

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

ВОЛИНЕЦЬ Тетяна Володимирівна- кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права та процесу Львівської комерційної академії

Стаття посвячена дослідженню впровадження правового статусу суб'єктів права комунальної власності. Виділено суб'єктів права комунальної власності. Характерним моментом в даному контексті являється наявність правових означок даних суб'єктів та можливості надання їм статусу юридического лица.

Ключові слова: право комунальної власності, суб'єкт права комунальної власності, територіальна громада.

Актуальність нашого дослідження полягає у визначенні правового статусу територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності. Нечітке нормативне визначення правового статусу територіальної громади як у законодавстві, так і дискусійні питання у науковій літературі виокремлюють актуальність висвітлення даного питання у контексті даної тематики.

Постановка проблеми

З внесенням змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» та виправленого тексту офіційного перекладу Європейської хартії місцевого самоврядування, а також активного здійснення процесу децентралізації влади, який широко впливає на нове бачення та формування територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності.

Метою даної статті є дослідження правового статусу територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності.

Стан дослідження

У різні часи становлення та розвитку права власності, визначення їх видів досліджували фахівці права, зокрема: Л.М. Баранова, О.В. Дзера, В.І. Борисова, В.М. Ігнатенко, Л.А. Музика, О.О. Первомайський, О.С. Яворська та інші.

Виклад основних положень

У законодавстві та науці цивілістики протягом різного періоду становлення комунальної власності існували неоднозначні погляди на формування визначення кола суб'єктів права комунальної власності.

Правовий статус суб'єктів права комунальної власності, як таких, визначений Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування», Цивільним кодексом України та іншими нормативними актами.

Згідно зі ст. 13 Конституції України (далі – КУ) та у відповідності до ст. 318 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) суб'єктами права власності є Український народ та інші учасники цивільних відносин, зокрема територіальні громади (ст.2 ЦКУ) [1, 2]. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом [1]. Від-

повідно до ст. 140 КУ територіальною громадою охоплюються жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено поняття територіальна громада – 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 [3]. А також зазначено у ст. 6 вищезгаданого закону, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову .

У науковій літературі висловлюють різні пропозиції щодо правового статусу територіальної громади. Одні автори вважають, що територіальна громада має статус юридичної особи, інші, що – ні, з певними ознаками такої особи [4, 5, с. 69, с. 11]. Зазначалось, що законодавством не встановлено порядку здійснення територіальною громадою повноважень суб'єкта права комунальної власності. Встановлено, що органи місцевого самоврядування вступають у відносини комунальної власності як правомочні представники відповідних територіальних громад, від їхнього імені здійснюють права власника у межах та у спосіб, установлений законодавством України [6, с. 9]. Слід погодитись з думкою О.С. Яворської, яка зазначає, що надання територіальній громаді статусу юридичної особи може певним чином конкретизувати відносини власності, однак не вирішить усі проблеми її як власника [7, с. 145]. Також В.І. Борисова підкреслює, що поєднання в публічних утвореннях владних повноважень з цивільною правоздатністю визначає й особливий підхід до визначення останніх частинок цивільних відносин [8, с. 26]. Як зазначає з цього приводу І.А. Селіванова, той факт, що правовий статус територіаль-

ної громади не визначено, негативно впливає на забезпечення її функціонування та захист прав її громадян [8, с. 25].

Однак, зміни, які були внесені у чинне законодавство, повністю змінили уявлення про територіальну громаду. Хоча чіткого механізму створення територіальної громади як юридичної особи у чинному законодавстві не передбачено, однак, проаналізувавши вищезгадані нормативні акти, можна описати кроки створення територіальної громади як юридичної особи.

Основним моментом у створенні територіальної громади – юридичної особи є проведення загальних зборів членів територіальної громади. Порядок їх проведення здійснюється відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Збори проходять за участю більше половини громадян, які проживають на відповідній території, мають право брати участь у зборах і повинні ухвалити рішення про створення територіальної громади як юридичної особи та обрати керівні органи громади [9]. Ще одним не менш важливим моментом у формуванні правового статусу територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності є прийняття статуту територіальної громади села, селища, міста. Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Статут – це мала конституція територіальної громади, яка визначає правовідносини у самій громаді та з зовнішнім середовищем. Статут територіальної громади не може суперечити Конституції України та законам України, прийнятим на її основі.

Прийняття статуту територіальної громади – це компетенція самої територіальної громади. Статут вступає в силу з моменту його прийняття на загальних зборах громади більшістю голосів.

Територіальна громада не зобов'язана реєструвати свій статут. Водночас, для

реальної дієздатності громади в сучасних вітчизняних умовах, якщо є така можливість, доречно зареєструвати статут територіальної громади або безпосередньо, або через представницький орган, що затвердив статут територіальної громади в якості регламентуючого документа своєї діяльності.

Механізм проведення таких зборів на території з невеликою кількістю осіб не виникає жодних проблем, а на територіях з великою кількістю жителів такі збори практично неможливо провести. У випадках, коли скликання зборів пов'язане з певними організаційними складнощами, можуть скликатися збори (конференції) представників громадян населених пунктів, мікрорайонів, житлових комплексів, вулиць, кварталів, будинків та інших територіальних утворень. Норми представництва на них визначаються відповідною Радою, її виконавчим органом або органом територіальної самоорганізації громадян. У законодавстві не знайшло відображення вибору жителями таких представників.

Після проведення загальних зборів і складення відповідного протоколу та його підписання копії протоколу надсилаються про створення територіальної громади відповідним органам і особам.

Наведемо реальний приклад проведення таких загальних зборів з невеликою кількістю жителів. Так, 21 лютого 2016 року у селі Сасів Золочівського району відбулися збори мешканців.

На порядок денний зборів було винесено такі питання:

1. Про створення територіальної громади села Сасів.
2. Прийняття Статуту територіальної громади.
3. Вибори комітету громадських представників.
4. Вибори голови територіальної громади.

Внаслідок дискусій мешканці села проголосували за дослівно: "набуття статусу юридичної особи територіальної громади". Також було обрано представників громади та голову. Обраний на зборах голова територіальної громади села Сасів Олег Банах зазначив, що утворення територіальної гро-

мади у селі Сасів не суперечить тому, щоб працювати над створенням добровільного об'єднання територіальних громад, аби об'єднати декілька сільських рад [10].

Такий варіант прямої демократії сьогодні найбільше поширений у Швейцарії (німецькомовні кантони), Новій Англії (США), Болгарії, Боснії, Іспанії (режим «відкритої ради» у невеликих населених пунктах), Естонії (11 населених пунктів), Західній Німеччині тощо. Отже, є досить багато держав, де поруч із такими інструментами, як голосування за допомогою урн (Франція), електронний референдум (Естонія), пріоритет все ж надається загальним збором [11].

Практично у будь-якій державі Європейського Союзу територіальні громади (общє (Чехія), гміна (Польща), гемайнде (Швейцарія), мунісіпіо (Іспанія) тощо) є юридичними особами публічного права [11].

На сьогоднішній день таким шляхом було створено багато територіальних громад зі статусом юридичної особи.

З прийняттям у новій редакції Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» територіальні громади мають право зареєструватись [12]. Відповідно до цього закону незалежно чи територіальна громада набула статусу юридичної особи, чи ні, має право на реєстрацію – офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання та їхньої символіки, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та громадських формувань, про юридичну особу, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом.

Перша в Україні територіальна громада за новим законодавством зареєстрована на Львівщині. Заболотцівська територіальна громада, що у Бродівському районі стала першою в Україні територіальною громадою, яка зареєстрована за новим законом «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких

інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Відтак Заболотцівська територіальна громада набула статусу юридичної особи [13]. Згаданий закон суттєво скорочує терміни створення територіальних громад. Адже тепер вони не потребують ліквідаційних комісій для ліквідації сільських рад, які не є адміністративними центрами громади. Також новостворені громади набувають статусу юридичних осіб практично на другий день після подання заяви про свою реєстрацію».

З огляду на вищенаведене, спробуємо охарактеризувати ознаки територіальної громади як юридичної особи.

Статтею 80 ЦКУ зазначено, що юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. А згідно зі ст. 81 ЦКУ юридична особа може бути створена шляхом об'єднання осіб та (або) майна. Юридичні особи публічного права створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 87 ЦКУ для створення юридичної особи її учасники (засновники) розробляють установчі документи, які викладаються письмово і підписуються всіма учасниками (засновниками), якщо законом не встановлений інший порядок їх затвердження. Юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації.

На підтвердження точки зору, що територіальна громада як самостійний суб'єкт правовідносин має виражені ознаки юридичної особи, наводяться доводи про її виступ у цивільному обороті від свого імені, наявність відокремленого майна тощо.

Згідно зі статтею 316 ЦК України правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону. Відповідно до статті 317 власникові належать права володіння, користування та розпорядження своїм майном. Згідно зі ст. 2 ч. 2 учасником цивільних правовідносин є територіальна громада.

Згідно зі ст. 327 ЦК України територіальна громада є власником комунального майна. Відповідно до статті 142 Конституції України територіальна громада є власником лісу, землі, рухомого та нерухомого майна, природних ресурсів, водних об'єктів. Тому як власник вона може володіти цим своїм правом лише як юридична особа.

Згідно зі ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування» територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини.

У вітчизняному законодавстві територіальні громади є суб'єктами відносин власності, зобов'язальних, спадкових та інших цивільних відносин. Громада визнається стороною в зобов'язаннях місцевої позики, може успадковувати майно. Територіальна громада водночас відшкодовує шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування (якого вона навіть не створювала в якості засновника юридичної особи), його посадовою або службовою особою, прийняттям незаконного нормативно-правового акта тощо. Отже, виконання усіх цих функцій без статусу юридичної особи неможливі.

Висновки

На підставі вищевикладеного можна стверджувати, що територіальна громада є юридичною особою зі всіма ознаками, які притаманні юридичній особі, отже, є суб'єктом права комунальної власності. Ста-

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню питання правового статусу територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності. Характерним у даному контексті є висвітлення правових ознак даного суб'єкта і можливості надання статусу юридичної особи.

SUMMARY

The article is sanctified to research of question of right status subject of the municipal property. It is distinguished subject of the municipal property. Characteristic in this context there is illumination of legal signs of data subject and possibilities of grant to them of status of legal entity.

тусу юридичної особи територіальна громада набуває з моменту її державної реєстрації.

Внесення відповідних змін до вищезгаданих нормативних актів щодо правового статусу територіальних громад наблизило національне законодавство до європейського.

Список використаних джерел:

1. Конституція України Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР тлумачення станом на 15.03.2016 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу до Інтернет ресурсу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-80>.

2. Цивільний кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV зі змінами станом на 01.04.2016 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу до Інтернет ресурсу <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

3. Про місцеве самоврядування Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР зі змінами станом на 04.04.2016 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу до Інтернет ресурсу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-80>.

4. Первомайський О.О. Окремі питання участі територіальної громади у цивільних правовідносинах / О.О. Первомайський / Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права, 2003. – №2. – С. 69-71.

5. Берг О.Б. Участие органов местного самоуправления и органов государственной власти в гражданско-правовых и процессуальных отношениях / О.Б. Берг / Местное право. – 2001. №6. – С. 11.

6. Бондаренко І.О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні / І.О. Бондаренко /

Автореферат дис. ... к. ю. н.: 12.00.02 / Національний університет «Одеська юридична академія» – О., 2013. – 17 с.

7. Яворська О.С. Правове регулювання відносин власності за цивільним законодавством України: Навчальний посібник / О.С. Яворська / К.: Атіка, 2008. – 256 с.

8. Борисова В.І. Правові проблеми комунальної власності. Монографія / В.І. Борисова, Л.М. Баранова, В.М. Ігнатенко, О.О. Первомайський, С.Є. Сиротенко. Х. – 2007р. – 140 с.

9. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Верховна Рада України; Постанова, Положення від 17.12.1993 № 3748-ХІІ [Електронний ресурс] // Режим доступу до Інтернет ресурсу <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.

10. [Електронний ресурс] // Режим доступу до Інтернет ресурсу <http://terhromady.info/>.

11. Гурняк І. Територіальні громади: від віртуального до ефективного власника. Практичні поради: Посібник / І. Гурняк / К.-27 с. Електронний ресурс <http://terhromady.info/brochure/>.

12. «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» Верховна Рада України; Закон від 01.01.2016 № 755-IV. [Електронний ресурс] // Режим доступу до Інтернет ресурсу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

13. «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» Верховна Рада України; Закон від 26.11.2015 № 835-VIII. [Електронний ресурс] // Режим доступу до Інтернет ресурсу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/835-19>.