

---

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

---

УДК 352.342.25

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.2>

**О. П. Бойко**

кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри публічного управління та публічної служби  
Національної академії державного управління при Президентові України

## СТАТУС ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано доцільність впровадження статусу юридичних осіб для територіальних громад в Україні. Серед політико-правових питань законопроектів нових редакцій змін до Конституції України в частині децентралізації та нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є особливо резонансним і надзвичайно дискусійним саме правосуб'єктності територіальних громад. Проте питання доцільності визначення територіальних громад юридичними особами в Україні є недостатньо дослідженим. Авторка аналізує конституційно-правові засади статусу територіальних громад в Україні та аналізує наукову думку з питання. Акцентовано на рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у постанові КАС ВС від 7 жовтня 2020 року у справі № 362/2592/17, де є висновок, що «визнання за територіальною громадою правоздатності в силу прямої норми Цивільного Кодексу виключає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію її як юридичної особи». Дискусія щодо впровадження визначення громад юридичними особами в Україні триває. Є також дискусійним ототожнення Магдебургського права у давні часи в історії України із сучасним трактування територіальної громади як юридичної особи в контексті нинішньої правової системи нашої країни. Проте доцільність глобальних змін правової системи та системи всього публічного управління не досліджено і є небезпечною. Авторка робить висновки, що є важливою сумісність законодавства України зі стандартами країн Європи. Проте визначення територіальної громади як юридичної особи не є вимогою у досягненні таких «стандартів». Специфіка місцевого самоврядування в Україні та специфіка правової системи не дозволять швидко і легко змінити всю правову систему. В умовах збройної зовнішньої агресії та нестабільності економіки, а також ще не завершеної реформи адміністративно-територіального устрою є серйозна загроза розбалансування всієї системи публічної влади. За таких умов країна стає вразливою для зовнішнього втручання та має ризики втрати балансу влади.

**Ключові слова:** правосуб'єктність, територіальна громада, статус, юридична особа, децентралізація, реформа місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** Наразі напрацьовується нова редакція змін до Конституції України в частині децентралізації. Паралельно до цього відбувається процес підготовки проекту нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Серед інших політико-правових питань обох законопроектів є особливо

резонансним і надзвичайно дискусійним питання правосуб'єктності територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням статусу територіальних громад приділяли увагу такі українські науковці, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, В.М. Кампо, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, І.П. Бутко, М.П. Воронов, Р.К. Дави-

дов, Н.К. Ісаєва, О.О. Карлов, А.А. Коваленко, М.І. Корнієнко, П.М. Любченко, Н.І. Руда, О.Ф. Фрицький та інші вчені. Проте питання саме доцільності визначення територіальних громад юридичними особами в Україні є недостатньо дослідженим.

**Мета статті** – проаналізувати доцільність впровадження статусу юридичних осіб для територіальних громад в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 80 Цивільного кодексу України юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку [1, ст. 80]. При цьому відповідно до статті 81 цього Кодексу юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Організаційно-правова форма юридичної особи визначається відповідно до класифікації організаційно-правових форм господарювання, затвердженої наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 № 97. Частина 2 статті 81 Цивільного кодексу України визначає, що юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. А порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом [1, ст. 81].

Стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [2, ст. 140]. Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Згідно із частиною другою статті 2 цього Закону місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст 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 сіл, селищ, міст. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону (частина перша статті 16 цього Закону) [3, ст. 1; 2; 16].

Таким чином, на сьогодні територіальні громади в Україні не є юридичними особами. Частина перша статті 143 Конституції України визначає, що «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [2, ст. 143]. Відповідно до частини першої статті 169 Цивільного кодексу України територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Відповідно до частини першої статті 172 цього кодексу територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом [1, ст. 169; 172]. Отже, на сьогодні на законодавчому рівні

в Україні не закріплено за територіальною громадою статусу юридичної особи.

У свою чергу, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у постанові КАС ВС від 7 жовтня 2020 року у справі № 362/2592/17 дійшов висновку, що «визнання за територіальною громадою правоздатності в силу прямої норми Цивільного Кодексу виключає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію її як юридичної особи» [4].

Окремі вітчизняні науковці вбачають допустимим визначення територіальних громад юридичними особами в Україні. Так, О.В. Батанов запропонував визначити у статті 140 Конституції України, що «Держава гарантує усі права територіальних громад. Вони володіють усією повнотою прав юридичної особи» [5]. К.І. Ровинська погоджується з думкою деяких вчених (А. Довгерт, М. Сібільов, І. Спасибо-Фатєєва, Т. Слинко), які пропонують визнати територіальну громаду юридичною особою публічного права [6, с. 385]. При цьому за висновками К.В. Мануїлової Магдебурзьке право спрягло формуванню традицій децентралізації публічної влади на українських теренах [7].

Але є інша наукова думка. Так, Н.М. Альшина пропонує правосуб'єктність територіальної громади розглядати як сукупність правоздатності, дієздатності та деліктоздатності територіальної громади та виокремлює такі специфічні риси правосуб'єктності територіальних громад: виникає з моменту виникнення територіальної громади тієї чи іншої місцевості; наявність загальної правоздатності; реалізується як безпосередньо, так і через утворені органи місцевого самоврядування [8]. В.В. Манзюк у своїх висновках зазначає: «Територіальна громада села, селища, міста є рівним з іншими учасником відносин у сфері господарювання, не потребує набуття якоїсь особливої організаційно-правової форми для вступу в господарські правовідносини та може здійснювати в силу закону господарську правосуб'єктність як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [9]. І.В. Крикавська, В.В. Мусієнко визначають, що на законодавчому рівні в Укра-

їні не закріплено право територіальної громади мати статус юридичної особи, а отже, відсутні також підстави вважати її юридичною особою публічного права [10; 11, с. 123-127]. Суддя Конституційного Суду України О.О. Первомайський, досліджуючи поняття юридичної особи публічного права, не указує серед недоліків норм чинного законодавства відсутність статусу юридичної особи за громадами взагалі [10].

У змінах до статті 140 Конституції України у законопроекті № 2598 від 13.12.2019 року «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» пропонувався наступне визначення: «Громада є юридичною особою». Проте представники місцевого самоврядування та експерти звернулись до Президента України Володимира Зеленського із заявою, де серед іншого указано: «Громади визнаються юридичними особами, що суперечить засадам цивільного права» [13].

На жаль, мала місце спроба дестабілізації системи місцевого самоврядування України шляхом незаконного запровадження реєстрації територіальних громад як юридичних осіб в різних регіонах України, що безперечно, було загрозою державному устрою України. Найактивніша фаза була саме у 2015–2017 роках. Проте завдяки професійній роботі у тому числі Служби безпеки України інтереси національної безпеки тоді були захищені. Проте і на сьогодні є спроби «реєстраторів громад» внести хаос в систему публічного управління. Щодо цього є правова позиція, викладена у листі Міністерства юстиції України (від 15.08.2017 № 31322/Ж-1548/19), де ще у 2017 році надано роз'яснення щодо неможливості отримання територіальною громадою статусу юридичної особи [14].

Наразі напрацьовується нова редакція змін до Конституції України в частині децентралізації. Паралельно до цього відбувається процес підготовки проекту нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Дискусія щодо впровадження визначення громад юридичними особами в Україні триває.

Є також дискусійним ототожнення Магдебурзького права у давні часи в історії

України із сучасним трактування територіальної громади як юридичної особи в контексті нинішньої правової системи нашої країни. Проте цікавий порівняльний аналіз Магдебурзького права та децентралізаційних процесів міститься у науковій роботі К.В. Мануїлової, яка робить такі висновки: «Аналіз функціонування в українських містах магдебурзького права засвідчив, що ці міста мали багато ознак децентралізації публічної влади. Не дивлячись на низьку недоліків магдебурзьке право спрягло формуванню традицій децентралізації публічної влади на українських теренах». Проте авторка висловлює певні застереження: «Негативні наслідки для розвитку міст мало також відсутність органів, що мали контролювати та координувати діяльність магістратів... Перспективним напрямком подальшого дослідження теми являється з'ясування наслідків для міста відсутності центральних органів влади, які виконують функції координації та контролю за магістратами» [7, с. 38].

Проте аргументація доцільності глобальних змін правової системи та системи всього публічного управління не досліджено і є небезпекою з наступних підстав:

1. Масштабна перебудова системи публічного управління та самої правової системи без аргументації, які ж проблеми і як вирішує така пропозиція, виглядає сумнівним. Окрім того, така глобальна реформа потребує ретельного наукового дослідження ризиків та зисків, розробки плану дій, особливо щодо забезпечення правового балансу.

2. Визначення громад як юридичних осіб потребуватиме масштабних змін законодавства України, достатнього часу та компетенції у зміні всієї правової системи країни.

3. Без масштабних змін правового поля, у разі прийняття лише концепції «територіальна-громада-юридична особа», таке сумнівне реформування створить правовий колапс та дуалізму влади на місцях.

4. Питання визнання громад юридичними особами без зміни концепції на державному рівні відносин «держава-громада» неодмінно спричинить ризики сепаратизму.

**Висновки і пропозиції.** Цілком зрозумілою є важливість сумісності законодавства України зі стандартами країн Європи. Проте визначення територіальної громади як юридичної особи не є вимогою у досягнення таких «стандартів».

Специфіка місцевого самоврядування в Україні та специфіка правової системи не дозволять швидко і легко змінити всю правову систему.

В умовах збройної зовнішньої агресії та нестабільності економіки, а також ще не завершеної реформи адміністративно-територіального устрою є серйозна загроза розбалансування всієї системи публічної влади. За таких умов країна стає вразливою для зовнішнього втручання та має ризики втрати балансу влади.

#### **Список використаної літератури:**

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України* 18.12.2016. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page>.
2. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків : Право, 2016. 82 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 тр. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відом. Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Постанова КАС Верховного Суду від 7 жовтня 2020 року у справі № 362/2592/17. URL : <https://verdictum.ligazakon.net/document/92051593>.
5. Батанов О.В. Концептуальні проблеми розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий журнал*. 2/2015. URL : [http://lsej.org.ua/2\\_2015/9.pdf](http://lsej.org.ua/2_2015/9.pdf).
6. Ровинська К.І. Правосуб'єктність територіальної громади: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: *Управління*. 2013. Вип. 3. С. 380–388. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2013\\_3\\_48](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_3_48).
7. Мануїлова К.В. Магдебурзьке право в українських містах: модель децентралізації публічної влади. *ДонДУУ*. Менеджер. № 1 (70). 2016. URL : <http://ojs.dsum.edu.ua/index.php/manager/article/view/288>. С. 33-40.
8. Альошина Н.М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / НДІ держ. буд-ва



- та місцевого самоврядування, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. URL : <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/7759>.
9. Манзюк В.В. Територіальна громада як учасник господарських відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 31(2). С. 46–49. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2015\\_31%282%29\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_31%282%29_13).
10. Крикавська І.В. Особливості правового статусу територіальних громад. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 3. С. 105–111. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu\\_Jur\\_2017\\_3\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2017_3_15).
11. Мусієнко В.В. Особливості правового статусу територіальних громад. Сучасні тенденції розвитку правової науки в Україні та світі. Державний університет інфраструктури та технологій. Матеріали міжкафедрального круглого столу 26 жовтня 2017 року. URL : <http://lawart.com.ua/wp-content/uploads/2018/12/Materialy-Kruhloho-stolu-10.2017-SOTSIAL%CA%B9NYY-OBOV%CA%BAYAZOK-DERZHAVY-V-KONTEKSTI-PENSIYNOYI-REFORMY.pdf#page=123>.
12. Первомайський О.О. Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. *Приватне право і підприємництво*. 2019. Вип. 19. С. 49–55. URL : <https://drive.google.com/file/d/1PMTxt3FUB6gwKUMbwhVQxislzIVJRj-R/view>.
13. Зміни до Конституції щодо децентралізації: голови громад та експерти зробили спільну заяву. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12009>.
14. Лист Міністерства юстиції України (від 15.08.2017 № 31322/Ж-1548/19). URL : [https://rada.info/upload/users\\_files/04412509/e59d34391699a3a7e9ffe2b276a86b5c.pdf](https://rada.info/upload/users_files/04412509/e59d34391699a3a7e9ffe2b276a86b5c.pdf).
- 

### **Boyko O. Status of territorial communities in Ukraine**

*The article analyzes the feasibility of introducing the status of legal entities for territorial communities in Ukraine. Among the political and legal issues of the draft laws of new amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization and the new version of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» is particularly resonant and extremely controversial is the legal personality of territorial communities. However, the question of the expediency of defining territorial communities by legal entities in Ukraine is insufficiently studied. The author analyzes the constitutional and legal principles of the status of territorial communities in Ukraine and analyzes scientific opinion on the issue. Emphasis is placed on the decision of the Supreme Court as a panel of judges of the Administrative Court of Cassation in the decision of the CAS of the Supreme Court of October 7, 2020 in case № 362/2592/17 where it is concluded that «recognition status through its state registration as a legal entity». The discussion on the implementation of the definition of communities by legal entities in Ukraine continues. It is also debatable to identify Magdeburg law in ancient times in the history of Ukraine with the modern interpretation of the territorial community as a legal entity in the context of the current legal system of our country. However, the feasibility of global changes in the legal system and the system of all public administration has not been studied and is a danger. The author concludes that the compatibility of Ukrainian legislation with the standards of European countries and many other countries is important. However, the definition of a territorial community as a legal entity is not a requirement for achieving such «standards». The specifics of local self-government in Ukraine and the specifics of the legal system will not allow you to change the entire legal system quickly and easily. In the conditions of armed external aggression and instability of the economy, as well as the not yet completed reform of the administrative-territorial system, there is a serious threat of imbalance of the entire system of public power. Under such conditions, the country becomes vulnerable to external interference and risks losing the balance of power.*

**Key words:** legal personality, territorial community, status, legal entity, decentralization, local self-government reform.