УДК 342.55

КОЛЕКТИВНІ СУБ'ЄКТИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

COLLECTIVE SUBJECTS OF THE MUNICIPAL LAW

Галіахметов І.А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»

Стаття розглядає питання природи (змістової складової) поняття «колективний суб'єкт» за сучасною методологією муніципального права. Автор зазначає, що колективний суб'єкт муніципального права – територіальний публічний колектив, дискурсивно-ціннісна самоорганізація жителів як соціального суб'єкта (громада), що володіє формально-логічними властивостями континууму і наділений колективними правами. Функціональна диференціація діяльності територіальної громади – «важлива ознака організації», що дозволяє в адміністративно-правовому статусі як колективний суб'єкт виділити три головних блоки (цільовий; структурно-організаційний компонент; компетенційний).

Ключові слова: місцевий територіальний колектив, місцеве самоврядування, колективний суб'єкт, муніципальне право, колективні права.

Статья рассматривает вопросы раскрытия природы понятия «коллективный субъект» при помощи современной методологии муниципального права. Автор определяет коллективный субъект муниципального права как территориальный публичный коллектив, дискурсивно-ценностную самоорганизацию жителей как социального субъекта (общины), обладающего формально-логичными признаками континуума и наделённого коллективными правами. Функциональная дифференциация территориальной общины – «важнейший признак организации», что позволяет в административно-правовом статусе как коллективный субъект выделить три главных блока (целевой; структурно-организационный компонент; компетенционный).

Ключевые слова: местный территориальный колектив, местное самоуправление, коллективный субъект, муниципальное право, коллективные права.

The paper takes into consideration legal ideas of collective subjects of municipal law in connection with forms and levels of space conception. The questions of classification of collective subjects are examined in a constitutionally-legal doctrine. The collective subjects of municipal law is a territorial public community, discource and value self-organization of inhabitants as social subject that has a formal logical sings continuum and a collective rights of local self-governance. Author uses the term terrytorial community as the term people would used in a municipal context – meaning a self-aware and organized group of human beings.

Key words: local territorial community, local self-governance, collective subject, municipal law, collective rights.

Постановка проблеми. Система публічної влади являє собою тріаду: суб'єкти публічної влади; об'єкти публічної влади; механізм публічної влади. Під публічною владою розуміється, як правило, будь-яка політична влада, що здійснюється громадянами в колективних формах. Однією з форм реалізації публічної влади є місцева (самоврядна) влада територіальних громад і об'єднаних територіальних громад.

Дана форма суспільно-державної влади виражає себе у владі місцевого самоврядування, що характеризують її як змішану публічну владу, одночасно й державну, і суспільну, що дозволяє виділити два особливих суб'єкти публічної влади: місцеві органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Ч. 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко зазначає, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами <…> як безпосередньо, так і через <…> сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад». Тому ми можемо говорити про дихотомію учасників муніципально-правових відносин, а саме, по-перше, про територіальні й об'єднані територіальні громади, що per se реалізують своє право на місцеве самоврядування як колективний (просторовий) суб'єкт права у формі територіальної або об'єднаної організації жителів (складової частини населення регіону)

населених пунктів у межах територіального устрою України. По-друге – про органи місцевого самоврядування і місцеві органи виконавчої влади, що реалізують власні (статутні) повноваження і делеговані відповідною радою повноваження у сфері місцевого самоврядування. Місцеві органи виконавчої влади (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») і органи місцевого самоврядування, на відміну від колективних територіальних суб'єктів (громад), є юридичними особами.

Актуальним дотепер постає питання з'ясування правової природи колективних суб'єктів муніципального права України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До XVII ст. під спільнотою (за французькою правовою традицією колектив. – *І. Г.*) розуміли об'єднання людей, пов'язаних із географічним положенням (локальними правовідношеннями просторового характеру). Зазначені соціальні зв'язки, на думку Альберта Хантера (A. Hunter, 1974), характеризувалися «як унікально скріплені ланки соціально просторової організації, на котрі впливають сили й інститути великого суспільства і рутина щоденного життя» [Цит. за: 6, с. 45].

Ще в 1958 році було запропоновано поділити суб'єктів правовідносин на індивідуальні та комплексні (колективні) [9, с. 91].

У конституційно-правовій науці існує певна класифікація колективних суб'єктів. Так, радянський правознавець В.Я. Бойцов [3; 4] виділяє серед них соціальні утворення (організації) і соціальні спільноти (народ, нації, трудові колективи та територіальні об'єднання людей). На його думку, соціальні спільноти, на відміну від соціальних утворень, не володіють чітко вираженим організаційним оформленням. Тотожної точки зору дотримується і В.І. Леушин [15, с. 124], пропонуючи колективні суб'єкти поділяти на соціальні утворення (державні і недержавні) і соціальні спільноти (народ, нація, населення регіону й трудовий колектив).

Провідний представник теорії адміністративного права Д. М. Бахрах [2, с. 10] розглядає й організації, і соціальні спільноти, і структурні підрозділи організацій (наприклад, старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади. – *І. Г.*) як різновид більш загального поняття «колективні суб'єкти права», розуміючи при цьому організовані групи людей, що виступають зовні як нібито єдине, персонофіковане.

О.О. Кожевников зазначає, що «право на об'єднання виражається у створенні суспільних, релігійних, підприємницьких та інших об'єднань, що не виключає можливості поділу в різних галузях права з урахуванням предмета правового регулювання кожної галузі відомих різновидів об'єднань громадян, наприклад, за цілями діяльності (комерційні, некомерційні), критеріями організації (добровільні, недобровільні) тощо» [10, с. 19].

Велика кількість наукових досліджень зарубіжних, зокрема американських, дослідників також розглядають питання визначення територіального колективу (громади), однак розкривають дане поняття через визначення «місцева спільнота» (*англ.* local community). Більш того, в суспільних науках США сформувався цілий напрям, пов'язаний із «дослідженням місцевих громад».

Мета статті – дослідити питання природи (змістової складової) поняття «колективний суб'єкт» за сучасною методологією муніципального права. Зокрема, суть методологічного інституціоналізму (*англ.* methodological institutionalism, тобто «синтез методологічного колективізму як макропідходу й методологічного індивідуалізму як мікропідходу» [17, с. 20]. – *І. Г.*) полягає в дослідженні та поясненні суспільних явищ у категоріях функціонування і зміни інституціональних утворень (*англ.* institutional arrangements), котрі формують мезорівень національних суспільних систем та розглядається соціологами як проміжний груповий рівень, що поєднує населення (кланів) поселенських структур від села до області (штату), республіки тощо. Саме з позиції методологічного інституціоналізму особлива увага приділяється контексту, в якому діють (і котрий самі ж створюють) індивіди, – системі правил, конвенціям («локальних порядків»), інституту місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року № 333-р, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 року № 385, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 року № 157-VIII є основою для подальшого дослідження феномену «колективний суб'єкт муніципального права». Зазначені нормативно-правові акти визначають напрями здійснення процесів децентралізації та загальні механізми їх реалізації. Невід'ємною складовою частиною децентралізації публічного управління виступає фінансова децентралізація, яка полягає в передачі фінансових ресурсів та відповідальності за здійснення видаткових повноважень від центральних органів влади на місцевий рівень.

Нагадаємо, що історичною первинною формою суспільної організації людей (спільнотою) є рід, родова громада [1].

Щодо поняття «громада», то сутність цього моносемічного явища потребує окремого аналізу визначення місця та статусу громади в соціумі загалом та політичному середовищі зокрема. Під поняттями «громада» та «асоціація» розуміємо, що це – елементи соціуму, які співвідносяться як загальне та часткове. Тобто асоціація – це певний вид громад із більш якісно окресленими функціями. При цьому основне, що відрізняє асоціації, – це вольовий характер їхньої інституціоналізації [8, с. 101–102].

Дійсно, громада має всезагальне розповсюдження як універсальний інститут, що виступає носієм усієї сукупності суспільних відносин, визначаючи всю систему відносин, та «замкнута самоврядна система», або «соціально-економічна організація». Головною ознакою громади як форми організації місцевого суспільства (населення) є те, що влада в ній належить усім разом (громаді, народу), а не будь-якій окремій особі чи групі осіб. Саме волевиявлення територіальної громади як народу відбувається у формі безпосереднього вияву на загальному зібранні. Сходини («зустріч людей, об'єднаних спільними інтересами; зібрання; в дореволюційний час використовувався термін «сходка» [13, с. 492, 494]. – *І. Г.*) членів громади, де вирішуються всі питання внутрішнього життя, – головна риса територіальної громади, її істотна риса, без якої вона не може існувати. Наступною ознакою постає спільна (комунальна) власність, насамперед на землю – територію, межі якої обумовлюють сутність правової природи громади та є «локальним мікрокосмом», «одна з її основних рис» – «колективний земельний власник» [8, с. 102].

Метод сучасного правового регулювання базується на трьох основних категоріях, які структурують систему просторових відносин: простір, територія, місце. Від категорії простору відштовхуються поняття «просторовість» (*англ.* spatiality) та подібне. Від категорії території – терміни «територіальність», «територіальна організація», «адміністративно-територіальний устрій» тощо. Від категорії місця – «локалізація», «транслокальність» тощо. Значна частина просторових термінів пов'язана з регіоном (регіоналізм, регіоналізація, регіональна наука) і сферою реалізації права місцевого самоврядування.

Функція територіальної ідентифікації виконується за рахунок власного елемента найменування, індивідуалізації в поєднанні його з найменуванням адміністративно-територіального району, до складу якого входить

населений пункт, що є запозиченим елементом, який індивідуалізує це територіальне утворення. Потрібно зауважити, що в регіонах зі складною мовною ситуацією тема визначення офіційного найменування може набути особливу актуальність.

Отже, територіальна громада як об'єкт державного управління є підсистемою держави, що складається з окремих елементів, покликаних забезпечити власну життєздатність територіальної громади. Одночасно вона виступає в якості суб'єкта самоврядування на рівні власної життєздатності. Як суб'єкт місцевого самоврядування територіальна громада володіє такими ознаками: *самостійністю* в розробленні, затвердженні й виконанні місцевих бюджетів; *встановленням* місцевих податків і зборів; *емісією* місцевих позик під гарантії місцевих бюджетів; *регулюванням* на території громади цін і тарифів на продукцію і послуги, що виробляються та надаються суб'єктами господарювання, що знаходяться в комунальній або спільній власності; *здійсненням* усіх повноважень власника по відношенню до об'єктів, що знаходяться в комунальній власності; *затвердженням* програм і планів соціально-економічного розвитку; *затвердженням* схеми управління територіальною громадою; *відповідальністю* в особі її органів та посадових осіб за прийняті рішення; *достатністю* матеріальних і фінансових ресурсів (коли *дотаційність* має виражений тимчасовий характер); *територіальними ознаками:* обмеженістю і цілісністю простору.

Однак об'єднана територіальна громада може не мати ознак цілісності простору. Так, наприклад, «якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади» (реч. перше ч. 9 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»), тобто можна говорити про процедуру зміни землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району в межах області, АР Крим.

Територіальна громада, на нашу думку, являє собою складну відкриту інтегровану систему, для котрої характерні поліструктурність, багатокомпонентність, багаторівневість і багатоцілеспрямований характер розвитку як соціально-правового явища.

Так, перша на території колишньої Австрійської імперії Конституція, що датована 1849 роком [18], затвердила основні принципи організації інститутів місцевого самоврядування, зокрема (ст. 33) первісній одиниці місцевого самоврядування було надано право на об'єднання з іншими громадами для вирішення питань місцевого значення.

А.Б. Венгеров зазначає, що згідно із сучасним теоретичним поглядом суб'єктами правовідносин можуть бути фізичні особи (індивіди) і «організаційно оформлені колективні утворення» [7, с. 469], але з подальшого викладу стає зрозуміло, що під таким утворенням розуміються також виключно юридичні особи [7, с. 471–473].

«Суб'єктами права є лише більш або менш значні, сталі утворення, які характеризуються єдністю волі й цілі, а також певною внутрішньою організацією. Це не випадкові й не тимчасові поєднання громадян або якихось-то структур» (М.І. Матузов) [11, с. 519]. У нашому випадку місцеві й усеукраїнські асоціації, що створені не менш як трьома органами місцевого самоврядування (ч. 2–3 ст. 3 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»), наділяються статусом юридичної особи (пп. 4 п. 2 розділу VII зазначеного Закону), а й мають інші ознаки – «створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку»; рішення про ініціювання створення асоціації, що приймається сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою (як форма волевиявлення); органи управління (ст. 15 зазначеного Закону), – що вказують на чітку субстанційність (оречевленість), як колективного суб'єкта муніципального права.

Дійсно, в сучасних конституціях уже давно знайшли своє закріплення колективні права деяких соціальних, національних, етнічних спільнот та інших колективів (зокрема тимчасових). У даний момент, вважає В.Є. Чиркін [16, с. 12], створюється багато тимчасових колективів, в яких можуть бути колективні права, відмінні від прав їхніх членів.

Сутність прав соціальних спільнот визначається від змісту того, до якої групи прав (індивідуальних або колективних) відносяться права осіб, котрі входять у ту або іншу спільноту. Існує два підходи до їхнього розуміння: (а) колективні права – це права, що належать групам людей; (б) колективні права – це індивідуальні права, котрі реалізуються в колективі.

На думку американського вченого Б. Дж. Сингера, «колективні права – це ті права, якими індивідууми володіють у силу їх колективної належності до будь-якої субспільноти» [14, с. 89].

Нагадаємо, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування (в первісному офіційному тексті французькою мовою «les collectivités locales». – *І. Г.*) в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення», ч. 1 ст. 1 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року.

Підсумовуючи порівняння перекладу французькою й англійською мовами визначення поняття місцевого самоврядування (*фр.* l'autonomie locale; *англ.* local self-government), І. І. Мелєхіна робить висновок про те, що саме місцеві спільноти, а не органи місцевого самоврядування є первісними базовими суб'єктами місцевого самоврядування, тобто самі люди, населення, що об'єдналися у місцеві спільноти [12, с. 15].

Висновки. Сучасна реформа децентралізації інтенсифікує збільшення кількості об'єднаних територіальних громад та мультиплікує процеси у сфері публічних відносин, належним учасником яких постає *колективний суб'єкт муніципального права* – територіальний публічний колектив, дискурсивно-ціннісна самоорганізація жителів як соціального суб'єкта (громада), що володіє формально-логічними властивостями континууму (*лат.* безперервне, суцільне) і наділений колективними правами, які дозволяють йому виступати учасником правовідносин у сфері організації та здійснення права місцевого самоврядування безпосередньо або через відповідні органи, що визнаються юридичними особами.

Функціональна диференціація діяльності територіальної громади – «важлива ознака організації» (Д. М. Бахрах), що дозволяє в адміністративно-правовому статусі як колективний суб'єкт виділити три головних блоки:

1) цільовий, тобто «самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»;

2) структурно-організаційний компонент, що зумовлює нормативно-правове регулювання порядку утворення, легалізації, реорганізації, ліквідації або виходу суб'єкта, право на офіційні символи територіальних громад тощо;

3) компетенційний (компетенцію), що дозволяє громадянам України реалізовувати «своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад» («право участі у справах органу місцевого самоврядування означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснен-

ня повноважень органу місцевого самоврядування», ч. 2 ст. 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі в справах органу місцевого самоврядування, вчинений 16.11.2009 року у м. Утрехті. – *І. Г.*) або органам місцевого самоврядування представляти відповідні територіальні громади та здійснювати від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Одночасно кожен член місцевої територіальної спільноти як «симфонічний» суб'єкт господарської діяльності «є втілений дух і одухотворена плоть, духовно-матеріальне створіння» (витяг із твору філософа, правознавця дореволюційної Росії С.М. Булгакова «Философия хозяйства» [5, с. 264]. – *І. Г.*), а органи місцевого самоврядування, як єдність симфонічних особистостей-жителів територіальної громади, розкривають повноту інституціонального оформлення зазначеної спільноти як суспільства колективістського типу.

Аналітичне і понятійне розмежування понять «місцева спільнота» (природна форма самоорганізації населення, що проживає в межах певної території) і «територіальна громада» або «територіальний колектив» (муніципально-правова форма організації населення, що проживає в межах певної території) потребує також подальшої уваги й дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алексеев В.В. Род, племя, народность, нация (исторические формы общности людей) / В.В. Алексеев. – М. : Госполитиздат, 1962. – 52 с.
2. Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права / Д.Н. Бахрах. – М. : Инфра–М, 2010. – 288 с.
3. Бойцов В.Я. О круге субъектов советского государственного права / В.Я. Бойцов // Сборник научных трудов. – Уфа, 1970. – Вып. 1. – С. 79–93.
4. Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права / В.Я. Бойцов. – Уфа : Башкирское книжное изд-во, 1972. – 160 с.
5. Булгаков С.Н. Сочинения: в 2 т. / С.Н. Булгаков. – Т. 1. Философия хозяйства. Трагедия философии. – М. : Наука, 1993. – 604 с.
6. Вагин В.В. Городская социология: [учебное пособие для муниципальных управляющих] / В.В. Вагин. – М. : Московский общественный научный фонд, 2000. – 78 с.
7. Венгеров А.Б. Теория государства и права: [учеб. для юрид. вузов] / А.Б. Венгеров. – М. : Новый Юрист, 1998. – 622 с.
8. Галіахметов І.А. Муніципальне право України: методологія становлення та розвитку : [монографія] / І.А. Галіахметов. – К. : КНЕУ, 2016. – 343, [1] с.
9. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М. : Изд. АН СССР, 1958. – 185 с.
10. Кожевников О. А. Конституционное право на объединение нуждается в многословном законодательном закреплении / О. А. Кожевников // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3. – С. 18–20.
11. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: [курс лекций] / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
12. Мелехина И. И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: автореф. дисс. <…> канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ирина Ивановна Мелехина; [Кубан. юрид. институт МВД России]. – Краснодар, 2003. – 27 с.
13. Новий тлумачний словник української мови: у трьох томах / Укладачі: Василь Яременко, Оксана Сліпушко. – Т. 3 «П–Я». – Видання друге, виправлене. – К.: Вид-во «Аконіт», 2006. – 864 с.
14. Сингер Б. Дж. Демографическое решение проблемы этнического многообразия / Б. Дж. Сингер // Вопросы философии. – 1994. – № 6. – С. 89–97.
15. Теория государства и права: [учебник] / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – М.: Инфра–М, 1997. – 570 с.
16. Чиркин В. Е. Индивид и общество: коллективные конституционные права: [эссе] / В. Е. Чиркин // Право и политика. – 2004. – № 4. – С. 9–15.
17. Keizer P. The Concept of Institution in Economics and Sociology, a Methodological Exposition. Working Papers. 07–25. Tjalling C. Koopmans Research Institute – Utrecht School of Economics, Utrecht University, 2007.
18. Ústava ze dne 4. Ĝezna 1849 rakouské Ĝíše (Stadionova) [Electronic resource]. – URL: http://www.toulkystomem.cz/Ruzne/dokumenty/ostatni/RU/texty/Ustava-1849_Stadion.pdf (дата звернення: 04.12.2017).