

8. (1993), “About the Antimonopoly Committee of Ukraine” : Law of Ukraine dated November 26, 1993 no. 3659-XII, *Vidomdsti Verkkhovnoyi Rady Ukrainy*, 1993, no. 50, art. 472.
9. (2015), “About the Accounting Chamber” : Law of Ukraine dated July 2, 2015 no. 576-VIII, *Vidomdsti Verkkhovnoyi Rady Ukrainy*, 2015, no. 36, art. 360.
10. Horbatiuk, Y.V. (2016), “Analysis of the powers of public authorities in the field of public procurement control”, *Yurydychnyi visnyk. Povitryane i kosmichne pravo*, no. 4, pp. 132-136.
11. (2014), “Issues of the Ministry of Economic Development and Trade” : Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine August 20, 2014 № 459, *Uryadovyi kuryer*, September 24, 2014, no. 175.
12. Pismachenko, L.M. and Kritenko, O.O. (2010), “World experience of state regulation of purchases for budgetary funds”, *Visnyk of the Academy of Customs of Ukraine. Derzhavne upravlinnya*, no. 1, pp. 69-74.

УДК 342: 347.91 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Крикавська І.В., асистент

*Навчально-науковий інститут права та психології Національного університету
«Львівська політехніка», вул. Князя Романа 1/3, м. Львів, Україна
iryna.v.krykavska@lpnu.ua*

Розглянуто підходи до розуміння поняття «територіальна громада», зроблено аналіз законодавчих актів України, що визначають правовий статус територіальних громад. У роботі зроблено висновок про те, що на законодавчому рівні в Україні не закріплено право територіальної громади мати статус юридичної особи, а отже, відсутні також підстави вважати її юридичною особою публічного права.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, правовий статус.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

Крикавская И.В.

*Учебно-научный институт права и психологии Национального университета «Львовская политехника»,
ул. Князя Романа 1/3, г. Львов, Украина
iryna.v.krykavska@lpnu.ua*

Рассмотрены подходы к пониманию понятия «территориальная община», сделан анализ законодательных актов Украины, определяющих правовой статус территориальных общин. В работе сделан вывод о том, что на законодательном уровне в Украине не закреплено право территориальной общины иметь статус юридического лица, соответственно, отсутствуют также основания считать ее юридическим лицом публичного права.

Ключевые слова: территориальная община, местное самоуправление, правовой статус.

PECULIARITIES OF THE LEGAL STATUS OF LOCAL AUTHORITIES

Krykavska I.V.

*Educational-Scientific Institute of Jurisprudence and Psychology, Lviv Polytechnic National University,
Kn. Romana Str., 1/3, Lviv, Ukraine
iryna.v.krykavska@lpnu.ua*

Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the

interests of the local population. In the scientific article, approaches to understanding the concept of “territorial community”, Ukrainian legal acts determining the legal status of territorial communities are analysed. Local authorities, acting within the limits of the law, are able to regulate and manage public affairs under their own responsibility in the interests of the local population. Public responsibilities should be exercised preferably by authorities closest to citizens. Without prejudice to more general statutory provisions, local authorities shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management. Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to cooperate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest. In the work, a conclusion is made that at the legislative level, the right of a territorial community in Ukraine is not enshrined in the status of a legal entity, and therefore there is no reason to consider it the legal person of public law.

Key words: territorial community, local authorities, legal status.

В умовах реформування місцевого самоврядування в Україні, процесу децентралізації, а також утворення неконституційних територіальних громад актуальним є дослідження особливостей правового статусу територіальних громад, що є первинними суб'єктами місцевого самоврядування.

Метою статті є аналіз та узагальнення теоретичних аспектів поняття й правового статусу територіальної громади і його особливостей.

З метою розкриття сутності правового статусу територіальних громад завданням наукового дослідження є розгляд підходів до розуміння понять «правовий статус» і «територіальна громада», а також дослідження можливості територіальною громадою як суб'єктом публічного права безпосередньо реалізувати свої повноваження.

У правовій науці місцеве самоврядування досліджували О. Батанова, І. Бутка, М. Бондар, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Мамонова, В. Погорілко, А. Парамонов, О. Слобожан, В. Чиркін та інші вчені. Незважаючи на численні праці, у яких розглядалися питання місцевого самоврядування, особливості правового статусу територіальних громад потребують належного наукового розроблення. Зокрема, Т. Барановська, В. Кравченко, С. Панасюк досліджували розуміння поняття «територіальна громада» та його правового статусу, однак потребують додаткового аналізу питання можливості територіальної громади діяти як юридична особа публічного права, а також шляхи реалізації закріплених законодавством прав на здійснення місцевого самоврядування.

Правовий статус територіальних громад визначений Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, законами України «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Цивільним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами.

У науці багато підходів до розуміння поняття «територіальна громада». Аналіз численних дефініцій дає підстави виділити такі критерії визначення територіальної громади, що базуються на тій чи іншій ознаці місцевої спільноти або сукупності їх як основоположних формувальних понять: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий, комплексний, або системний [1].

Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає термін «територіальна громада» за територіальною ознакою – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [2].

Ширшим є системний підхід до розуміння поняття «територіальна громада». Зокрема, на переконання В. Кравченко, це сукупність громадян, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси та визначений законом правовий статус [3, с. 76].

Суперечливим є розуміння поняття «територіальна громада» в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія), відповідно до офіційного перекладу тексту якої термін «local authorities» перекладено як «органи місцевого самоврядування». Однак у

перекладі з французької мови, текст якою має таку ж юридичну силу, як і англійська версія Хартії, термін «collectivites locales» перекладається інакше: collectivites – спільноти, громади, а local – локальні, місцеві.

Таким чином, є щонайменше три варіанти перекладу терміна «local authorities»: місцеві власті (місцева влада), територіальна громада та органи місцевого самоврядування. Для оцінки коректності й правильності розуміння суті, що закладалась у термін «local authorities», варто звернутись до витоків та історії прийняття Хартії. Зокрема, її прийняттю передувала 64-а резолюція Європейської конференції місцевих влад, сутність якої полягала в гарантуванні прав і свобод місцевих громад та в забезпеченні певної автономії місцевих громад із наданням їм повноважень під їх відповідальність. Отже, мова йшла саме про місцеві громади та їхні права й свободи, що підтверджується використанням у тексті резолюції саме термінів «local communities» (англ.) та «collectivités locales» (франц.) – місцеві громади (локальні (місцеві) колективи) [4]. У тексті ж 126-ї резолюції Європейської конференції місцевих влад містився вже термін «local authorities», однак французька версія містила термін «collectivités locales», а в тексті вказаної резолюції було посилення на першоджерела та підстави її прийняття, одним із яких називалась 64-а резолюція Європейської конференції місцевих влад. Отже, у результаті аналізу передумов прийняття Хартії, перекладів текстів 64-ї та 126-ї резолюцій Європейської конференції місцевих влад англійською та французькою мовами можна стверджувати про необхідність і коректність розуміння терміна «local authorities» саме як «місцеві (територіальні) громади (колективи)» [5].

На нашу думку, різночитання в перекладах положень Хартії в Україні та зарубіжних країнах не можна вважати звичайними, оскільки на основі тих чи інших варіантів перекладу складаються також неоднакові концептуальні державні установлення в розумінні й організації місцевого самоврядування. Викладене підкреслює значущість ролі саме територіальної громади в здійсненні місцевого самоврядування, а отже, і належної реалізації муніципальної політики. Однак положення Хартії акцентують увагу на наявності спроможності вирішувати питання місцевого значення для ефективного здійснення місцевого самоврядування, що передбачає наявність належних для цього засобів (а саме фінансових, матеріальних, кадрових та інших ресурсів), які мають у своєму розпорядженні зазначені суб'єкти. Такий підхід є надзвичайно важливим, оскільки дає змогу з'ясувати, коли місцеве самоврядування реально функціонує, а коли воно залишається лише декларованим – його правова модель не втілюється на практиці. Первинним суб'єктом у системі місцевого самоврядування є територіальна громада [5].

Екстраполюючи зміст визначення «правовий статус» щодо територіальної громади, маємо підстави зазначити, що правовий статус територіальної громади являє собою систему закріплених у нормативно-правових і міжнародних актах прав та обов'язків територіальної громади, які визначають її юридичне становище в суспільстві й державі. Більш детально правовий статус територіальної громади – це система юридично закріплених прав та обов'язків жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільно об'єднаних жителів декількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр [6].

Порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України й законом.

Поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного та приватного права проведений тільки за одним критерієм – порядком їх створення. Головна відмінність між ними полягає в тому, що юридичні особи приватного права створюються на підставі установчих документів (статуту або засновницького договору, якщо інше не встановлено законом), а юридичні особи публічного права – на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Можна виділити дві основоположні ознаки юридичних осіб публічного

права – реалізацію публічних інтересів держави чи територіальної громади, які покладені на них Конституцією України й законодавчими актами, та їх створення на підставі розпорядчого акта. З огляду на можливість участі юридичних осіб публічного права в цивільних правовідносинах до цих ознак можна додати ще одну рису, яка характеризує їх як учасників цивільних правовідносин. Суть її полягає в покладенні цивільної відповідальності на державу, Автономну Республіку Крим, органи місцевого самоврядування за юридичних осіб публічного права [1].

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи).

Положення Закону України «Про місцеве самоврядування» визначають, що територіальна громада є невід'ємною складовою частиною системи місцевого самоврядування поряд із сільською чи міською радою. Територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом та основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Однак статтею 16 вказаного закону визначено, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради [2].

У розумінні Закону України «Про місцеве самоврядування» органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські, обласні та районні ради. Саме вказані суб'єкти є юридичними особами та наділяються законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно й несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що врегульовує відносини, які виникають у зв'язку з добровільним об'єднанням територіальних громад, також не закріпив за територіальною громадою статус юридичної особи публічного права. Зокрема, про це свідчить норма, яка вказує на те, що юридична особа – сільська, селищна, міська рада, розміщена в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків усіх юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою [7].

Однак територіальні громади наділені правами нарівні з органами місцевого самоврядування, оскільки, відповідно до статті 143 Основного Закону України, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного й культурного розвитку та контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки й збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» має чимало недоліків, однак його незаперечною заслугою є те, що він уперше систематизує форми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, що дає можливість частково вирішувати питання місцевого значення без статусу юридичної особи. До них належать місцевий референдум, місцеві вибори (депутатів відповідної місцевої ради, передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування), загальні збори (конференції) громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, участь у роботі органів самоорганізації населення [8].

Збори – одна з найтрадиційніших форм участі громадян у справах місцевого самоврядування. В умовах підвищення рівня вимог до організаційно-правових засад місцевої

демократії та з метою реалізації права територіальної громади, визначеного статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», кожна місцева рада має розробити й ухвалити механізми реалізації цього права в конкретній територіальній громаді. Це може бути або окремий розділ чи глава місцевого статуту, або положення про збори, затверджене рішенням ради [9].

З метою забезпечення прав членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні місцеві ради проводять громадські слухання. З метою забезпечення права членів територіальної громади брати участь у підготовці рішень щодо проблем життєзабезпечення й розвитку територіальної громади міста, ознайомлення членів територіальної громади з позицією міської ради, її посадових осіб і депутатів з актуальних проблем громади, отримання від членів громади пропозицій і зауважень із цих проблем для вироблення оптимальних напрямів їх розв'язання місцеві ради затверджують положення про порядок проведення громадських слухань. Так, ухвалою Львівської міської ради № 2446 від 5 жовтня 2017 р. затверджено Положення про порядок проведення громадських слухань у м. Львові, відповідно до якого громадські слухання мають відкритий характер. Представники засобів масової інформації без додаткових погоджень мають право бути присутніми на громадському слуханні, фіксувати й висвітлювати його перебіг і результати. Громадські слухання проводяться на засадах добровільності, гласності, відкритості та свободи висловлювань. Громадські слухання ведуться державною мовою. Ніхто з громадян не може бути примушений до участі чи неучасті в громадському слуханні [10].

Іншою формою безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами є закріплене Конституцією України право на місцевий референдум. Однак територіальними громадами не може бути реалізоване право на місцевий референдум, оскільки порядок призначення й проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. На сьогодні Закону України «Про референдуми» не існує. До 2012 р. вказані питання були врегульовані Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який втратив чинність на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум», яким не регламентуються питання порядку організації й проведення місцевих референдумів.

Отже, лише сільські, селищні, міські, обласні та районні ради є юридичними особами та наділяються законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно й несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Правовий статус територіальної громади являє собою систему закріплених у законодавчих актах прав та обов'язків територіальної громади, які визначають її юридичне становище в суспільстві й державі. Однак за територіальною громадою на законодавчому рівні не закріплено статус юридичної особи, а отже, відсутні також підстави вважати її юридичною особою публічного права. Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Таким чином, повноваження територіальної громади, згідно з Конституцією України, поширюються на всі питання місцевого значення, однак не можуть бути реалізовані через відсутність права реєстрації як юридичної особи публічного права.

Для реалізації своїх прав безпосередньо, як передбачено Конституцією України, а не через органи місцевого самоврядування територіальна громада має бути зареєстрована як юридична особа публічного права. Однак, як вбачається з проведеного аналізу законодавства, таке право не закріплене, територіальна громада не може бути зареєстрована та діяти як юридична особа публічного права.

Безпосередньо територіальна громада не може вирішувати питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції, за винятком питань, що вирішуються шляхом проведення місцевого референдуму, місцевих виборів (депутатів відповідної місцевої ради,

передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування), загальних зборів (конференцій) громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив, громадських слухань, участі в роботі органів самоорганізації населення. Шляхи реалізації територіальною громадою свого права потребують додаткового наукового дослідження та законодавчого вдосконалення, усунення контраверсійних норм, закріплення в законі про референдум конституційного права на місцевий референдум шляхом затвердження порядку призначення й проведення місцевого референдуму, а також переліку питань, що вирішуються виключно референдумом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Барановська Т. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації соціальної політики / Т. Барановська, О. Остапенко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – К., 2015. – № 10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=924>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show>.
3. Кравченко В. Місцеві фінанси України : [навч. посібник] / В. Кравченко. – К. : Т-во «Знання» Україна, 1999. – 487 с.
4. Панасюк С. Якісний переклад тексту Європейської хартії місцевого самоврядування: шлях до реальної євроінтеграції / С. Панасюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vartaprava.com.ua/analitika/problemy-perekladu-evropejskoji-hartiji-mistsevohosamovryaduvannya.html>.
5. Гейда О. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика / О. Гейда // Європейські перспективи. – 2012. – № 3. – Ч. 3. – С. 9-13.
6. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/gk.html>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19/page2>.
8. Форми реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими справами / Громадська рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://upcouncil.org.ua>.
9. Липовська Н. Загальні збори громадян: методологія проведення / Н. Липовська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.
10. Про затвердження Положення про порядок проведення громадських слухань у м. Львові : ухвала Львівської міської ради від 5 жовтня 2017 р. № 2446 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/](http://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/).

REFERENCES

1. Baranovska, T. and Ostapenko, O. (2015), "Territorial communities as the primary subject of local self-government and implementation of social policy", *Derzhavne upravlinnya : udoskonalennya ta rozvytok*, no. 10, available at : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=924>.
2. "On Local Self-Government in Ukraine" : Law of Ukraine on 21.05.1997 № 280/97-BP, available at : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show>.

3. Kravchenko, V. (1999), *Mistsevi finansy Ukrayiny: navch. posib.* [Local finances of Ukraine : tutorial], T-vo «Znannya» Ukrayina, Kyiv, Ukraine.
4. Panasyuk, S. “High-quality translation of the text of the European Charter of Local Self-Government: the way to real European integration”, available at : <http://vartaprava.com.ua/analitika/problemy-perekladu-evropejskoji-hartiji-mistsevohosamovryaduvannya.html>.
5. Heyda, O. (2012), “Types of territorial communities in Ukraine and the peculiarities of their legal status : general characteristics”, *Yevropeyski perspektyvy*, no. 3, part. 3, pp. 9–13.
6. “Civil Code of Ukraine: scientific-practical commentary”, available at : <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/gk.html>.
7. “On Voluntary Association of Territorial Communities”: Law of Ukraine on 05.02.2015 № 157-VIII, available at : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19/page2>.
8. “Forms of realization by citizens of the right to participate in the management of local affairs”, Ukrainian Public Council, available at : <http://upcouncil.org.ua>.
9. Lypovska, N. “General meeting of citizens: methodology of conduct”, available at : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.
10. “On Approval of Regulation on the Procedure for Conducting Public Hearings in Lviv”: Decision of the Lviv City Council № 2446 on 05.10.2017, available at : [http://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/](http://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/).

УДК 342.951: 351.82

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

Лисогор Ю.Б., аспірант

*Київський національний торговельно-економічний університет,
вул. Кіото, 19, м. Київ, Україна
terminal-kiev@ukr.net*

Статтю присвячено питанню адміністративної відповідальності як різновиду юридичної відповідальності, пов’язаної з правопорушеннями у сфері митного законодавства.

Розглядаються питання деліктних правовідносин, що виникають під час порушення законодавчо закріпленого порядку переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митну територію України, а також митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів комерційного призначення.

Констатується наявна правова невизначеність і колізійність окремих положень, присутніх у Митному кодексі України та в інших нормативно-правових актах із питань митної справи.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, юридична відповідальність, митна служба, митне оформлення, кодекс, митна справа.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ

Лисогор Ю.Б.

*Киевский национальный торгово-экономический университет, ул. Киото, 19, г. Киев, Украина
terminal-kiev@ukr.net*

Статья посвящена вопросу административной ответственности как разновидности юридической ответственности, связанной с правонарушениями в сфере таможенного законодательства.