

ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

В.П. ОЛЕКСЮК, асистент

кафедри цивільного та господарського права

(науковий керівник – д.ю.н, професор О.Ю. Піддубний)

Національний університет біоресурсів і природокористування України

E-mail: 070204@ukr.net

Анотація. У статті досліджується об'єднана територіальна громада (далі – ОТГ) з точки зору можливості виступати як суб'єкт адміністративно-правових відносин. Визначено, що створення та функціонування ОТГ в Україні є елементом складного трансформаційного процесу – децентралізації, процес формування якої охопив більшість країн Європи.

З'ясовано, що процес утворення ОТГ безпосередньо лежить у площині публічної адміністрації, зокрема – адміністративного права України. Адже ОТГ після свого утворення та юридичного закріплення стає повноцінним суб'єктом адміністративно-правових відносин. В той же час, необхідним є дослідження відповідності ОТГ, як суб'єкта адміністративно-правових відносин, вимогам, що є суттєвими для будь-якого суб'єкта публічної адміністрації задля ефективного впровадження в подальшу розбудову ефективного управління на місцях, чим у викликана актуальність даного дослідження. Децентралізація є складним процесом, що виходить за межі структурних реформ, адже здійснює вплив на усі сфери суспільного життя, оскільки наближає процес прийняття рішень до громадськості і тим самим дає змогу впровадженням програмам та послугам краще відповідати місцевим потребам.

Зроблено висновки, що територіальні громади є публічними, колективними суб'єктами адміністративного права України, що дає змогу місцевим жителям відчувати себе цілісним носієм публічної влади, який немає ознак юридичної особи, проте наділений суб'єктивними правами та здатністю впливати на вирішення суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування) різного роду проблем і питань, які виникають у сфері місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці та становлять для них публічний інтерес.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, публічна адміністрація, суб'єкт адміністративного права, децентралізація, адміністративне право, адміністративно-правові відносини, місцеве самоврядування

Актуальність.

Об'єднана територіальна громада є елементом складного трансформаційного процесу – децентралізації, процес формування якої охопив більшість країн Європи. Щодо України, то процес утворення об'єднаної територіальної громади в даний час переживає активний етап свого становлення та утвердження на теренах України.

На сьогоднішній день прийнято розглядати децентралізацію орієнтиром інституційних реформ. Децентралізація є складним процесом, що виходить за межі структурних реформ, адже здійснює вплив на усі сфери суспільного життя, оскільки наближає процес прийняття рішень до громадськості і тим самим дає змогу впровадженням програмам та послугам краще відповідати місцевим потребам. Саме така тенденція спостерігається в більшості європейських країн, де децентралізація тим чи іншим чином реалізується і де якісні покращення здійснення публічної влади ми вже можемо спостерігати. Впровадження децентралізації має велике значення для організації публічної влади в Україні (Світлична, 2014: 33).

Процес утворення об'єднаної територіальної громади безпосередньо лежить у площині публічної адміністрації, зокрема – адміністративного права України. Адже ОТГ після свого утворення та юридичного закріплення стає повноцінним суб'єктом адміністративно-правових відносин. У той же час, необхідним є дослідження відповідності ОТГ, як суб'єкта адміністративно-правових відносин, вимогам, що є суттєвими для будь-якого суб'єкта публічної адміністрації задля ефективного впровадження в подальшу розбудову

ефективного управління на місцях, чим у викликана актуальність даного дослідження.

Метою статті виступає комплексний аналіз об'єднаної територіальної громади на відповідність вимогам, що встановлені для кожного суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Незважаючи на те, що ОТГ є новоствореним суб'єктом публічної адміністрації, передумови його появи і адміністративні правовідносини у сфері місцевого самоврядування були предметом розгляду у працях: В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельника, Л.О. Муркович, О.П. Світличного, Ю.М. Фролова та інших.

Результати.

Розпочинаючи будь-яке дослідження, важливо для початку визначити підвалини його виникнення.

У 2014 р. уряд взяв курс на комплекс заходів, спрямованих на децентралізацію в усіх сферах соціально-економічного життя, розпочавши розроблення концепції реформи місцевого самоврядування, що стало одним із ключових завдань сьогодення.

Одним із перших законодавчих актів, спрямованих на втілення децентралізації, став Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який набув чинності 25 липня 2014 р. Даний акт, що був спрямований на регламентацію процедури спільної діяльності органів місцевого самоврядування в інтересах своїх громад, визначає принципи,

на яких таке співробітництво ґрунтується – законність, добровільність, взаємна вигода, прозорість і відкритість, рівноправність учасників, взаємна відповідальність суб'єктів співробітництва за його результати.

Після цього було розроблено і прийнято низку інших законодавчих актів, спрямованих вже на інші сфери, серед яких одним із найбільш важливих для нашого дослідження є Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи», адже саме ним було визначено ключові фінансові питання, що стосувалися передачі коштів на місцевий рівень.

Безпосередньо процес об'єднання громад був розпочатий з 5 березня 2015 р., коли було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Основними суб'єктами об'єднання цей Закон визначає суміжні територіальні громади в межах однієї області.

Згідно із Законом (ст. 4) добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до ОТГ здійснюється з дотриманням таких умов:

- 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;
- 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;
- 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад («Про затвердження Методики формування...», 2015) та складається з таких етапів:

- 1) ініціювання добровільного об'єднання;
- 2) громадського обговорення пропозиції добровільного об'єднання;
- 3) прийняття радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання та делегування представника для розробки проекту рішення про добровільне об'єднання;
- 4) прийняття радою рішення про схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання;
- 5) подання рішення до обласної державної адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України;
- 6) розпорядження голови обласної державної адміністрації щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України;
- 7) прийняття радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад.

Тобто, відповідно до Закону, процес добровільного об'єднання територіальних громад обов'язково від-

бувається за активної участі місцевих жителів та з їхньої згоди.

Станом на вересень 2020 р., відповідно до статистичних даних в Україні створено 982 ОТГ, найбільшу кількість їх створено у Дніпропетровській області, а найменшу – на Донеччині («Інформація щодо кількості об'єднаних територіальних громад...»).

Територіальні громади, які увійшли до складу ОТГ, соціальні відносини між її членами вже є установленими, вони вдосконалювались на основі їхньої безпосередньої комунікативної взаємодії. Кожна із громад мала свій особливий зміст повсякденного життя, свою культуру, традиції, цінності та історію – свою власну місцеву ідентичність. В новостворених ОТГ цей інтелектуальний елемент часто відсутній, для його формування та розвитку потрібен час та злагоджені дії. Це свідчить про те, що інтелектуально-вольовий зв'язок між членами ОТГ ще слабкий. Лише у дійсно спроможних ОТГ, де якість надання публічних послуг значно покращилась, здійснюються заходи з благоустрою по всій її території та налагоджена комунікальна взаємодія між територіальними громадами є тенденції для формування культури та традицій самої ОТГ.

Таким чином, можливо сказати, що в українському адміністративному просторі, активно утверджується ще один суб'єкт адміністративно-правових відносин.

Варто зазначити, що хоча законодавство містить реальні механізми об'єднання територіальних громад, водночас воно не передбачає нормативного визначення ОТГ. В юридичній літературі це питання також залишається поза увагою, науковці здебільшого аналізують процес фор-

мування ОТГ, дискретні повноваження держави щодо об'єднання громад, досвід децентралізації різних країн. Видається, що юридична конструкція «об'єднана територіальна громада», яка в подальшому стане первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України, застосована у законодавстві без виразного розуміння її специфічних рис (Потапенко, 2019: 48).

Цілком зрозуміло, що ОТГ є одним із видів місцевого самоврядування, саме тому потрібно зазначити, що підвалини діяльності публічної самоврядної влади як беззаперечної ознаки демократичної правової держави знайшли своє відображення як на рівні законодавства Європейського Союзу, так і на рівні національного законодавства України. Сьогодні провідні для європейських країн ідеї щодо організації та функціонування місцевого самоврядування відображені в Європейській хартії місцевого самоврядування, підписаній 15 жовтня 1985 р. в м. Страсбурзі (ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452), яка закріплює основоположну модель, на яку орієнтуються в розвитку місцевого самоврядування країни Європи, включно з Україною. Зокрема, на європейському рівні юридичне закріплення поняття «місцеве самоврядування» знайшло своє відображення в положенні частини першої ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, яке визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (Європейська хартія місцевого самоврядування).

Лише з прийняттям Конституції України (ст. 7) місцеве самоврядування отримало своє закріплення на рівні вищого закону держави, а територіальні громади були визначені, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Їхнє існування визнається та гарантується Конституцією України, вони вважаються утвореними відповідно до закону.

Таким чином, можливо дійти до висновку, що новостворені ОТГ виступають одним із суб'єктів місцевого самоврядування.

Без сумніву, органи місцевого самоврядування є суб'єктами адміністративного права, а якщо бути більш точними – суб'єктами публічної адміністрації, оскільки в межах законодавчо визначеної компетенції здійснюють публічні владні повноваження з метою забезпечення реалізації публічного інтересу. Наприклад, зазначені органи покликані надавати жителям, які складають територіальну громаду, широкий спектр публічних послуг у сферах транспорту, спорту, культури, охорони природних ресурсів тощо, а також здійснювати від їхнього імені та в інтересах інші повноваження у сфері місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України в абзацах другому-четвертому пункту 2 мотивувальної частини свого Рішення від 13 липня 2001 р. №11-рп (справа про адміністративно-територіальний устрій) вказав, що територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці які складають систему адміністративно-територіального устрою України. Систему адміністративно-територіального устрою згідно з частиною першою ст. 133 Конституції України складають Автономна Республіка

Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, міста Київ, Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України («Рішення Конституційного Суду України...», 2001).

Таким чином, визначивши безпосередній зв'язок новостворених ОТГ з публічною адміністрацією та місцевим самоврядування можливим є дослідження ОТГ як суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Суб'єктів адміністративного права можна охарактеризувати як юридичних і фізичних осіб, які мають правосуб'єктність, тобто можуть потенційно бути учасниками адміністративних правовідносин.

Аналогічна думка щодо визначення суб'єктів адміністративного права викладена в академічному курсі адміністративного права України за загальною редакцією професора В.Б. Авер'янова, зміст якої зводиться до того, що суб'єктами адміністративного права є учасники суспільних відносин, що мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами. При цьому суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини, яка є адміністративною правосуб'єктністю (Адміністративне право України, 2007: 254).

Суб'єктами адміністративного права Р.С. Мельник визначає учасників адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами. Для того, щоб бути суб'єктами адміністративного права, приватні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства (апатриди), юридичні особи приватного права тощо) володіють

правосуб'єктністю (адміністративною правоздатністю, адміністративною дієздатністю та адміністративною деліктоздатністю). У суб'єктів публічного адміністрування (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим тощо) правосуб'єктність знаходить своє вираження у нормативно закріпленій за ними компетенції, тобто в сукупності їхніх повноважень, що надаються їхніми нормативно-правовими актами для виконання покладених на них функцій (Мельник, 2018: 255).

Територіальні громади є публічними, колективними суб'єктами адміністративного права України, що дає змогу місцевим жителям відчувати себе цілісним носієм публічної влади, який не має ознак юридичної особи, проте наділений суб'єктивними правами та здатністю впливати на вирішення суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування) різного роду проблем і питань, які виникають у сфері місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці та становлять для них публічний інтерес (Лісниченко, 2019: 25). Цілком справедливо можна погодитися із даним визначенням науковця, адже саме воно відображає в повній мірі зв'язок новостворених ОТГ із місцевим самоврядуванням.

Висновки і перспективи.

Таким чином, можливо дійти до наступних висновків, щодо існування ОТГ в площині адміністративного права:

ОТГ є цілісним носієм публічної влади, який не має ознак юридичної особи, проте наділений суб'єктивними правами та здатністю впливати на

вирішення питань суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування);

ОТГ наділяються не тільки гарантованим державою правом на місцеве самоврядування, але й юридичними обов'язками в цій сфері;

предметом відносин в ОТГ є питання місцевого значення (тобто такі, які пов'язані з життєдіяльністю територіальних громад і природно становлять для них публічний інтерес);

ОТГ наділені здатністю формувати представницькі органи місцевого самоврядування, що вступають в тому числі і в адміністративні правовідносини, при цьому сама ОТГ частину своєї суб'єктності реалізує у вигляді конституційних правовідносин на місцевому самоврядному рівні, створюючи тим самим орган місцевого самоврядування, який стає регулятором та учасником, зокрема адміністративних правовідносин в межах територіальної громади.

Отже, суб'єктом адміністративних правовідносин є територіальна громада, проте особливість її адміністративної правосуб'єктності, на відміну від конституційної правосуб'єктності, яка може реалізуватись безпосередньо, в тому, що адміністративну правосуб'єктність територіальна громада реалізує через створений нею орган місцевого самоврядування, уповноважений на прийняття управлінських рішень розпорядчого характеру.

В Україні відбувся процес формування об'єднаних територіальних громад. Проведений аналіз засвідчує, що питання їхнього створення, функціонування та припинення діяльності недостатньо врегульовані, що створює проблеми у розумінні сутності ОТГ і щоденних практиках створених ними органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Світлична А.Е. Децентралізація як спосіб організації публічної влади в державі. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія. Право. 2014. Вип. 197(1). С. 33–39.
2. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 04.10.2020 р.).
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text> (дата звернення: 04.10.2020 р.).
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 02.05.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-VIII#Text> (дата звернення: 04.10.2020 р.).
5. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова КМУ від 08.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#Text> (дата звернення: 04.10.2020 р.).
6. Інформація щодо кількості об'єднаних територіальних громад, утворених у 2015–2020 роках. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/obyednani-teritorialni-gromadi> (дата звернення: 04.10.2020 р.).
7. Потапенко С. Характерні риси об'єднаної територіальної громади. Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2019. № 2. С. 47–55. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/.../fil.../Visnyk_2_2019-47-55.pdf (дата звернення: 04.10.2020 р.).
8. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний акт в редакції від 16.11.2009 р. № 994_036 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 04.10.2020 р.).
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (дата звернення: 04.10.2020 р.).
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті» від 13.07.2001 р. справа № 1-39/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text> (дата звернення: 04.10.2020 р.).
11. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У 2-х т.: Т. 1. Загальна частина. ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та інші; ТОВ «Видавництво «Юридична думка». Київ, 2007. 592 с.
12. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посібник. Київ. Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
13. Лісниченко А.С. Територіальні громади як суб'єкти адміністративного права України. National law journal: theory and practice. 2019. С. 67–71.

References

1. Svitlychna, A.E. (2014). Detsentralizatsiia yak sposib orhanizatsii publichnoi vlady v derzhavi. Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy. Seriiia. Pravo [Decentralization as a way of organizing public power in the state. Scientific Bulletin of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Series. Law], 197 (1): 33–39 (in Ukrainian).
2. Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad [On cooperation of territorial communities] (2014): Law of Ukraine of June 17, 2014 № 1508-VII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (in Ukrainian).
3. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv shchodo podatkovoi reformy [On Amendments to the Tax Code of Ukraine

- and Certain Legislative Acts Concerning Tax Reform] (2014): Law of Ukraine of December 28, 2014 № 71-VIII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text> (in Ukrainian).
4. Pro dobroviline ob'iednannia terytorialnykh hromad [On voluntary association of territorial communities] (2015): the law of Ukraine of 02.05.2015 № 157-VIII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-VIII#Text> (in Ukrainian).
 5. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad [On approval of the Methodology for the formation of affluent territorial communities]: Resolution of the Cabinet of Ministers of April 8, 2015 № 214. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p#Text> (in Ukrainian).
 6. Informatsiia shchodo kilkosti obiednanykh terytorialnykh hromad, utvorenykh u 2015–2020 rokakh [Information on the number of united territorial communities formed in 2015–2020]. Available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/obiednani-teritorialni-gromadi> (in Ukrainian).
 7. Potapenko, S. (2019). Kharakterni rysy obiednanoi terytorialnoi hromady. Visnyk Akademii pratsi, sotsialnykh vidnosyn i turyzmu [Characteristic features of the united territorial community. Bulletin of the Academy of Labor, Social Relations and Tourism], 2: 47–55 (in Ukrainian).
 8. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European Charter of Local Self-Government: International Act as amended on 16.11.2009 994_036]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (in Ukrainian).
 9. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of June 28, 1996 № 254k / 96-VR] (in Ukrainian).
 10. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam narodnykh deputativ Ukrainy shchodo ofitsiinoho tлумachennia terminiv «raion» ta «raion u misti» vid 13.07.2001 sprava № 1-39/2001 [Judgment of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional petition of the People's Deputies of Ukraine regarding the official interpretation of the terms «district» and «district in the city» of July 13, 2001 Case № 1-39. 2001]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text> (in Ukrainian).
 11. Administratyvne pravo Ukraïny. Akademichnyi kurs [Administrative law of Ukraine. Academic course] (2007). In 2 volumes: Vol. 1. General part. ed. board: V.B., Averyanov (chairman) and others; LLC «Publishing House» Legal Thought. Kyiv, 592 (in Ukrainian).
 12. Melnik, R.S. (2018). Zahalne administratyvne pravo v pytanniakh i vidpovidiakh [General administrative law in questions and answers]. Kyiv, 308 (in Ukrainian).
 13. Lisnichenko, A.S. (2019). Terytorialni hromady yak subiekty administratyvnogo prava Ukrainy [Territorial communities as subjects of administrative law of Ukraine. National law journal: theory and practice], 67–71 (in Ukrainian).

V.P. Oleksiuk (2020). United territorial community as a subject of administrative and legal relations. Law. Human. Environment, 11(3): 143-151. <https://doi.org/10.31548/law2020.03.017>.

Summary. The article examines the united territorial community as a subject of administrative and legal relations.

It is determined that it is a structural unit of a complex transformation process – decentralization, the process of formation of which has covered most European countries.

It was found that the process of formation of UTC lies directly in the plane of public administration, in particular – the administrative law of Ukraine. After all, OTG after its formation and legal consolidation becomes a full-fledged full-fledged subject of administrative and legal relations. At the same time, it is necessary to study the compliance of UTC, as a subject of administrative and legal relations, to the requirements that are essential for any subject of public administration for effective implementation in the further development of effective local governance. research.

Decentralization is a complex process that goes beyond structural reforms, as it has an impact on all spheres of public life, as it brings the decision-making process closer to the public and thus enables implemented programs and services to better meet local needs.

It is concluded that territorial communities are public, collective subjects of administrative law of Ukraine, which allows local residents to feel like an integral bearer of public power, which has no features of a legal entity, but is endowed with subjective rights and the ability to influence decisions public administration (local self-government bodies) of various problems and issues that arise in the field of local self-government of the relevant administrative-territorial unit and are of public interest to them.

Keywords: *United territorial community, public administration, subject of administrative law, decentralization, administrative law, administrative-legal relations, local self-government*
