

Ю. В. Лагойда,
аспірант кафедри публічного врядування Інституту адміністрування, державного управління
та професійного розвитку, Національний університет "Львівська політехніка"
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-8074-1279>

DOI: 10.32702/2306-6814.2025.7.227

РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Yu. Lahoida,
PhD student of the Department of Public Governance, Institute of Public Administration,
Governance and Professional Development, Lviv Polytechnic National University

REGULATION OF THE LEGAL STATUS OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

Стаття присвячена аналізу теоретичних і практичних аспектів регламентації правового статусу територіальних громад в Україні, зокрема дискусійним питанням щодо надання територіальним громадам статусу юридичної особи публічного права. На основі аналізу нормативно-правової бази у сфері місцевого самоврядування констатовано її фрагментарність та, відповідно, недостатню регламентацію правового статусу територіальних громад, що призводить до недостатньої автономії громад для ефективного самоврядування.

Здійснено узагальнення наукових поглядів щодо питання конкретизації правового статусу територіальної громади, зокрема (не)надання їм статусу юридичної особи публічного права. Окрему увагу приділено юридичним і політичним чинникам, які визначають аргументацію на користь або проти надання такого правового статусу. В статті також аналізується необхідність змін у законодавстві та Конституції України для зміцнення правової спроможності громад і посилення їхнього впливу на місцеві процеси, зокрема в умовах децентралізації та європейської інтеграції.

The article is dedicated to analyzing the theoretical and practical aspects of the regulation of the legal status of territorial communities in Ukraine, particularly focusing on the relevant issues concerning the provision of territorial communities with the status of a legal entity under public law. An analysis of the normative and legal framework in the field of local self-governance is conducted, specifically the norms related to defining the legal relations of territorial communities. It is stated that the existing normative and legal framework in the sphere of local self-governance is fragmented and does not ensure a sufficient level of autonomy for territorial communities. This limitation restricts their ability to make decisions and effectively carry out self-governance at the local level.

The article synthesizes various scientific viewpoints on the legal status of territorial communities, particularly addressing the controversial issues of granting them the status of a legal entity under public law. Special attention is given to the legal and political factors that shape the arguments for and against granting such status. It is emphasized that the legal capacity of communities is of crucial importance for the realization of the principles of local self-governance and the development of civil society in Ukraine.

Furthermore, the article examines the need to introduce amendments to the legislation and the Constitution of Ukraine in order to strengthen the legal status of territorial communities, which is an essential step in the context of the ongoing decentralization reform and Ukraine's integration into the European Union. It is determined that clarifying the legal subjectivity of territorial communities should become the foundation for strengthening their influence on local processes and ensuring more effective governance at the local level.

The article stresses that the issue of determining the constitutional and legal status of territorial communities and their legal subjectivity remains highly relevant and requires further thorough scientific research of all aspects, as well as expert discussion. The granting of the status of a legal entity under public law to territorial communities is a long-term process that requires political will and public consensus. Achieving this goal would significantly contribute to the development of local self-governance and better align the legal system of territorial communities with European standards, thus facilitating Ukraine's progress toward deeper integration into the European political and legal space. The resolution of this issue is also necessary in connection with the implementation of the further decentralization reform in Ukraine.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, децентралізація, правовий статус територіальної громади, юридична особа публічного права, європейська інтеграція.

Key words: territorial community, local self-government, decentralization, legal status of the territorial community, legal entity under public law, European integration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Територіальна громада є основою системи місцевого самоврядування, саме на її рівні закладається підґрунтя для розвитку громадянського суспільства та створюється база для соціального, економічного та культурного зростання держави. На думку більшості фахівців у сфері публічного управління та адміністрування, а також конституційного та муніципального права сучасний стан правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні характеризується значними обмеженнями у сфері прийняття рішень з питань місцевого значення. Зокрема, чинна нормативно-правова база не забезпечує достатньо-

го рівня автономії територіальних громад, що ускладнює ефективну реалізацію принципів місцевого самоврядування.

Попри наявний консенсус серед експертного середовища щодо того, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, залишається відкритим питання її правового статусу. Досі відсутнє єдине бачення того, яким чином потрібно визначати правосуб'єктність територіальних громад та які механізми необхідно закріпити на законодавчому рівні для забезпечення їхньої повноцінної правової спроможності.

Враховуючи зазначене, дискусійними є питання щодо правового статусу територіальних громад, їхньої компетенції, а також актуалізується пошук оптимальних шляхів закріплення відповідних норм у законо-

давстві України. Подальший розвиток цієї проблематики потребує комплексного підходу, який враховуватиме як національні особливості місцевого самоврядування, так і міжнародні стандарти у сфері децентралізації влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблема визначення правосуб'єктності територіальної громади та доцільності надання їй статусу юридичної особи публічного права є предметом тривалої наукової дискусії, а також обговорень у контексті законодавчих ініціатив. Упродовж останнього десятиліття проблематиці правового статусу територіальної громади приділяли увагу Н. Альошина, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Боярський, О. Бойко, М. Гайдар, Д. Голосніченко, В. Гуральник, І. Крикавська, А. Москаленко, В. Моргун, С. Потапенко, О. Рибак, К. Ровинська, Т. Тарасенко, А. Шевченко та ін. Наукові праці, в тому числі й на рівні дисертаційних досліджень, присвячені різним аспектам цієї проблематики: правовий статус територій територіальних громад, конституційно-правовий статус територіальної громади, організаційно-правовий статус територіальної громади, муніципально-правовий статус територіальної громади, конституційна правосуб'єктність територіальної громади, територіальна громада як юридична особа публічного права тощо. Такий широкий науковий інтерес та багатоаспектність проблематики зумовлені необхідністю вирішення практичних проблем щодо уточнення правового статусу територіальної громади.

Актуальність дослідження цієї теми зберігається й сьогодні, що зумовлено новими викликами, які постали перед українським суспільством. Серед них особливе місце займають подальше впровадження реформи децентралізації, інтеграція України до Європейського Союзу, а також процес повоєнного відновлення, включаючи реорганізацію місцевого самоврядування на територіях, що зазнали військової окупації, стали зоною бойових дій або на яких було створено військові адміністрації населених пунктів. Ці обставини вимагають наукового переосмислення правового статусу територіальної громади та пошуку оптимальних шляхів її інституційного зміцнення в умовах сучасних викликів. Оскільки предмет дослідження є багатоаспектним, складним та широким, то в межах нашої статті зупинимось на окремих питаннях.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є узагальнення наукових поглядів щодо питання конкретизації правового статусу територіальної громади, зокрема (не)надання їй статусу юридичної особи публічного права.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Не зважаючи на конституційно-правове закріплення у 1996 році за територіальною громадою статусу первинного суб'єкта місцевого самоврядування [12], відсутність чітко вираженого вибору державою мо-

делі національної системи місцевого самоврядування у наступні роки не сприяло окресленню відповідного правового простору локальної демократії [2]. На думку О. Батанова "наявна законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали фрагментарний характер, спрямовувалися лише на вирішення окремих питань конституювання їхнього статусу" [5]. Така неузгодженість та фрагментарність законодавства в цій сфері призвели не лише до наукових дискусій, а й до нагромадження практичних невіршених питань щодо конкретизації правового статусу територіальних громад. Одне із актуальних на сьогодні питань є питання надання/ненадання територіальній громаді статусу юридичної особи публічного права.

Зазначимо, що у вітчизняному законодавстві термін "територіальна громада" вперше був закріплений у Конституції України. Відповідно до ст. 140 територіальна громада — це жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [12]. У чинному на той момент (1996 р.) Законі України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування" використовувався термін "територіальна самоорганізація громадян" [27]. У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначається, що 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. Також визначається її місце в системі місцевого самоврядування — первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень [26].

Відповідно до частини першої статті 143 Конституції України, територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, здійснюють управління комунальною власністю як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, які вони утворюють. Крім того, вони наділені широким спектром повноважень, що включають затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, контроль за їхньою реалізацією, формування та виконання місцевих бюджетів, встановлення місцевих податків і зборів відповідно до законодавства, організацію та проведення місцевих референдумів, створення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, установ і організацій, а також здійснення контролю за їхньою діяльністю. Окрім цього, територіальним громадам законодавчо надано право вирішення інших питань місцевого значення, визначених у чинному законодавстві України [12].

Згідно з положеннями частини першої статті 169 Цивільного кодексу України, територіальні громади визнаються рівноправними учасниками цивільних відносин поряд з іншими суб'єктами права. Це означає, що вони можуть вступати в цивільно-правові відносини та реалізовувати власні права нарівні з фізичними та юридичними особами. У свою чергу, стаття 172 цього Кодексу передбачає, що територіальні громади

здійснюють набуття та реалізацію цивільних прав і обов'язків через відповідні органи місцевого самоврядування, межі компетенції яких визначені чинним законодавством [32].

Відповідно до положення статті 80 Цивільного кодексу України, юридична особа визначається як організація, яка створена та офіційно зареєстрована відповідно до встановлених законодавчих норм. Вона набуває правового статусу за умови дотримання визначеного порядку реєстрації, що забезпечує її правосдатність та дієздатність у межах правового поля України [32]. Стаття 81 Цивільного кодексу України встановлює класифікацію юридичних осіб залежно від порядку їхнього створення, виокремлюючи дві основні категорії: юридичні особи приватного права та юридичні особи публічного права. Критерій розмежування цих категорій ґрунтується на правовій природі їхнього заснування, способах утворення та характері функцій, які вони виконують [32].

Частина друга статті 81 Цивільного кодексу України конкретизує порядок створення юридичних осіб публічного права, зазначаючи, що їхнє утворення здійснюється на підставі розпорядчих актів суб'єктів публічної влади. До таких суб'єктів належать Президент України, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування [32]. Це підкреслює інституційний характер юридичних осіб публічного права, які виконують владні функції та діють у межах адміністративно-правового регулювання.

Окремо слід зазначити, що загальні засади утворення, функціонування та правового статусу юридичних осіб публічного права визначаються не лише нормами Цивільного кодексу України, а й положеннями Конституції України та спеціальними законами. Такий підхід забезпечує комплексне правове регулювання діяльності цих суб'єктів, враховуючи їхню роль у здійсненні державних і муніципальних функцій.

Незважаючи на зазначені правові норми, які регламентують правовий статус територіальної громади, варто зауважити, що чинне законодавство України не передбачає надання територіальним громадам статусу юридичної особи. Як вже зазначалося вище, територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом [32]. Це створює певні правові колізії та викликає наукові дискусії щодо правосуб'єктності територіальних громад, їхньої здатності безпосередньо виступати в цивільних відносинах та здійснювати правочини, а, відповідно, мати можливість представляти та реалізовувати інтереси її членів на місцевому рівні в повній мірі.

У науковому дискурсі існує дві протилежні думки щодо вирішення цієї проблеми. Відповідно до постанови Верховного Суду "визнання за територіальною громадою правосдатності в силу прямої норми Цивільного Кодексу виключає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію її як юридичної особи" [22]. Цю позицію (не закріплювати право територіальної громади мати статус юридичної особи, не вважати її юридичною особою публічного права) підтри-

мує низка вчених, аргументуючи її у своїх дослідженнях (Н. Альошина, О. Бойко, В. Манзюк, І. Крикавська, В. Мусієнко та ін.). Наприклад, на думку Н. Альошиної, "більшість територіальних громад виникли як суб'єкти та отримали здатність до участі у правовідносинах із набуттям чинності Основного Закону України" [1]. Дослідниця звертає увагу на той факт, що "чинне законодавство не передбачає формалізованої процедури їх юридичної фіксації в єдиному державному реєстрі територіальних громад. Територіальна громада стає суб'єктом права з моменту виникнення, відповідно до норм Конституції та законів України" [1]. Відповідно, "правосуб'єктність територіальної громади виникає з моменту появи територіальної громади тієї чи іншої місцевості" [1].

В. Манзюк наголошує, що територіальна громада, незалежно від того, чи це громада села, селища чи міста, є рівноправним учасником господарських відносин. Вона не потребує спеціального набуття організаційно-правової форми для того, щоб брати участь у господарських правовідносинах, оскільки її господарська правосуб'єктність визначена безпосередньо законом. На думку дослідника, територіальна громада може реалізовувати свої господарські функції як самостійно, так і через органи місцевого самоврядування, що забезпечує певну гнучкість у здійсненні господарської діяльності та управлінні комунальною власністю [17]. І. Крикавська та В. Мусієнко звертають увагу на те, що на законодавчому рівні в Україні не передбачено офіційного закріплення за територіальною громадою статусу юридичної особи. Відсутність такого статусу є підставою для висновку про неможливість визнання територіальних громад юридичними особами публічного права [13].

Таку ж позицію підтримує у своєму дослідженні О. Бойко. На її думку, будь-які масштабні зміни в системі публічного управління мають бути обґрунтовані з позиції вирішення конкретних проблем. Без відповідного теоретичного підґрунтя та аналізу наслідків подібна реформа може виглядати сумнівною та невиправданою. Запровадження концепції територіальної громади як юридичної особи потребує ґрунтовного дослідження можливих ризиків, а також детального планування заходів для забезпечення правової рівноваги [6]. Окрім того, формалізація статусу територіальних громад як юридичних осіб неминує призведе до необхідності внесення суттєвих змін до законодавства України, що потребуватиме значного часу, експертного опрацювання та системної адаптації всієї правової структури країни. У разі внесення змін виключно до окремих законодавчих актів без узгодження із загальним правовим середовищем виникне ризик правового дуалізму. Зокрема, існуватиме загроза виникнення колізій між чинною системою публічного управління та новими нормами, що може призвести до правового хаосу на місцевому рівні [6]. Важливе застереження О. Бойко пов'язане з питанням державного суверенітету та територіальної цілісності: зміни, що не враховують особливості централізованого державного управління, можуть призвести до формування передумов для сепаратистських рухів або зловживань правовими механізмами на місцевому рівні [6].

Ця позиція науковців підсилюється негативною практикою так званих "чорних реєстраторів громад", які в період 2015—2017 рр. активно незаконно реєстрували територіальні громади як юридичні особи в різних регіонах України, що створювало загрозу для державного ладу. Завдяки вжитим заходам, у тому числі з боку Служби безпеки України, вдалося запобігти потенційним негативним наслідкам для національної безпеки.

З цього приводу було видано відповідне роз'яснення Міністерства юстиції України, в якому йдеться про те, що "за територіальною громадою на законодавчому рівні не закріплено статусу юридичної особи, а, відповідно, і відсутні підстави для її державної реєстрації як юридичної особи у тому числі як юридичної особи публічного права" [16]. Такої ж позиції дотримується Верховний Суд України, у Постанові якого від 07 жовтня 2020 року в справі № 362/2592/17 зазначено, що "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", "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" [22].

Прикладом підтримки такої ж позиції є висловлені думки в експертних висновках. Так, ще в 2012 році в "Експертному висновку щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування", було зазначено, що "концепція територіальної громади є юридичним нон-сенсом, оскільки у сферу правових відносин вводиться суб'єкт, який не має, і технічно не може мати, статусу юридичної особи" [10].

Пізніші експертні висновки з'явилися також в період проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Так, міські, селищні, сільські голови, голови об'єднаних територіальних громад та експерти з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування зробили спільну заяву з приводу реєстрації у Верховній Раді України Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), в якій було зазначено, що визнання територіальних громад юридичними особами суперечить засадам цивільного права. Наслідками впровадження такої норми буде "значне ускладнення юридичних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування" [11; 25].

У 2021 році Національна асоціація адвокатів України (далі — НААУ) надала до Комітету Верховної Ради правовий висновок щодо недоцільності закріплення статусу територіальної громади як юридичної особи в законодавстві України. У висновку зазначено, що питання правосуб'єктності територіальних громад, зокрема їхньої правоздатності, дієздатності та деліктоздатності, має безпосередній зв'язок із забезпеченням державного суверенітету, територіальної цілісності та захистом ключових національних інтересів України. Також НААУ наголошує, що вирішення питання щодо зміни юридич-

ного статусу територіальних громад неможливе без врахування особливого статусу Автономної Республіки Крим та тимчасово окупованих територій. Тому "НААУ вважає, що наразі правовий статус територіальних громад в аспекті їх участі у вирішенні питань місцевого значення належним чином врегульований чинним законодавством України (як того і вимагають стандарти та вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування) та не потребує змін, а питання наділення територіальних громад додатковою правосуб'єктністю (надання територіальній громаді статусу юридичної особи) є необґрунтованим та передчасним" [21].

Протилежна позиція (закріплення за територіальними громадами статусу юридичних осіб) підтримується низкою вітчизняних науковців та експертів. Так, О. Батанов вважає, що "серед інших найбільш актуальних питань децентралізації, які потребуватимуть вирішення в контексті викликів російсько-української війни та в процесі повоєнного відновлення, варто особливо виділити необхідність посилення правосуб'єктності територіальної громади, насамперед шляхом визнання її юридичною особою публічного права" [4].

У своєму дисертаційному дослідженні О. Лиска доводить, що "важливою умовою становлення дієздатних територіальних громад є їх можливість брати участь у правовідносинах (в тому числі цивільно-правових) не тільки опосередковано (через органи і посадових осіб місцевого самоврядування), а й безпосередньо". Для цього він пропонує наділити територіальні громади статусом юридичної особи з їх відповідною реєстрацією [15]. Цю думку підтримує А. Шевченко, яка вказує, що сучасна теорія правосуб'єктності ґрунтується на принципі здатності суб'єкта здійснювати сукупність наданих йому повноважень, включаючи як прямо визначені законодавством та договірними зобов'язаннями, так і ті, що логічно випливають із його правового статусу. Відповідно, жоден суб'єкт не може ефективно реалізовувати покладені на нього функції, якщо він не володіє юридичною спроможністю діяти в правовому полі. Іншими словами, правосуб'єктність передбачає наявність юридичної персональності, яка забезпечує можливість самостійного здійснення прав та виконання обов'язків у межах правової системи [33].

Доцільність надати територіальним громадам статус юридичної особи підтримує С. Потапенко. У своїй статті він ставить питання: чому первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який обирає свої представницькі органи, сам не наділений статусом юридичної особи. На його думку, надання територіальним громадам статусу юридичної особи дозволило б їм здійснювати самопредставництво, що сприяло б підвищенню рівня правової визначеності та автономності в управлінні місцевими справами [24; 23].

Відсутність чітко визначеного статусу територіальної громади як юридичної особи призводить до того, що вони не є повноцінними суб'єктами економічних, соціальних, політичних, адміністративних, ринкових відносин, тому лише опосередковано (через органи місцевого самоврядування) володіють правосуб'єктністю, а це посилює ризик їхньої інституційної неспромож-

ності [8]. Окрім того, серед негативних наслідків невизначеності правового статусу територіальної громади експерти вказують: порушений механізм закріплення права комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади не спроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал (право комунальної власності закріплене опосередковано через відповідні місцеві ради, тому об'єкти власності громади перебувають на балансі різних юридичних осіб); неконкретизованість економічних прав територіальних громад та невизначеність механізмів їхньої реалізації (такі права є переважно декларативними); збитки, завдані територіальним громадам органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами внаслідок неправомірної передачі в користування чи відчуження об'єктів комунальної власності тощо.

Варто зазначити, що новим поштовхом до наукових та експертних дискусій стало ухвалення Європейським парламентом резолюції, яка "закликає впровадити концепцію адміністративно-територіальної одиниці як юридичної особи" [36] та надання у 2022 році Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі. У відповідних рекомендаціях Європейської комісії за 2023 та 2024 роки зазначено, що потрібно продовжити роботу з надання статусу юридичної особи публічного права громадам на основі європейської практики [35]. У більшості європейських країн громади та навіть адміністративно-територіальні одиниці інших рівнів (райони, регіони) мають статус юридичних осіб, що забезпечує їм правосуб'єктність. У цій моделі представницькі органи (мери, ради, президенти регіонів) та їхні виконавчі органи не мають окремої правосуб'єктності, а діють винятково від імені та в інтересах відповідної юридичної особи. Така система є результатом тривалого розвитку адміністративного устрою та може бути закріплена як на рівні конституції та законодавства, так і в правовій доктрині, що впливає з судових рішень. Ця модель також набула поширення після 1990 року в посткомуністичних країнах, що проводили адміністративні реформи [28].

Незважаючи на те, що реформа в цьому напрямку є складною, вона є важливим кроком до гармонізації української системи місцевого самоврядування із загальноєвропейськими стандартами. Надання муніципалітетам правосуб'єктності сприятиме зміцненню демократії, підвищенню відповідальності місцевої влади та ефективності управління [28].

Дискусійним є також питання законодавчого закріплення статусу юридичної особи для територіальних громад. Це можливо здійснити або прийняттям окремого Закону України про територіальну громаду (пропонуються різні варіанти назви цього закону) [8; 14; 15; 34], або внесенням змін до чинного законодавства, а, в підсумку, — до Конституції України (після завершення правового режиму воєнного стану). Дискутується також можливість прийняття Муніципального кодексу, в якому будуть кодифіковані норми муніципального права, що забезпечило б зручність застосування норм права на практиці [3; 18; 19; 20; 20; 31]. Також наголошується на посиленні ролі статуту територіальної громади в процесі формування її правосуб'єктності [30].

Автори монографії "Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду" додали проект Концепції громади як юридичної особи публічного права, який передбачає зміни до законодавства з питань діяльності місцевого самоврядування, цивільного, бюджетного й податкового законодавства. Науковці розробили і представили також законопроект "Про самоврядування громади" та "Про адміністративно-територіальний устрій України", в якому міститься визначення "громади" загалом [7; 9].

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Проаналізувавши та узагальнивши позиції науковців та експертів щодо регламентації правового статусу територіальної громади, можна зробити висновок, що здебільшого аргументацію за чи проти надання територіальній громаді статусу юридичної особи публічного права визначають такі чинники: політичний — пов'язаний із ризиками для територіальної цілісності, загрозами сепаратизму та спроможністю громад самостійно реалізовувати свої права; правовий — зумовлений відсутністю єдиного доктринального підходу та різними поглядами на правовий статус громади. Врегулювання цього питання потребує уточнень у законодавстві, а остаточне визначення — змін у Конституції та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні". Важливим є зміцнити роль статуту територіальної громади, зробивши його обов'язковим, що посилить правосуб'єктність територіальної громади та забезпечить деталізацію самоврядних функцій. Громада має розглядатися як первинний колективний суб'єкт управління, а її функції — як визначальні щодо діяльності органів місцевого самоврядування.

Питання визначення конституційно-правового статусу територіальної громади, її правосуб'єктності є актуальним, потребує подальшого ретельного наукового дослідження усіх аспектів та обговорення в експертному середовищі. Закріплення за територіальною громадою статусу юридичної особи публічного права — довготривалий процес, що вимагає політичної волі та громадського консенсусу.

Література:

1. Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 23 с. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/7759/1/Aloshina-NM2014.pdf>.
2. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування України: параметральні ознаки та роль у становленні локальної демократії. Scientific Collection "InterConf". 2022. № 128. С. 115—124. URL: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/article/view/1448/1476>.
3. Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник. Київ: Одисей, 2008. 528 с.
4. Батанов О. Людина в місцевому самоврядуванні: проблеми взаємодії в умовах викликів російсько-української війни.

нської війни. Право України. 2024. № 6. С. 14—37. URL: [file:///Users/orest/Downloads/prukr202464.pdf](http://Users/orest/Downloads/prukr202464.pdf).

5. Батанов О. Розвиток конституційного законодавства про статус територіальних громад в Україні: доктринальні та прикладні аспекти. Віче. 2015. № 12/2015. С. 18—22. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbisnbuv/cgiirbis64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGEFILEDOWNLOAD=1&imagefilename=PDF/viche2015127.pdf>.

6. Бойко О. П. Статус територіальних громад в Україні. Право та державне управління. 2021. № 1. С. 16—20. URL: <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.2>.

7. Відбувся круглий стіл "Громада як юридична особа". Центр політико-правових реформ. 2024. URL: <https://pravo.org.ua/vidbuvsya-kruglyj-stil-gromada-yak-yurydychna-osoba/> (дата звернення: 29.03.2025).

8. Голосніченко Д. І., Рибак О. Д. Організаційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Юридична Україна. 2020. № 8. С. 33-43. URL: <https://yur-ukraine.com/organizacijno-pravovij-status-terytorialnyh-gromad-v-ukrayini/>.

9. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду: монографія / О. М. Бориславська та ін.; за заг. ред. А. П. Зайця. Київ, 2024. 494 с.

10. Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Інститут громадянського суспільства. 2012. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/ekspertnyj-vysnovok-shhodo-vidpovidno/> (дата звернення: 29.03.2025).

11. Зміни до Конституції щодо децентралізації: голови громад та експерти зробили спільну заяву. Децентралізація. 2019. URL: <https://decentralization.ua/news/12009?fbclid=IwAR0I9uV6VqJs49SulBeeE458gHzedl4x-uUJu6kvTjL6MQ0IWYdwelz8> (дата звернення: 29.03.2025).

12. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.03.2025).

13. 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/VznuJur2017315>.

14. Лиска О. Г. Місцеве самоврядування як природне право територіальної громади. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2008. Вип. 32. С. 220—227. URL: <https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/visnik32220.pdf>.

15. Лиска О. Г. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування: автореф. дис.... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Харків, 2009. 20 с.

16. Лист Міністерства юстиції України від 15.08.2017 р. № 31322/Ж-1548/19. URL: <https://just-dnipro.gov.ua/?view=cat&category=520> (дата звернення: 29.03.2025).

17. Манзюк В. В. Територіальна громада як учасник господарських відносин. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 31. Т. 2. С. 46—49. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/4408?locale=uk>.

18. Мішина Н. В., Головка К. В. Тенденції систематизації муніципального права України. Право України. 2020. № 10. С. 97—109. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001251257>.

19. Можаровська К. В. Муніципальний кодекс України: за чи проти? Право і суспільство. 2015. № 2. С. 33-38. URL: <https://elar.navs.edu.ua/items/e63c9735-10c0-4723-9472-c05017ea749c/full>.

20. Муніципальне право України: підручник / В. Ф. Погорілко та ін. 2-ге вид. Київ: Правова єдність, 2009. 720 с.

21. Надання територіальним громадам статусу юрособи недоцільне — правовий висновок НААУ. Національна асоціація адвокатів України. 2021. URL: <https://unba.org.ua/news/6985-nadannya-teritorial-nim-gromadam-statusu-yurosobi-nedocil-ne-pravovij-visnovok-naau.html> (дата звернення: 29.03.2025).

22. Постанова Верховного Суду. Касаційний адміністративний суд. Постанова від 07.10.2020 р. у справі № 362/2592/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/92051593> (дата звернення: 29.03.2025).

23. Потапенко С. В. Правовий статус територій територіальних громад у системі адміністративно-територіального устрою України. Право України. 2021. № 12. С. 226—241. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001417419>.

24. Потапенко С. Характерні риси об'єднаної територіальної громади. Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2019. № 2. С. 47—55. URL: DOI 10.33287/11204.

25. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 13.12.2019 р. № 2598 (знято з розгляду). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc41?pf3511=67644> (дата звернення: 29.03.2025).

26. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.03.2025).

27. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 07.12.1990 р. № 533-XII (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення: 29.03.2025).

28. Рекомендації стосовно формування політики з питань правосуб'єктності на місцевому рівні. Центр експертизи доброго врядування. Страсбург. 2021. 63 с. URL: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcg-1clefindmkaj/https://rm.coe.int/pad-legal-personality-in-ukraine-final-20-december-2021-ukr-fin/1680aef3fa> (дата звернення: 29.03.2025).

29. Шешенко Т. В., Болдирев С. В. Проблемні питання прийняття муніципального кодексу України. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2021. Спеціальний випуск 2021. С. 387—398. URL: <http://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-1-387-398>

30. Тарасенко Т. Територіальна громада як юридична особа публічного права: загальні проблеми теорії та практики. Аспекти публічного управління. 2023. № 11 (2). С. 31—39. URL: <https://doi.org/10.15421/152316>.

31. Трачук П. А., Качмар О. Б. Кодифікація і реформування муніципального права України: деякі пробле-

ми теорії та практики. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 27 (1). С. 115—117. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_27\(1\)_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_27(1)_30).

32. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 29.03.2025).

33. Шевченко А. О. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський університет туризму, економіки і права. Київ, 2020. 229 с.

34. Шумляєва І. Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис.... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпро, 2010. 21 с.

35. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2024 Communication on EU enlargement policy. Ukraine 2024 Report. Brussels. 2024. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf> (дата звернення: 29.03.2025).

36. EU Association Agreement with Ukraine. European Parliament resolution of 11 February 2021 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2019/2202(INI)). URL: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050EN.pdf> (дата звернення: 29.03.2025).

References:

1. Al'oshyna, N.M. (2014), "Territorial gromada as the entity of law", Ph.D. Thesis, Juridical Sciences, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine.

2. Baymuratov, M.O. and Kofman, B.Ya. (2022), "The constitutional and legal space of local self-government in Ukraine: parametric features and its role in the establishment of local democracy", Scientific Collection "Inter-Conf", vol. 128, pp. 115—124.

3. Batanov, O. (2008), *Munitsypalne pravo Ukrainy* [Municipal Law of Ukraine], Odisei, Kyiv, Ukraine.

4. Batanov, O. (2024), "The individual in local self-government: problems of interaction in the context of the challenges of the russian-Ukrainian war", *Legal Journal "Law of Ukraine"*, vol. 6, pp. 14—37.

5. Batanov, O. (2015), "Development of constitutional legislation on the status of territorial communities in Ukraine: doctrine and application aspects", *Viche*, vol. 12/2015, pp. 18—22.

6. Boyko, O. (2021), "Status of territorial communities in Ukraine", *Law and Public Administration*, vol. 1, pp. 16—20.

7. The official site of The Centre of Policy and Legal Reform (2024), "A roundtable discussion on "The community as a legal entity" took place", available at: <https://pravo.org.ua/vidbuvsya-kruglyj-stil-gromadakyak-yurydychna-osoba/>, (Accessed 29 March 2025).

8. Golosnichenko, D.I. and Rybak, O.D. (2020). "Organizational and legal status of territorial communities in Ukraine", *Legal Ukraine*, vol. 8, pp. 33—43.

9. Boryslavs'ka, O.M., Zaiets', A.P., Il'nyts'kyj, O.V., Kujbida, V.S. and Majdanyk, R.A. (2024), *Hromada iak iurydychna osoba publicznego prava: Ukraina v konteksti ievropejs'koho i svitovoho dosvidu* [The community as a legal entity of public law: Ukraine in the context of European and global experience], Kyiv, Ukraine.

10. The official site of The Civil Society Institute (2012), "Expert opinion on the compliance of the national legislation of Ukraine with the provisions of the European Charter of Local Self-Government", available at: <https://www.csi.org.ua/publications/ekspertnyj-vysnovok-shhodo-vidpovidno/>, (Accessed 29 March 2025).

11. The official site of Decentralization (2019), "Amendments to the Constitution on decentralisation: hromadas' chairmen and experts made a joint statement", available at: <https://decentralization.ua/news/12009?fbclid=IwAR0I9uVk6VqJs49SulBeeE458gHzedl4xuUJu6kvTjL6MQ0IWYdwelz8>, (Accessed 29 March 2025).

12. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>, (Accessed 29 March 2025).

13. Krykavska, I.V. (2017), "Peculiarities of the legal status of local authorities", *Bulletin of Zaporizhzhia National University*, vol. 3, pp. 105—111.

14. Lyska, O.G. (2008), "Local self-government as a natural right of the territorial community", *Humanities bulletin of Zaporizhzhie state engineering academy*, vol. 32, pp. 220—227.

15. Lyska, O.G. (2009), "Local community as the subject of local self-government", Ph.D. Thesis, Public Administration, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.

16. Ministry of Justice of Ukraine (2017), "Letter № 31322/Zh-1548/19", available at: <https://just-dnipro.gov.ua/?view=cat&category=520>, (Accessed 29 March 2025).

17. Manziuk, V.V. (2015), "Territorial community as participant of economic relations", The collection of "Uzhhorod National University Herald. Series: Law", vol. 31, no. 2, pp. 46—49.

18. Mishyna, N.V. and Holovko, K.V. (2020), "Trends in the systematization of municipal law of Ukraine", *Legal Journal "Law of Ukraine"*, vol. 10, pp. 97—109.

19. Mozharovska, K.V. (2015), "Municipal Code of Ukraine: For or Against?", *Law and Society*, vol. 2, pp. 33—38.

20. Pohorilko, V.F., Baimuratov, M.O. and Baltsii, Yu.Iu. (2009), *Munitsypalne pravo Ukrainy* [Municipal Law of Ukraine], 3rd ed, Pravova yednist, Kyiv, Ukraine.

21. The official site of The Ukrainian National Bar Association (2021), "Granting the status of a legal entity to territorial communities is inexpedient — UNBA legal opinion", available at: <https://unba.org.ua/news/6985-nadannya-teritorial-nim-gromadam-statusu-yurosobinedocil-ne-pravovij-visnovok-naau.html>, (Accessed 29 March 2025).

22. Administrative Court of Cassation (2020), "Resolution of the Supreme Court. Case No. 362/2592/17", available at: <https://verdictum.ligazakon.net/document/92051593>, (Accessed 29 March 2025).

23. Potapenko, S. (2021), "Legal status of territories of territorial communities in the system of administrative and territorial organization of Ukraine", Legal Journal "Law of Ukraine", vol. 12, pp. 226—241.

24. Potapenko, S. (2019), "Characteristic features of a united territorial community", Journal of Academy of Labour, Social Relations and Tourism, vol. 2, pp. 47—55.

25. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Draft Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding the Decentralization of Power)", available at: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc41?pf3511=67644>, (Accessed 29 March 2025).

26. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>, (Accessed 29 March 2025).

27. The Verkhovna Rada of Ukraine (1990), The Law of Ukraine "On local councils of people's deputies and local and regional self-government", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>, (Accessed 29 March 2025).

28. The official site of Council of Europe Office in Ukraine (2021), "Recommendations on policy formation regarding legal personality at the local level", available at: <https://rm.coe.int/pad-legal-personality-in-ukraine-final-20-december-2021-ukr-fin/1680aef3fa>, (Accessed 29 March 2025).

29. Steshenko, T.V. and Boldyriev, S.V. (2021), "Problematic issues of adoption of the municipal code of Ukraine", State Building and Local Government, Special issue 2021, pp. 387—398.

30. Tarasenko, T. (2023), "Territorial community as a legal entity of public law: general problems of theory and practice", Public administration aspects, vol. 11 (2), pp. 31—39.

31. Trachuk, P.A. and Kachmar, O.B. (2014), "Ukrainian municipal law codification and reformation: some problems of the theory and practice", The collection of "Uzhhorod National University Herald. Series: Law", vol. 27, no. 1, pp. 115—117.

32. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "Civil Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>, (Accessed 29 March 2025).

33. Shevchenko, A.A. (2020), "Municipal and legal status of the territorial community in Ukraine and foreign countries", Abstract of Ph.D. dissertation, Law, National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine.

34. Shumliaieva, I.D. (2010), "Establishment and development of the institution of territorial community in Ukraine: organizational and legal aspect", Ph.D. Thesis, Public Administration, Dnipro Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro, Ukraine.

35. European Commission (2024), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and

the Committee of Regions. 2024 Communication on EU enlargement policy. Ukraine 2024 Report", available at: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf), (Accessed 29 March 2025).

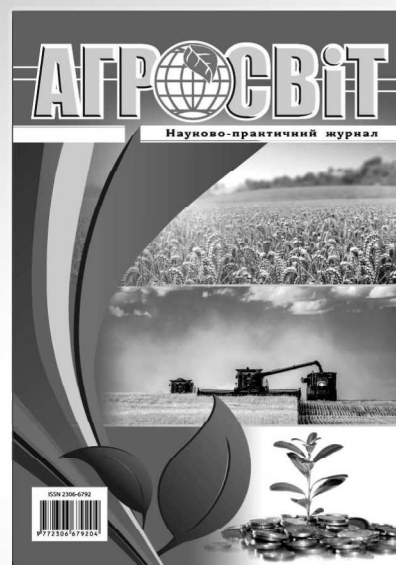
36. European Parliament (2021), "EU Association Agreement with Ukraine. European Parliament resolution of 11 February 2021 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2019/2202(INI))", available at: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050EN.pdf>, (Accessed 29 March 2025).

Стаття надійшла до редакції 31.03.2025 р.

АГРОСВІТ

<https://nauka.com.ua>

Передплатний індекс: 23847



Виходить 24 рази на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292