

М. В. Капацина

здобувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТОРГОВЕЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

У статті досліджено особливості реалізації правосуб'єктності територіальної громади у контексті забезпечення торговельно-економічного розвитку в умовах децентралізації публічної влади. Проаналізовано сучасний стан правового регулювання участі територіальної громади у прийнятті управлінських рішень, зокрема через затвердження статуту як нормативного документа, що визначає форми безпосередньої та опосередкованої демократії на місцевому рівні. Розглянуто зміни, внесені до законодавства України у 2024 році, які посилили роль громади як учасника публічно-правових відносин і суб'єкта реалізації місцевої ініціативи. Обґрунтовано, що територіальна громада має публічно-правову природу, є носієм публічного інтересу та суб'єктом соціально-економічної активності, зокрема у сфері управління комунальним майном, створення підприємств, бюджетного планування та інвестиційної діяльності. Увага зосереджена на проблемних аспектах правового статусу територіальної громади, серед яких – відсутність єдності в питанні визнання її юридичною особою публічного права, суперечності між положеннями Цивільного кодексу України та практикою державної реєстрації, а також неоднозначність термінологічних підходів у законодавстві. Проведено аналіз судової практики, зокрема позицій Верховного Суду, які підкреслюють можливість реалізації цивільної правосуб'єктності громади через органи місцевого самоврядування без надання їм статусу юридичної особи. Окреслено ключові риси правосуб'єктності громади, що дозволяють розглядати її як автономного суб'єкта публічного права з власними повноваженнями у сфері соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: територіальна громада, правосуб'єктність, місцеве самоврядування, адміністративне право, децентралізація, юридична особа публічного права.

Постановка проблеми. Встановлення імперативу ухвалення статуту відбулось через закріплення нормативної вимоги ухвалення такого документу в територіальній громаді, де необхідною складовою змісту якого було визначено відображення форм безпосередньої та опосередкованої участі населення в ухваленні управлінських рішень та врегулювання місцевих питань [1]. Зокрема, у Законі України від 9 травня 2024 року № 3703-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» було встановлено, що у «статуті територіальної громади визначаються: 1) порядок ініціювання загальних зборів (конференції) жителів; 2) квоти (норми представництва) на конференції

жителів у разі її проведення; 3) територія проведення загальних зборів (конференції) жителів; 4) порядок скликання, підготовки, проведення загальних зборів (конференції) жителів; 5) порядок прийняття рішень загальними зборами (конференцією) жителів; 6) порядок інформування жителів про результати розгляду та реалізації рішень загальних зборів (конференції) жителів; 7) інші питання щодо організації та проведення загальних зборів (конференції) жителів» [1]. Крім того, саме статутом територіальної громади мають визначатися випадки скликання конференції її жителів [1]. Чинним законодавством України визначається, що «обрання делегатів конференції жителів здійснюється на загальних зборах жите-

лів, що передують конференції жителів та проводяться у межах дрібніших частин території територіальної громади (у межах міста, одного чи кількох районів у місті, села, селища, мікрорайону, кварталу, вулиці, майдану, площі, бульвару, проспекту, шосе, шляху, провулка, узвозу, проїзду, будинку)» [1].

Стан наукової розробки проблеми.

У рамках теорії держави і права, муніципального та адміністративного права окремі аспекти правового статусу територіальних громад досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.В. Петришин, В.Ф. Погорілко, І.Б. Коліушко, В.В. Тимошук, а також зарубіжні дослідники – Г. Хельмінський, Ф. Весельс, М. Хільдебранд.

Недостатньо дослідженими залишаються питання структури, меж і змісту адміністративно-правової правосуб'єктності територіальної громади як учасника публічно-правових відносин, носія публічного інтересу, суб'єкта реалізації адміністративних функцій через відповідні інституції. Особливо актуальним є вивчення цієї проблематики в контексті сучасних трансформацій – децентралізації, оновлення адміністративно-територіального устрою, впровадження воєнного стану, а також необхідності гармонізації українського законодавства із європейськими стандартами публічного управління.

Таким чином, на сьогодні в адміністративно-правовій науці відсутнє цілісне бачення змісту правосуб'єктності територіальної громади з урахуванням її організаційної, матеріальної, владно-розпорядчої, нормотворчої та представницької спроможності, що зумовлює необхідність подальшого наукового дослідження цієї проблеми.

Отже, поглиблене вивчення правової природи територіальної громади, її конституційного статусу, правосуб'єктності та ознак як суб'єкта публічного права є своєчасним, теоретично значущим і практично необхідним завданням для забезпечення ефективного функціонування місцевої влади в Україні.

Метою наукової статті є визначення особливостей реалізації правосуб'єктно-

сті територіальної громади у забезпеченні торговельно-економічного розвитку.

Виклад основного матеріалу.

Статтею 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюється право територіальної громади виступати із запровадженням «місцевої ініціативи будь-якого питання, віднесеного до повноважень органів місцевого самоврядування» [2]. Згідно із ч. 6 ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що «статутот територіальної громади, рішенням районної чи обласної ради визначаються: 1) порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради; 2) вимоги щодо кількісного складу та порядку утворення ініціативної групи; 3) кількість підписів, яку необхідно зібрати на підтримку місцевої ініціативи; 4) порядок і спосіб збору підписів; 5) порядок інформування жителів про результати розгляду та реалізацію місцевої ініціативи радою; 6) інші питання щодо реалізації місцевої ініціативи» [2].

Таким чином, у 2024 році було внесено зміни до законодавства України про місцеве самоврядування, що суттєво розширили роль та значення територіальної громади в розробці, ухваленні та прийнятті управлінських рішень, тим самим визначивши та актуалізуючи рух до впровадження ідеї політики децентралізованого соціально-економічного та торговельного розвитку, зокрема.

За своєю організаційно-правовою формою діяльності органи територіальної громади відносяться до юридичних осіб публічного права, що утворюються згідно із цивільного законодавства України шляхом об'єднання осіб та/або майна[3].

Статус органу територіальної громади визначається відповідно до Конституції України та регулюється відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Окремо необхідно підкреслити, що згідно із ст. 169 Цивільного кодексу України визначається рівність прав територіальних громад з іншими учасниками цивільних, що реалізується через створення можливостей заснування юридичних осіб публічного права, серед яких необхідно виділити комунальні підприєм-

ства, в тому числі спільні комунальні підприємства, заклади освіти, а також юридичні особи приватного права, зокрема підприємницькі господарські товариства та непідприємницькі товариства [4; 5, с. 54-60].

Реалізація прав та інтересів територіальної громади відбувається через органи місцевого самоврядування (ст. 172 Цивільного кодексу України). У цілому юридичні особи публічного права демонструють значну різноманітність у своїх правових статусах. Такі відмінності обумовлюються рядом чинників, зокрема: наявністю чи відсутністю владних повноважень, включенням або невключенням до числа суб'єктів господарювання, а також цільовою орієнтацією діяльності – чи передбачає вона отримання прибутку, чи функціонує на неприбуткових засадах [6, с. 48-49].

Однак при цьому наявність публічних владних повноважень не повинно визнаватися імперативною характеристикою діяльності органів територіальної громади [7].

До ознак функціонування органів територіальної громади як юридичних осіб публічного права за міркуваннями О.В. Олькіної належать: публічно-правовий характер їх діяльності, що походить від розуміння функцій та завдань, що перед ними стоять; публічна правосуб'єктність, що притаманна їм та визначає зміст їх компетенції, має бути реалізована в межах належних способів та методів [7].

Однак такий підхід не є єдиним у вітчизняній юридичній науці. Необхідно зазначити, що ряд вчених переслідують думку про недоцільність визнання діяльності територіальної громади та її органів як юридичної особи. Варто навести такі міркування на підтримку зазначеного підходу, що полягають у запереченні участі територіальної громади в суспільних правовідносинах [8], та його протиріччя актам цивільного законодавства та самої природи категорії «юридична особа» [9; 10]. Прихильники підходу недоцільності державної реєстрації органів територіальної громади у формі юридичної особи публічного права спираються також на матеріали національної судової практики, зокрема, висновків викладених

Верховним Судом у постанові у справі № 362/2592/17 від 7 жовтня 2020 року, де доведено, що відповідно до статей 2, 3 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985, ратифікованої Верховною Радою України 15.07.1997, принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в Конституції України (п. 26), та не вимагає визнання правосуб'єктності територіальної громади через здійснення державної реєстрації її органів (п. 37) [11].

Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах законодавства України здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [11]. Національна судова практика виходить із того, що Конституцією України визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Основного Закону), яке здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради (частини третя, четверта статті 140 Конституції України). При цьому, як зазначається у постанові Верховного Суду у справі № 362/2592/17 від 7 жовтня 2020 року, територіальною громадою визнаються жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (стаття 1 Закону України від 21.05.1997 №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні») [2; 11]. Згідно із ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через

утворені ними органи місцевого самоврядування, зокрема управляють майном, що є в комунальній власності; 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.

Згідно із положеннями ст. 169 ЦК України територіальна громада є суб'єктом цивільних правовідносин, який бере участь у цих правовідносинах нарівні з фізичними особами, юридичними особами та державою, і при цьому визнання за територіальною громадою правоздатності в силу прямої норми ЦК України виключає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію у якості юридичної особи публічного права. Територіальна громада не є юридичною особою. Натомість вона сама може створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом (ч. 2 ст. 169 ЦК України), а також юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (ч. 3 ст. 169 ЦК України) [11]. Відповідно до ч. 1 ст. 172 ЦК України територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. До органів місцевого самоврядування належать: представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради); виконавчі органи ради (виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи) (п. 34 постанови Верховного Суду у справі № 362/2592/17 від 7 жовтня 2020 року) [11].

Статтею 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування визнаються юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяль-

ність відповідно до закону, що дозволило Верховному Суду обґрунтувати висновок, що 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, і відтак правосуб'єктність територіальної громади не передбачає набуття статусу юридичної особи (п. п. 36-37 постанови Верховного Суду у справі № 362/2592/17 від 7 жовтня 2020 року) [11].

Ключові застереження, що висловлюються експертами щодо надання територіальній громаді статусу юридичної особи публічного права, здебільшого стосуються питань, пов'язаних із забезпеченням державного суверенітету та територіальної цілісності. Особливу стурбованість викликає складність зміни правового статусу громад в умовах тимчасової окупації окремих територій. Також сумніви викликає спроможність громади самостійно реалізовувати свої права й обов'язки, а також наявність у неї достатніх повноважень для ефективного захисту прав та інтересів її жителів [10].

Таким чином, відбувається акцентуація уваги наукової спільноти та представники юридичної еліти на складності реформування статусу територіальної громади у системі органів публічної влади, що обумовлюється відсутністю комплексних наукових розробок визначення статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права, встановлення співвідношення вживаних у чинному законодавстві юридичних категорій «територіальна громада», «громада» та «об'єднана територіальна громада», де необхідним є визнання нормативного трансформуючого значення останньої.

Таким чином, у системі публічної влади територіальна громада посідає особливе місце як первинна ланка місцевого самоврядування. Вона не лише забезпечує функціонування органів самоврядування, а й є безпосереднім суб'єктом публічного права, носієм публічного інтересу та основою здійснення влади на локальному рівні. Територіальна громада як суб'єкт публічного права характеризується

сукупністю специфічних рис, що відрізняють її від інших суб'єктів правовідносин: 1) колективна природа суб'єктності (територіальна громада визначається як спільність осіб, об'єднаних не лише спільним місцем проживання, а й наявністю колективної волі щодо реалізації публічних інтересів, та її правосуб'єктність не є похідною від держави чи її органів, а має первинний характер); 2) публічно-правовий статус (громада не є приватною корпорацією або асоціацією, і саме тому вона діє в межах публічного права, реалізуючи владні повноваження в межах своєї компетенції відповідно до Конституції України, законів та статуту громади; саме публічний характер її правосуб'єктності зумовлює делегування функцій управління через органи місцевого самоврядування); 3) наявність адміністративно-територіальної основи (обов'язковою ознакою територіальної громади є територіальне закріплення, тобто це спільність жителів певного населеного пункту або об'єднання населених пунктів із єдиним адміністративним центром, що формує просторову основу для реалізації самоврядування); 4) комплекс прав та обов'язків (територіальна громада має не лише права, а й обов'язки щодо забезпечення життєдіяльності громади: організація комунальних послуг, управління майном, участь у соціально-економічному розвитку, захист інтересів жителів тощо; водночас, вона не може мати політичного суверенітету чи окремої державності); 5) право на самоорганізацію та самоуправління (чинне законодавство України передбачає право громади приймати власний статут, створювати органи самоорганізації населення, брати участь у формуванні виконавчих органів місцевого самоврядування, що є важливим елементом реалізації принципу повсюдності самоврядування).

Висновки. Таким чином, територіальна громада є не просто сукупністю мешканців певної території, а повноцінним суб'єктом публічного права, що здійснює самовряду владу у межах конституційних та законодавчих норм. Її правосуб'єктність реалізується як безпосередньо (через вибори, місцеві ініціативи, громадські слухання), так і опосередковано – через діяльність обраних органів місцевого самоврядування. Становлення правової природи територіальної громади є одним із ключо-

вих завдань у контексті децентралізації, демократизації та розбудови ефективної системи місцевого врядування в Україні.

Аналіз теоретико-правових підходів до розуміння територіальної громади як суб'єкта публічного права засвідчив її ключову роль у системі місцевого самоврядування України. Територіальна громада постає не лише як елемент адміністративно-територіального устрою, а як колективний носій публічної влади, що реалізує свої права та обов'язки як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

У сучасних умовах правова природа територіальної громади характеризується низкою базових ознак: колективною природою суб'єктності, наявністю публічно-правового статусу, територіальним закріпленням, правом на самоорганізацію та наділенням комплексом публічних прав і обов'язків. При цьому правосуб'єктність громади має проявлятися не лише декларативно, а бути інституційно забезпеченою як організаційно, так і фінансово.

Водночас в українському законодавстві зберігається низка концептуальних і практичних невизначеностей щодо правового статусу територіальної громади. Це, зокрема, стосується дискусії щодо доцільності надання їй статусу юридичної особи публічного права, розмежування понять «громада», «жителі громади», «громадяни», а також питання легітимності вторинних адміністративно-територіальних утворень. Відсутність єдиного доктринального підходу та повноцінного законодавчого закріплення правосуб'єктності територіальної громади стримує ефективну реалізацію принципу децентралізації та створює правову невизначеність на місцях.

З урахуванням зазначеного, стратегічним напрямом удосконалення правового статусу територіальної громади має стати: прийняття спеціального закону «Про територіальні громади»; закріплення в Конституції України принципу первинності громади як суб'єкта публічної влади; посилення ролі статуту громади як внутрішнього правового регулятора; уніфікація термінології у законодавстві; розвиток механізмів прямої демократії та практичної участі жителів у місцевому врядуванні. Зазначене дозволить розглядати територіальну громаду як повноцінного, дієздатного та легітимного суб'єкта публічного права, спроможного

ефективно реалізовувати функції місцевого самоврядування в умовах демократичної та правової держави.

Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України від 9 травня 2024 року № 3703-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20#Text>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
3. Легеза Ю.О. Децентралізація податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади. *Правова позиція*. 2023. № 4 (41). С. 100-103
4. Щодо правових підстав можливостей органів місцевого самоврядування бути стороною колективних трудових спорів (конфліктів). URL.: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1_40299-05#Text
5. Москаленко А. Адміністративно-правове регулювання статусу юридичних осіб публічного права : дис. ... док-ра філософ. спец.081 Право. Одеса, 2022. 253 с.
6. Посикалюк О. О. (2015). До питання про поняття юридичної особи публічного права. *Ужгородські наукові записки*. 2015. №1(53). С. 46-59. http://old.univer.km.ua/statti/posikalyuk_o.o._do_pitannya_pro_ponyattya_yuridichnoyi_osobi_publichnogo_prava_13.pdf
7. Олькіна О. В. Конституціоналізація поняття «юридична особа публічного права». *Порівняльноаналітичне право*. 2014. № 4. С.69-71.
8. Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. 2012. Інститут громадянського суспільства. URL.: <https://www.csi.org.ua/publications/ekspertnyj-vysnovok-shhodo-vidpovidno/>
9. Зміни до Конституції щодо децентралізації: голови громад та експерти зробили спільну заяву. 2019. Децентралізація. <https://decentralization.gov.ua/news/12009>
10. Надання територіальним громадам статусу юрособи недоцільне – правовий висновок НААУ. 2021, Жовтент. Національна асоціація адвокатів України. <https://unba.org.ua/news/6985-nadannyateritorialnim-gromadam-statusu-yurosobi-nedocilne-pravovij-visnovok-naau.html>
11. Постанова Верховного Суду. Касаційний адміністративний суд у справі № 362/2592/17 від 7 жовтня 2020 року. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92051593>

Kapatsyna M. V. Implementation of the legal personality of a territorial community in ensuring trade and economic development

The article examines the features of the implementation of the legal personality of a territorial community in the context of ensuring trade and economic development in the context of decentralization of public power. The current state of legal regulation of the participation of a territorial community in making administrative decisions is analyzed, in particular through the approval of the charter as a regulatory document that determines the forms of direct and indirect democracy at the local level. The changes made to the legislation of Ukraine in 2024 are considered, which strengthened the role of the community as a participant in public legal relations and a subject of the implementation of local initiatives. It is substantiated that the territorial community has a public legal nature, is a carrier of public interest and a subject of socio-economic activity, in particular in the field of municipal property management, the creation of enterprises, budget planning and investment activities. Attention is focused on problematic aspects of the legal status of a territorial community, including the lack of unity in the issue of recognizing it as a legal entity of public law, contradictions between the provisions of the Civil Code of Ukraine and the practice of state registration, as well as the ambiguity of terminological approaches in the legislation. An analysis of judicial practice is carried out, in particular the positions of the Supreme Court, which emphasize the possibility of implementing the civil legal personality of a community through local self-government bodies without granting them the status of a legal entity. The key features of the legal personality of a community are outlined, which allow considering it as an autonomous subject of public law with its own powers in the field of socio-economic development.

Key words: territorial community, legal personality, local self-government, administrative law, decentralization, legal entity of public law.