

Ноцик А. І.,  
аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

## НОВІТНІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті визначено, що адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні – це публічне правове становище добровільного об'єднання територіальної громади у системі місцевого самоврядування, що закріплюється Конституцією та законами України, та визначає особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади в процесі утворення, приєднання, функціонування, організації та державної підтримки територіальної громади як суб'єкта адміністративного права. Розкрито, що новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні включає в себе наступні елементи: 1) правосуб'єктність; 2) принципи та гарантії діяльності; 3) права; 4) обов'язки; 5) юридична відповідальність. Розкрито, що новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні все ще знаходиться на стадії розвитку та становлення. Унікальні особливості новітнього адміністративно-правового статусу добровільного об'єднання територіальної громади в Україні характеризуються: – розширенням прав та повноважень (новітні об'єднання територіальних громад мають значно більшу автономію в порівнянні з попередніми формами органів місцевого самоврядування); – тенденцією щодо підвищення відповідальності; – демократизацією та децентралізацією влади (збільшення участі громадян, наближення влади до людей); – створенням сприятливих умов для розвитку внаслідок розширення міжнародної співпраці; – використанням інноваційних підходів організації та функціонування.

**Ключові слова:** адміністративний центр, адміністративні процедури, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правові відносини, бюджет, державна підтримка, добровільна об'єднана територіальна громада, місцева влада, повноваження, порядок.

**Постановка проблеми.** Органи місцевого самоврядування, в тому числі, територіальні громади, як суб'єкти публічного управління відрізняються від державних органів влади своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення окремих органів та відносинами між різними органами, складом службовців та порядком заміщення ними посад, формами та методами здійснення своїх юридично-владних повноважень, що свідчить, з одного боку, про самостійне й незалежне від держави місце органів місцевого самоврядування у механізмі державного (публічного) управління, з іншого – про їх особливий адміністративно-правовий статус [5, с. 89–92].

**Стан дослідження.** Загальні та спеціальні адміністративно-правові засади організації та функціонування добровільної

об'єднаної територіальної громади стали предметом дослідження таких вчених як: Б. Андрушків, К. Анісімов, А. Берлач, Я. Білоус, Є. Бородин, О. Голинська, І. Дзюба, В. Дрешпак, О. Євдокімов, Н. Кирич, Ю. Ковальчук, В. Кравченко, І. Крикавська, М. Латинін, В. Малоокий, А. Матвієнко, Н. Мішина, В. Небелюк, С. Поляруш та інших.

Однак, діючі проблеми оптимізації використання ресурсів та надання якісних послуг на місцевому рівні в Україні підкреслюють актуальність наукових досліджень у сфері діяльності об'єднаних територіальних громад.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі системного аналізу теорії адміністративного права та практичної діяльності суб'єктів права, розкрити новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У правовій системі суспільства її місце і роль характеризуються через правовий статус, що дає можливість розглянути фактичне та юридичне становище людини в громадянському суспільстві. Правовий статус – це юридичне закріплене становище людини в суспільстві. Розрізняють загальний, спеціальний (родовий) та індивідуальний правовий статус. Загальний правовий статус включає елементи: а) відповідні правові норми; б) правосуб'єктність; в) загальні для всіх суб'єктивні права, свободи й обов'язки; г) законні інтереси; д) громадянство; е) юридичну відповідальність; є) правові принципи; ж) правовідносини (загального) статусного характеру. Ядром (серцевиною) загального правового статусу є суб'єктивні права, свободи, законні інтереси та обов'язки особи. Конституція України закріплює основні права і свободи людини і громадянина, що становлять основу будь-яких інших прав і свобод [7, с. 67].

За допомогою права, передусім конституційного, держава закріплює відповідний правовий статус людини і громадянина, забезпечує кожній особі рівні можливості в користуванні своїми суб'єктивними правами і виконанні своїх обов'язків [7, с. 67].

Конституційно-правова інституціоналізація територіальних громад об'єктивно детермінована рядом факторів. Серед них, найбільш характерним є те, що територіальні громади володіють якостями первинного суб'єкта влади та управління на місцевому рівні. При цьому провідним фактором у проблемі формування конституційно-правового статусу територіальних громад служить їх роль у формуванні всієї системи органів публічної влади: від вищих до місцевих. Установчий характер діяльності територіальних громад особливо рельєфно проявляється в процесах утворення та функціонування системи організацій-

но-правових суб'єктів місцевого самоврядування (місцевих рад, органів самоорганізації тощо), діяльність яких вторинна. Тому призначення конституційно-правового законодавства полягає в утворенні політичного і правового поля формування дієздатних територіальних громад, їх функціонування як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях. Однак, конституційний інститут територіальних громад повинен розглядатися не тільки як необхідна правова передумова функціонування територіального самоврядування населення в процесі вирішення питань місцевого значення. Вони повинні розцінюватися, насамперед, як ланка громадянського суспільства, стати важливою частиною політичного процесу, носіями установчих функцій. Тому особливо важливо відобразити значення територіальних громад як суб'єктів громадянського суспільства, оскільки роль соціальних спільностей завжди первинна у відносинах з елементами політичної системи, що найбільш відповідає конституційній ідеї суверенітету народу. Конструюючи її теоретичну модель, Ю. Баганов має на увазі, що територіальна громада – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів) асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозволя. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають над глобальними, відомчими та вузькопрофесійними. Ефект від такого об'єднання видається вище, аніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в рамках такої спільноти відбувається не тільки поєднання спільних зусиль в єдине ціле. Важливою ознакою територіальної громади є відчуття співпричетності, психологічна ідентифікація інтересів людини з інтересами спільноти, єдиними морально-етичними цінностями [6, с. 44–47].

Визначаючи надалі сутність правового статусу, слід проаналізувати концептуальний зміст поняття «адміністративно-правовий статус». О. М. Гумін, Є. В. Пряхін під адміністративно-правовим статусом особи розуміють комплекс прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. До елементів цього статусу слід віднести правосуб'єктність, права, обов'язки та юридичну відповідальність. Не всі права, закріплені в законодавстві, характеризують адміністративно-правовий статус. До них відносяться лише ті, що передбачені нормами адміністративного права та реалізуються у взаємовідносинах з органами публічної влади, оскільки адміністративно-правові відносини існують тільки там, де один із суб'єктів є суб'єктом владних повноважень. Аналогічно вчені вказують і про обов'язки. Адміністративно-правовий статус характеризують тільки ті, що обумовлюються виникненням взаємовідносин з органами публічної влади. Для національного законодавства залишається проблемним те, що у нормативно-правових актах в основному йдеться не окремо про права та обов'язки, а про «повноваження» [8, с. 32].

Під адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування Ю. Кириченко розуміє їх правове положення у системі місцевого управління справами місцевого значення, що визначається за допомогою закріплення у чинному адміністративному законодавстві мети їх створення, територіальних

меж діяльності кожного окремого органу, їх взаємовідносин між собою, а також із членами територіальної громади, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями та їхніми посадовими особами, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності, що дозволяє їм бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин. Структурними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як складної юридично-теоретичної конструкції є: мета їх утворення та функціонування, завдання, функції, суб'єкти влади, повноваження, гарантії діяльності та юридичної відповідальності. Такі елементи структури адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є достатніми та необхідними для характеристики його змістовної складової. Визначальною рисою названих елементів є урегульованість нормами адміністративного права, їх самостійність (кожний з них має своє власне призначення), відносна стабільність у часі, взаємозв'язок і взаємозалежність один від одного [4, с. 46–47].

О. М. Алтуніна вважає, що як автономні суб'єкти адміністративного права органи місцевого самоврядування мають особливий адміністративно-правовий статус; у зв'язку з цим вони є суб'єктами публічного управління, наділені відповідними владними повноваженнями, які реалізують згідно із метою їх утворення та діяльності, завдань та функцій, які на них покладені щодо вирішення питань місцевого значення та несуть у зв'язку з цим юридичну відповідальність за свою діяльність, що свідчить про самостійне й незалежне від держави місце органів місцевого самоврядування у механізмі державного управління. На думку вченої, до особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування необхідно віднести таке: 1) органи місцевого самоврядування є суб'єктами публічної влади, у зв'язку з чим здійснюють публічне (муніципальне) управління, яке є невід'ємною частиною (видом) державного управління, однак не входять до системи органів державної влади; 2) органи місцевого самоврядування мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності; 3) органи місцевого самоврядування здійснюють керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю на певній адміністративно-територіальній ділянці; 4) під час формування та організації діяльності органів місцевого самоврядування враховуються історичні, національні, етнічні, культурні й інші особливості; 5) реалізуючи свої повноваження, закріплені в Конституції та інших правових актах, органи місцевого самоврядування можуть вступати в різні, у тому числі адміністративно-правові відносини, у яких можуть бути як владним суб'єктом, так і підпорядкованим; 6) як суб'єкти, що наділені адміністративно-правовим статусом, органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, які є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами [5, с. 89–92].

А. Лісніченко запропоновано авторське визначення правової категорії «адміністративно-правовий статус територіальних громад», яке відображає наукову та законодавчо закріплену специфіку територіальних громад як особливих колективних, публічних суб'єктів адміністративного права та покликане визначити місце таких колективів у цілісній системі місцевого самоврядування. Під адміністративно-правовим статусом територіальних громад запропоновано розуміти визначене та гарантоване нормами адміністративного права, правове становище

територіальних громад системі місцевого самоврядування сіл, селищ, міст або добровільних об'єднань цих населених пунктів, що характеризується наявністю в них комплексу суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які з метою реалізації публічного інтересу мають юридично відповідальний прояв в адміністративних правовідносинах з органами місцевого самоврядування цих адміністративно-територіальних одиниць. Також вченим виокремлено структурні компоненти адміністративно-правового статусу територіальних громад в Україні, до яких віднесено: суб'єктивні права; юридичні обов'язки; адміністративну правосуб'єктність (адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність); юридичну відповідальність; гарантії забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу [3, с. 196–197].

**Висновки.** Усе вищевикладене дає підстави встановити, що адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні – це публічне правове становище добровільного об'єднання територіальної громади у системі місцевого самоврядування, що закріплюється Конституцією та законами України, та визначає особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади в процесі утворення, приєднання, функціонування, організації та державної підтримки територіальної громади як суб'єкта адміністративного права.

Новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні включає в себе наступні елементи:

1) правосуб'єктність. Територіальна громада визнається юридичною особою, що має право набувати та мати майнові та немайнові права, нести цивільно-правові зобов'язання, та може виступати позивачем і відповідачем у суді;

2) принципи та гарантії діяльності;

3) права. До основних прав територіальної громади належать: – самостійно вирішувати питання місцевого значення; – здійснювати управління майном; – співпрацювати з іншими органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, міжнародними суб'єктами; – здійснювати зовнішньоекономічну діяльність; – одержувати державну підтримку;

4) обов'язки. До основних обов'язків територіальної громади належать: – дотримуватися Конституції та законів України; – забезпечувати законність та правопорядок; – здійснювати захист прав та свобод громадян; – надавати адміністративні послуги населенню; – звітувати про свою діяльність перед громадськістю;

5) юридична відповідальність. Територіальна громада несе відповідальність за шкоду, завдану внаслідок її діяльності. Посадові особи громади несуть відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків.

Новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні все ще знаходиться на стадії розвитку та становлення. Унікальні особливості новітнього адміністративно-правового статусу добровільного об'єднання територіальної громади в Україні характеризуються: – розширенням прав та повноважень (новітні об'єднання територіальних громад мають значно більшу автономію в порівнянні з попередніми формами органів місцевого самоврядування); – тенденцією щодо підвищення відповідальності; – демократизацією та децентраліза-

цією влади (збільшення участі громадян, наближення влади до людей); – створенням сприятливих умов для розвитку внаслідок розширення міжнародної співпраці; – використанням інноваційних підходів організації та функціонування.

#### *Література:*

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 91.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Лісніченко А.С. Адміністративно-правовий статус територіальних громад в Україні: дис. докт. філос. 081 «Право» (08 – Право). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2021. 234 с.
4. Кириченко Ю. М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7, ч. 2. С. 41–47.
5. Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 89–92.
6. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
7. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2005. 609 с.
8. Гумін О. М. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32–37.

#### **Notsyk A. The recent administrative-legal status of voluntary association of territorial communities in Ukraine**

**Summary.** The article defines that the administrative-legal status of a voluntary association of a territorial community in Ukraine is the public legal position of a voluntary association of a territorial community in the system of local self-government, which is established by the Constitution and laws of Ukraine, and determines the peculiarities of administrative-legal relations with the participation of a voluntary of the united territorial community in the process of formation, joining, functioning, organization and state support of the territorial community as a subject of administrative law. It was revealed that the latest administrative and legal status of a voluntary association of a territorial community in Ukraine includes the following elements: 1) legal personality; 2) principles and guarantees of activity; 3) rights; 4) duties; 5) legal responsibility. It was revealed that the latest administrative and legal status of the voluntary association of the territorial community in Ukraine is still at the stage of development and formation. The unique features of the latest administrative and legal status of a voluntary association of a territorial community in Ukraine are characterized by: – the expansion of rights and powers (the latest associations of territorial communities have significantly greater autonomy compared to previous forms of local self-government bodies); – the tendency to increase responsibility; – democratization and decentralization of power (increasing citizen participation, bringing power closer to people); – creation of favorable conditions for development as a result of the expansion of international cooperation; – using innovative approaches to organization and functioning.

**Key words:** administrative center, administrative procedures, administrative-legal status, administrative-legal relations, budget, state support, voluntary united territorial community, local government, powers, order.