

Моргун В. В. – аспірант кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ, м. Київ
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1662-3582>

Територіальна громада як юридична особа публічного права: розвиток доктрини й законодавства в Україні та за кордоном

У сучасній українській юридичній літературі бракує ґрунтовних досліджень з питань функціонування територіальної громади як юридичної особи публічного права. **Мета** статті – проаналізувати доктринальні джерела та законодавчі засади визначення територіальної громади юридичною особою публічного права. Це передбачає виконання таких завдань: визначення особливостей правового статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права, суб'єкта цивільно-правових і муніципально-правових відносин; окреслення обсягу її владних повноважень; обґрунтування необхідності формування, реалізації та захисту суспільних місцевих інтересів, здійснення відповідних функцій територіальною громадою. **Методологія.** Методологічний інструментарій обрано відповідно до окресленої мети, специфіки об'єкта й предмета дослідження. Застосування наукового інструментарію відбувалося на підставі системно-структурного й міждисциплінарного аналізу. Використано загальнонаукові методи, насамперед – діалектичний метод наукового пізнання реальних явищ, а також під час дослідження діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Застосовано спеціальні методи: системного аналізу; системно-структурний – для встановлення змісту досліджуваних категорій і правових явищ, формування понятійно-категорійного апарату; порівняльно-правовий – для порівняльного аналізу законодавства різних країн з питань створення та функціонування юридичних осіб публічного права; методи індукції, абстрагування та формальної логіки – для узагальнення пропозицій і висновків стосовно вдосконалення вітчизняної нормативно-правової бази, яка регулює створення та функціонування юридичних осіб публічного права. **Наукова новизна** полягає в удосконаленні визначення змісту терміна «територіальна громада як юридична особа публічного права». Доведено, що реалізація права місцевих жителів на самоорганізацію та самоуправління, захист законних інтересів членів територіальних громад через створення, управління, стратегічний розвиток «територіальної корпорації» – територіальної громади – потребують удосконалення законодавства, зокрема в частині прав та обов'язків територіальних громад й утворених ними інституцій. Запропоновано змінити відносини між територіальними громадами (жителями) і центральними, іншими органами влади, а також створити повноцінну юридичну особу публічного права – територіальної громади, змінити бюджетну й податкову політику держави, здійснити реальну децентралізацію (правову, фінансову, матеріальну, організаційно-управлінську) в інтересах місцевих жителів. **Висновки.** У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз норм законодавства України та деяких іноземних країн, що регулюють створення та функціонування юридичної особи публічного права – «територіальної корпорації» (територіальної громади). З'ясовано, що законодавство України відрізняється від законодавства більшості європейських держав. Юридичні особи публічного права в Україні створюються та функціонують у порядку, визначеному цивільним законодавством, на відміну від деяких європейських країн, де «територіальні колективи» є конституційними особами публічного права та діють у межах публічного, а не приватного права. Недосконаліми видаються деякі норми чинного законодавства, згідно з якими органи місцевого самоврядування є юридичними особами відповідно до цивільного законодавства. Замість цього доцільно закріпити статус територіальних громад як юридичних осіб публічного права.

Ключові слова: юридична особа публічного права; децентралізація; територіальна громада; реформа місцевого самоврядування; місцеві бюджети; місцеві податки.

Вступ

Українська й іноземна доктрина вивчала деякі види юридичних осіб, які беруть участь у публічно-правових відносинах: партії, громадські організації, «публічні установи», органи держави, «територіальні громади», однак не з позицій їх ознак як «юридичних осіб публічного права» (таке поняття або не використовували, або застосовували побіжно).

Концепція юридичної особи є однією з ключових у цивільному праві України. Відповідно до п. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України (ЦКУ) «Види юридичних осіб», юридичні особи залежно від порядку їх створення поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних

осіб публічного права. Поняття «юридичні особи публічного права» введене в українське законодавство нормами цивільного права, однак подальшого розвитку не дістали.

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування є юридичними особами й наділені цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно й несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. В українському законодавстві чітко не визначено, якими є правові наслідки участі у цивільному обороті територіальних громад (держави) через їх органи, які одночасно є юридичними особами.

Водночас можливість для публічно-правових утворень бути учасниками цивільного обороту через їхні органи, укладаючи угоди як юридичні особи (як суб'єкти цивільного права), породжує правові наслідки для публічно-правового утворення. Територіальні громади фігурують одночасно у двох правових статусах:

1) публічно-правового утворення в особі органів влади;

2) юридичної особи як приватно-правової оболонки цього органу.

Ця суперечливість спричиняє плутанину в цивільному обороті й істотну корупційну складову в діяльності цих органів.

На нашу думку, єдиним суб'єктом прав і обов'язків має стати саме публічно-правове утворення, яке реалізує правоздатність публічно-правового утворення. Такий підхід поділяє В. Є. Чиркін: «Органи держави і муніципальних утворень не можуть виступати від свого імені як суб'єкти господарювання (якщо вони, їхні посадові особи беруть участь у цивільно-правових відносинах, то не від власного імені, а як законні представники держави, муніципального утворення). Самі собою державні й муніципальні органи не є суб'єктами цивільного права, до них не може бути віднесено загальне поняття юридичної особи, яке міститься в ст. 16 ЦКУ. Елементи цивільної правосуб'єктності в юридичних осіб публічного права не перетворює їх на юридичних осіб приватного права» (Chirkin, 2007, p. 118).

Серед досліджень останніх років, у яких розглянуто концепцію юридичних осіб публічного права в європейських країнах, у яких автори здійснили порівняльний правовий аналіз, розглядали проблеми реалізації прав суб'єктів публічного права територіальних громад (в іноземних доктринах використовують терміни «територіальний колектив», «територіальна корпорація»), слід виокремити роботи таких вчених, як С. І. Архипов, Н. В. Камінська, А. В. Кондратьєв, Г. А. Кудрявцева, О. Є. Кутафін, В. Ф. Нестерович, Е. В. Талапіна, Ю. А. Тихомиров, В. Є. Чиркін).

У своїх працях вони розглядають поняття юридичної особи з позицій міждисциплінарного підходу, пропонують юридичну конструкцію «юридична особа публічного права», класифікацію різних видів таких осіб, формулюють їх визначення (Kaminska, 2014; Nesterovych, 2019; Shaulska, 2019; Hlushchenko, 2019; Piddubna, 2017; Smyrnova, & Fedorova, 2019; Sazonets, & Obukhovska, 2019; Sokolova, 2016). Водночас практичні аспекти реалізації суб'єктом публічного права територіальної громади своїх прав й обов'язків у вітчизняній правовій науці досліджено недостатньо, що зумовлює актуальність цього дослідження.

Мета і завдання дослідження

Мета і завдання дослідження полягають у тому, щоб запропоновувати шляхи розв'язання проблем правового регулювання статусу територіальних громад та концепції юридичної особи публічного права, упровадження в українське законодавство юридичної конструкції (інституту) територіальної громади як юридичної особи публічного права; проаналізувати доктрину та законодавчі норми для окреслення напрямів подальшого вдосконалення інституту територіальних громад.

Виклад основного матеріалу

Формування доктрини юридичної особи та її розвиток як особливого виду – «юридичної особи публічного права» обумовлені структурними змінами в суспільстві, ролі держави, розширення функцій, завдань, суттєвим посиленням відповідальності місцевого самоврядування, порівняно з XIX ст., коли розробляли, формували та впроваджували в право поняття юридичної особи. У сучасному суспільстві істотно посилено роль місцевого самоврядування в забезпеченні: життєдіяльності, сталого розвитку територіальних громад й економічної, біологічної, екологічної та інших безпек. Останніми роками суттєво розширено перелік питань місцевого значення, виникли нові функції (зокрема, участь територіальних громад як публічних «територіальних корпорацій» у міжнародній торгівлі й міжнародному розподілі праці). Ці зміни призвели до необхідності розроблення та розвитку відповідної юридичної конструкції для визначення статусу цих нових суб'єктів права як усередині території, так і зовні.

Сучасні територіальні громади (на прикладі міст) зазнали докорінних змін. Це соціальні, самоорганізовані території, що активізують процес формування нових підходів до розуміння юридичної конструкції «юридична особа». Є дві концепції, які відповідають на одне питання: на що слід витратити суспільні ресурси міста – так звані «місто-підприємець» і «місто-двірник», що вже не задовольняють сучасні вимоги територіальних громад (Uskova, & Nesterov, 2010, p. 23).

Головна ідея концепції «місто-двірник» полягає в тому, що основна функція міста – задоволення суспільних потреб. Місто витрачає бюджетні й інші ресурси, які формуються за рахунок податкових надходжень і трансфертів із центрального бюджету, на створення сприятливого, оптимального середовища для мешканців територіальних громад, забезпечення ведення ними господарської діяльності. Така концепція стимулювала появу в містах органів місцевого самоврядування, які підмінили територіальні громади, мешканців громад та їхню волю на

власну волю – волю чиновників (депутатів), які вбачали свою функцію в споживанні ресурсів у приватному інтересі. Територіальні громади цілком відрізняються від «міст-двірників».

У концепції «міста-підприємця» територіальна громада (місто) використовує фінансові й інші ресурси саме як підприємець, вкладаючи їх у комерційну сферу, аргументуючи можливістю «заробити» додаткові кошти до міського бюджету і спрямувати їх на поліпшення життя городян. В Україні та й за кордоном чиновники вкладали ресурси в підприємницькі проєкти з комерційними ризиками для громад, проте прибуткові для «потрібних» компаній, унаслідок чого громадські ресурси втрачалися.

З огляду на зазначене, нагальною є потреба в юридичних особах, які будуть утворювати жителі (громадяни, жителі громад). Вони мають розробляти стратегію розвитку територіальної громади й утілювати її в життя шляхом безпосереднього контролю та управління діяльністю цієї юридичної особи. Базові питання, які має вирішувати така юридична особа: забезпечення життєдіяльності громади, економічної, продовольчої, медичної, освітньої безпеки; вкладати ресурси, зокрема за межами громади, брати участь у міжнародній торгівлі й системі міжнародного поділу праці. Для здійснення економічної, соціальної та інших функцій територіальні громади потребують відповідної юридичної конструкції. Нею може стати юридична особа публічного права. Зазначене стосується всіх утворень, які наділені певною формою публічної влади.

Словосполучення «юридична особа публічного права» використовують у юридичній літературі переважно франкомовних країн. Ця теорія, на думку деяких учених, стоїть на «трьох китах»: юридичні особи публічного права, публічні служби й адміністративна юстиція (Talarina, 2004, р. 137-138). З позицій французького права до юридичних осіб публічного права належать: держава, територіальні утворення, громадські установи.

У законодавстві країн Європи термін «територіальний колектив» обстоюють на доктринальну та законодавчу рівні:

– у французькому словнику адміністративного права зазначено, що «місцеві або територіальні колективи – юридичні особи публічного права», вони мають компетенцію щодо управління місцевими справами, використовуючи для цього виборні органи (Von Land, Gondouin, & Insarguer-Brisser, 2002, р. 61). У деяких наукових роботах як аналог терміна «юридична особа публічного права» використовують словосполучення «адміністративна юридична особа» (Mahiou, 1979, р. 61-62, 67.);

– у Франції на конституційному рівні територіальні колективи визнано юридичними особами публічного права. Згідно з поправкою до

Конституції Франції від 2003 року, встановлено, що «регіони, департаменти та комуни є територіальними колективами й обирають свої регіональні та муніципальні органи місцевого самоврядування» ("Konstytutsiia Frantsii", 1958);

– у ст. 141 Конституції Іспанії зазначено, що провінція є місцевим утворенням, яке користується правами юридичної особи;

– у ч. 3, 4 ст. 20 та ч. 1 ст. 23 австрійського Конституційного закону, про громади йдеться як про корпорації публічного права ("Bundesrecht konsolidiert", 2020);

– про визнання Європейським Союзом «юридичних осіб як приватного, так і публічного права» зазначено в роботах А. В. Кондратьєва (Kondratev, 2005, р. 61). У теорії «юридичних осіб публічного права» обґрунтовують необхідність обмеження владних повноваження місцевого самоврядування та дії їхніх локальних нормативно-правових документів (локальне законодавство).

Відповідно до Конституції України, територіальні громади (територіальні публічні колективи) – жителі села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, що самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України ("Konstytutsiia Ukrainy", 1996). Такі колективи спочатку утворюються або самоорганізуються з метою забезпечення загальної життєдіяльності, спільного проживання та розв'язання проблем суспільного життя. Відповідно до ст. 140 Основного Закону, передбачено право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Жителі прямо або опосередковано створюють свої органи влади й управління. Згідно з Конституцією України, жителями є громадяни – виборці, тобто частина жителів території, що наділена політичними правами. У ст. 5 Основного Закону визначено, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Тобто Конституція України пов'язує поняття територіального громадського колективу (територіальна громада) з джерелом публічної влади – українським народом, з його частиною, яка безпосередньо мешкає на цій території. Ця частина українського народу і є джерелом влади місцевого самоврядування.

Суб'єкт «територіальний колектив публічного права» («територіальний публічний колектив») з позицій юридичної особи має три складові:

1) територіальний фактор, територія адміністративно-територіальної одиниці, яка передана українським народом у колективне користування територіальному колективу. З позицій суб'єкта «територіального громадського колективу» як особливого територіального

утворення територія – це передусім майданчик самоорганізації жителів і організації спільної територіальної життєдіяльності, а також матеріальна основа життєдіяльності. Також цією територією обмежені владні повноваження місцевого самоврядування та дії їхніх локальних нормативно-правових документів (локальне законодавство). Організація, забезпечення, контроль, захист такої життєдіяльності – найважливіші завдання його органів. Зазначене надає можливість виокремити два аспекти юридичної особи публічного права територіальної громади:

1) це владарюючий територіальний колектив (суб'єкт);

2) територіальний публічний колектив, який є джерелом публічної влади територіального колективу. Цей колектив існує в межах адміністративно-територіальної одиниці – об'єднання жителів.

Територіальні публічні колективи володіють, користуються та розпоряджаються своєю власністю – землею, комунальними підприємствами, нерухомістю, фінансами. Доктрина економічного мейнстріму пропонує передавати всю власність громад приватному власнику як ефективнішому. Вони можуть передавати її в тимчасове або постійне користування фізичним або юридичним особам, укладати інші угоди, можуть здійснювати приватизацію комунальної власності відповідно до закону. Проте події останніх років (кризи, пандемії) у світі підірвали обґрунтованість цих ідей. Приватний бізнес, використовуючи своє монополіне становище, підвищений попит на засоби безпеки та ліки, керуючись власними інтересами, усупереч інтересам громад значно підвищили ціни на свою продукцію. Тобто отримували надприбутки, наживаючись на проблемах людей.

Перед громадами постали нові завдання, розширилися горизонти розвитку як корпорації жителів громад. Для реалізації їх у Конституції України передбачено чотири основи: правову, організаційну, матеріальну та фінансову. Особливість територіальних колективів полягає в тому, що вони субсидіарно відповідають за дії створених ними органів місцевого самоврядування та за зобов'язаннями створених ними комунальних підприємств.

2) публічний характер територіального колективу ґрунтується на його правовій основі, яка реалізується у функціях організації та забезпечення сталого постійного спільного проживання мешканців на певній території. Права територіального колективу стосуються:

а. прийняття ним владних рішень (його органами, виборцями шляхом використання інститутів безпосередньої демократії);

б. створення певних управлінських структур;

с. створення юридичної особи, що діє від імені територіального колективу;

д. використання примусу особливого роду (якщо це необхідно) для їх виконання в межах правових засад;

3) участь («членство») в публічному територіальному колективі передбачає певну специфіку. Учасник («член») територіального колективу – це його житель, який постійно мешкає на його території. Тобто громада веде реєстр жителів – виборців. Жителі – це не тільки громадяни України, а й особи, які постійно проживають на території муніципального утворення, особи без громадянства й іноземці. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори», жителями слід вважати громадян України, які мають право обирати, бути обраними до органів місцевого самоврядування, голосувати на місцевому референдумі. У законодавство України було введено новий термін – «громадськість». «Громадськість» може брати участь у громадських слуханнях, загальних зборах жителів. Цей термін використовують у значенні, окресленому в Законі України «Про стратегічну екологічну оцінку». Відповідно до ст. 1 цього Закону, «громадськість – одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, зареєстровані на території, на яку поширюється дія документа стратегічного планування». Тож у громадських слуханнях можуть брати участь фізичні особи (громадяни, не громадяни), юридичні особи й інші особи. На наше переконання, це призводить до розмивання волі громадян – членів територіальної громади, джерела влади на адміністративно-територіальній одиниці, під час вирішення важливих для життєдіяльності громади питань.

Кожна складова не є особливістю такого утворення, лише система всіх складових забезпечує синергію «територіального колективу публічного права».

Юридичним особам публічного права притаманні всі класичні ознаки юридичної особи приватного права ("Tsyvilnyi kodeks", 2003):

1) організаційна відособленість;

2) право діяти від власного імені через свої органи;

3) наявність власного майна;

4) здатність бути позивачем і відповідачем у суді.

У юридичному словнику Крейфельда зазначено, що юридична особа публічного права вирізняється за такими ознаками ("Juristische Person", 1996. р. 662-663):

1) наділені правоздатністю (Rechtsfaehigkeit)

в публічно-правовій сфері;

2) є суб'єктами володарювання;

3) здійснюють публічні завдання;

4) існують на підставі публічно-правового визнання;

5) можуть створюватися законом або владним актом, прийнятим на основі закону.

У німецькій доктрині «носіями» публічної влади й управління є держава (федерація та землі), корпорації, установи, фонди публічного права, які виступають як юридичні особи публічного права.

Конструкція «юридична особа публічного права» вже стала поширеною в Україні, Грузії, Молдові, прибалтійських країнах.

Слід зазначити, що конструкцію «юридична особа публічного права» введено в цивільному законодавстві України. Відповідно до п. 2 ст. 81 ЦКУ, юридичні особи залежно від порядку їх створення поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Водночас у Грузії діє спеціальний закон «Про юридичну особу публічного права». Згідно із цим нормативно-правовим актом, до юридичних осіб публічного права належать не тільки державні органи, а й, наприклад, заклади вищої освіти, політичні партії, релігійні об'єднання тощо.

Наукова новизна

Наукова новизна статті полягає в удосконаленні визначення змісту терміна «територіальна громада як юридична особа публічного права». Доведено, що реалізація права місцевих жителів на самоорганізацію та самоуправління, захист законних інтересів членів територіальних громад через створення, управління, стратегічний розвиток «територіальної корпорації» – територіальної громади – потребують удосконалення законо-

давства, зокрема в частині прав та обов'язків територіальних громад й утворених ними інституцій. Запропоновано змінити відносини між територіальними громадами (жителями) і центральними, іншими органами влади, а також створити повноцінну юридичну особу публічного права – територіальної громади, змінити бюджетну й податкову політику держави, здійснити реальну децентралізацію (правову, фінансову, матеріальну, організаційно-управлінську) в інтересах місцевих жителів.

Висновки

Здійснено порівняльно-правовий аналіз норм законодавства України та деяких іноземних країн, що регулюють створення та функціонування юридичної особи публічного права – «територіальної корпорації» (територіальної громади). З'ясовано, що законодавство України відрізняється від законодавства більшості європейських держав. Юридичні особи публічного права в Україні створюються та функціонують у порядку, визначеному цивільним законодавством, на відміну від деяких європейських країн, де «територіальні колективи» є конституційними особами публічного права та діють у межах публічного, а не приватного права. На нашу думку, недосконалими є деякі норми чинного законодавства, згідно з якими органи місцевого самоврядування є юридичними особами відповідно до цивільного законодавства. Замість цього доцільно закріпити статус територіальних громад як юридичних осіб публічного права.

REFERENCES

- Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz. (2020). Fassung vom. (n.d.). [www.ris.bka.gv.at](https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138). Retrieved from <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.
- Chirkin, V.E. (2007). *Iuridicheskoe litso publicnogo prava* [Legal entity of public law]. Moscow: Norma [in Russian].
- Hlushchenko, Yu.A. (2019). Dokhody mistsevykh biudzhativ yak dzherelo finansovoho zabezpechennia na mistsevomu lokalnomu rivni [Revenues of local budgets as a source of financial support at the local level]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 6, 52-61. doi: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.06.06> [in Ukrainian].
- Juristische Person. (1996). *Creifelds Rechtswörterbuch* (13th Aufl). Muenchen.
- Kaminska, N.V. (2014). *Yevropeiska systema mistsevoho i rehionalnoho samovriaduvannia ta Ukraina* [European system of local and regional self-government and Ukraine]. Kyiv: KNT [in Ukrainian].
- Kondratev, A.V. (2005). Kategorii yuridicheskogo litsa v prave Evropeyskogo Soiuzu [Legal entity category in European Union law]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniia, Journal of Foreign Law and Comparative Law*, 3, 58 [in Russian].
- Konstitutsiia Frantsii pryiniata na referendumi 4 zhovt. 1958 r. [The Constitution of France was adopted in a referendum on October 4, 1958]. (n.d.). [www.conseil-constitutionnel.fr](https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur#note2). Retrieved from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur#note2> [in Ukrainian].
- Konstitutsiia Ukrainy: vid 28 cherv. 1996 r. No. 254k/96-VR [Constitution of Ukraine from June 28, 1996, No. 254k/96-VR]. (n.d.). [zakon5.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
- Mahiou, A. (1979). *Cours des institutions administratives* (2-me éd.) Alger.
- Nesterovych, V.F. (2019). Metodolohiia komparatyvnoho analizu demokratii uchasti na rivni mistsevoho samovriaduvannia [Methodology for Comparative Analysis of Participatory Democracy at Local Government Level]. *Pravo i suspiilstvo, Law and society*, 3, 44-50 [in Ukrainian].
- Piddubna, V.F. (2017). Yurydychni osoby publicnogo prava: poniattia, pravova pryroda, oznaky [Legal entities of public law: concepts, legal nature, features]. *International scientific and practical conference world science*, vol. 3, 8(24), 19-23 [in Ukrainian].

- Sazonets, I., & Obukhovska, I. (2019). Derzhavne rehuliuвання instytutu komunalnoi vlasnosti: osoblyvosti ta formy [State regulation of the institution of communal property: features and forms]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, Public administration: improvement and development*, 1, 69-78. doi: 10.32702/2307-2156-2019.12.4 [in Ukrainian].
- Shaulska, H.M. (2019). Vzaïmozv'язok rozvytku rynku zemli ta hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Relationship between land market development and civil society in Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 6, 86-95. doi: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.06.10> [in Ukrainian].
- Smymova, K., & Fedorova, A. (2019). Implementatsiia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS u sferi trudovykh vidnosyn: problemy ta perspektyvy [Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU in the field of labor relations: problems and prospects]. *Ukrainskyi chasopys mizhnarodnoho prava, Ukrainian Journal of International Law*, 1, 69-78. doi: <https://doi.org/10.36952/uail.2019.1.69-78> [in Ukrainian].
- Sokolova, I.O. (2016). Osoblyvosti pryvatnopravovoho rezhymu pravovoho rehuliuвання suspilnykh vidnosyn [Features of the private law regime of legal regulation of public relations]. *Problemy zakonnosti, Problems of legality*, 135, 19-29. doi: 10.21564/2414-990x.135.79785 [in Ukrainian].
- Talapina, E.V. (2004). Administrativnoe pravo Frantsii segodnia [Administrative law in France today]. *Ezhegodnik sravnitel'nogo pravovedeniia, Comparative Law Yearbook*, 136-151. Moscow: Norma [in Russian].
- Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: vid 16 sich. 2003 r. No. 435-IV [Civil Code of Ukraine from January 16, 2003, No. 435-IV]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukrainian].
- Uskova, T.V., & Nesterov, A.N. (2010). *Upravlenie sovremennym gorodom: napravleniia modernizatsiia [dern City Governance: Directed Modernization]*. V.A. Ilina (Ed.). Vologda: ISERT RAN [in Russian].
- Von Land, A., Gondouin, G., & Insarguer-Brisser, V. (2002). *Dictionnaire du droit administratif* (3-me éd.). P.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz. Fassung vom 02.10.2020. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.
- Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права : монография. М. : Норма, 2007. 352 с.
- Глушенко Ю. А. Доходи місцевих бюджетів як джерело фінансового забезпечення на місцевому локальному рівні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 6. С. 52–61. doi: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.06.06>.
- Juristische Person. *Creifelds Rechtswörterbuch*. 13th Aufl. Muenchen, 1996. S. 662–663.
- Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія. Київ : КНТ, 2014. 413 с.
- Кондратьев А. В. Категория юридического лица в праве Европейского Союза. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2005. № 3. С. 58.
- Конституція Франції прийнята на референдумі 4 жовт. 1958 р. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur#note2>
- Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
- Mahiou A. Cours des institutions administratives. 2-me éd. Alger, 1979. P. 61–62, 67.
- Нестерович В. Ф. Методологія компаративного аналізу демократії участі на рівні місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2019. № 3. Ч. 1. С. 44–50. doi: <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-1-8>.
- Піддубна В. Ф. Юридичні особи публічного права: поняття, правова природа, ознаки. *International scientific and practical conference world science*. 2017. Т. 3. № 8 (24). С. 19–23.
- Сазонець І., Обуховська І. Державне регулювання інституту комунальної власності: особливості та форми. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 12. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XwpKgg-H990J:www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2019/6.pdf+&cd=1&hl=uk&ct=clnk&gl=ua&doi:10.32702/2307-2156-2019.12.4.
- Шаульська Н. М. Взаємозв'язок розвитку ринку землі та громадянського суспільства в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 6. С. 86–95. doi: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.06.10>.
- Смирнова К., Федорова А. Імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері трудових відносин: проблеми та перспективи. *Український часопис міжнародного права*. 2019. № 1. С. 69–78. doi: <https://doi.org/10.36952/uail.2019.1.69-78>.
- Соколова І. О. Особливості приватноправового режиму правового регулювання суспільних відносин. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 135. С. 19–29. doi: 10.21564/2414-990x.135.79785.
- Талапина Э. В. Административное право Франции сегодня. *Ежегодник сравнительного правоведения*. М. : Норма, 2004. С. 136–151.
- Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
- Ускова Т. В., Нестеров А. Н. Управление современным городом: направленная модернизация / под ред. В. А. Ильина. Вологда : ИСЭРТ РАН, 2010. С. 23.
- Von Land A., Gondouin G., Insarguer-Brisser V. *Dictionnaire du droit administratif*. 3-me éd. P., 2002. P. 61.

Стаття надійшла до редколегії 03.06.2020

Morhun V. – Postgraduate Student of the Department of Constitutional Law and Human Rights of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1662-3582>

Territorial Community as a Legal Entity under Public Law: Development of Doctrine and legislation in Ukraine and Abroad

*In the modern Ukrainian legal literature there is a lack of thorough research on the functioning of the territorial community as a legal entity under public law. The **purpose** of the article is to analyze the doctrinal sources and legislative principles of determining the territorial community as a legal entity of public law. This involves the following tasks: determining the specifics of the legal status of the territorial community as a legal entity under public law, a subject of civil and municipal relations; delineation of the scope of its powers; substantiation of the need for formation, implementation and protection of public local interests, implementation of relevant functions by the territorial community. **Methodology.** Methodological tools are selected in accordance with the stated purpose, specifics of the object and subject of research. The application of scientific tools was based on system-structural and interdisciplinary analysis. General scientific methods were used, first of all, the dialectical method of scientific knowledge of real phenomena, as well as during the study of the activity of local self-government bodies in Ukraine. Special methods were also used: system analysis; system-structural – to establish the content of the studied categories and legal phenomena, the formation of the conceptual-categorical apparatus; comparative law – for a comparative analysis of the legislation of different countries on the establishment and operation of legal entities under public law; methods of induction, abstraction and formal logic – to summarize the proposals and conclusions regarding the improvement of the domestic legal framework governing the creation and operation of legal entities under public law. The **scientific novelty** is to improve the definition of the meaning of the term «territorial community as a legal entity under public law». It is proved that the realization of the right of local residents to self-organization and self-government, protection of legitimate interests of members of territorial communities through creation, management, strategic development of «territorial corporation» – territorial community – requires improvement of legislation, including rights and responsibilities of territorial communities. institutions. It is proposed to change the relations between territorial communities (residents) and central, other authorities, as well as to create a full-fledged legal entity of public law – territorial community, change the budget and tax policy of the state, to implement real decentralization (legal, financial, material, organizational and administrative). interests of local residents. **Conclusions.** The article provides a comparative legal analysis of the legislation of Ukraine and some foreign countries governing the establishment and operation of a legal entity under public law – «territorial corporation» (territorial community). It was found that the legislation of Ukraine differs from the legislation of most European countries. Legal entities of public law in Ukraine are created and operate in the manner prescribed by civil law, in contrast to some European countries, where «territorial collectives» are constitutional persons of public law and operate within public rather than private law. Some norms of the current legislation, according to which local self-government bodies are legal entities in accordance with the civil legislation, seem to be imperfect. Instead, it is advisable to consolidate the status of territorial communities as legal entities under public law.*

Keywords: legal entity of public law; decentralization; local community; local government reform; local budgets; local taxes.