

УДК 352.1(477)

DOI 10.37749/2308-9636-2020-8(212)-4

Д. І. Голосніченко,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри господарського та адміністративного права
факультету соціології та права Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

О. Д. Рибак,

студент НМК ІПО, ФСП
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних підходів щодо поняття «територіальна громада», а також визначенню та обґрунтуванню правового статусу територіальних громад в Україні як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. На підставі проведеного дослідження запропоновано шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства у частині функціонування територіальних громад.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, правовий статус, адміністративно-територіальна реформа.*

Постановка проблеми. Необхідним атрибутом сучасної демократичної держави є місцеве самоврядування, яке дозволяє вирішувати питання місцевого значення, забезпечуючи при цьому максимальне врахування інтересів територіальних громад, а також держави в цілому. Розвиток місцевого самоврядування як ефективної та максимально наближеної до людей місцевої влади є одним із визначальних пріоритетів здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Ключова роль у забезпеченні ефективності територіального управління належить системі місцевого самоврядування, ядром якої є територіальна громада. На рівні територіальних громад формуються основи громадянського суспільства, закладається підґрунтя соціального, економічного та культурного розвитку країни.

Конституцією України територіальна громада визначена як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Проте на практиці участь територіальної громади у суспільно-політичному житті зводиться

лише до реалізації виборчих прав її жителів. Відповідно, конституційне право територіальної громади в Україні сьогодні значно обмежене вирішувати питання місцевого значення і не врегульоване як на законодавчому, так і на нормативно-правовому рівні. Слід також відзначити, що територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування так і не отримала належного юридичного статусу в Україні.

Метою дослідження є систематизація існуючих теоретичних підходів щодо поняття «територіальна громада» та визначення правового статусу територіальних громад в Україні як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі дослідженню питань місцевого самоврядування та правового статусу територіальних громад присвячені праці вітчизняних учених, серед яких варто виділити М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, І. П. Бутка, М. П. Воронова, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, А. А. Коваленка, М. І. Кор-

нієнка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбиду, Ю. О. Куца, В. В. Мамонову, М. П. Орзіха, О. М. Пастернак, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, Ю. М. Тодику, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала та інших дослідників. Однак визначення статусних характеристик територіальних громад в Україні, а також особливостей їх місця в системі державно-владних та суспільних відносин потребує подальшого обґрунтування і залишається актуальною науковою проблемою.

Важливе значення для розуміння сутності територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, що бере безпосередню або опосередковану участь у вирішенні питань місцевого значення, а також її правового статусу є тлумачення поняття «територіальна громада».

Вчені-дослідники не дійшли одностайності у вирішенні даного питання.

О. Скакун розглядає територіальну громаду як сукупність громадян — носіїв права, об'єднаних за територіальною ознакою, а також має відповідні юридичні можливості для реалізації цього права [1].

За І. Бутко територіальна громада — це люди, які мешкають у певних територіальних межах та об'єднані спільними інтересами [2].

О. Батанов трактує поняття територіальної громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб — жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), які постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки, а також пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру [3].

На думку М. Орзіха, територіальна громада — це первинний суб'єкт місце-

вого самоврядування, що має власні інтереси, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори [4].

О. Кондрашов вважає, що територіальна громада — це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус [5].

М. Баймуратов та В. Григор'єв визначають територіальну громаду як «сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [6, с. 115].

В. М. Бесчастний у монографії «Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи» виокремлює територіальну громаду як «спільність жителів, об'єднаних шляхом природного розселення і постійним проживанням у межах одного або кількох населених пунктів з єдиним адміністративним центром, за якою Конституцією та законами України визнане право вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України» [7, с. 37].

За визначенням Ю. Сурміна, громадою є автономна соціальна надструктура, що об'єднана перманентною спільною діяльністю. Під місцевим співтовариством він розуміє певну незалежну частину товариства, характерною рисою якої є її локальна цілісність. Іншими словами, це жителі певної місцевості. Незалежність даної частини товариства — питання відносне. Соціально-територіальною спільнотою Ю. Сурмін називає територіально-об'єднану сукупність людей, що формується на основі соціально-територіальних розбіжностей у специфічне соціальне утворення. Дана спільнота виступає носієм локально виявлених зв'язків і відносин, які панують у даному співтоваристві [8, с. 45—46].

Спільним для розглянутих тлумачень є те, що територіальна громада — це сукупність людей, які мешкають у певних

територіальних межах та об'єднані спільними колективними інтересами.

У статті 140 Конституції України територіальна громада розглядається як жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [9].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» трактує поняття «територіальна громада» як жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або як добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [10].

Таким чином, визначивши спільні ознаки, запропоновані дослідниками та законодавцями, територіальну громаду слід розглядати як сукупність осіб, що разом мешкають у межах певної території, мають між собою певні відносини та спільні інтереси, а також права і повноваження для вирішення спільних для цієї сукупності осіб проблем.

Європейська хартія місцевого самоврядування тлумачить територіальну громаду не як жителів, а як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ, діючи в межах закону та в інтересах місцевого населення [11].

Територіальні громади як первинні суб'єкти влади та управління на місцевому рівні мають певні ознаки.

До основних ознак територіальної громади О. І. Сушинський відносить:

а) сукупність людей, об'єднаних постійним проживанням у межах визначеної території чи адміністративно-територіальної одиниці;

б) адміністративно-територіальну одиницю (село, селище, місто);

в) наявність внутрішніх зв'язків членів територіальної громади;

г) наявність колективної свідомості та спільних колективних інтересів;

г) наявність органів, уповноважених вирішувати питання місцевого значення [12].

О. Мороз пропонує такий перелік основних ознак територіальної громади:

— спільна територія існування (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном);

— спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;

— соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів;

— психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;

— спільна комунальна власність;

— сплачування комунальних податків [5].

М. Баймуратов наводить такі ознаки територіальної громади, які, на нашу думку, найбільш цілісно й узгоджено відображають усі особливості функціонування територіальної громади [13]:

1. Територіальна — спільне проживання членів територіальної громади на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста) (ч. 1 ст. 140 Конституції України [9], ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [10].

2. Інтегративна — територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що постійно мешкають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, іноземцями чи особами без громадянства (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування») [10].

3. Інтелектуальна — в основі конститування територіальної громади лежать спільні інтереси її членів, обумовлені необхідністю вирішення питань місцевого значення (ч. 1 ст. 140 Конституції України) [9].

4. Майнова — територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності, їй належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності відповідних територіальних громад) (ч. 1 ст. 142 Конституції [9], статті 16, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [10].

5. Фіскальна — члени територіальних громад є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України) [9].

Пропонуємо ознаки територіальної громади, визначені М. Баймуратовим, взяти за основу, лише доповнивши їх перелік ознакою самоврядна — що означає закріплене в Конституції [9] та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування.

Стаття 143 Конституції України [9] визначає основні повноваження територіальних громад, зокрема:

- управління комунальним майном;
- затвердження програм соціально-економічного розвитку і контроль за ними;
- затвердження місцевих бюджетів і контроль за їх виконанням;
- визначення в межах законодавства місцевих податків і зборів;
- проведення місцевих референдумів;
- утворення, реорганізація та ліквідація підприємств, організацій та установ, які перебувають у комунальній власності, та контроль за їх діяльністю.

На основі повноважень можна виокремити ключові функції, реалізацію яких має забезпечувати громада [14]:

- планування та програмування розвитку адміністративно-територіальної одиниці;
- бюджетно-фінансова;
- матеріально-технічна;
- функція соціального контролю;
- нормотворча;
- інформаційна;
- соціокультурна.

Норми Конституції України щодо місцевого самоврядування конкретизовано в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». Наразі саме він є єдиним законом України, в якому йдеться як про статuti територіальних громад, так і про основи муніципальної нормотворчості загалом, так і щодо цих документів. Прийняті Закон України від 17 червня 2014 р. «Про співробітництво територіальних громад» [15] та Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [16] не містять положень щодо статutів територіальних громад.

Слід відзначити, що територіальні громади в Україні як дієві суб'єкти самоврядування ще не сформовані, що характеризує неготовність їх членів до повної та постійної участі в розвитку території та спільноти і неготовність держави до таких кроків. Організаційно-правовий статус територіальних громад характеризується недосконалістю та потребує уточнення та доопрацювання.

У Конституції України закріплено існування таких самостійних учасників правовідносин як територіальні громади сіл, селищ та міст [9]. Проте чинне законодавство України і, зокрема, Цивільний кодекс України не містять достатніх і необхідних положень, які б врегулювали належним чином питання участі територіальних громад у правовідносинах.

В Україні територіальні громади не зареєстровані як суб'єкти правовідносин, не володіють відповідними документами, які засвідчують їх правосуб'єктність (зокрема, свідоцтвами про реєстрацію, ідентифікаційними кодами територіальних громад). В цих умовах територіальна громада не є стороною договорів, суб'єктом управління, зафіксованим власником комунального майна тощо [17]. Тобто, не маючи чіткого організаційно-правового статусу юридичної особи, територіальні громади лише опосередковано — через представницькі органи — можуть виступати суб'єктом передбачених законом прав і обов'язків — володіти правосуб'єктністю.

Не володіючи правосуб'єктністю, територіальні громади не можуть стати повноцінними суб'єктами ринкових, соціальних, економічних, адміністративних, політичних відносин.

Питання правосуб'єктності територіальних громад не досліджені повною мірою в науковій літературі і, відповідно, не закріплені у правовому полі місцевого самоврядування.

Аспекти правосуб'єктності територіальних громад розкриті лише в окремих працях, зокрема, у коментарі до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відзначено, що територіальна громада наділена конкретною

правосуб'єктністю: правом формування відповідних органів; правом проведення місцевих референдумів; правом комунальної власності тощо [10].

Як елемент правосуб'єктності територіальної громади О. М. Пастерак відзначає право територіальної громади на управління об'єктами комунальної власності, однак і в даному випадку йдеться не тільки про безпосереднє, але й про опосередковане (через органи місцевого самоврядування) управління [18].

О. В. Батанов вказує на необхідність визнання такого явища як економічна (цивільна та фінансова) правосуб'єктність територіальної громади, «яка забезпечує реальну гарантію становлення територіальних громад та розвитку місцевого самоврядування в Україні» [19].

Незважаючи на те, що згідно з Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» територіальна громада в Україні є базовим і найповноважнішим суб'єктом владних повноважень, не будучи ідентифікованою як суб'єкт правовідносин, вона не може стати повноцінним суб'єктом економічних відносин [10].

Слід також враховувати, що міжнародним та вітчизняним законодавством не передбачено можливості набуття статусу власника через іншу особу. Відповідно, власник може делегувати іншій особі лише право користуватися, розпоряджатися об'єктом власності, але стати власником через іншу особу неможливо.

Відповідно до статті 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [9].

Тому згідно з чинним законодавством власником комунального майна повинна бути лише територіальна громада — юридична особа, а місцева рада повинна мати лише статус органу управління (без створення юридичної особи).

Слід також відзначити, що ст. 169 Цивільного Кодексу України [20] наділяє територіальні громади рівними правами щодо всіх учасників цивільних відносин. Проте у ст. 172 передбачено, що цивільні права й обов'язки територіальні громади набувають та здійснюють не безпосередньо, а лише через органи місцевого самоврядування, що суперечить ст. 169 даного кодексу.

На основі аналізу варіантів участі територіальної громади у цивільних правовідносинах можна погодитися з думкою дослідників цивілістичного профілю та спеціалістів у галузі публічного права, які пропонують визнати територіальну громаду юридичною особою публічного права, яка лише у цій якості має можливість брати участь у цивільних правовідносинах [21—22].

У розвинених країнах місцеві ради чи виконавчі комітети не є юридичними особами, а лише органами самоврядування, які не набувають статусу юридичної особи (аналогічно, як у публічному акціонерному товаристві: правління — найвищий адміністративний апарат для управління діяльністю створеної юридичної особи в інтересах її засновників) [23; 24—27]. При цьому територіальні громади мають статус юридичних осіб і володіють усією повнотою повноважень і прав базових суб'єктів місцевого самоврядування. Таким чином, європейська практика передбачає, що власниками комунального майна є саме громади [27].

Якщо використовувати досвід Польщі у проведенні адміністративно-територіальної реформи, то вітчизняні реформатори упускають той важливий момент, що польська гміна (аналогічно територіальній громаді в Україні) є юридичною особою публічного права.

У конституції Австрії (ст. 116) під територіальною громадою розуміють територіальну корпорацію з правом на самоврядування [23], Болгарії (ст. 136) — юридичну особу, яка виступає основною адміністративно-територіальною одиницею місцевого самоврядування [26]; Чехії (ст. 101) — публічно-правову корпорацію, наділену правом власності на

майно та ведення господарської діяльності на підставі власного бюджету [28].

В Україні територіальні громади не мають статусу юридичних осіб публічного права. Про відсутність підстав державної реєстрації територіальної громади як юридичної особи публічного права вказано в листі Міністерства юстиції України № 31322/Ж-1548/19 від 15.08.17 р. Аргументацією є те, що такий правовий статус територіальної громади не закріплений на законодавчому рівні.

Незважаючи на неврегульовані у правовому полі особливості статусу територіальних громад, в Україні є випадки спроби реєстрації територіальної громади як юридичної особи публічного права. Зокрема, 10 квітня 2016 р. у будинку культури села Флорино Бершадського району Вінницької області відбулися загальні збори жителів села. Із зареєстрованих 3628 виборців присутніми були 1883, що становить 50%+1 голос і вказує на їх легітимність. Рішенням загальних зборів було утворено юридичну особу публічного права — територіальну громаду села Флорино.

Проте така ініціатива не сподобалася депутатам місцевих рад, які ініціювали звернення до Президента України, голови СБУ та Генерального прокурора України щодо створення юридичної особи публічного права — територіальної громади села Флорино, яку вони вважають фейковою.

27 березня 2016 р. на загальних зборах жителів селища міського типу Дослідницьке Васильківського району Київської області було прийнято рішення про утворення Дослідницької селищної територіальної громади та затверджено Статут. 30 березня 2017 р. Головним територіальним управлінням юстиції у Київській області зареєстровано зазначений Статут територіальної громади та видано свідоцтво № 5. Головою Дослідницької селищної ради Пивовар Н. І. 19 квітня 2017 р. до Васильківської райдержадміністрації подано пакет документів для реєстрації Дослідницької селищної територіальної громади як юридичної особи.

Проте начальником відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців при Васильківській РДА Степанець І. В. листом від 13 травня 2017 р. за № 60/14-06 повідомлено заявника про відсутність правових підстав для державної реєстрації. Відмову мотивовано тим, що ст. 140 Конституції України не передбачено реєстрації таких громадських утворень чи інших формалізованих дій з їх легалізації. Крім того, у листі відзначено, що чинним законодавством не встановлено для реєстрації такої організаційно-правової форми як юридична особа публічного права.

Пивовар Н. І. в інтересах Дослідницької селищної територіальної громади звернулася з адміністративним позовом до Київського окружного адміністративного суду. Її позов був задоволений частково. Рішення відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців про відмову в проведенні державної реєстрації Дослідницької селищної територіальної громади як юридичної особи, оформлене листом № 60/14-06 від 13.05.2017 р., визнано протиправним.

Справа № 362/2592/17, яка була відкрита Київським окружним адміністративним судом, пройшла апеляційне і касаційне провадження. Крапку в даній справі поставив Верховний Суд України як апеляційна інстанція вказавши, що територіальна громада не може набути правового статусу юридичної особи публічного права, а відтак, державним реєстратором прийнято законне рішення № 60/14-06 від 13.05.2017 про відмову в державній реєстрації Дослідницької селищної територіальної громади як юридичної особи.

Верховний Суд України вказав на те, що нормативно-правова база визнання в Україні територіальної громади як юридичної особи публічного права відсутня. У рішенні Верховного Суду України відзначено також, що порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публіч-

ного права встановлюються Конституцією України та законом (абз. 2 ч. 3 ст. 81 Цивільного Кодексу України [20]). Отже, відповідно до чинного законодавства сільська чи селищна рада як орган місцевого самоврядування своїм розпорядчим актом може створити юридичну особу публічного права, зокрема й територіальну громаду. Крім того, за ст. 169 Цивільного Кодексу України [20] територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України і законом.

Таким чином, відсутність чіткого визначення правового статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права становить правову проблему і є дискусійною.

майна, володіють усіма владними повноваженнями, що суперечить європейській моделі місцевого самоврядування. Про це неодноразово наголошували європейські експерти з реформи місцевого самоврядування в Україні, відзначаючи, що в усіх країнах ЄС юридичною особою є територіальна громада, тоді як рада, виконавчий комітет, мер — є лише органами територіальної громади без статусу самостійної юридичної особи [17].

У 2014 р. в Україні розпочався процес децентралізації. Цей процес дозволив формувати значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні — об'єднані територіальні громади. Такі громади утворюються шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, які є суміжними [16]. На кінець 2019 р. в Україні створено 1002 об'єднані територіальні громади (Рис. 1).

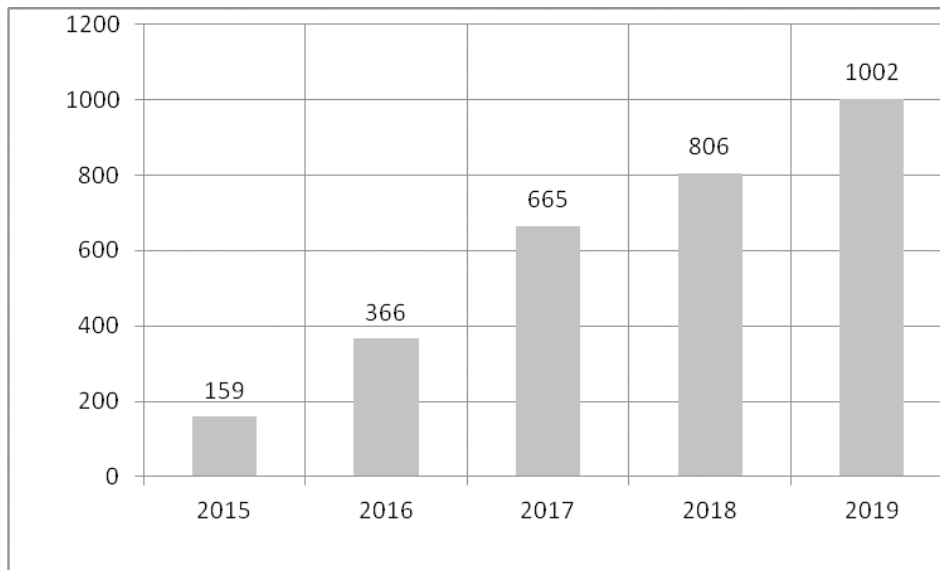


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад в Україні.

В Україні статус юридичної особи мають органи місцевого самоврядування, які є представницькими органами. Відповідно, місцеві ради наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно й несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування є фактичними власниками комунального

Процес децентралізації є частиною адміністративно-територіальної реформи в Україні, мета якої полягає у визначенні раціональної просторової основи для організації публічної влади, забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективного використання ресурсного потенціалу, сталого розвитку

територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики [29]. На нашу думку, одним із чинників реалізації даної мети є чітка нормативно-правова база, ключовий фактор у якій — це надання статусу юридичних осіб публічного права територіальним громадам і новим утворенням — об'єднаним територіальним громадам.

Висновок. Таким чином, вважаємо, що на сьогодні назріла необхідність прийняття Закону України «Про територіальні громади», у якому слід передбачити законодавче врегулювання питання щодо правосуб'єктності територіальної громади як юридичної особи публічного права, її правових, організаційних та інших гарантій, що визначальною мірою впливають на дієздатність такої громади, її реальну спроможність самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення та захищати свої права і законні інтереси. Відповідно до закону потрібно забезпечити оформлення власником комунального майна тери-

торіальні громади. Відповідно, потрібно внести зміни до ст. 13 Конституції України щодо здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування права власника на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони від імені Українського народу стосовно позбавлення цього статусу органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Органи місцевого самоврядування потрібно позбавити статусу юридичної особи публічного права, а виконувати виключно представницькі, розпорядчі та управлінські функції.

За цих умов територіальні громади та нові утворення — об'єднані територіальні громади — зможуть стати реальними власниками комунальних ресурсів, визначити ресурсний базис свого розвитку, забезпечити його капіталізацію, що дозволить гармонізувати систему публічного управління на місцях та забезпечити успішний розвиток держави в цілому.

Список використаної літератури

1. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. С. Воротіна, Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2010. 288 с.
2. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні. Місцеве та регіональне самоврядування України. 1992. № 3. С. 6—10.
3. Батанов О. Територіальна громада — первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / Вісник центральної виборчої комісії. 2008. № 2(12). С. 46—52.
4. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування України. Київ, 1995. Вип. 1—2 (10—11). С. 67.
5. Мороз О. Територіальна громада: сутність становлення та сучасні українські реалії. Демократ. врядування. 2008. Вип. 2. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf.
6. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / Одеса: Юридична література, 2003. С. 115.
7. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / за ред. В. М. Бесчастного. Донецьк: Донецький юрид. ін-т Донецького національного ун-ту, 2005. С. 37.
8. Сурмін Ю. Місцеве самоврядування та громадянське суспільство: моніторинг суспільної думки / Ю. Сурмін // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Дніпропетровськ, 2000. Вип. 2(2). С. 11—23.
9. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24.
11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. ст. 249.

12. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів. Львів: АФІША, 2003. С. 48—49.
13. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми // Муніципальний рух: новий етап розвитку: матер. VII Всеукр. муніцип. слухань «Муніципальний рух в Україні — 10 років розвитку» (6—8 верес. 2001 р., Бердянськ). Київ: Логос, 2002. С. 368—371.
14. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти // Державне управління та місцеве самоврядування. 2010. Вип. 2. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf.
15. Про співробітництво територіальних громад: Закон України № 1508 від 17 червня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157 від 5 лютого 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
17. Національний інститут стратегічних досліджень. Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України. Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/paryami-zabezpechennya-bezpeki-rozvitku-teritorialnikh-gromad-u>.
18. Пастернак Е. К вопросу о правосубъектности территориальной громады // Підприємство, господарство і право. 2003. № 3. С. 85—93.
19. Батанов О. В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
20. Цивільний Кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 40—44, ст. 356). URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
21. Кравченко В. До питання конституційно-правового статусу територіальної громади // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ, 2003. С. 165—178.
22. Первомайський О. О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах / Серія «Юридичний радник». Харків: Страйд, 2005. 184 с.
23. Federalna ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1.10.1920 r. URL: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf.
24. Konstytucja Finlandii z 11 czerwca 1999 r. URL: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/finlandia.html>.
25. Konstytucja Krolestwa Danii z 5 czerwca 1953 r. URL: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Dania_pol_010811.pdf.
26. Konstytucja Republiki Bulgarii. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2012. 76 p. URL: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/bulgaria2013.pdf>
27. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/const/poland/poland-r.htm.
28. Ustava Ceske republiky ze dne 16. prosince 1992 URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>.
29. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

References

1. State management of regional development of Ukraine: monograph / by general. ed. V. E. Vorotina, Ya. A. Zhalila. Kyiv: NISD, 2010. 288 p.
2. Butko I. Some problems of formation and development of territorial self-government in Ukraine. Local and regional self-government of Ukraine. 1992. № 3. P. 6—10.
3. Batanov O. Territorial community — the primary subject of municipal power in Ukraine: concepts and features / Bulletin of the Central Election Commission. 2008. № 2 (12). Pp. 46—52.
4. Orzikh M. P. The concept of the legal status of self-governing territories and local governments. Local and regional self-government of Ukraine. Kyiv, 1995. Issue. 1—2 (10—11). P. 67.
5. Moroz O. Territorial community: the essence of formation and modern Ukrainian realities. Democrat. governance. 2008. Vip. 2. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf.

6. Baimuratov M. A. *Municipal power: current issues of formation and development in Ukraine* / Odessa: Legal Literature, 2003. P. 115.
7. *Local self-government in Ukraine: problems and prospects* / ed. V. M. Beschastny. Donetsk: Donetsk jurid. Institute of Donetsk National University, 2005. P. 37.
8. Surmin Yu. *Local self-government and civil society: monitoring of public opinion* / Yu. Surmin // *Actual problems of public administration: collection. Science. Dnipropetrovsk Ave., 2000. Issue. 2 (2).* P. 11—23.
9. *The Constitution of Ukraine of June 28, 1996* // Vidom. Verkhov. Council of Ukraine. 1996. № 30. Art. 141.
10. *On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine № 280/97-BP of 21.05.1997* // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1997. № 24.
11. *European Charter of Local Self-Government of 15.10.1985, ratified by the Law of Ukraine of 15.07.1997* // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1997. № 38. art. 249.
12. Sushinsky OI *Local self-government in Ukraine: conceptual principles of status and activities of executive bodies.* Lviv: POSTER, 2003. P. 48—49.
13. Baimuratov M. *Legal status of the territorial community in Ukraine: theoretical and practical problems* // *Municipal movement: a new stage of development: Materials VII All-Ukrainian. municipality. hearings «Municipal Movement in Ukraine — 10 years of development» (September 6—8, 2001, Berdyansk).* Kyiv: Logos, 2002. P. 368—371.
14. Murkovych L. *Territorial community as a subject of local self-government in Ukraine: theoretical aspects* // *Public administration and local self-government.* 2010. Vip. 2. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf.
15. *On cooperation of territorial communities: Law of Ukraine № 1508 of June 17, 2015.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
16. *On Voluntary Association of Territorial Communities: Law of Ukraine № 157 of February 5, 2015* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
17. *National Institute for Strategic Studies. Directions for ensuring the security of development of territorial communities in the process of reforming the administrative-territorial structure of Ukraine. Analytical note.* URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/napryami-zabezpechennya-bezpeki-rozvitku-teritorialnikh-gromad-u>.
18. Pasternak E. *On the question of the legal personality of the territorial community* // *Entrepreneurship, Economy and Law.* 2003. № 3. P. 85—93.
19. Batanov O. V. *Territorial community — the basis of local government in Ukraine: a monograph.* Kyiv: Institute of State and Law. V. M. Koretsky NAS of Ukraine, 2001. 260 p.
20. *Civil Code of Ukraine. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), 2003, № 40—44, Art. 356).* URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
21. Kravchenko V. *On the issue of constitutional and legal status of the territorial community* // *European Charter of Local Self-Government and the development of local and regional democracy in Ukraine: scientific-practical. way. / for ed. M. O. Pukhtinsky, V. V. Tolkovanov.* Kyiv, 2003. P. 165—178.
22. *Pervomaisky OO Participation of the territorial community in civil relations* / Series «Legal Adviser». Kharkiv: Stride, 2005. 184 p.
23. *Federalna ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1.10.1920 r.* URL: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf.
24. *Constitution of Finland of 11 June 1999.* URL: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/finlandia.html>.
25. *Constitution of the Kingdom of Denmark of June 5, 1953.* URL: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Dania_pol_010811.pdf.
26. *Constitution of the Republic of Bulgaria.* Warsaw: Wydawnictwo Sejmowe, 2012. 76 pp. URL: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/bulgaria2013.pdf>
27. *Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997* URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/const/poland/poland-r.htm.
28. *Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992* URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>.
29. *On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 333-r of 01.04.2014* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

Голосниченко Д. И., Рыбак О. Д. Организационно-правовой статус территориальных общин в Украине.

Статья посвящена исследованию теоретических подходов к понятию «территориальная община», а также определению и обоснованию правового статуса территориальных общин в Украине как первичного субъекта местного самоуправления. На основании проведенного исследования предложены пути совершенствования отечественного законодательства в части функционирования территориальных общин.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, правовой статус, административно-территориальная реформа.

Golosnichenko D. I., Rybak O. D. Organizational and legal status of territorial communities in Ukraine.

A local community has been defined by the Constitution of Ukraine as a primary subject of a local government. But in practice the participation of a local community in socio-political life is comed down to the realization of the right to vote of its sitizens. According to this in Ukraine the Constitutional right of a local community to decide quastions of a local significance now is limited and isn't settled on legislative level and on regulatory level.

Should be noted a local community as a primary subject of a local government hasn't recived a proper legal status in Ukraine.

The purpose of the article is the systematization of existing theoretical ways to the defining of a local community as a primary subject of a local government and the determining its legal status in Ukraine.

On the basis of the conducted research it is detected that a local community must be considered as a set of persons which live within a certain area, have a certain relationship with each other and a common interests, rights and powers to solve common problems.

We've found out that an organizational and legal status of local communities is characterized by imperfection and need specifications and refinements.

Because of no having a clear organizational and legal status of a legal entity local communities can be the subject of legal rights and powers only indirectly, from representative bodies.

The adoption of the law of Ukraine «About local communities» will allow on legislative level to settle the quastion of legal subjection of a local community as a legal entity of public law, its legal, organizational and other guarantees, which to a large extent affect on the capacity of such local community, its real ability to decide quastions of a local significance and protect own rights and legal interests self-sufficient in full.

A Clear definition of a legal status of a local community allows to harmonize the system of public administration in districts and to provide a successful development of the state as a whole.

Key words: local self-government, territorial community, legal status, administrative-territorial reform.