

УДК 352/354-1

В. О. Лозінський
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДАМИ В УКРАЇНІ**

Актуальність дослідження. Забезпечення належної організації об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) є основоположною умовою функціонування демократичних країн. Реформа децентралізації на пряму включає як трансформацію вищих та центральних, так і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Сьогодні ОТГ об'єднують тисячі людей з метою ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1].

У царині розбудови демократичної держави не припиняються спроби досягти оптимального поєднання державних та місцевих інтересів через створення ефективного механізму об'єднаної територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України.

З часу проголошення незалежності України, у нашій державі проведена значна робота щодо вдосконалення системи органів місцевого самоврядування та добровільного об'єднання територіальних громад. Про це свідчить значна кількість законів та інших нормативно-правових актів щодо вдосконалення їх структури та діяльності. А це означає, що потребує актуалізації адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громадами в Україні.

Теоретична основа дослідження. Питання публічного адміністрування в місцевому самоврядуванні досить повно розглянуто в наукових працях таких вітчизняних вчених, як В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Ю. Битяка, Т. Безверхнюк, А. Васиної, В. Галунька, Ю. Кальниша, В. Коваленка, Ю. Ковбасюка, В. Копейчикова, В. Князева, В. Лугового, В. Мартиненка, А. Мельника, М. Міненка, П. Надолішного, Н. Нижника, О. Оболенського, О. Правоторової, П. Пилипенка, Є. Сердюка, Ю. Шарова та ін., які досліджуючи місцеве самоврядування, одночасно розглядали проблеми адміністративно-правового статусу. Тому складність проблеми визначення адміністративно-правовий статусу об'єднаної

територіальної громадами в Україні мотивують до подальших його досліджень.

Виклад основного матеріалу. Статтею 7 Конституції України наша держава визнала принцип згідно якого «в Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування» [2], як одна із основ демократичного ладу.

Основний напрям реформи децентралізації передбачає формування локальних «центрів відповідальності» для впорядкування суспільного життя та забезпечення територіального економічного розвитку. При цьому в регіонах має відбутися розмежування повноважень державного управління та місцевого самоврядування, що має бути забезпечено відповідним зміцненням самоврядування щодо самостійності у прийнятті рішень та їхньої реалізації, у першу чергу на базовому рівні – рівні об'єднаних територіальних громад [3].

Об'єднані територіальні громади характеризують як первинні адміністративно-територіальні одиниці та базові ланки адміністративно-територіального устрою України. Визначаючи правовий статус об'єднаних територіальних громад, насамперед слід з'ясувати саме поняття «правовий статус».

Так, у теоретичному аспекті правовий статус – (лат. *statys*- становище) — сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб [4].

Б. М. Лазарев вважав, що правовий статус передбачає відповіді на такі питання: органом якого рівня є даний орган (центральний, місцевий або між територіальний); до якого виду органів належить за змістом своєї діяльності (орган влади, орган управління, орган правосуддя тощо); яке офіційне найменування даного органу; хто його утворює, формує особовий склад; кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний і перед ким; хто може скасовувати, призупиняти, змінювати і опротестовувати його акти; яка компетенція органу; хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може скасовувати, призупиняти, змінювати і опротестовувати тощо; яку юридичну силу мають акти даного органу; які джерела фінансування; чи має орган права юридичної особи [5, с.124].

В юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученка термін «правовий статус» визначений як сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. Правовий статус юридич-

них осіб визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві. Йдеться про державні органи, підприємства, установи та організації. У концентрованому вигляді їх правовий статус відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про ці органи, підприємства, установи та організації. Від повноти юридичної фіксації повноважень даних юридичних осіб залежить ефективність їхньої діяльності [4]. Вважаємо, що таке визначення можна застосовувати до правового статусу об'єднаних територіальних громад.

О.Ф. Скакун правовий статус особи визначає, як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто к такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві. До структури правового статусу відносять правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність [6, с. 378].

Ю. А. Тихомиров до елементів правового статусу державних органів відносить: мету; порядок утворення і функціонування державних органів; основні завдання; форми відносин з іншими ланками державного апарату [7, с. 119].

У структурному аспекті до правового статусу входять наступні елементи:

- правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність і деліктоздатність суб'єкта);
- права та обов'язки визначені на законодавчому рівні;
- гарантії встановлених прав;
- відповідальність суб'єкта за невиконання обов'язків.

Правового статусу досліджується в галузевих юридичних науках, а тому виділяють конституційно-правовий статус, цивільно-правовий статус, адміністративно-правовий статус і т. д. Частина з суспільних відносин мають управлінський характер, тому традиційно адміністративне право регулює такий тип відносин.

Сьогодні державне регулювання різних сфер економіки, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва потребує адміністративно-правового забезпечення. Проте поряд з цим, як зазначають українські вчені-правники, існує низка правових відносин, які виникають у зв'язку із діяльністю органів виконавчої влади щодо: розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних і юридичних) осіб; надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій; прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різних публічних господарських справ (напри-

клад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо); захисту порушених прав і свобод громадян (адміністративний розгляд скарг і судочинство в адміністративних судах); застосування до осіб заходів адміністративного примусу [8, с. 95].

Таким чином, адміністративне право регулює управлінські відносини, а також ті, в яких реалізуються й забезпечуються права і свободи громадян органами виконавчої влади й іншими суб'єктами, що здійснюють делеговані функції державного управління, зокрема, об'єднаними територіальними громадами.

У науковій літературі адміністративно-правовий статус юридичної особи характеризується найчастіше сукупністю передбачених законами, підзаконними нормативно-правовими актами та установчими документами прав і обов'язків юридичної особи у сфері державного управління, а також адміністративною відповідальністю юридичної особи [9, с. 40]. Особливість того чи іншого визначення адміністративно-правового статусу залежить насамперед від того, які елементи обирає автор для його характеристики. Саме з приводу елементного складу правового статусу у цілому й адміністративно-правового статусу зокрема відсутнє порозуміння. Так, І. Л. Бачило елементами правового статусу державних органів називає правомочність і відповідальність [10, с. 56].

Більш обґрунтованим й таким, що знайшов порівняно більшу підтримку серед науковців, вважаємо підхід до розуміння адміністративно-правового статусу юридичних осіб, обраний Д. М. Бахрахом, який зазначає, що адміністративно-правовий статус державного органу складається з трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми про цілі (мету), завдання та функції діяльності; 2) організаційно-структурного, який утворюють правові приписи, що регламентують порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [11, с. 85].

На думку О.І. Григораш, під адміністративно-правовим статусом розуміється комплекс конкретно визначених установлених законом й іншими нормативно-правовими актами сукупність суб'єктивних прав і обов'язків особи, що гарантують її участь в управлінні державними справами й задоволення публічних та особистих інтересів через діяльність державної влади й органів місцевого самоврядування [12, с. 67-68].

Цікавим з точки зору аналізу є визначення адміністративно-правовий статус громадських об'єднань. Так, О. Остапенко звертає увагу на те, що регулюючий вплив держави поширюється тільки на ті повноваження громадських форму-

вань, які реалізуються безпосередньо у взаємовідносинах з державними органами. Сутність такого регулювання зводиться до того, щоб, по-перше, через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських об'єднань у сфері державного управління, по-друге, створити реальні гарантії їх реалізації [13, с. 206].

В. Авер'янов адміністративно-правовий статус громадських об'єднань визначав як «сукупність прав та обов'язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що виникають між громадськими об'єднаннями і державними органами, органами місцевого самоврядування». У такому разі він звертав увагу на важливість норм адміністративного права, що регулюють відносини держави і об'єднань громадян [8, с. 251].

Подібної думки дотримуються Ю. Битяк, В. Гаращук та О. Дьяченко, визначаючи адміністративно-правовий статус об'єднань громадян як «сукупність прав і обов'язків, які реалізуються в правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і суб'єктами виконавчої влади». Вони вважають, що «основоположне значення у визначенні правового становища об'єднання громадян має його статут, який повинен містити: назву, мету та завдання об'єднання; умови й порядок прийому в члени об'єднання та виходу з нього; структуру, порядок створення й діяльності статутних органів об'єднання; права та обов'язки його членів; джерела надходження коштів і порядок здійснення видів діяльності, необхідних для виконання статутних завдань; порядок внесення змін і доповнень у статут; порядок реорганізації або ліквідації об'єднання; юридичну адресу» [14, с. 122].

Аналіз думок учених з приводу елементного складу адміністративно-правового статусу дозволяє зробити висновок про їх неоднорідність, а існуюча багатоманітність їх поглядів в основному зводиться до визначення його елементів. Тому ми охарактеризуємо окремі елементи адміністративно-правового статусу об'єднаних територіальних громад.

Об'єднання територіальних громад є складовою процесу реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відповідно положень Європейської Хартії місцевого самоврядування [15]. Головною метою реформи є забезпечення органів місцевого самоврядування – об'єднані територіальні громади – відповідними повноваженнями і ресурсами, щоб самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [16] та Постанови Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 року № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [17] нормативною основою формування спроможних територіальних громад є Перспективний план

формування територій громад, який розробляється обласними державними адміністраціями, погоджуються обласними радами та затверджуються КМУ, задля наближення послуг до мешканців населених пунктів. Незважаючи на те, що таке об'єднання є добровільним, в разі, коли громади об'єднуються за перспективним планом, вони отримують від держави певну допомогу, в тому числі фінансові переваги.

Сьогодні можна говорити про добровільне об'єднання територіальних громад беручи за основу як теоретичні, так і практичні досягнення. Адже такі громади самостійно планують та сприяють місцевому соціально-економічному розвитку; вирішують питання розвитку та утримання інфраструктури об'єднаної територіальної громади, планування розвитку об'єднаної територіальної громади, питання забудови об'єднаної територіальної громади, благоустрою територій, житлово-комунальних послуг; утримання об'єктів комунальної власності; функціонування сфер соціального захисту населення, первинної охорона здоров'я та швидкої медичної допомоги, середньої, дошкільної та позашкільної освіти; культури та фізичної культури й спорту, тощо.

Об'єднані територіальні громади отримали можливість здійснювати публічне адміністрування бюджетом громади, отримуючи визначені законом фінансові ресурси.

Крім того, місцеві вибори в об'єднаних територіальних громадах, що відбулися 25 жовтня 2020 року, дають надію, що до влади прийшли керівники, які готові та спроможні здійснювати ефективно адміністрування громадою. Адже формування якісного складу органів управління об'єднаної територіальної громади здійснено на основі свідомого, прозорого та чесного вибору кожного жителя громади. І, як наслідок, від самих жителів залежить якість їхнього життя.

Правовий статус об'єднаних територіальних громад закріплений у Конституції України (ст. 5, 7, ст. ст. 140-146 Розділу XI «Міське самоврядування») [2], Європейської хартії місцевого самоврядування [15], законів України «Про співробітництво територіальних громад» [18], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [16], «Про місцеве самоврядування в Україні» [19] та інших законодавчих актів, що визначають систему місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, форми та порядок діяльності територіальної громади, її органів та посадових осіб, гарантії прав жителів сіл, селищ та міст, які входять до складу об'єднаної територіальної громади.

На нашу думку, до особливостей адміністративно-правового статусу об'єднаної територіальної громади необхідно віднести таке:

1) об'єднана територіальна громада є суб'єктом публічної влади, у зв'язку з чим здійснюють

публічне управління, яке є невід'ємною частиною державного управління, однак не входять до системи органів державної влади;

2) об'єднана територіальна громада наділена достатньою компетенцією та відповідною структурою для вирішення завдань місцевого значення;

3) об'єднана територіальна громада забезпечує належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

4) формування об'єднаної територіальної громади здійснюється з урахуванням історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Як справедливо з цього приводу зазначає В. Б. Авер'янов, «місцева специфіка, причому не тільки природно-географічна, а й традиції, уклад життя, культура, значно впливає на формування органів місцевого самоврядування, характер їх взаємодії, визначає управлінську активність жителів, правила і процедури прийняття управлінських рішень. Це дає змогу будувати місцеве самоврядування та його діяльність із максимальною розмаїтістю [20, с. 67];

5) реалізуючи свої повноваження, закріплені в Конституції та інших правових актах, об'єднана територіальна громада може вступати в різні, у тому числі адміністративно-правові відносини;

6) як суб'єкти, що наділені адміністративно-правовим статусом, об'єднана територіальна громада має право приймати рішення, які є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, здійснювати інші юридично значущі дії;

7) об'єднана територіальна громада наділені повноваженнями вирішувати питання щодо регулювання земельних відносин, захисту довкілля, адміністративно-територіального устрою, реєстрації місця проживання фізичних осіб, надання безоплатної первинної правової допомоги, соціального захисту населення; здійсненням платежів до місцевого бюджету; використанням прибутків підприємств комунальної власності; дотриманням законодавства щодо захисту споживачів; використання житлового фонду; додержанням житлового законодавства; дотриманням земельного і природоохоронного законодавства; забезпеченням законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та з інших питань.

Висновки. Узагальнюючи, вважаємо, що адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громади – це сукупність прав, обов'язків, гарантій, обмежень та відповідальності, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що має на меті реалізацію влади народом – закріплення за об'єднаною територіальною громадою права на місцеве самоврядування для забезпечення прав та інтересів осіб місцевого значення.

Література

1. Розпорядження Кабінету Міністрів від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56). С. 1-6.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 2003. URL: http://leksika.com.ua/10940217/legal/pravoviy_status.
5. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества: Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе М.: Мысль, 1984. 223 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків: Консул. 2001. с. 656.
7. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. М. : БЕК, 1996. 368 с.
8. В. Б. Авер'янов Адміністративне право України. Акад. курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина. К. : Юрид. Думка. 2007. с. 595.
9. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : Норма, 2002. 728 с.
10. Бачило И. П. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации М. : Юрид. лит., 1976. 198 с.
11. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. М. : БЕК, 1996. 368 с.
12. О.І. Григораш. Суб'єктивні права й обов'язки – елементи адміністративно-правового статусу особи. *Науковий вісник Чернівецького університету* : збірник наукових праць. Серія: Правознавство. Вип. 273. Чернівці: Рута, 2005, С.67-71.
13. О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р.-В. В. Кісіль Адміністративне право : навч. посіб. 2-ге вид. К. : Алерта. КНТ. ЦУЛ, 2009. 536 с.
14. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
15. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
16. Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
17. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.

18. Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

19. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97 від 21 трав. 1997 р. ВВР України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

20. В. Б. Авер'янова Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К. : Факт, 2003. 384 с.

Анотація

Лозинський В. О. Адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громадами в Україні. – Стаття.

В статті сформовано адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громадами в Україні, який є комплексом реально визначених прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування. Опрацьовано праці вітчизняних науковців та нормативно-правових актів України. Досліджено поняття «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус». Визначені особливості адміністративно-правового статусу об'єднаної територіальної громади. Узагальнення результатів проведеного дослідження дозволило сформулювати авторське визначення адміністративно-правового статусу об'єднаної територіальної громадами.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, громада, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, правовий статус, публічна влада, публічне адміністрування.

Аннотация

Лозинский В. А. Административно-правовой статус объединенной территориальной общинами в Украине. – Статья.

В статье сформирован административно-правовой статус объединенной территориальной общинами в Украине, который представляет собой комплекс реально определенных прав и обязанностей в сфере публичного администрирования. Обработано труды отечественных ученых и нормативно-правовых актов Украины. Исследовано понятие «правовой статус» и «административно-правовой статус». Определены особенности административно-правового статуса объединенной территориальной общины. Обобщение результатов проведенного исследования позволило сформулировать авторское определение административно-правового статуса объединенной территориальной общинами.

Ключевые слова: административно-правовой статус, община, местное самоуправление, объединенная территориальная община, правовой статус, публичная власть, публичное администрирование.

Summary

Lozinskyi V. O. Administrative and legal status of the united territorial communities in Ukraine. – Article.

The article forms the administrative and legal status of the united territorial communities in Ukraine, which is a set of actually defined rights and responsibilities in the field of public administration. Works of domestic scientists and normative-legal acts of Ukraine are processed. The concepts of "legal status" and "administrative and legal status" are studied. The peculiarities of the administrative and legal status of the united territorial community are determined. The generalization of the results of the study allowed to form the author's definition of the administrative and legal status of the united territorial communities.

Key words: administrative and legal status, community, local self-government, united territorial community, legal status, public authority, public administration.