ч. питання щодо

«територіальних громад та їх членів (Хто є повноважним членом територіальної громади – житель чи громадянин України та чи рівні у своїх правах члени територіальної громади?» [4].

З точки зору нашого дослідження, конституційне подання було обґрунтованим та мало під собою належну практичну проблему, вирішенню якої сприяло б тлумачення відповідних конституційних положень. Однак, «Конституційний Суд України погодився з ухвалою Колегії суддів Конституційного Суду України виходячи з того, що частина перша статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» як підставу для офіційного тлумачення Конституції України та законів України передбачає практичну необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України, яка виникає в практиці правозастосування.

У конституційному поданні народних депутатів України такої підстави не викладено. Посилання на те, що практична необхідність в офіційній інтерпретації вказаних положень Конституції України «виникла у зв'язку з необхідністю забезпечення нормального функціонування місцевого самоврядування та подальшого ухвалення відповідних законів України» не можна визнати такою підставою <...>.

Отже, підстави для відкриття конституційного провадження по цій справі відсутні» [4].

Слід підкреслити, що певні міркування з поставлених народними депутатами України питань судді все ж таки висловили. Так, у п. 4.1 Ухвали зазначено, що, «відповідно до статті 3 Закону членами територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування є громадяни України. Будь-які обмеження їх прав 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 забороняється.

Частина перша статті 140 Конституції України та частина перша статті 1 Закону¹ прямо відповідає

¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». – В.Н.

й на інші питання, поставлені в конституційному поданні: територіальну громаду складають жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями <...>» [4].

У контексті порівняльно-правового дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, щодо останньої країни слід зазначити, що поняття, аналогічного українському поняттю «територіальна громада», на нормативному рівні не існує.

Одним з пояснень того, що цього поняття не існує у британській юридичній літературі, може бути той факт, що воно, за своєю сутністю, навряд чи є практично та науково корисним. З наведеного вище прикладу зрозуміло, що конституційна дефініція цього поняття не є точною та однозначною. На нашу думку, у контексті прав особистості про територіальну громаду доречно вести мову, якщо йдеться про так звані «муніципальні права людини». А у випадку, коли йдеться про політичні права людини, поняття «територіальна громада» є недостатньо точним та інформативним. Отже, доцільність його застосування як у національному законодавстві, так і у юридичній літературі, викликає обґрунтовані сумніви.

Ще одним з пояснень того, що поняття «територіальна громада» поширено у нормативному та доктринальному українських тезаурусах є те, що за часів «залізної завіси» наука та практика у капіталістичних та соціалістичних країнах розвивались паралельно, здебільшого без комунікацій між вченими. А це поняття з'явилося у національній юридичній науці за радянських часів.

Українське поняття «територіальна громада» уходить коріннями у теорію територіальних колективів, яка почала розроблятися ще за часів СРСР. Так, у 1988 році С.М. Іванов та А.О. Югов застосували це поняття у статті «Територіальні колективи в системі соціалістичного самоуправління радянського народу». Автори визначили, що територіальними колективами є «соціально організовані групи людей, які відносно компактно проживають на певному просторі та об'єднані вирішенням спільних завдань за місцем проживання» [5, с. 97].

У сучасній юридичній літературі певний «місток» між радянськими та українськими дослідженнями цього питання «проклав» М.П. Орзіх. Він запропонував уважати, що «територіальний колектив (община, громада, точніше – комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід) 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)» [6, с. 67].

Слід підкреслити, що він навів усі такі, що існують на сучасному етапі, синоніми поняття «територіальна громада».

Тим не менш, з 1996 року – з року, коли поняття «територіальна громада» з'явилося у тексті Конституції України, – кожен фахівець з конституційного та муніципального права застосовує саме його.

Інколи вчені надають визначення цього поняття, яке максимально співпадає з нормативним (конституційним) визначенням. Наприклад, А. М. Колодій і А. Ю. Олійник визначають територіальну громаду як «жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста» [7, с. 282].

Однак, як правило, дослідники формують власні дефініції цього поняття. Професор О.В. Батанов запропонував уважати, що «територіальна громада – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що 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, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [8, с. 56]. Це визначення не входить в протиріччя з конституційним, а лише доповнює та деталізує його.

Першим напрямом, за яким відбувається деталізація, є згадка про зв'язки системного характеру між членами територіальної громади. С.Є. Саханенко характеризує їх як «тривалі, стійкі, більш-менш оформлені зв'язки, які виникають в процесі взаємодії людей» [9, с. 96], а Н.В. Мішина справедливо наголошує на тому, що «між членами територіальної громади існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки, що виникають із приводу проживання на відповідній території» [10, с. 95]. Тобто, у контексті дослідження місцевого, у т. ч. міського, самоврядування вчених цікавлять не будь-які зв'язки між членами територіальної громади, а лише ті, що обумовлені відповідним місцем проживання, сусідством.

Таким чином, навряд чи можна погодитись з логікою Н.В. Прилепи, яка сформулювала п'ять ознак територіальних громад, при цьому «роз'єднавши» стійкі зв'язки між членами громади та територію. Н.В. Прилепа розмірковує:

«По-перше, <...> громади є соціальними спільностями, що складаються в результаті взаємодії людей. У процесі такої взаємодії виникають тривалі, стійкі, більш-менш оформлені зв'язки. <...>

По-четверте, громади виділяються не довільно, вони мають територіальну основу. Життя людей завжди пов'язане з територією. І, незважа-

ючи на спеціалізацію громадської діяльності, що продовжується, територія продовжує відігравати свою інтеграційну формуючу роль» [11, с. 54-55].

Слід ще раз підкреслити, що такий підхід не є вірним. Громада тому й отримала назву «територіальна громада», що усі ознаки цієї соціальної спільності у пов'язані з проживанням на певній, доволі компактній, території.

О. Ф. Фрицький справедливо підкреслював, що «первинним фактором є жителі, а вторинним – територія, на якій громада розташована» [12, с. 60]. М. О. Баймуратов визначає територіальну громаду (у його статті – місцеве співтовариство – В. Н.) як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру [13, с. 97]. Важливим у цих лаконічних дефініціях є те, що кожен з процитованих авторів робить наголос на зв'язках системного характеру між членами територіальної громади.

Другим напрямом, за яким відбувається деталізація, є згадка про питання місцевого значення. Словосполучення «питання місцевого значення» ніколи не було деталізовано у чинному законодавстві. Дослідники пропонують різне змістовне наповнення цього поняття, однак це не є предметом нашого дослідження.

Важливо лише підкреслити, що компетенція є надзвичайно важливою при дослідженні міського самоврядування як в Україні, так і у Сполученому Королівстві. А також зазначити, що в Україні на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування територіальні громади у складі їх членів майже не мають конкретних питань місцевого значення, які вони могли б вирішувати на власний розсуд. І це обумовлює справедливості тези В. І. Борденюка, який справедливо запропонував уважати трендом місцевого, у т.ч. міського, самоврядування «тенденцію до перебільшення ролі територіальних громад у системі місцевого самоврядування» [14, с. 15].

В юридичній літературі існують пропозиції щодо класифікацій територіальних громад.

С.М. Іванов та А.О. Югов уважали за доцільне класифікувати територіальні колективи за ступенем організаційної оформленості складових їхніх людських співтовариств на:

– «територіальні макроколективи, тобто великі групи людей, які проживають у межах окремих самостійних держав чи національно-державних утворень;

– територіальні мезоколективи, які складаються з громадян, які проживають у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

– територіальні мікроколективи, які складаються з населення, що мешкає всередині адміністративно-територіальних одиниць на певних територіях, які не мають установлених кордонів» [5, с. 97].

Таким чином, вчені, які стояли у витоків дослідження територіальних колективів, синонімом поняття «територіальна громада» у його сучасному українському розумінні, бачили поняття «територіальний мезоколектив», а також констатували наявність у його складі територіальних мікроколективів.

В українській юридичній літературі проблематика територіальних мікроколективів поки що не знайшла належного висвітлення. Активно це питання розробляла лише професор Н.В. Мішина. Наприклад, вона визначила, що «територіальна мікрогромада – це жителі частини населеного пункту (будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо), між якими існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки» [10, с. 95]. Дослідниця також запропонувала напрями категоризації територіальних мікрогромад (дивись [15]).

Однак, поки що фахівці з конституційного та муніципального права не дуже активно користуються цими розробками. Виключення становлять хіба що праці О.В. Орловського. Таким чином, при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві слід враховувати, що в юридичній літературі існує така пропозиція (а також і те, що значна кількість дослідників не вважають за потрібно користуватися нею).

Ще одну пропозицію щодо класифікацій територіальних громад запропонував М.О. Баймуратов. Професор М.О. Баймуратов, «проаналізувавши положення частин 3, 4 ст. 140 Конституції України <...> пропонує класифікацію територіальних громад:

1) територіальні громади основні (базового рівня) – сільські, селищні, міські громади, у рамках яких безпосередньо здійснюється життєдіяльність населення – жителів певних територіальних одиниць;

2) факультативні територіальні громади (асоційованого рівня) – територіальні громади районів і областей у їхніх рамках реалізуються колективні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. В основі такої класифікації лежить розуміння того, що немає жодного жителя села, селища або міста, який водночас не був би жителем області або району області (за винятком міст обласного значення і міст Києва і Севастополя, що мають спеціальний статус)» [16, с. 125].

Ця класифікація є доволі вдалою з точки зору дослідження міського самоврядування в Україні, у т.ч. і у компаративістському аспекті. Адже вона надає підстави відокремлювати міські громади від сільських та селищних громад.

Також при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві слід взяти до уваги, що в національній літературі є пропозиція про визначення поняття «міська громада», сформульована А.Т. Назарком.

Перш, ніж навести його думку з цього питання, слід зазначити, що доцент А.Т. Назарко веде мову про «міську територіальну громаду», у той час як більш лаконічним було б вести мову про «міську громаду». У такому випадку цілком зрозуміло, що йдеться саме про територіальну громаду міського населеного пункту.

Отже, А.Т. Назарко сформулював, що «міська територіальна громада – це соціальна спільнота, яка складається з людей, що об'єднані колективними інтересами та проживають у межах міста» [17, с. 13]. Цікаво, що автор не наголошує на наявності зв'язків між членами територіальними громадами, які обумовлені проживанням на спільній території, але звертає увагу на спільні (колективні) місцеві інтереси. Таким чином, запропонована доцентом А.Т. Назарком дефініція відображає його погляд на ієрархію ознак територіальних громад у цілому та на ієрархію ознак міських громад зокрема.

Висновок. Визначено, що поняття «територіальна громада» поширено у нормативному та доктринальному українських тезаурусах є те, що за часів «залізної зависи» наука та практика у капіталістичних та соціалістичних країнах розвивались паралельно, здебільшого без комунікацій між вченими. А це поняття з'явилося у національній юридичній науці за радянських часів. Відповідне поняття у Сполученому Королівстві відсутнє як у доктринальній літературі, так і у законодавстві.

Запропоновано уважати, що одним з пояснень того, що цього поняття не існує у британській юридичній літературі та законодавстві, може бути той факт, що воно, за своєю сутністю, навряд чи є практично та науково корисним. З наведеного вище прикладу зрозуміло, що конституційна дефініція цього поняття не є точною та однозначною. На нашу думку, у контексті прав особистості про територіальну громаду доречно вести мову, якщо йдеться про так звані «муніципальні права людини». А у випадку, коли йдеться про політичні права людини, поняття «територіальна громада» є недостатньо точним та інформативним. Отже, доцільність його застосування як у національному законодавстві, так і у юридичній літературі, викликає обґрунтовані сумніви.

Література

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип.22. Одеса: Юридична література, 2004. С.229 – 233.
2. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228-233.

3. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.

4. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 140-143 Конституції України : Ухвала Конституційного Суду України від 13 липня 1999 року № 36-у/99. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v036u710-99>

5. Иванов С.Н., Югов А. А. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа. XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск: Уральский рабочий, 1988. С. 93–104.

6. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місцеве і регіональне самоврядування України*. 1995. Вип. 1–2(10–11). С. 67–75.

7. Колодій А.М. Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. К. : Юрінком Інтер, 2003. 464 с.

8. Батанов О.В. Конституційно–правовий статус територіальних громад в Україні. К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 511 с.

9. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. 380 с.

10. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2009. 595 с.

11. Прилепа Н. В. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні: збірник тез VII Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2018 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 53-57.

12. Фрицький О. Ф. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України та подальший розвиток місцевого самоврядування. Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права: сб.науч.-практ.статей / Составление, предисловие и общ. ред. М. Ф. Орзіх. О. : Юрид. л-ра, 2007. С. 57–64.

13. Баймуратов М.А. Конституционно–проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. *Юридический вестник*. 1996. № 1. С. 95–100.

14. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно–правові аспекти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. К., 2009. 40 с.

15. Мішина Н.В. До питання про класифікацію територіальних мікроколективів. *Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління*. 2006. №2. С.224-230.

16. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К., 2001. С. 115–150.

17. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 26 с.

Анотація

Нестор В. Р. Поняття «територіальна громада» в Україні та Сполученому Королівстві. – Стаття.

Автор підкреслює, що триваюча в Україні муніципальна реформа на своєму поточному етапі привертає значну увагу дослідників та практиків. Адже, у XXI столітті в Україні жоден з етапів цієї реформи не характеризувався тим, що його проведення вимагало внесення змін до Конституції. Починаючи з 2015 року, органами публічної влади пропонуються проекти цих змін. У кожному з Проектів зазначається про «громаду» як про одну з одиниць нового адміністративно-територіального поділу країни. Це привертає увагу до такого, що вже застосовується в Основному Законі 1996 року, поняття «територіальна громада». При вирішенні цього питання доцільно звернутися до зарубіжного досвіду, особливо країн, які не мають колишнього демократичного минулого. Одною з таких країн є Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії (далі – Сполучене Королівство).

Метою статті є застосування досвіду Сполученого Королівства при визначенні значущості поняття «територіальна громада» для сучасної науки муніципального права України.

У статті визначено, що поняття «територіальна громада» поширено у нормативному та доктринальному українських тезаурусах є те, що за часів «залізної завіси» наука та практика у капіталістичних та соціалістичних країнах розвивались паралельно, здебільшого без комунікацій між вченими. А це поняття з'явилося у національній юридичній науці за радянських часів. Відповідне поняття у Сполученому Королівстві відсутнє як у доктринальній літературі, так і у законодавстві.

Запропоновано уважати, що одним з пояснень того, що цього поняття не існує у британській юридичній літературі та законодавстві, може бути той факт, що воно, за своєю сутністю, навряд чи є практично та науково корисним. З наведеного вище прикладу зрозуміло, що конституційна дефініція цього поняття не є точною та однозначною. На нашу думку, у контексті прав особистості про територіальну громаду доречно вести мову, якщо йдеться про так звані «муніципальні права людини». А у випадку, коли йдеться про політичні права людини, поняття «територіальна громада» є недостатньо точним та інформативним. Отже, доцільність його застосування як у національному законодавстві, так і у юридичній літературі, викликає обґрунтовані сумніви.

Ключові слова: міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, міська територіальна громада, територіальна громада, публічна влада.

Summary

Nestor V. R. The concept of «territorial community» in Ukraine and the United Kingdom. – Article.

The author emphasizes that the ongoing municipal reform in Ukraine at its current stage is attracting considerable attention from researchers and practitioners. After all, in the XXI century in Ukraine, none of the stages of this reform were characterized by the fact that its implementation required amendments to the Constitution. Starting from 2015, public authorities are proposing drafts of these changes. Each of the Projects mentions the «community» as one of the units of the new administrative-territorial division of the country. This draws attention to the concept of «territorial community» already used in the 1996 Basic Law. In resolving this issue, it is advisable to turn to foreign experience, especially countries that do not have a former democratic past. One such country is the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (hereinafter referred to as the United Kingdom).

The aim of the article is to apply the experience of the United Kingdom in determining the significance of the concept of «territorial community» for modern science of municipal law of Ukraine.

The article defines that the concept of «territorial community» common in normative and doctrinal Ukrainian thesauri is that during the «Iron Curtain» science and practice in capitalist and socialist countries developed in parallel, mostly without communication between scientists. And this concept appeared in the national legal science in Soviet times. The corresponding concept in the United Kingdom is absent in both doctrinal literature and legislation.

It has been suggested that one explanation for the fact that this concept does not exist in the British legal literature and legislation may be the fact that it is inherently unlikely to be practical and scientifically useful. From the above example, it is clear that the constitutional definition of this concept is not accurate and unambiguous. In our opinion, in the context of individual rights, it is appropriate to speak about the territorial community when it comes to the so-called «municipal human rights». And when it comes to political human rights, the concept of «territorial community» is not precise and informative enough. Thus, the expediency of its application both in the national legislation and in the legal literature raises reasonable doubts.

Key words: city government, local government, city, city territorial community, territorial community, public authority.