

УДК 347.218.1(477)

**Н.С. СОЛОВЕЙ,**

Харківський національний університет  
внутрішніх справ

## **СУБ'ЄКТИ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ**

*Ключові слова:* право комунальної власності; суб'єкти права комунальної власності, територіальна громада, правовий статус територіальної громади

Комунальна власність визнається економічною основою, матеріальною базою місцевого самоврядування, одним із завдань якого є забезпечення соціально-культурних, економічних потреб населення. Проте, до сьогодення часу не створено єдиного механізму реалізації права комунальної власності. Велика кількість теоретичних та практичних питань виникає також і з приводу суб'єктів комунальної власності, а тому актуальності набирають питання поняття та правового статусу суб'єктів комунальної власності.

Тематика даної статті досліджувалася такими вченими, як: В.М. Алексєєв, О.Г. Бондар, О.А. Вівчаренко, І.І. Каракаш, О.С. Комарова, О.М. Ковальова, І. Лукинов, М. Майський, А.Мельник, О.В. Ольшанський, А. Покритан, О. Фурдичко, М. Чумаченко, А. Чухно та інші. Але незважаючи на це, проблема права комунальної власності та його суб'єктів не знайшла свого остаточного рішення і є метою статті.

Під час дії Закону України «Про власність» суб'єктами права комунальної власності законодавець визначав адміністративно-територіальні одиниці [1]. Сьогодні ж, відповідно до статті 142 Конституції України [2] та статей 1, 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», первинними суб'єктом місцевого самоврядування [3], основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Суб'єктів права комунальної власності потрібно відмежовувати від суб'єктів здійснення цього права. Так, суб'єктами права кому-

нальної власності визнаються відповідні територіальні громади, а суб'єктами здійснення цього права як територіальні громади так і уповноважені ними органи місцевого самоврядування.

При наведенні визначення права комунальної власності у статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] законодавець допускає неточність, вказуючи, що це право здійснюється як безпосередньо територіальними громадами, так і через уповноважені ними органи місцевого самоврядування. Проте, статтею 6 того ж Закону визначено, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Тобто, правильно було би визначити, що право комунальної власності здійснюється, як безпосередньо, так і через інші органи місцевого самоврядування.

Як бачимо, статус такого суб'єкта права комунальної власності, як територіальні громади районів у місті, в окремих правових нормах залишається недостатньо визначеним. Випадки безпосередньої реалізації територіальними громадами повноважень власника щодо земель на цей час є не досить поширеним явищем, а тому компетенція у сфері земельних відносин переважно, якщо не виключно, здійснюються органами місцевого самоврядування [4, с.197]. Адже згідно з п.34 ч.1 ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до виключної компетенції сільських, селищних, та міських рад віднесено вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин [3].

Особливістю правового статусу органів місцевого самоврядування є те, що останні, як і органи державної влади, уповноважені згідно зі ст.13 Конституції України, здійснювати права власника на землю та інші природні ресурси як об'єкти права власності українського народу. Саме тому положення статті 80 Земельного Кодексу України, відповідно до якого територіальні громади реалізують право власності на земельні ділянки через органи місцевого самоврядування, відображують норми статті 13 Конституції України.

Окремі науковці висловлюють позицію, щодо єдності правової природи органів місцевого самоврядування й органів державної влади.

О.А. Вівчаренко наприклад, визнає необхідність існування права державної державної власності на землю, але при цьому ототожнює поняття органів державної влади й органів місцевого самоврядування, як суб'єктів права власності з державою [5, с.114]. Разом із тим, О.Г. Бондар зазначає про подвійну конструкцію державної власності, яка є спорідненою з комунальною, базується на конституційному принципі права власності на землю Українського народу [6, с.10].

Таким чином, на сьогодні статус суб'єктів права комунальної власності, є не визначеним та законодавчо неузгодженим, а тому і потребує детального наукового аналізу.

Частина 1 статті 140 Конституції України та стаття 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виділяє такі види територіальних громад:

- 1) територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителі декількох сіл;
- 2) територіальну громаду селища;
- 3) територіальну громаду міста, району в місті.

Окремі науковці виділяють також: 1) територіальні громади основні (базового рівня) – сільські, селищні, міські, в рамках яких безпосередньо здійснюється життєдіяльність населення – жителів певних територіальних одиниць; 2) територіальні громади факультативні (асоційованого рівня) – територіальні громади районів і областей, в їхніх рамках реалізуються колективні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

В основу такої класифікації покладається розуміння того, що немає жодного жителя села, селища або міста, який одночасно не був би жителем області або району (за винятком міст обласного підпорядкування).

Не достатньо розкритим в законодавстві залишається поняття територіальної громади. Статтею 1 Закону України «Про місцеве са-

моврядування в Україні» зазначено, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Проте, дане поняття має також декілька наукових підходів. Так, С. Сахненко та Ю. Молодожон вважають, що термін «територіальна громада» вперше з'явився в сучасній правовій науці завдяки роботі польського соціолога Я. Щепанського «Елементарні поняття соціології» (1963 р.), що перекладена на російську мову в 1969 р.). Дослідники стверджують, що не всі соціальні спільноти можна вважати територіальними громадами. Наприклад, велике місто є територіальною спільнотою (рос. общностью), але не є спільнотою, громадою (рос. – сообществом). Отже, громада є невеликою за кількістю осіб, тому в ній створюється відчуття єдності і сусідський зв'язок, викликані близькістю проживання та схожістю повсякденних справ, постійними особистими контактами, подібним стилем життя, безліччю загальних місцевих справ, загальною системою цінностей [7, с.120].

О. Батанов вбачає в територіальній громаді територіальну спільноту, що складається з фізичних осіб, які постійно проживають і працюють на території села чи добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селища чи міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, нерухоме майно на даній території, платять комунальні податки і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [8, с.77].

І. Бутко зазначає, що «це люди, які мешкають у певних територіальних межах та об'єднані спільними інтересами» [9, с.8]. М. Баймуратов та В. Григор'єв зазначають, що територіальна громада – це «сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [10, с.115].

Ю. Сурмін розділив громадівські об'єднання на три види спільнот. За його визначенням, громадою є автономна соціальна надструктура, що об'єднана перманентною спільною діяльністю. Під місцевим співтовариством він розуміє певну незалежну частину товариства, характерною рисою якої є її локальна цілісність. Іншими словами – це жителі певної місцевості. Незалежність даної частини товариства є питанням відносним. Соціально-територіальною спільнотою Ю. Сурмін називає територіально-об'єднану сукупність людей, що формується на основі соціально-територіальних розбіжностей у специфічне соціальне утворення. Дана спільнота виступає носієм локально виявлених зв'язків і відносин, які панують у даному співтоваристві [11, с.45–46].

Крім того, термін «територіальна громада» може використовуватись у таких значеннях:

- територіальна громада як сукупність місцевих жителів, які постійно проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці. У цьому значенні територіальні громади існували завжди, бо в містах і селах завжди проживали люди. Саме в цьому значенні використовують цей термін українські чиновники;

- територіальна громада як публічний власник – це об'єднання всіх громадян адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста, району в місті), які можуть простою більшістю від свого складу на основі загальних зборів відповідно до Конституції України вирішувати питання щодо своєї спільної, неподільної публічної власності (тому її ще називають «конституційна територіальна громада»). Це територіальна громада, яка набула статусу юридичної особи публічного права. Це територіальна громада – власник. Це територіальна громада – суб'єкт правових відносин;

- неконституційна територіальна громада – це злочинне (як у так званих ЛНР і ДНР) об'єднання громадян у неконституційний спосіб, наприклад через підписання угоди вузьким колом місцевих жителів. Така територіальна громада не є легітимною і не має суб'єктності;

- громада як адміністративно-територіальна одиниця – це значення з'явилося із впровадженням адміністративно-територіальної реформи 2014–2015 рр. У цьому розумінні громада означає не місцевих жителів, а адміністративну територію. Зрозуміло, що адміністративно-територіальна одиниця не може мати права на суб'єктність [12].

Таким чином, можна констатувати, що визначення поняття «територіальна громада» так і не набуло єдності в наукових працях, воно наділяється різними ознаками та характеристиками. Проте, спільним для всіх наведених визначень такі: розуміння громади як сукупності осіб, що разом мешкають у межах певної території; наявність між цими особами певних зв'язків та відносин; наявність у цих осіб певних спільних інтересів; наявність певних прав і повноважень для вирішення спільних для цієї сукупності осіб проблем.

Від невизначеності поняття територіальної громади залишається невизначеним і її правовий статус. Територіальна громада виступає, як:

- суб'єкт цивільно-правових відносин. Відповідно до цього компетенцією територіальної громади є: створення юридичних осіб публічного права – комунальних підприємств, навчальних закладів тощо; створення юридичних осіб приватного права – підприємницьких товариств тощо; здійснення господарських операцій; майнові відносини; входження у зобов'язання (територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернене стягнення); ведення процесів; стягнення зборів зі своїх членів для задоволення суспільних потреб;

- суб'єкт бюджетного процесу з такими повноваженнями: формування власного бюджету; створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних і інших цільових фондів грошових ресурсів;

- суб'єкт підприємницької діяльності у сфері надання суспільних послуг: створення підприємств комунальної власності; спільна діяльність з іншими суб'єктами підприємни-

цької діяльності на правах сумісної оперативної діяльності або отримання доходу у вигляді дивідендів;

– суб'єкт фінансово-кредитних відносин: розміщення місцевих позик; отримання кредитів у банківських установах; створення комунальних банків, трастових, страхових товариств; гарантування кредитів [13].

Серед науковців існує також думка, щодо надання територіальній громаді статусу юридичної особи. Проте, ми не поділяємо таку точку зору. Цілком достатньо було би закріпити статус суб'єкта цивільного права, а не суб'єкта цивільних правовідносин, як це передбачено статтею 169 Цивільного кодексу України. Дана норма наділяє територіальні громади рівними правами що всіх учасників цивільних відносин. Проте, статтею 172 Цивільного кодексу України передбачено, що цивільні права і обов'язки територіальні громади набувають та здійснюють не безпосередньо, а лише через органи місцевого самоврядування. Але, яким чином територіальній громаді здійснювати права учасника цивільних відносин Кодексом, не передбачено. Водночас цікавим є питання відповідальності за зобов'язаннями територіальних громад: вони відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернене стягнення (стаття 175 ЦК). Тобто, як висновок можна сказати, що згідно з положеннями Цивільного кодексу України участь територіальних громад у цивільних відносинах обмежується лише відповідальністю за зобов'язаннями, які укладаються органами місцевого самоврядування.

На думку Л. Музики, ще ряд питань щодо правового статусу територіальних громад залишається не розв'язаним на законодавчому рівні. Так, у ч.4 статті 140 Конституції України зазначається, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні та обласні ради. Однак не зовсім ясно, в чому ж полягають спільні інтереси територіальних громад та який спільний інтерес є спільним для всіх, а який –

спільним лише для частин територіальних громад? І як бути іншій частині територіальних громад, які не вважають цей інтерес спільним? [14, с.117].

Відповідно до цього твердження, виникає також і питання, а чи територіальна громада є фактичним суб'єктом права комунальної власності, чи це тільки не працююча норма законодавства?

Відповідь на це питання можна знайти шляхом аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Статтею 16 цього Закону зазначено, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради. Ця норма прямо суперечить природі права власності, а саме – наявність двох повноправних суб'єктів на одне й те саме майно. В даному випадку не йдеться про інститути повного господарського відання, оперативного управління тощо. Територіальні громади і ради відповідно до закону наділені рівним колом прав та обов'язків.

Пунктом 5 статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що в містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності. Проте, незрозумілим залишається, чи діє ця норма для територіальної громади міста.

Як зазначалося вище, під територіальною громадою розуміють жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, районів у містах. Проте, законодавець не надає тлумачення поняття «жителі» та не вводить ніяких обмежень. Жителями можуть бути і є малолітні та неповнолітні діти, недієздатні особи тощо. В такому разі малолітні та неповнолітні діти, недієздатні особи здійснюють такі права територіальної громади, як місцеві референдуми, місцеві ініціативи тощо. Так само не розв'язаною залишається проблема із обсягом прав та обов'язків іноземних громадян та осіб без громадянства.

Таким чином, питання суб'єктів територіальної громади залишає за собою не вирішенні проблеми, як на законодавчому, так і на прак-

тичному рівні та потребують в подальшому змістовного та детального дослідження.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про власність» : від 07.02.1991 р., № 697–ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування України» : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

4. Комарова О. С. Правовий статус суб'єкта права комунальної власності на земельні ділянки / Комарова О. С. // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. – 2011. – № 4. – С. 196–201.

5. Вівчаренко О. А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми) / О. А. Вівчаренко. – Івано-Франківськ : Надвірнянська друкарня, 1998. – 179 с.

6. Бондар О. Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природо-ресурсне право» / О. Г. Бондар. – К., 2005. – 19 с.

7. Щепанський Я. Элементарные понятия социологии / Я. Щепанский ; общ. ред. и по-

слесл. А. М. Румянцева ; пер. с пол. М. М. Гуренко. – М. : Прогресс, 1969. – 240 с.

8. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / Батанов О. ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : ВД «Ін Юре», 2003. – 512 с.

9. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / І. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1992. – № 3. – С. 8.

10. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса : Юридична література, 2003. – С. 115.

11. Сурмін Ю. Місцеве самоврядування та громадянське суспільство: моніторинг суспільної думки / Ю. Сурмін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – 2000. – Вип. 2 (2). – С. 11–23.

12. Поняття територіальної громад [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://terhromady.info/home/poniattia-terytorialnoi-hromady/#header-toggle-sidebar>.

13. Правовий статус територіальної громади [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://terhromady.info/home/pravovyi-status-terytorialnoi-hromady>.

14. Музика Л. Чи існують реальні суб'єкти комунальної власності? / Музика Л. // Право України – 2002. – № 11. – С. 116–119.

*Соловей Н. С. Суб'єкти права комунальної власності в Україні / Н. С. Соловей // Форум права. – 2016. – № 5. – С. 180–184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_5\\_31.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_31.pdf)*

Визначено поняття територіальної громади. Виділено види територіальних громад. Охарактеризовано правовий статус територіальних громад та основні елементи, що його становлять.

\*\*\*

*Соловей Н.С. Субъекты права коммунальной собственности в Украине*

Определено понятие территориальной общины. Выделены виды территориальных общин. Охарактеризованы правовой статус территориальных общин и основные элементы, его составляющие.

\*\*\*

*Solovey N.S. Subjects of Law Municipal Property in Ukraine*

It was defined the concept of the local community. Kinds of territorial communities allocated. It was characterized the legal status of territorial communities and the main elements of its make.