

НАДАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА: НАСЛІДКИ ТА ПЕРЕВАГИ

Надання територіальній громаді статусу юридичної особи публічного права створює чіткі правові засади для реалізації її конституційного права на місцеве самоврядування, посилює її інституційну спроможність та сприяє підвищенню довіри громадян до влади, а також повністю відповідає розумінню поняття «місцева влада», закріпленому у статті 3(1) ЄХМС та розкритому у п.26 Сучасного Коментаря до Хартії.

Конституція України визнає і гарантує місцеве самоврядування (стаття 7) як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (стаття 140); саме за територіальною громадою закріплює компетенцію (стаття 143) та визначає її як власника майна і фінансових ресурсів (стаття 142). Однак у Законі про місцеве самоврядування ці положення були проігноровані, а замість громади роль головного суб'єкта місцевого самоврядування отримали органи місцевого самоврядування.

Закріплення у Конституції громади як первинної одиниці адміністративно-територіального устрою з визначенням її правового статусу є важливим кроком у напрямку завершення реформи децентралізації та водночас вимогою європейської інтеграції. Сьогодні наявна низка проблем, зумовлених відсутністю у територіальних громад статусу юридичної особи публічного права. Нижче подано таблицю з переліком цих проблем та перевагами, які забезпечить надання територіальній громаді такого статусу.

Проблема (громада без статусу юридичної особи)	Опис	Перевага (громада із статусом юридичної особи)	Опис
Фрагментація прав та повноважень	<ul style="list-style-type: none"> Різні органи місцевого самоврядування мають власну правосуб'єктність і ресурси, відтак виступають у правовідносинах від свого імені, а не від імені громади. Окремі юридичні особи у громаді, зокрема рада, виконують 	Ефективне урядування	<ul style="list-style-type: none"> У моделі громади як юридичної особи публічного права передбачена проста й прозора організаційна структура з єдиною лінією відповідальності. <ol style="list-style-type: none"> Громада як єдина юридична особа

	<p>одночасно різні функції: колегіального представницького органу, бюджетної установи, роботодавця керівника громади та його команди. Насправді, рада є лише колегіальним представницьким органом громади.</p> <p>Крім того, реорганізація та швидке адаптування внутрішніх структур до нових викликів ускладнене, оскільки кожен новий виконавчий орган потребує реєстрації як окрема юридична особа.</p> <p>Переміщення працівників у межах таких юридичних осіб відповідно до Цивільного та Трудового кодексів є тривалим та складним процесом.</p> <p>Це підриває ефективність, прозорість і оперативність роботи громади в цілому. Прикладом такої неефективності може бути <u>справа за позовом Львівської міської ради до її виконавчого комітету Львівської міської ради</u>.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Наявність кількох юридичних осіб серед органів місцевого самоврядування всередині 		<p>Громада діє як одна юридична особа публічного права. Усередині не створюються інші юридичні особи, що сприяє чіткості повноважень і відповідальності.</p> <p>2. Два органи громади <i>Рада громади</i> — представницький орган, який визначає стратегію розвитку, ухвалює рішення та контролює бюджет.</p> <p><i>Мер громади</i> — єдиний виконавчий орган, що діє від імені громади, організовує щоденне управління, керує персоналом і відповідає за виконання рішень ради.</p> <p>3. <i>Персонал громади</i> працює в ієрархічній структурі під керівництвом мера. Працівники не мають окремої правосуб'єктності та виконують завдання громади. Роботодавцем виступає громада як юридична особа.</p> <p>Така модель забезпечує чіткість компетенцій, прозорість та ефективність управління.</p> <p>Громада не потребує державної реєстрації. Це юридична особа за законом.</p>
--	---	--	--

	<p>громади призводить до дублювання функцій, конфліктів компетенцій, неузгодженості структур і додаткових витрат, що підриває прозорість і ефективність управління.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Відсутність єдиного носія владних повноважень, як це передбачено статтею 3(1) ЄХМС, ускладнює координацію та балансування інтересів громади загалом. 		<ul style="list-style-type: none"> • Громада забезпечує цілісне та легітимне представництво своїх мешканців, надаючи їй право єдиного голосу, чітко визначені самоврядні права й обов'язки, прозору та підзвітну взаємодію з третіми особами. • ВАЖЛИВО: Громада, як юридична особа створюється на підставі Конституції або закону і, таким чином, НЕ ВИМАГАЄ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ.
<p>Ускладнена реалізація права власності громади</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Громада повинна бути власником комунального майна, проте без статусу юридичної особи вона не може ним юридично володіти (ст. 316 ЦКУ); нині майно формально належить місцевим радам як бюджетним установам, що суперечить ст. 142 Конституції. Стаття 169 ЦКУ дозволяє громаді, не будучи юридичною особою, укладати контракти та виступати у цивільних правовідносинах; проте лише надання статусу юридичної особи забезпечить їм законне володіння майном. 	<p>Ефективне здійснення громадою права власності</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Громада сама отримує правовий статус єдиного власника, стане спроможною здійснювати це право на користь своїх мешканців з можливістю передачі його підпорядкованим установам у користування на праві узурфрукту. Це чітко визначить суб'єкта комунальної власності та її відображення в реєстрі. Наразі власником у реєстрі зазначена місцева рада, хоча фактичним власником має бути громада.

<p>Неефективне управління майном та бюджетом</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Майно та доходи розпорошені між численними органами місцевого самоврядування - юридичними особами, що ускладнює контроль, аудит і планування, оскільки внутрішній та зовнішній аудити здійснюються стосовно різних юридичних осіб. ● Відсутність єдиної структури громади послаблює цілісне бачення використання бюджетних коштів і контроль за їх ефективним витрачанням. 	<p>Ефективність аудиту і контролю за ресурсами громади</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Аудит і контроль ресурсів стануть легшими завдяки єдиній системі управління ресурсами та майном: за потреби буде можливість перевіряти окремі департаменти, аналізувати їхню взаємодію між собою або оцінювати роботу всієї громади в цілому. Це забезпечує повний, точний і ситуаційно адаптований контроль. ● Управління майном буде оптимізовано за рахунок консолідації контролю за його використанням та орендою. Це стане можливим завдяки призначенню єдиного орендодавця та органу управління майном. ● Очікується, що покращення обліку та управління майном сприятиме підвищенню кредитного рейтингу громади та зниженню вартості запозичень. ● Спрощення бюджетного управління завдяки скороченню кількості виконавчих органів та створенню чіткої вертикалі підзвітності й контролю.
---	---	---	---

<p>Ускладнений судовий захист</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Громада не може виступати стороною у суді, а громадяни не завжди розуміють, хто відповідає за порушення їхніх прав, і до кого має бути пред'явлений позов. • Мешканці не можуть чітко ідентифікувати відповідальних за певні рішення або послуги. • Мешканці змушені звертатися до різних юридичних осіб, що ускладнює вирішення їх звернень, оскільки заявник (скаржник) змушений спочатку визначити, який орган відповідає за вирішення його проблеми. • Ускладнено також і можливість оскарження державою рішень громади в цілому, а не ради або виконавчих органів, наприклад, внаслідок неналежного здійснення нагляду або несправедливого розподілу коштів. 	<p>Ефективний судовий захист</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Громада зможе виступати стороною у суді. • Мешканці розумітимуть, хто несе відповідальність за рішення та дії органів влади. • Органи і посадові особи громади будуть чітко розуміти, перед ким вони несуть відповідальність, а громада матиме можливість краще контролювати їх та захищатися від невинуватених зазіхань або втручання у свої права.
<p>Корупційні ризики та непрозорість</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Розпорошеність повноважень і ресурсів, дублюючі функції структурних підрозділів створюють 	<p>Підвищення прозорості та підзвітності управління</p>	<p>Визнання громади юридичною особою забезпечує прозору та зрозумілу внутрішню структуру, чіткий розподіл компетенцій і</p>

	непрозорі умови для прийняття рішень і сприяють корупції.		відповідальності, що знижує ризики конфлікту інтересів та корупції.
Ризики для місцевого економічного розвитку	<ul style="list-style-type: none"> Якщо громада не є юридичною особою, бізнес структури, інвестори тощо не можуть укласти договори безпосередньо з нею й змушені обирати одну з її внутрішніх юридичних осіб. Це створює правову невизначеність, знижує довіру та ускладнює залучення інвестицій, оскільки іноземні партнери й банки не розуміють такої структури. 	Посилення місцевого економічного розвитку	<ul style="list-style-type: none"> Статус юридичної особи надає Громаді чіткий правовий статус і підвищує її авторитет у ділових відносинах. Це забезпечує персоналізацію відповідальності, юридичну визначеність при укладанні контрактів з інвесторами та банками, які віддають перевагу стабільним і чітко окресленим контрагентам, а не тимчасовим чи дискреційним структурам.
Ускладнення міжмуніципального співробітництва	<ul style="list-style-type: none"> Наявність у громаді кількох юридичних осіб та дублювання їхніх обов'язків ускладнює міжмуніципальне співробітництво, оскільки незрозуміло, яка юридична особа укладає договори; а з ростом числа громад-учасниць складність і ризики конфліктів зростають. 	Ефективне муніципальне співробітництво	<ul style="list-style-type: none"> Громада самостійно укладає угоди з іншими громадами та є носієм усіх договірних прав і обов'язків, забезпечуючи їхнє виконання.
Обмеження у міжнародній співпраці	<ul style="list-style-type: none"> Для іноземних інвесторів і міжнародних партнерів відсутність єдиної юридичної особи громади ускладнює взаємодію та створює юридичну невизначеність, адже 	Ефективна міжнародна співпраця та виконання	<ul style="list-style-type: none"> Статус українських громад стане порівнюваним із статусом муніципалітетів у всіх країнах ЄС (територія + населення + повноваження+ майно).

	<p>українська модель місцевого самоврядування є незвичною та незрозумілою для ЄС, у всіх державах-членах якого саме громада є юридичною особою та носієм усіх прав, що впливають з ЄХМС. Іноземні партнери не розуміють, з ким вони мають співпрацювати, у випадку відсутності правосуб'єктності у громади.</p>	<p>свроінтеграційних вимог</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Підвищиться довіра міжнародних партнерів та інвесторів через зрозумілу юридичну модель. ● Буде забезпечене виконання рекомендацій Європейської Комісії та Ради Європи щодо надання громадам статусу юридичної особи публічного права. ● Більшість донорів ЄС працюють лише з однією юридичною особою і не дозволяють передавати кошти іншим юридичним особам. Якщо громада буде визнана юридичною особою, це узгодить вимоги донорів із Бюджетним кодексом і дозволить вести співпрацю та звітність від імені однієї юридичної особи — громади.
<p>Політичні ризики щодо сталого розвитку</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Зміна політичної кон'юнктури щодо посадових осіб та депутатів громади створює ризики для довгострокового планування, прогнозованості й відповідальності, що може стримувати потенційних інвесторів і партнерів. 	<p>Політична стабільність</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Громада як юридична особа існуватиме незалежно від політичних змін: приналежності депутатів чи посадових осіб органів місцевого самоврядування до окремих політичних партій, що забезпечуватиме стабільність політики розвитку громади.

Нижче подано узагальнену таблицю переваг за основними групами суб'єктів.

Суб'єкт	Ключові переваги	Очікуваний ефект
Мешканці громади	<ol style="list-style-type: none"> 1. Громада виступає реальним власником майна, ресурсів і публічної влади. 2. Створюється можливість захищати колективні інтереси у суді від імені громади. 3. Більша прозорість та підзвітність органів місцевого самоврядування 4. Чітка процедура прийняття рішень, їх реалізації та відповідальності перед жителями, запозичивши більш зрозумілу модель корпоративного управління 4. Реальні механізми участі в управлінні (ініціативи, збори, референдуми). 5. Гарантії стабільності і неперервності розвитку незалежно від політичних змін. 6. Ефективний судовий захист 	<ul style="list-style-type: none"> • Підвищення рівня довіри до влади. • Зміцнення місцевої ідентичності, відчуття приналежності до єдиної спільноти. • Покращення якості послуг і управління ресурсами та майном. • Реалізація конституційного права на самоврядування в тому порядку, який встановлює стаття 3 ЄХМС.
Органи місцевого самоврядування	<ol style="list-style-type: none"> 1. Забезпечення єдиного та легітимного представництва громади як єдиної юридичної особи, що надає своїм мешканцям один юридично обов'язковий голос і підсилює прозорість, підзвітність та правову визначеність самоврядних рішень. 2. Чітке розмежування компетенцій. 3. Підвищення правової визначеності рішень. 4. Зміцнення фінансової автономії та самостійності бюджетів. 	<ul style="list-style-type: none"> • Посилення інституційної спроможності громад. • Зменшення корупційних ризиків. • Стабільність управління і продовження політики розвитку. • Інтеграція у європейські мережі муніципалітетів.

	<p>5. Підвищення ефективності і прозорості управління комунальними підприємствами.</p> <p>6. Спрощення співпраці з громадами ЄС для спільного розвитку шляхом ефективного використання коштів і майна з усуненням проблеми залежності від політичних циклів формування представницьких органів або бюджетних циклів діяльності.</p> <p>7. Ефективність міжмуниципального співробітництва.</p>	
<p>Держава</p>	<p>1. Реалізація конституційного принципу народовладдя, відповідно до якого носієм влади на місцевому рівні є громада (ст. 5, 140–145 Конституції).</p> <p>2. Зрозуміла, послідовна модель здійснення публічної влади на рівні громади з можливістю сформулювати прозору схему нагляду за додержанням верховенства права і законності при здійсненні відповідних повноважень.</p> <p>3. Зміцнення системи публічного управління через розмежування функцій держави і самоврядування.</p> <p>3. Зменшення конфліктів компетенцій.</p> <p>4. Модернізація інститутів відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.</p> <p>5. Уніфікація правового статусу громад з європейськими муніципалітетами.</p> <p>6. Зрозумілі правила взаємодії для партнерів і донорів.</p> <p>7. Підвищення передбачуваності та прозорості у прийнятті рішень.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Посилення засад правової держави. • Оптимізація управлінських процесів. • Вищий рівень довіри громадян до влади. • Підвищення ефективності адміністративного нагляду. • Підвищення довіри до України як партнера. • Спрощення реалізації міжнародних і європейських програм. • Залучення інвестицій і грантів. • Підтвердження практичної відданості європейським принципам місцевого самоврядування.

ПЕРЕВАГИ НАДАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА (ДОДАТКОВО)

1. Переваги для мешканців громади

Соціальні та громадянські переваги

- **Чітке інституційне структурування публічної влади** в громаді підвищить участь мешканців у вирішенні питань місцевого значення і довіру до місцевого самоврядування
- **Розширення і підвищення ефективності форм участі громадян** у прийнятті рішень – мешканці набудуть реального права впливати на рішення через загальні збори, місцеві ініціативи, громадські консультації, референдуми.
- **Підвищення ефективності громадського контролю:** громада зможе як юридична особа підтримувати мешканців у відстоюванні їхніх економічних, екологічних, майнових прав — у тому числі проти незаконних рішень органів місцевого самоврядування (наприклад, проти незаконного будівництва).
- **Покращення якості публічних послуг** — громада зможе самостійно встановлювати стандарти послуг (ЖКГ, освіта, благоустрій) та вимагати підзвітності від щодо їх дотримання органами місцевого самоврядування.

Політичні переваги

- **Підвищення відчуття стабільності** — громада як юридична особа існує незалежно від політичних змін: належності депутатів чи посадових осіб органів місцевого самоврядування, що забезпечує стабільність політики розвитку громади.

Правові переваги

- **Посилення судового захисту прав мешканців** — громада як юридична особа публічного права зможе представляти спільні інтереси жителів у судах (земельні, екологічні, майнові, тарифні спори).
- **Підвищення правової визначеності та відповідальності влади** — мешканці громади отримають більший правовий захист від свавілля місцевих чиновників через посилення юридичної визначеності і підзвітності рішень ради громади та її органів як актів публічного права органів, що не мають власного інтересу, а діють за дорученням громади та в інтересах їх мешканців.
- **Зміцнення гарантій конституційного права на місцеве самоврядування** — реалізація положень статей 140–145 Конституції України.

Економічні переваги

- **Посилення економічної суб'єктності громади** — майно належить самій громаді, а не державі, що формує відчуття власності і відповідальності у мешканців.
- **Зростання фінансової автономії** — значно підвищується спроможність громади здійснювати запозичення.
- **Посилення контролю за комунальними підприємствами** — прибутки залишаються в громаді і використовуються на розвиток території.
- **Прозорість фінансів** — обов'язковий внутрішній аудит забезпечить ефективність внутрішнього контролю за витратами коштів і мінімізує корупційні ризики.

2. Переваги для органів місцевого самоврядування

- **Гарантована організаційно-правова, матеріальна та фінансова самостійність.** Незаконне втручання держави у сферу компетенції місцевого самоврядування стає втручанням у реалізацію права громади, тобто у сферу народовладдя.
- **Чітке розмежування компетенцій** — громада є первинним суб'єктом, а рада та її виконавчі органи – лише представницькими структурами, що діють за дорученням та від імені громади.
- **Зміцнення відповідальності і прозорості управління.** Уся система прийняття рішень та їх виконання стає юридично структурованою за моделлю корпоративного управління.
- **Покращення співпраці з громадами ЄС.** Правова суб'єктність громад зробить Україну зрозумілою і передбачуваною для партнерів у межах європейських проєктів, обмінів, грантів.
- **Підвищення стабільності політики громади.** Зміна депутатів чи посадових осіб не впливатиме критично на цілісність і безперервність управління.

3. Переваги для держави та її органів

- **Належна реалізація Конституції України.** Запровадження тієї моделі місцевого самоврядування, яку закріплено у Конституції 1996 року (статті 5, 140–145). Зміст положень розділу XI Конституції свідчить про те, що саме громада, а не будь-які інші суб'єкти, є носієм влади на місцевому рівні (компетенція належить громаді, а не органам місцевого самоврядування – стаття 143; власність та бюджети належать громаді, а не органам місцевого самоврядування – стаття 142 тощо).
- **Подолання радянської спадщини побудови місцевого самоврядування авторитарного зразка.** Статус громади як юридичної особи публічного права демонструє остаточне розірвання з пострадянською системою, де суб'єктність належала органам, а не громадянам.

- **Уніфікація з європейською практикою.** У державах-членах ЄС громади (комуни, ґміни, муніципалітети) мають комплексний статус «територія + населення + влада» + майно.
- **Зміцнення державної стабільності.** Прозорий поділ повноважень між державою і громадами зменшує конфлікти компетенцій та дублювання функцій, а тим сприяє організаційній досконалості владних відносин. .
- **Запровадження цивілізованого адміністративного нагляду.** Громади з чітким правовим статусом легше інтегрувати у систему публічного управління і контролю за здійсненням повноважень з дотриманням принципу верховенства права.

4. Переваги в контексті євроінтеграції та міжнародного партнерства

- **Послідовність і передбачуваність державної політики щодо гарантування місцевого самоврядування.** Виконання конституційних норм підвищує довіру міжнародних партнерів і є ознакою правової стабільності демократичної держави.
- **Уніфікація правового статусу громад із країнами ЄС.** Українські громади стануть зрозумілими контрагентами для муніципалітетів держав-членів ЄС.
- **Покращення умов для залучення іноземних інвестицій.** Статус юридичної особи публічного права забезпечує передбачуваність та правову визначеність, зрозумілу європейським і міжнародним партнерам.
- **Демонстрація ширості намірів євроінтеграції.** Впровадження цього підходу засвідчує не декларативність, а практичну відданість європейським принципам місцевої демократії.
- **Створення спільної мови співпраці.** Для інституцій ЄС і партнерських громад це — сигнал зрозумілих «правил гри», що полегшить співпрацю та грантову підтримку.

Матеріал підготовлено Центром політико-правових реформ в рамках проєкту «Підтримка органів влади України у реформуванні місцевого самоврядування і територіальної організації влади в контексті європейської інтеграції України та моніторинг виконання завдань у цій сфері», що реалізується ЦППР за підтримки Програми «U-LEAD з Європою / U-LEAD with Europe», що спільно фінансується ЄС та його державами-членами Німеччиною, Данією, Францією, Австрією, Польщею та Словенією.



MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK

France 

 Federal Ministry
European and
International Affairs
Republic of Austria


Polish aid



SLOVENIA
AID & PARTNERSHIPS



Міністерство розвитку
громад та територій
України