



Territorial Community as a Legal Entity of Public Law: General Problems of Theory and Practice

UDC: 35.071.5(477)

DOI: <https://doi.org/10.15421/152316>

Tarasenko Tetiana

Dr. Sc., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0002-2713-6990>, Tarasenko.T@nmu.one

Dnipro University of Technology (Dnipro, Ukraine)

Abstract

Objective. The purpose of the article is to set out the problem of determining the status of a territorial community as a legal entity under public law and to outline certain legal and public administration aspects of acquiring such a status.

Relevance. The importance of the study is stipulated by the practical needs to clarify the status of a territorial community and, at the same time, by the controversial nature of a number of issues related to this.

Results. The author traces the system-forming role of a territorial community for the institution of local self-government at the level of constitutional and legal provisions and the lack of a thorough understanding of the consequences of assigning to a territorial community the status of a legal entity under public law. The author summarises the characteristics of a territorial community which determine its role in the exercise of public self-government power. The author substantiates the need for a systematic approach to the legislative definition of the status of a territorial community, taking into account the legal, organisational, material and financial foundations of its functioning.

Conclusions. The author identifies the political (risks to the territorial integrity of the State, the threat of separatism, and the untimeliness of the issue in the current conditions of the State's existence; the existing capabilities of a territorial community to independently exercise its rights and obligations, and the necessary powers to protect the interests of the residents of a territorial community) and legal (lack of a holistic doctrinal vision of the legal status of a territorial community and a consensus of views on this issue) factors which determine the views on a territorial community as a legal entity under public law. The author confirms that granting the status of a legal entity under public law to a territorial community necessitates the introduction of appropriate clarifications and amendments to the legislation: finalisation of the name of the primary local self-government entity, strengthening the role of the territorial community charter, etc. Further consideration of the status of a territorial community as a legal entity under public law requires a study of the experience of European countries in regulating legal personality at the local level.

Keywords: territorial community, residents/members of a territorial community, local self-government, legal entity under public law, charter of a territorial community

Територіальна громада як юридична особа публічного права: загальні проблеми теорії та практики

Тарасенко Тетяна

Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» (Дніпро, Україна)

Анотація

Мета. Постановка проблеми визначення статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права та окреслення окремих правових і публічноуправлінських аспектів набуття такого статусу.

Актуальність. Важливість дослідження зумовлена практичними потребами уточнення статусу територіальної громади та водночас дискусійністю низки питань, пов'язаних із цим.

Результати. Простежено системоутворюючу роль територіальної громади для інституту місцевого самоврядування на рівні конституційно-правових норм та відсутність ґрунтовного осмислення наслідків закріплення за територіальною громадою статусу юридичної особи публічного права. Узагальнено характеристики територіальної громади, які визначають її роль у здійсненні публічної самоврядної влади. Обґрунтовано потребу системного підходу до законодавчого визначення статусу територіальної громади з урахуванням правових, організаційних, матеріальних, фінансових основ її функціонування.

Висновки. Виокремлено політичний (ризик територіальної цілісності держави, загроза сепаратизму, несвоєчасність питання в теперішніх умовах існування держави; наявні можливості територіальної громади самостійно реалізовувати права і обов'язки, необхідні повноваження для захисту інтересів жителів територіальної громади) та правовий (відсутність цілісного доктринального бачення правового статусу територіальної громади й консенсусу поглядів щодо цього) фактори, які визначають погляди на територіальну громаду як юридичну особу публічного права. Підтверджено, що надання територіальній громаді статусу юридичної особи публічного права зумовлює необхідність внесення відповідних уточнень і змін до законодавства: остаточне визначення варіанта назви первинного суб'єкта місцевого самоврядування, зміцнення ролі статуту територіальної громади та ін. Подальший розгляд статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права потребує вивчення досвіду європейських країн щодо врегулювання правосуб'єктності на місцевому рівні.

Ключові слова: територіальна громада, жителі/члени територіальної громади, місцеве самоврядування, юридична особа публічного права, статут територіальної громади

Стаття надійшла / Article arrived: 08.06.2023

Схвалено до друку / Accepted: 08.08.2023

Вступ.

Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування відіграє ключову роль у здійсненні публічної самоврядної влади, що зумовлено її правом на вирішення питань місцевого значення та потенційними можливостями його реалізації. Проблема доцільності/недоцільності закріплення за територіальною громадою статусу юридичної особи публічного права є предметом тривалої наукової дискусії, що підтверджує актуальність тематики дослідження. Тим більше, що в ході реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади цьому питанню не було приділено належної уваги, а результати реформи не наблизили його вирішення ані на теоретичному, ані практичному рівні.

Зважаючи на складність і багатаспектність проблематики зазначимо, що в межах нашого дослідження передбачається окреслити окремі питання, які потребують врахування під час обґрунтування підходів до конкретизації статусу територіальної громади, зокрема існуючі проблеми змін правових основ місцевого самоврядування, пов'язані із закріпленням за нею статусу юридичної особи публічного права.

Метою статті є постановка проблеми визначення статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права та окреслення окремих правових і публічноуправлінських аспектів набуття такого статусу.

Огляд досліджень та публікацій.

В науковій літературі накопичено багатий матеріал, присвячений вивченню територіальної громади у вимірі історичних, правових, управлінських, соціологічних, психологічних, культурних та інших аспектів. Дослідження демонструють значне різноманіття термінологічного ряду при її розгляді: «територіальна громада», «громада», «територіальні спільноти жителів територій», «територіальні самоврядні спільноти», «територіальні публічні колективи», «місцеві або територіальні колективи», «муніципальні утворення», «територіальні спільноти», «місцеві утворення», «місцеві спільноти», «місцеве співтовариство» та ін. Наукові пошуки демонструють намагання визначити універсальну категорію, яка б відображала найбільш значущі її характеристики. Водночас чіткої відповіді на ключові питання статусу територіальної громади в системі місцевого самоврядування України поки немає.

Загалом слід визнати певне уповільнення поступу в теоретичному осмисленні статусу територіальної громади як «первинного суб'єкту місцевого самоврядування, основного носія

його функцій та повноважень». Важливість проблеми розробки наукового поняття правового статусу територіальної громади визнається як на рівні наукової, так і навчальної літератури у сфері муніципального права (Погорілко, 2009). В сучасних публікаціях відзначається декларативність прав територіальної громади щодо здійснення місцевого самоврядування, яка перешкоджає її реальній правосуб'єктності, впливає на правовий статус людини як члена/жителя територіальної громади щодо участі у місцевому самоврядуванні (Боярський, 2020, с. 12-13).

Протягом останніх років до питання правового статусу територіальної громади зверталися М. Баймуратов (2017), О. Батанов (2015, 2004), В. Березинський (2013), О. Боярський (2020), О. Бойко (2021), М. Гайдар (2019), Д. Голосніченко та О. Рибак (2020), А. Москаленко (2022), С. Потапенко (2021) та ін. Фокус наукової уваги зосереджено на таких аспектах: конституційно-правовий статус територіальної громади, об'єднаної територіальної громади; організаційно-правовий статус територіальної громади; національний та міжнародний вимір територіальної громади; територіальна громада та людина-член громади; політична самоорганізація територіальної громади; правовий статус територій територіальних громад та ін. (Батанов, 2004, 2015; Баймуратов, 2017; Березинський, 2013; Боярський, 2020; Гайдар, 2019; Голосніченко, Рибак, 2020; Бойко, 2021, с. 19; Москаленко, 2022; Потапенко, 2021). Особливе значення проблема правового статусу територіальної громади набуває у контексті регулювання відносин відповідальності в системі місцевого самоврядування (Тарасенко, 2016, с. 140).

Результати дослідження.

В українському законодавстві термін «місцеве самоврядування» тлумачиться через територіальну громаду, що підкреслює її значення у здійсненні місцевого самоврядування та взаємозв'язок таких базових категорій як «місцеве самоврядування» та «територіальна громада» (Конституція України, 1996, ст. 140; Про місцеве самоврядування, 1997, ст. 2). Місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, де громада постає системоутворюючим суб'єктом інституту місцевого самоврядування. Зі свого боку територіальна громада – це або жителі села, селища, міста як самостійної адміністративно-територіальної одиниці, або добровільне об'єднання жителів сіл, селищ, міст з єдиним адміністративним центром. Отже, місцеве



самоврядування є формою публічної влади територіальної громади. Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Йдеться саме про роль первинних територіальних громад (жителів «природних» адміністративно-територіальних одиниць) (Біленчук, Кравченко, & Підмогильний, 2002, с. 11). Водночас зауважується, що регіони та субрегіони, які є «штучними» адміністративно-територіальними одиницями (утворені штучним шляхом – відповідними актами державної влади), є вторинною територіальною громадою, яка може бути, а може і не бути визнана суб'єктом права на місцеве самоврядування (Біленчук, Кравченко, & Підмогильний, 2002, с. 11-12). У цьому зв'язку слід зазначити, що в сучасному контексті, зокрема, що стосується процесу укрупнення територіальних громад та ролі органів державної влади в затвердженні цих територіальних змін, «природний» характер створення територіальних громад дещо розмивається.

Більш чітко розуміння статусу та потенціалу громади, на думку М. Баймуратова, дає термін «міське співтовариство», основними характеристиками якого є: форма життєвоважливого об'єднання людей для реалізації їх інтересів (індивідуальних, групових, колективних) на локальному рівні їх повсякденного життя; форма громадянського суспільства, підґрунтя для територіальної самоорганізації і самоврядування громадян; суб'єкт соціального управління муніципального простору (Баймуратов, 2017, с. 123). Виокремлені характеристики дають змогу підкреслити сутність та значення територіальної громади як колективного суб'єкта публічного права, її суб'єктність щодо представлення та реалізації інтересів її жителів/членів на місцевому рівні.

Особливого значення сьогодні набуває актуалізація глобалізаційних та міждержавних інтеграційних чинників, які впливають на статус територіальної громади. Так, зростаюче значення міжнародно-правових документів у розвитку правових основ її функціонування призводить до посилення міжнародно-правової ролі територіальної громади, що позначається на ознаках її міжнародно-правової правосуб'єктності (Баймуратов, 2017, с. 124). Останнє проявляється у виокремленні міжнародно-правових характеристик, які формулюються на рівні так званих міжнародних, європейських стандартів місцевого самоврядування. Передусім апелюють до Європейської хартії місцевого самоврядування, підкреслюючи орієнтування цього документу на

розгляд місцевих громад (спільнота, громада) як основного суб'єкта місцевого самоврядування, зауважуючи на тому, що саме люди цих спільнот, а не владні структури, є головним елементом місцевого самоврядування (Баймуратов, 2017, с. 123-124).

До важливих шляхів підвищення рівня суб'єктності територіальної громади дослідники відносять врегулювання нормативно-правових основ реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування, що дозволить конкретизувати територіальні межі її функціонування, підвищити самостійність і відповідальність у вирішенні питань життєзабезпечення та розвитку громад, підсилити спроможність органів місцевого самоврядування регіонального та районного рівнів представляти спільні інтереси територіальних громад (Батанов, 2015, с. 19). Особлива увага приділяється обґрунтуванню ідеї зміцнення ролі територіальної громади через спроможність реалізації її політичної та економічної правосуб'єктності (Батанов, 2015, с. 22). На думку О. Батанова, територіальна громада має наділитися правом юридичної особи, бути суб'єктом цивільно-правових відносин, де економічна правосуб'єктність громади розглядається як умова забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні (Батанов, 2004, с. 46). Економічна правосуб'єктність громади розглядається на основі реалізації конституційно-правових норм, визначених ст. 143 Конституції України. Подальше поглиблення демократичної трансформації автор нерозривно пов'язує з чітким закріпленням на конституційному рівні правового статусу територіальної громади (Батанов, 2004, с. 48).

З точки зору здійснення публічної самоврядної влади територіальна громада характеризується як:

- первинний суб'єкт публічної влади та управління на місцевому рівні (первинний соціальний суб'єкт публічної влади на місцях);
- люди, об'єднані як суб'єкти управлінської і політичної діяльності;
- суб'єкт прямого, безпосереднього управління значною частиною справ суспільства (Батанов, 2004, с. 42, 46-47).

До того ж підкреслюється, що функції органів місцевого самоврядування є похідними від функцій територіальної громади (Шумляєва, 2010, с. 10).

Зазначене дає змогу більш ґрунтовно підійти до характеристики статусу територіальної громади, підкреслити її первинність відносно інших суб'єктів місцевого самоврядування.

Надання територіальній громаді статусу юридичної особи розглядається як один з

необхідних кроків на шляху формування дієздатних територіальних громад (Лиска, 2009, с. 9), де її суб'єктність формується саме в процесі самоорганізації територіальної громади (Лиска, 2009, с. 11). Водночас відсутність в українському законодавстві чітко визначеного статусу територіальної громади як юридичної особи, за висновком дослідників, має наслідком опосередкований характер реалізації прав територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування, можливість володіти правосуб'єктністю через представницькі органи місцевого самоврядування. Зазначене обмежує їх здатність бути повноцінними суб'єктами суспільних відносин (економічних, соціальних, адміністративних, політичних) (Голосніченко, & Рибак, 2020, с. 36). Для врегулювання питання правосуб'єктності територіальної громади серед іншого пропонується прийняття Закону України «Про територіальні громади», ключовим завданням якого є закріплення за територіальною громадою статусу юридичної особи публічного права (Голосніченко, & Рибак, 2020, с. 40). Загалом протягом останніх років науковці повертаються до питання доцільності прийняття окремого законодавчого акту, який би визначав статус територіальної громади. Пропонуються різні варіанти його назви, наприклад, Закон «Про самоврядування територіальної громади» (Шумляєва, 2010, с. 6, 10).

У цілому спостерігається неузгодженість та фрагментарність законодавчих ініціатив щодо конкретизації правового статусу територіальної громади. Серед дискусійних тем слід відмітити зауваження дослідників щодо сумнівності спроб замінити/підмінити категорію «територіальна громада» на «громада» або «жителі громади» (Батанов, 2015, с. 20). Такі наміри, за висновком О. Батанова, знецінюють як феномен місцевого самоврядування в цілому, так і правове й суспільно-політичне значення територіальної громади як його суб'єктної першооснови (Батанов, 2015, с. 20). Більше того, висловлюється застереження, що така заміна може мати наслідком знищення самостійного суб'єкта конституційно-правових відносин – територіальної громади, зокрема на основі неврахування відмінностей природи понять «жителі громади» як індивідуальних суб'єктів права на участь у місцевому самоврядуванні та «територіальної громади» як колективного суб'єкта конституційного права (Батанов, 2015, с. 20). Звертається увага на відсутність чіткого врегулювання в законопроектах правосуб'єктності «жителів» та «громадян» в місцевому самоврядуванні саме через нечітке розмежування цих категорій (Батанов, 2015, с.

20). Існуючі суперечності та труднощі визначення конституційно-правових основ місцевого самоврядування пояснюються відсутністю «чіткої доктринальної основи» інституту місцевого самоврядування (Батанов, 2015, с. 20). У якості такого підґрунтя пропонується орієнтуватися на засади «громадівського муніципального праворозуміння» та закріплення на рівні Основного Закону положення про те, що територіальні громади «мають усі права юридичної особи» (Батанов, 2015, с. 20).

До основних засобів підсилення правосуб'єктності територіальної громади слід віднести удосконалення законодавчих засад з питань статуту територіальної громади. Дослідники активно обстоюють позицію про необхідність підсилення його ролі для територіальної громади (Русанова, 2011; Шумляєва, 2010, с. 12; Лиска, 2009, с. 9; Сиченко, Тарасенко, & Пугач, 2019, с. 561, 564, 572). Наявність статуту розглядається як один із основних складників системи інституційно-правових гарантій прав територіальної громади (Шумляєва, 2010, с. 12).

Підвищення рівня значущості статуту в системі нормативно-правових актів місцевого самоврядування може бути досягнуто через законодавчу вимогу обов'язковості прийняття такого документу в територіальній громаді, конкретизацію та розширення положень статуту як щодо участі жителів у різних формах місцевої демократії, так і територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Питання статуту знайшло відображення в проекті закону № 7283 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (Проект Закону, 2022). За оцінкою Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України закріплення нової ролі статуту в регулюванні питань місцевого значення та віднесення статуту до одного з базових документів територіальної громади «наближає його до установчих документів юридичних осіб» (Висновок на проект, 2022). Однак робиться висновок про дискусійність пропонованих в проекті закону положень щодо обов'язковості статутів територіальних громад та зосередження в них значної частини питань місцевого самоврядування. Така думка обґрунтовується тим, що законодавство України виходить з такої концепції місцевого самоврядування, «за якою органи місцевого самоврядування розглядаються як децентралізовані державні органи, що діють у сфері виконавчої влади,



а не як залучені до механізму державного управління громадські утворення» (Висновок на проект, 2022). Як бачимо, сучасний стан справ характеризується відсутністю єдності позиції стосовно статуту територіальної громади.

Що стосується конкретизації положень законодавства України про створення юридичної особи публічного права, то основні норми визначені в Цивільному кодексі (табл. 1) (Цивільний кодекс України, 2003, ст. 81-82).

Таблиця 1.

Законодавчі основи створення юридичної особи публічного права

Законодавчий акт	Юридична особа публічного права
Цивільний кодекс України	– створення юридичної особи може відбутися шляхом об'єднання осіб та/або майна; – залежно від порядку створення юридичні особи поділяються на юридичні особи приватного права та юридичні особи публічного права; – Цивільний кодекс України встановлює порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права; – юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади АР Крим або органу місцевого самоврядування; – порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюється Конституцією України та законом; – у цивільних відносинах на юридичних осіб публічного права поширюються положення Цивільного кодексу.

Відповідно у випадку територіальної громади йдеться про статус юридичної особи публічного права, який має встановлюватися Конституцією та окремим законом. Такий спосіб врегулювання передбачає наявність відповідних конституційних норм та окремого закону, який би регулював усі питання утворення та закріплення статусу юридичної особи публічного права, закону, якого в Україні поки немає.

Рівність прав територіальних громад з іншими учасниками цивільних відносин закріплена у ст. 169 Цивільного кодексу України: можуть створювати юридичні особи публічного права, зокрема комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади, а також юридичні особи приватного права, зокрема підприємницькі товариства (Цивільний кодекс України, 2003, ст. 169). Утім цивільні права та обов'язки територіальні громади набувають та реалізують через органи місцевого самоврядування, про що йдеться у ст. 172 цього Кодексу (Цивільний кодекс України, 2003, ст. 172).

Загалом юридичні особи публічного права можуть значно різнитися за правовим статусом. Відмінності їхнього статусу зумовлені можливістю або неможливістю здійснювати владні повноваження, належністю або неналежністю до суб'єктів господарювання, спрямованістю на отримання прибутку або відсутністю такої спрямованості (Посикалюк, 2015, с. 49). Водночас зазначається, що наявність публічних владних повноважень не є її універсальною та обов'язковою рисою (Олькіна,

2014). До основних ознак «юридичної особи публічного права» відносять: публічно-правовий режим її діяльності, зумовлений призначенням такої особи вирішувати завдання та досягати цілей публічного характеру (публічний інтерес); володіння власною публічною правосуб'єктністю, що визначає її права, обов'язки та відповідальність; наявність строго регламентованих публічно-правовими нормами способів та методів здійснення діяльності (Олькіна, 2014).

Крім того, існує точка зору, що ставить під сумнів доцільність використання самого поняття «юридична особа публічного права». У цьому контексті Т. Лісніча обґрунтовує позицію на основі розмежування приватно-правового та публічно-правового аспектів, де на рівні цивільно-правових відносин підкреслюється недоцільність виділення юридичних осіб публічного права в окрему категорію, а на рівні публічно-правових відносин, за висновком дослідниці, «їх спеціальна характеристика саме як юридичних осіб не має сенсу», що характеризує їх як «квазіюридичних» осіб (Лісніча, 2016, с. 109).

Суттєвим моментом є відзначення зосередженості юридичної особи публічного права на забезпечення публічних інтересів та потреб з одночасним врахуванням того, що права, обов'язки та відповідальність таких суб'єктів можуть мати значні відмінності. Це актуалізує потребу законодавчої конкретизації особливостей статусу кожного такого суб'єкта.

Слід відзначити досить критичну позицію експертів щодо розгляду територіальної громади як юридичної особи. Прикладом доволі категоричного заперечення доцільності закріплення за територіальною громадою статусу юридичної особи є такі заключення, що висловлювались протягом останніх років:

- концепція територіальної громади є юридичним нонсенсом, оскільки у сферу правових відносин вводиться суб'єкт, який не має, і технічно не може мати, статусу юридичної особи (Експертний висновок, 2012);

- Громади визнаються юридичними особами, що суперечить засадам цивільного права (до наслідків цього віднесено значне ускладнення юридичних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування – Т. Т.) (Зміни до Конституції щодо децентралізації, 2019);

- наразі правовий статус територіальних громад в аспекті їх участі у вирішенні питань місцевого значення належним чином врегульований чинним законодавством України (...) та не потребує змін, а питання наділення територіальних громад додатковою правосуб'єктністю (надання територіальній громаді статусу юридичної особи) є необґрунтованим та передчасним (Надання територіальним громадам, 2021).

Якщо звернутись до практики, то показовим прикладом є наступна судова оцінка випадку реєстрації територіальної громади як юридичної особи, зазначена в постанові Верховного Суду 2020 р.:

- визнання за територіальною громадою правоздатності в силу прямої норми Цивільного кодексу України виключає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію у якості юридичної особи публічного права. Територіальна громада не є юридичною особою (Постанова Верховного Суду, 2020);

- територіальні громади реалізують цивільну дієздатність через утворені ними органи місцевого самоврядування, які за законом набувають статусу юридичних осіб та діють від імені та в інтересах територіальних громад (Постанова Верховного Суду, 2020);

- територіальна громада не може набути правовий статус юридичної особи публічного права, а відтак, державним реєстратором прийнято законне рішення про відмову у державній реєстрації Дослідницької селищної територіальної громади як юридичної особи (Постанова Верховного Суду, 2020).

Основні застереження експертів щодо надання такого статусу територіальній громаді пов'язані переважно з питаннями державного суверенітету, територіальної цілісності,

неможливістю зміни такого статусу в умовах існування окупованих територій, а також здатності територіальної громади самостійно реалізовувати права і обов'язки, наявності необхідних повноважень для захисту інтересів жителів територіальної громади (Надання територіальним громадам, 2021). Науковці підкреслюють необхідність ґрунтовного розгляду мети, переваг та складнощів трансформації статусу територіальної громади як для місцевого самоврядування, так і для системи права та публічної влади (Бойко, 2021, с. 19).

Дослідження підтверджує висновок про відсутність комплексного бачення підходів до визначення статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права та ґрунтовного осмислення наслідків прийняття такого рішення. Це пов'язано з подальшим розвитком конституційно-правових основ місцевого самоврядування, змінами адміністративно-територіального устрою та заповненням існуючих прогалин щодо регулювання статусу юридичних осіб публічного права у цілому.

Висновки.

Отже, простежено системоутворюючу роль територіальної громади у визначенні місцевого самоврядування на рівні конституційно-правових норм. Утім це не має наслідком закріплення за нею статусу юридичної особи публічного права. Питання статусу територіальної громади досі не знаходить свого вирішення ні на доктринальному, ні на законодавчому рівні. Його можна віднести до білих плям реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Дослідження дає змогу виокремити політичний та правовий фактори, які визначають позицію експертів та науковців стосовно закріплення за територіальною громадою статусу юридичної особи публічного права. Політичний фактор зумовлений передусім ризиками територіальної цілісності держави, загрозою сепаратизму, несвоєчасністю питання, зважаючи на теперішні умови існування держави, а також наявними можливостями територіальної громади самостійно реалізовувати права і обов'язки та необхідними повноваженнями для захисту інтересів її жителів. Правовий чинник визначається відсутністю цілісного доктринального бачення правового статусу територіальної громади та консенсусу поглядів щодо цього. Проблема ускладнюється наявністю різних, іноді протилежних, поглядів на юридичну особу публічного права загалом. Підтверджується необхідність системного підходу до законодавчого визначення статусу територіальної громади з урахуванням правових,



організаційних, матеріальних та фінансових основ її функціонування, а також осмислення можливих наслідків закріплення за нею статусу юридичної особи публічного права для всіх елементів системи місцевого самоврядування в Україні.

Розгляд територіальної громади як юридичної особи публічного права пов'язується з потребами внесення відповідних уточнень і змін до вітчизняного законодавства. Так, зокрема потребує остаточного чіткого визначення сама назва первинного суб'єкта місцевого самоврядування, адже поряд із поняттям «територіальна громада» в нормативно-правових актах застосовуються формулювання «об'єднана територіальна громада» та «громада». Відповідно доцільно або визнати «транзитний» характер терміну «об'єднана територіальна громада» або визначити, що «об'єднана територіальна громада» є формою територіальної громади. У випадку вибору варіанту «громада» необхідним є внесення відповідних змін до Конституції України та базового закону у сфері місцевого самоврядування. Слід відмітити, що у зазначеному понятійному ряді науковці надають перевагу терміну «територіальна громада» як

такому, що найбільш повно відображає соціальну та правову сутність цього явища.

Необхідним видається зміцнення ролі статуту територіальної громади, зокрема на основі законодавчої норми щодо обов'язковості його прийняття. Статутне питання має особливе значення для посилення правосуб'єктності територіальної громади, зокрема через деталізацію можливостей територіальної громади як колективного суб'єкта вирішення питань місцевого значення. Поглибленню розуміння ролі територіальної громади у здійсненні публічної самоврядної влади сприяє належне врахування того, що вона характеризується як первинний колективний суб'єкт управління суспільними справами на місцевому рівні шляхом безпосередньої та представницької демократії, де функції територіальної громади є первинними відносно функцій органів місцевого самоврядування.

Подальший розгляд територіальної громади як юридичної особи публічного права потребує вивчення низки інших актуальних питань, зокрема досвіду європейських країн щодо врегулювання правосуб'єктності на місцевому рівні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Баймуратов, М. О. (2017). Територіальна громада у національному та міжнародному вимірах. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право, 13, 121-132. Відновлено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2017_13_19
- Батанов, О. В. (2004). Конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні. Вісник Запорізького державного університету. Юридичні науки, 2, 42-49. Відновлено з <https://web.znu.edu.ua/herald/issues/2004/2004-law-2.pdf#page=42>
- Батанов, О. (2015). Розвиток конституційного законодавства про статус територіальних громад в Україні: доктринальні та прикладні аспекти. Віче, 12, 18-22. Відновлено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_7
- Березинський, В. П. (2013). Територіальна громада як агент політичної самоорганізації. Епістемологічні дослідження в філософії, соціальних і політичних науках, 1(23), 77-84. Відновлено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp_2013_21_23%281%29_17
- Біленчук, П. Д., Кравченко, В. В., & Підмогильний, М. В. (2000). Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Київ: Атіка.
- Бойко, О. П. (2021). Статус територіальних громад в Україні. Право та державне управління, 1, 16-20. Відновлено з http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2021/4.pdf
- Боярський, О. О. (2020). Види територіальних громад в яких функціонує людина – член громади. Соціальний Калейдоскоп, 1(2). <https://doi.org/10.47567/bomivit.1-2.2020.02>. Відновлено з <https://socialcaledioscope.org.ua/index.php/journal/article/view/13>
- Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування». До реєстр. № 7283. (2022, Квітень 13). Головне науково-експертне управління. Апарат Верховної Ради України. Відновлено з <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1274916>
- Гайдар, М. Є. (2019). До питання конституційно-правового врегулювання статусу об'єднаних територіальних громад в Україні. Актуальні проблеми держави і права, 83, 21-28. Відновлено з <http://www.apdp.in.ua/v83/5.pdf>
- Голосніченко, Д. І., & Рибак, О. Д. (2020). Організаційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Юридична Україна, 8, 33-43. Відновлено з <http://yu.yuricom.com/wp-content/uploads/2021/04/pdf-2.pdf>
- Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. (2012, Лютий 23). Інститут громадянського суспільства. Відновлено з <https://www.csi.org.ua/publications/ekspertnyj-vysnovok-shhodo-vidpovidno/>
- Зміни до Конституції щодо децентралізації: голови громад та експерти зробили спільну заяву. (2019 Грудень 19). Децентралізація. Відновлено з <https://decentralization.gov.ua/news/12009>
- Конституція України. № 254к/96-ВР. (1996, Червень 28). Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>



- Лиска, О. Г. (2009). Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування. (Автореф. дис. канд. наук з держ. упр.). Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Харків.
- Лісніча, Т. В. (2016). Сутність юридичної особи публічного права. Порівняльно-аналітичне право, 5, 107-110. Відновлено з <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/526315.pdf>
- Москаленко, А. О. (2022). Адміністративно-правове регулювання статусу юридичних осіб публічного права. (Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії). Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса.
- Надання територіальним громадам статусу юрособи недоцільне – правовий висновок НААУ. (2021, Жовтень 07). Національна асоціація адвокатів України. Відновлено з <https://unba.org.ua/news/6985-nadannya-teritorial-nim-gromadam-statusu-yurosobi-nedocil-ne-pravovij-visnovok-naau.html>
- Олькіна, О. В. (2014). Конституціоналізація поняття «юридична особа публічного права». Порівняльно-аналітичне право, 4, 69-71.
- Погорілко, В. Ф., & Баймуратов, М. О. (Ред.). (2009). Муніципальне право України: підручник. (2-ге вид., доп.). Відновлено з http://megalib.com.ua/book/114_Municipalno_pраво_Ukraini.html
- Посикалюк, О. О. (2015). До питання про поняття юридичної особи публічного права. Ужгородські наукові записки, 1(53), 46-59. Відновлено з http://old.univer.km.ua/statti/posikalyuk_o.o._do_pitannya_pro_ponyattya_yuridichnoyi_osobi_publichnogo_prava_13.pdf
- Постанова Верховного Суду. Касаційний адміністративний суд. Справа № 362/2592/17. (2020, Жовтень 7). Відновлено з https://verdictum.ligazakon.net/document/92051593?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress05
- Потапенко, С. (2021). Правовий статус територій територіальних громад у системі адміністративно-територіального устрою України. Право України, 12, 226-241. Відновлено з <https://rd.ua/storage/attachments/21..pdf>
- Про місцеве самоврядування в Україні. № 280. (1997, Травень 21). Закон України. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. №7283. (2022, Квітень 13). Відновлено з <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362>
- Русанова, С. Ю. (2011). Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект. (Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук). Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків.
- Сиченко, В. В., Тарасенко, Т. М., Пугач, А. М. (2019). Вплив децентралізації на статутну нормотворчість об'єднаних територіальних громад Публічне управління та регіональний розвиток, 5, 559-580. Відновлено з <https://ir.nmu.org.ua/handle/123456789/163026>
- Тарасенко, Т. М. (2016). Політична відповідальність у системі місцевого самоврядування: управлінський аспект. Державне управління та місцеве самоврядування, 4(31), 136-143. Відновлено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2016_4_22
- Цивільний кодекс України. № 435-IV. (2003, Січень 16). Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
- Шумляєва, І. Д. (2010). Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект. (Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. наук з держ. упр.). Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

REFERENCES

- Amendments to the Constitution on decentralization: heads of communities and experts made a joint statement. (2019, December 19). Decentralization. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12009>
- Baimuratov, M. O. (2017). Territorial community in the national and international dimensions. Bulletin of Mariupol State University, Series: Law, 13, 121-132. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmd_u_pr_2017_13_19
- Batanov, O. (2015). Development of constitutional legislation on the status of territorial communities in Ukraine: doctrinal and applied aspects. Viche, 12, 18-22. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_7
- Batanov, O. V. (2004). Constitutional and legal status of the territorial community in Ukraine. Bulletin of Zaporizhzhya State University, Legal Sciences, 2, 42-49. Retrieved from <https://web.znu.edu.ua/herald/issues/2004/2004-law-2.pdf#page=42>
- Berezynskyi, V. P. (2013). Territorial community as an agent of political self-organization. Epistemological studies in philosophy, social and political sciences, 1(23), 77-84. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp_2013_21_23%281%29_17
- Bilenchuk, P. D., Kravchenko, V. V., & Pidmohylnyi, M. V. (2000). Local Self-Government in Ukraine (Municipal Law). Kyiv: Atika, 304 p.
- Boyarsky, O. O. (2020). Types of territorial communities in which a person – a member of the community – functions. Social Kaleidoscope, 1(2). DOI: <https://doi.org/10.47567/bomivit.1-2.2020.02>
- Boyko, O. P. (2021). The status of territorial communities in Ukraine. Law and Public Administration, 1, 16-20. Retrieved from http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2021/4.pdf
- Civil Code of Ukraine. No. 435-IV. (2003, January 16). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
- Constitution of Ukraine. No. 254к/96-BP. (1996, June 28). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>



- Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» and Other Legislative Acts of Ukraine on Democracy at the Level of Local Self-Government». No. 7283. (2022, April 13). Retrieved from <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362>
- Expert opinion on the compliance of the national legislation of Ukraine with the provisions of the European Charter of Local Self-Government (2012, February 23). Institute of Civil Society. Retrieved from <https://www.csi.org.ua/publications/ekspertnyj-vysnovok-shhodo-vidpovidno/>
- Gaidar, M. E. (2019). On the issue of constitutional and legal regulation of the status of united territorial communities in Ukraine. *Actual Problems of State and Law*, 83, 21-28. Retrieved from <http://www.apdp.in.ua/v83/5.pdf>
- Golosnichenko, D. I., & Rybak, O. D. (2020). Organizational and legal status of territorial communities in Ukraine. *Yurydychna Ukrayiny*, 8, 33-43. Retrieved from <http://yu.yurincom.com/wp-content/uploads/2021/04/pdf-2.pdf>
- Granting the status of a legal entity to territorial communities is inexpedient - UNBA legal opinion (2021, October 07). National Association of Advocates of Ukraine. Retrieved from <https://unba.org.ua/news/6985-nadannya-teritorial-nim-gromadam-statusu-yurosobi-nedocil-ne-pravovij-visnovok-naau.html>
- Lisnicha, T. V. (2016) The essence of a legal entity under public law. *Comparative and Analytical Law*, 5, 107-110. Retrieved from <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/526315.pdf>
- Lyska, O. G. (2009). Territorial community as a subject of local self-government. (Dissertation for the degree of Candidate of Sciences in Public Administration). Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv.
- Moskalenko, A. O. (2022). Administrative and legal regulation of the status of legal entities under public law. (Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy). National University «Odesa Law Academy», Odesa.
- Olkina, O. V. (2014). Constitutionalization of the concept of «legal entity of public law». *Comparative and Analytical Law*, 4, 69-71.
- On Local Self-Government in Ukraine. No. 280. (1997, May 21). Law of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- Opinion on the Draft Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» and Other Legislative Acts of Ukraine on Democracy at the Level of Local Self-Government». In the Register. No. 7283. (2022, April 13). Main Scientific and Expert Department. Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1274916>
- Pogorilko, V. F., & Baimuratov, M. O. (Ed.). (2009). *Municipal law of Ukraine: a textbook*. (2nd ed., supplement). Retrieved from http://megalib.com.ua/book/114_Mynicipalne_pravo_Ykraini.html
- Posykalyuk, O. O. (2015). On the concept of a legal entity under public law. *Uzhhorodski naukovi zapiski*, 1(53), 46-59. Retrieved from http://old.univer.km.ua/statti/posikalyuk_o.o._do_pitannya_pro_ponyattya_yuridichnoyi_osobi_publichnogo_prava_13.pdf
- Potapenko, S. (2021). Legal Status of Territories of Territorial Communities in the System of Administrative and Territorial Organization of Ukraine. *Pravo Ukrayiny*, 12, 226-241. Retrieved from <https://rd.ua/storage/attachments/21..pdf>
- Resolution of the Supreme Court. Administrative Court of Cassation. Case No. 362/2592/17. (2020, October 7). Retrieved from https://verdictum.ligazakon.net/document/92051593?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress05
- Rusanova, S. Y. (2011). Guarantees of the rights of the territorial community: constitutional and legal aspect. (Abstract of the dissertation for the degree of Candidate of Law). Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv.
- Shumliaieva, I. D. (2010). Establishment and development of the institution of territorial community in Ukraine: organizational and legal aspect. (Abstract of the dissertation for the degree of Candidate of Sciences in Public Administration). Dnipro Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro.
- Sychenko, V. V, Tarasenko, T. M., & Pugach, A. M (2019). The impact of decentralization on the statutory rulemaking of united territorial communities Public Administration and Regional Development, 5, 559-580. Retrieved from <https://ir.nmu.org.ua/handle/123456789/163026>
- Tarasenko, T. M. (2016). Political responsibility in the system of local self-government: managerial aspect. *Public Administration and Local Government*, 4(31), 136-143. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2016_4_22