Ковалко Наталя Миколаївна,
dоктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
заслужений юрист України
ORCID 0000-0001-5555-9267
nat_koval_2611@ukr.net

Глух Марина Василівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри міжнародного права та
порівняльного правознавства
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України
ORCID 0000-0002-6107-5415
marina_gluh@ukr.net

ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ ФІНАНСОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Анотація

У статті здійснено аналіз особливостей правового статусу об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) як суб'єкта фінансових правовідносин. Окреслено основні підходи науковців до розуміння поняття «об'єднана територіальна громада». Проаналізовано позиції вчених щодо ознак ОТГ як суб'єкта фінансових правовідносин крізь призму категорії «правосуб'єктність». Наголошено на доцільності надання права ОТГ мати статус юридичної особи. Запропоновано доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування» окремою статтею «Участь об'єднаної територіальної громади у фінансових правовідносинах».

Метою статті є визначення правового статусу ОТГ як суб'єкта фінансових правовідносин, вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства, яке регулює правовий статус ОТГ у сфері публічної фінансової діяльності.

Наукова новизна зумовлена тим, що до цього часу в Україні не вибрано єдиного підходу до визначення поняття «об'єднана територіальна громада», її функцій і повноважень, особливостей ОТГ як суб'єкта фінансових правовідносин, що значно зменшує ефективність і можливість досягнення мети реформи децентралізації влади. Разом із тим одним з основних етапів децентралізації влади в Україні є створення ОТГ. Забезпечення належного рівня життя жителів сіл, села, міст можливе за умови ефективної фінансової діяльності ОТГ. З огляду на викладене, аналіз особливостей правового статусу ОТГ як суб'єкта фінансових правовідносин дозволив визначити актуальній стан дослідження вказаного поняття, основні проблемні питання та сформувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює правовий статус ОТГ у сфері фінансової діяльності.

Висновки. ОТГ є суб'єктами фінансових правовідносин, від імені та в інтересах яких діють відповідні сільські, селянські чи міські ради. Запропоновано визначити ОТГ як самостійний суб'єкт фінансових правовідносин, що характеризується наявністю особливих прав та обов'язків щодо формування, розподілу, використання й контролю фінансових ресурсів, які становлять основу її фінансової правосуб'єктності та закріпити за ОТГ право на бування статус юридичної особи. Також із метою ефективності проведення реформи децентралізації влади доцільно доповнити Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» окремою статтею «Участь об'єднаної територіальної громади у фінансових правовідносинах», яка б передбачила права та обов'язки ОТГ щодо нагляду та контролю за використанням коштів ОТГ.
UNITED TERRITORIAL COMMUNITY AS A SUBJECT OF FINANCIAL LEGAL RELATIONS

Abstract

The article analyzes the peculiarities of the legal status of the united territorial community (hereinafter – UTC) as a subject of financial relations. The main approaches of scientists to understanding the concept of «united territorial community» are outlined. The positions of scientists on the characteristics of UTC as a subject of financial relations through the prism of the category of «legal personality» are analyzed. Emphasis is placed on the expediency of granting the right to UTC to have the status of a legal entity. It is proposed to supplement the Law of Ukraine «On Local Self-Government» with a separate article «Participation of the united territorial community in financial relations».

The purpose of the article is to determine the legal status of UTC as a subject of financial relations, to develop proposals for improving the legislation governing the legal status of UTC in the field of public finance.

Scientific novelty is due to the fact that so far Ukraine has not developed a unified approach to defining the concept of «united territorial community», its functions and powers, features of UTC as a subject of financial relations, which significantly reduces the effectiveness and feasibility of decentralization reform. authorities. Meanwhile, one of the main stages of decentralization of power in Ukraine is the creation of UTC. Ensuring a proper standard of living for residents of villages, settlements, cities is possible under the condition of effective financial activity of UTC. Given the above, the analysis of the legal status of UTC as subjects of financial relations allowed to determine the current state of research of this concept, the main issues and to formulate proposals for improving the legislation governing the legal status of UTC in the field of financial activities.

Conclusions. UTCs are subjects of financial legal relations on whose behalf and in the interests of which the relevant village, settlement or city councils act. At the same time, it is proposed to define UTC as an independent subject of financial relations, characterized by the presence of special rights and responsibilities for the formation, distribution, use and control of financial resources that form the basis of its financial personality and to establish UTC. Meanwhile, in order to effectively reform the decentralization of power, it is advisable to supplement the Law of Ukraine «On Local Self-Government» with a separate article «Participation of the united territorial community in financial
Постановка проблеми. Одним із етапів децентралізації влади в Україні є створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Забезпечення належного рівня життя жителів сіл, селищ, міст можливе за умови ефективної фінансової діяльності ОТГ. Однак дотепер в Україні не направляється єдиного підходу до визначення поняття «об’єднана територіальна громада», її функцій і повноважень, особливостей ОТГ як суб’єкта фінансових правовідносин, що значно зменшує ефективність і можливість досягнення мети реформи децентралізації влади. З огляду на це, дослідження правового статусу ОТГ як суб’єктів фінансових правовідносин є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти правового статусу ОТГ як суб’єктів фінансових правовідносин у межах наукових досліджень із різних галузей правничої науки вивчали такі вчені: Н. М. Альчина, Є. А. Апаньєва, Ю. М. Ковальчук, А. В. Переверзєва, М. О. Пепелєцька, К. І. Ровинська, Н. Я. Спасів, Є. Ю. Стрижаць, О. В. Сударенко та інші.

Мета статті полегає в тому, щоб крізь призму поняття «правовисокатність» охарактеризувати правовий статус ОТГ як суб’єкта фінансових правовідносин, виробити прогнози щодо вдосконалення законодавства, яке регулює правовий статус ОТГ у сфері публічної фінансової діяльності.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж дослідити правовий статус ОТГ як суб’єкта фінансових правовідносин потрібно проаналізува зміст поняття «об’єднана територіальна громада».

У чинному законодавстві України відсутнє визначення поняття «об’єднана територіальна громада». Підтримуємо позицію Є. Ю. Стрижаць, що визначення вказаного поняття мало б міститися в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» поряд з іншими важливими термінами, що є визначальними в системі місцевого самоврядування України [1, с. 147].

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що територіальні громади можуть об’єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи міського самоврядування й обирати відповідно сільського, селищного, міського голову [2].

Водночас закони України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [3], «Про співробітництво територіальних громад» [4], «Про засади державної регіональної політики» [5] також не містять визначення поняття «об’єднана територіальна громада».

Таким чином, поняття «об’єднана територіальна громада» застосоване у більшості нормативно-правових актів, які були прийняті у зв’язку із проведеним реформи децентралізації влади, однак на законодавчому та доктринальному рівні досі не визначено єдиного підходу до розуміння вказаного поняття.

Ковальчук Ю. М. пропонує розкласити поняття «об’єднана територіальна громада» на дві складові «об’єднана» та «територіальна громада» та зазначає, що поняття «територіальна громада» є ключовим для розуміння поняття «об’єднана територіальна громада» [6, с. 88].

Спасів Н. Я. розглядає поняття «об’єднана територіальна громада» як спроможну соціально-економічну систему із самостійно сформованими органами міського самоврядування, інтегровану локально, територіально, економічно і фінансово, здатну на основі різноманітних зв’язків між її елементами забезпечити функціонування й розвиток інфраструктури та зростання суспільного добробуту [8, с. 211]. На наше переконання, вказане визначення відображає мету та завдання ОТГ, проте не розкриває клевову ознаку вказаного поняття: об’єднання первинних суб’єктів міського самоврядування – територіальних громад.

А. В. Переверзєва пропонує визначити поняття «об’єднана територіальна громада» через систему, яка складається з низки взаємопов’язаних елементів, таких, як людські, земельні, капіталіні ресурси [9, с. 217].

relations', which would provide rights and responsibilities of UTC to supervise and control the use of funds UTC.

Key words: amalgamated territorial community, financial legal relations, legal personality, legal capacity, legal capacity, financial and legal status, financial ability.
Своєю чергою, Ковальчук Ю. М. пропонує авторське визначення поняття "об'єднана територіальна громада" як створеного згідно з законом добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст, яке є базовою одиницею в системі адміністративно-територіального устрою і спроможне самостійно або через органи вирішувати питання місцевого значення [6, с. 89].

Стрижак Є. Ю. розкриває зміст категорії "об'єднана територіальна громада" як добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, що мають суміжні території і встановлений єдиний адміністративний центр, спроможного на надання послуг жителям громади, яке має суб'єктивне право на додаткову державну підтримку, а також особливості в бюджетному регулюванні [1, с. 148]. Слід наголосити, що наведене визначення "об'єднана територіальна громада" є одним із найбільш повних і, наше переконання, відображає мету та завдання ОТГ, окреслює ознаки, які розкривають сутність вказаного поняття.

В аспекті розгляду ОТГ як суб'єкта фінансових правовідносин необхідно розмежувати поняття "суб'єкти фінансового права" і "суб'єкти фінансових правовідносин". Професор Хімченка Н. І. розглядає співвідношення вказаних понять, зазначає, що суб'єкт фінансового права – це особа, яка володіє правосуб'єктністю, тобто потенційно здатна бути учасником фінансових правовідносин. А суб'єкт фінансових правовідносин – це реальний учасник конкретних правовідносин [10, с. 87]. Нестереню А. С. підтримує вказану позицію та звертає увагу на наявність у особи правосуб'єктності як підстави визнання її суб'єктом фінансових правовідносин [11, с. 184]. Такої ж думки й інші науковці, що займаються дослідженнями проблем правовідносин. Так, професор Воронова Л. К. зазначає, що суб'єкти фінансового права – це юридичні та фізичні особи, які наділені правосуб'єктністю і потенційно можуть стати учасниками фінансових правовідносин [12, с. 33].

Вважаємо за доцільне підтримати вказані позиції вчених й акцентуємо увагу саме на тому, що суб'єкт фінансових правовідносин – це учасник конкретних правовідносин, який володіє фінансовою правосуб'єктністю.

Для того, щоб ОТГ мала права й обов'язки у фінансових правовідносинах, їй необхідно бути наділеною правовідатністю, дієздатністю та діеліксодатністю. Фінансова правовідатність – це здатність суб'єкта фінансового права мати права і нести обов'язки у сфері, пов'язані зі здійсненням органами місцевого самоврядування фінансової діяльності. Фінансова дієздатність – це здатність суб'єкта фінансового права своїми діями наводити на підставі здійснення прав та обов'язки, які визначені фінансовим законодавством. Фінансова діеліксодатність – це здатність суб'єкта фінансового права нести відповідальність за порушення своїх обов'язків, у випадках, визначених фінансовим законодавством [13, с. 223].

Дослідження правосуб'єктності ОТГ потребує розгляду правового статусу територіальної громади, оскільки ОТГ сьогодні не розглядається в законодавстві відокремлено від територіальних громад [14, с. 60].

Правовідатність територіальної громади визначається не лише загальним формуванням, проте це включає спеціальної, цільової правовідатності органів місцевого самоврядування, які діють від імені та за іменем такої громади. Слід використовувати такі специфічні риси правосуб'єктності територіальних громад: виникає з моменту виникнення територіальної громади тієї чи іншої місцевості; наявність загальної правовідатності; існує як безпосередньо, так і через утворені органи місцевого самоврядування [15, с. 12].

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вживається поняття "спроможність об'єднаної територіальної громади", яке пов'язане з наданням фінансової підтримки держави ОТГ. Так, відповідно до ч. 4 ст. 9 вказаного Закону Кабінету Міністрів України може визнати ОТГ, за умови її утворення в порядку, визначеному Законом, навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом формування території громад як адміністративного центру ОТГ, а також якщо кількість населення ОТГ становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої ОТГ відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, якщо інше не встановлено законом [3]. Таким чином, можна зробити висновок, що законодавець характеризує правосуб'єктність ОТГ крізь призму категорії "спроможність".
Так, Скакун О.Ф. визнає наявність у територіальній громаді правовідатності [16, с.354]. Слід погодитися з позицією Ананьєвої Є.А., яка наголошує, що в основу правосуб'єктності ОТГ покладена загальна правовідатність суб'єктів права [14, с.61].

Умовою існування дієздатної територіальної громади є виявлення у населення необхідності спільної діяльності на території локального проживання. Дієздатність територіальної громади можна розглядати в контексті вирішення питань стосовно того, чи здатна громада до самостійного здійснення прав і обов'язків [17, с.382]. Дієздатність ОТГ виявляється в реалізації встановлених законом прав та обов'язків, зокрема в діяльності обраних нею органів влади, тобто органів місцевого самоврядування, а також у їх відповідальності за виконання своїх прав та обов'язків [14, с.61]. При цьому дієздатність ОТГ потенційно посилюється за умови належного контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад [18, с.55–56]. Свідченням чого є позитивний зарубіжний досвід [19, с.60].

За обсягом правовідатності та дієздатності своїх членів територіальна громада є неоднорідною, оскільки її складають мешканці, селяни, міста, які мають різні правовий статус. Члени громади є активними суб'єктами місцевого самоврядування, оскільки мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування, тобто мають право лише опосередковано впливати на рішення місцевого самоврядування. Територіальна громада безпосередньо вирішує питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, використовуючи різні форми прямої демократії [20, с.127].

Відповідно до ст.8 Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» ОТГ вважається утвореною з дня набрання чинності рішенням всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об’єднання територіальних громад, а з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об’єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, який готує Рада міністрів Автономної Республіки Крим, областна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення щодо добровільного об’єднання територіальних громад [3].

ОТГ не може бути безпосереднім суб’єктом фінансового правопорушення. Деліктності ОТГ як складова фінансової право-суб’єктності не призводить до включення її до кола суб’єктів, що несуть відповідальність за фінансові правопорушення. Суб’єктом таких правопорушень, що мали місце у фінансових правовідносинах за участю ОТГ, є конкретні посадові особи відповідних органів місцевого самоврядування [14, с.62].

Водночас необхідно зазначити, що відповідальність територіальної громади можна охарактеризувати як відповідальність за ступінь реалізації власних інтересів. Громади повинні відповідати за ефективність використання ресурсів, наданих із централізованих фондів, зокрема бюджету, сформованого за участю усіх громадян держави. Відповідальність територіальної громади за ступінь реалізації власних інтересів не обмежується несприятливими наслідками у віднізького рівня соціальних благ. Юридичне значення в цьому випадку має те, що територіальна громада у випадку прийняття необміркованих рішень, пасивної поведінки, неефективного використання наданих коштів позбавлена права вимагати від держави забезпечення соціальних благами та послугами [21, с.361].

Ананьєва Є.А. поділяє позиції тих науковців, які наголошують, що для того, щоб бути учасником правовідносин, громада повинна відповідати ознакам, які притаманні юридичній особі, а саме: організаційна єдність, майнова відокремленість, що дає змогу виступати від свого імені в цивільному обігу, позивачем і відповідачем у суді. Вчена погоджується з думками науковців-цивілістів про те, що територіальна громада, у тому числі й об’єднана, має всі ознаки юридичної особи публічного права [14, с.61].

Однак така позиція є дозволі дискусійною. Так, у постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 07.10.2020 року по справі № 362/2592/17 зазначено, що територіальні громади реалізують цивільну дієздатність через утворені
ними органи місцевого самоврядування, які за законом набувають статусу юридичних осіб та діють від імені та в інтересах територіальних громад. Таким чином, територіальна громада не може набути правового статусу юридичної особи публічного права [22].

У своєму листі від 15.08.2017 року № 31322/К-1548/19 Міністерство юстиції України роз'яснило, що за територіальною громадою на законному рівні не закріплено статусу юридичної особи, а відповідно відсутні підстави для державної реєстрації як юридичної особи, у тому числі як юридичної особи публічного права [23].

Водночас В. В. Моргун наголошує на доцільності закріплення статусу територіальних громад як юридичних осіб публічного права на законодавчому рівні. Вчені звертає увагу, що у Франції на конституційному рівні територіальні колективи визнано юридичними особами публічного права, у Конституції Іспанії зазначено, що провінція користується правами юридичної особи, в австрійському Конституційному законі громади визнані як корпорації публічного права [24, с. 52].

Також С. А. Потапенко акцентує на тому, що територіальна громада в Україні утворюється та приймається в силу закону і не має статусу юридичної особи, тому її основним представником є органи місцевого самоврядування, які стають персонифікацією територіальних громад лише після набуття статусу юридичної особи публічного права. Вчені ставить риторичне запитання: чи дійсно існує визнання права місцевого самоврядування, якщо його первинний елемент не має власної структури, яка б дозволила йому бути самостійно дієздатним, а не лише формально носієм прав та обов'язків? Слід погодитися, що з набуттям статусу юридичної особи ОТГ стає здатною на самопредставництво. На сучасному етапі реформи децентралізації вбачаємо за необхідне на законодавчому рівні закріпити за ОТГ право набувати статус юридичної особи публічного права [25, с. 53]. У цьому контексті досвід користати успішні зарубіжні досвіди реформи місцевого самоврядування [26].

Вважаємо за доцільне підтримати позицію М. О. Перепелиці, згідно з якою зміст фінансової правосуб'єктності зводиться до того, що суб'єкти володіють можливістю бути носіями юридичних обов'язків і прав у правовідносинах, які складаються у сфері мобілізації, розподілу та використання публічних грошових фондів, і можливістю їх виконувати з метою досягнення необхідних цілей [27, с. 56].

Таким чином, ОТГ як суб'єкт фінансових правовідносин характеризується наявністю особливих прав та обов'язків щодо формування, розподілу, використання й контролю фінансових ресурсів, які становлять основу її фінансової правосуб'єктності.

З огляду на викладене, незважаючи на визнання на доктринальному рівні ОТГ як суб'єкта фінансових правовідносин, безпосередня участь ОТГ у фінансових правовідносинах є практично неможливою. Законодавством передбачено саме участь представницьких органів ОТГ як суб'єктів фінансових правовідносин, які діють від їх імені та в їх інтересах. Проведення місцевих референдумів можливе лише в порядку та за умов, визначених законодавством, яке не визначає коло фінансово-правових питань, що можуть бути розглянуті на відповідному референдумі. Отже, сьогодні суб'єктам фінансових правовідносин є представницьки органи ОТГ – відповідна сільська, селищна чи міська рада [14, с. 63].

Разом із тим, на переконання Є. Ю. Стрижак, ОТГ як суб'єкти бюджетних правовідносин мають низку відмінностей у правах та обов'язках від інших територіальних громад. Насамперед це стосується права на отримання субвенцій на формування інфраструктури. Частково пов'язаними із наведеною особливістю є питання формування та витрачення коштів спеціальних фондів бюджетів ОТГ на фінансування місцевих програм [1, с. 148]. О. В. Сударенко робить висновок, що ОТГ є суб'єктами фінансових правовідносин, а саме бюджетних, податкових, у сфері міжбюджетних трансфертів [28, с. 128].

Так, відповідно до ст. 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» держава здійснює фінансову підтримку шляхом надання ОТГ коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади [3]. Згідно зі ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» кошти, передані державою у вигляді дотацій

№ 6/2021  The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine  77
ПРАВО

tа субвенцій, можуть розподілятися Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст республікансько- го Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), районними радами між відповідними місцевими бюджетами та ви- користовуватися для фінансування спіль- них проектів відповідних територіальних громад. Сільські, селянські, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх вико- навчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, ви- значають напрями їх використання [2]. Тоб- то, враховуючи наведене, станом на сьогодні саме сільська, селянська, міська рада як пред- ставницький орган ОТГ діє від імені ОТГ.

Висновки. ОТГ є суб'єктами фінансових правовідносин, від імені та в інтересах яких діють відповідні сільські, селянські чи міські ради. Водночас пропонуємо визначати ОТГ як самостійний суб'єкт фінансових право- відносин, що характеризується наявністю особливих прав та обов'язків щодо формування, розподілу, використання та контролю фінансових ресурсів, які становлять основу її фінансової правосуб'єктивності, та закріпі- ти за ОТГ право набувати статус юридичної особи. Із метою ефективності проведення реформи дезцентралізації влади вважаємо за доцільне доповнити Закон «Про місцеве само- врядування в Україні» окремою статтею «Участь об'єднаної територіальної громади у фінансових правовідносинах», яка 6 передбачала права й обов'язки ОТГ щодо нагляду та контролю за використанням коштів ОТГ.

Список використаних джерел:

15. Альошина Н. М. Територіальна гро- мада як суб'єкт права: автореф. дис. … канд.
юрид. наук: 12.00.01 / НДІ держ. буд.-ва та місцевого самоврядування. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 20 с.


18. Мищак І. М. Законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні та перспективи його удосконалення. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 1. С. 54–57.


**References:**


Стаття надійшла до редакції 7 жовтня 2021 р.