

## ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРОБЛЕМИ В ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ

### VOLUNTARY TERRITORIAL COMMUNITIES ASSOCIATION: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF PROPERTY RELATIONS

Первомайський О.О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У зв'язку зі змінами в чинному законодавстві, що передбачає новий порядок об'єднання територіальних громад, виокремлено та досліджено основні проблеми правового регулювання відносин комунальної власності. Зокрема, вказано на проблему визначення суб'єкта права комунальної власності. Також доведено відсутність норм, які б регулювали порядок та правові підстави переходу права комунальної власності до об'єднаних територіальних громад.

**Ключові слова:** територіальна громада, об'єднання територіальних громад, правове регулювання, відносини власності, право комунальної власності.

В связи с изменениями в действующем законодательстве, которое предусматривает новый порядок объединения территориальных общин, выделены и исследованы основные проблемы правового регулирования отношений коммунальной собственности. В частности, указано на проблему определения субъекта права коммунальной собственности. Также доказано отсутствие норм, регулирующих порядок и правовые основания перехода права коммунальной собственности к объединенным территориальным общинам.

**Ключевые слова:** территориальная община, объединение территориальных общин, правовое регулирование, отношения собственности, право коммунальной собственности.

Due to changes in the current legislation, which provides for a new procedure for the association of local communities, singled out and researched the basic problems of legal regulation of municipal property. In particular, given the problem of the definition of the subject of municipal property. Also proved the absence of rules governing the procedure and legal basis of the transfer of municipal property to the united territorial communities.

**Key words:** territorial community, association of territorial communities, legal regulation, property relations, communal property right.

**Актуальність теми.** З прийняттям та набуттям чинності Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1, ст. 91] актуалізується питання створення територіальних громад, які будуть не лише *de jure*, а також *de facto* первинними суб'єктами місцевого самоврядування, що будуть спроможні забезпечити гідне здійснення місцевої влади.

Зрозуміло, що існування ефективного місцевого самоврядування без надійного майнового та фінансового забезпечення такого врядування уявляється малоімовірним, підтвердження чого є, власне, переважно невдалий вітчизняний досвід здійснення місцевого самоврядування та сам факт прийняття згаданого вище Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Тому під час чергової спроби здійснення реформування місцевого самоврядування в Україні цілком логічно очікувати, по-перше, вирішення питань щодо порядку функціонування місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад, по-друге, удосконалення механізму правового регулювання відносин комунальної власності. Останнє є надважливим, оскільки у разі об'єднання територіальних громад мають враховуватися не лише такі безперечно важливі юридичні факти, як припинення існування одних суб'єктів права власності – територіальних громад, які об'єднуються та створенням нових – об'єднаних територіальних

громад, а також інші правові явища, що виникають та існують в межах відносин власності.

Враховуючи наведені вище очікування, слід визнати, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить лише окремі норми, спрямовані на регулювання бюджетних відносин та відносин комунальної власності.

Тому з огляду на наведене метою цієї роботи є виявлення проблем в правовому регулюванні відносин комунальної власності та пропонування шляхів їх вирішення. Поза межами цього дослідження залишаються питання правового регулювання функціонування місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад з тих міркувань, що ця проблематика заслуговує окремого фахового дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження відносин комунальної власності за участю територіальних громад, які об'єднуються, та об'єднаних територіальних громад слід розпочати з констатації триваючої невизначеності статусу основного суб'єкта цих відносин – власника, яким у відносинах комунальної власності є відповідна територіальна громада або кілька громад у разі існування спільної власності (п. 10 Прикінцевих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Так, аналізуючи Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та першу

практику його застосування, слід відзначити те, що, доповнюючи уявлення про поняття територіальної громади, ще однією класифікацією: сільська, селищна та міська територіальні громади (ч. 2 ст. 3 Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ч. 2 ст. 6 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]), законодавець ухваленням нового закону жодним чином не долучився до вирішення вже тривалий час існуючої проблеми цивільно-правового статусу територіальної громади як учасника відносин власності в аспекті визнання або невизнання цього суб'єкта юридичною особою публічного права.

Оскільки в згаданих вище та інших законах України, у тому числі ЦК України, до цього часу відсутні норми, що б прямо та однозначно визначали будь-яку територіальну громаду юридичною особою публічного права, слід констатувати, що в чинному національному законодавстві залишається втіленою концепція зарахування територіальних громад до суб'єктів *sui generis* цивільних відносин. Тобто територіальна громада є учасником цивільних відносин (ч. 2 ст. 2 ЦК) та суб'єктом права власності (ст. 318 ЦК) як окремий вид таких учасників, що, звісно, не тотожний не лише фізичній особі, а й юридичній.

В цьому сенсі було б доцільно враховувати цей факт, та беручи до уваги, що територіальні громади та держава України не визнаються *особами* взагалі, норми актів цивільного законодавства, у тому числі Книги третьої ЦК, в яких вказується на *особу* власника, формально можуть застосовуватися до регулювання відносин за участю територіальних громад лише за аналогією закону.

Позитивно, що в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», хоча й не прямо, однак здійснена спроба мінімізації ризиків створення ситуації, коли в один момент часу будуть існувати конкуруючі суб'єкти, а саме територіальні громади, які об'єднуються, та нова – об'єднана територіальна громада. Протилежна ситуація, а точніше ситуація законодавчої невизначеності, мала місце в дещо схожій ситуації у містах з районним поділом, де окрім територіальної громади цілого міста, визнавалось існування територіальних громад окремих районів цього ж міста. Проблема цих конкуруючих суб'єктів була на практиці вирішена ліквідацією районних рад в таких містах, як Київ, Харків, Львів й т. д., що, звісно, не призвело до юридичного припинення існування територіальних громад цих районів, однак гострота протистояння була мінімізована.

В чинному Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вказується на те, що «...у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування» (виділено нами. – О.П.) (п. 1 ч. 1 ст. 4).

Звісно, й таке формулювання норми не є ідеальним, оскільки буквально його тлумачення не забороняє існування *іншої* територіальної громади, яка не матиме свого представницького органу місцевого самоврядування, тобто місцевої ради.

Однак у разі такого тлумачення цієї норми виникає ситуація, коли не дивлячись на створення нової – об'єднаної територіальної громади, залишаються існувати й ті територіальні громади, які об'єдналися. В підтвердження істинності останнього судження-припущення є, по-перше, те, що чинне законодавство України, у тому числі Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» прямо й не вказує на те, що територіальні громади, які добровільно об'єднуються, ліквідуються, по-друге, в ч. 3 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказано на те, що «*Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом*» (виділено нами. – О.П.).

Тобто об'єднана територіальна громада має склад, частинами якої й є відповідні територіальні громади, а *право* на вихід з такої громади може бути надано лише існуючим суб'єктам.

Внаслідок чого, можемо стверджувати, що хоча нормами Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вчинено спробу усунення конкуренції у визначенні первинного суб'єкта місцевого самоврядування, таким одиничним суб'єктом є *об'єднана територіальна громада*, то подібна чіткість щодо єдиного комунального власника, у разі добровільного об'єднання територіальних громад – відсутня.

Однак відомо, що наявність у певного суб'єкта прав власності на земельні ділянки, іншу нерухомість тощо, достатньо формалізована. Наприклад, права комунального власника – територіальної громади певного населеного пункту на ту чи іншу будівлю мають бути зафіксовані в Державному реєстрі прав власності на нерухоме майно з вказівкою на суб'єкта такого права – певну територіальну громаду. А отже, подібна вимога щодо фіксації прав власності на певне нерухоме майно, безперечно, стосується й новостворюваних об'єднаних територіальних громад. Проте Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не містить жодної норми, що б вказувала на необхідність в процесі створення об'єднаної територіальної громади або на передачу права власності на майно від учасників такого об'єднання до новоутвореної об'єднаної територіальної громади або на укладення договорів між територіальними громадами – власниками щодо порядку використання майна без передання об'єднаній територіальній громаді права власності на нього або на вчинення інших юридично релевантних дій у відносинах власності.

При цьому слід ще раз згадати та підтвердити ключове судження, яке згадувалося на початку цієї роботи: ефективне здійснення місцевого самоврядування без відповідної фінансової та майнової основи для цього, неможливе. Отже, новостворений первинний суб'єкт такого самоврядування – об'єднана територіальна громада обов'язково має бути наділена не лише певними фінансовими ресурсами, що для

нового суб'єкта можливе шляхом одержання з початку бюджетного року фінансування з Державного бюджету України чи надходжень від місцевих податків та зборів, а й іншим майном: земельними ділянками, будівлями, корпоративними правами тощо. Джерелом надходження такого майна для об'єднаної територіальної громади в сьогоденні може розглядатися не будь-який приватний власник чи держава Україна, а, звісно, власність територіальних громад, які об'єднуються.

Таким чином, питання визнання об'єднаної територіальної громади не лише потенційним суб'єктом права власності (це безсумнівно), а й фактичним власником хоча б певної частини комунального майна, права на яке він отримує від територіальних громад, які були суб'єктами об'єднання, перебуває у системному зв'язку з питанням, в якому порядку та на яких підставах об'єднані територіальні громади будуть набувати право власності на комунальне майно.

В цьому сенсі слід згадати, що абсолютна більшість комунального майна була отримана комунальними власниками – територіальними громадами в період з 1991 р. та пізніше, у тому числі після набуття в 1996 р. чинності Конституцією України шляхом безоплатної передачі державного майна. З цією метою спочатку державне майно розподілено на загальнодержавне та власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність). В подальшому, в 1996 р., остання була визнана комунальною власністю відповідних територіальних громад сіл, селищ та міст, й до комунальної власності додатково було безоплатно передано значну кількість іншого державного майна.

Передачу майна від держави до територіальних громад не можна було розглядати в якості виконання цивільно-правових правочинів, що вчинюються в процесі приватизації державного майна, оскільки право власності замість держави набували інші публічні суб'єкти – територіальні громади. Підставою для здійснення такої передачі були не правочини, а рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а й здійснювалася передача державного майна без укладення договору та на підставі спеціального законодавства, зокрема, Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [3, ст. 228].

З набуттям чинності ЦК України додатковими спеціальними підставами для набуття територіальними громадами права власності на майно стали такі підстави, як набуття права власності територіальними громадами на безхазяйне майно (ст. 335 ЦК), відмерлу спадщину (ст. 1277 ЦК) тощо.

Таким чином, набуття територіальними громадами об'єктів права комунальної власності відбувалося переважно на спеціальних підставах й регулювалося ці відносини в більшості не ЦК чи іншими актами цивільного законодавства, а публічним законодавством.

Зробимо припущення, що саме таким, тобто публічно-правовим за своєю сутністю, й має бути по-

рядок набуття чи переходу права власності на комунальне майно новостворюваними об'єднаними територіальними громадами, оскільки відносини, що виникають під час об'єднання територіальних громад, та створення внаслідок цього нової об'єднаної територіальної громади хоча й має окремі риси договірних відносин та добровільності, не є приватноправовими. Тому алогічним виглядає застосування до цих відносин з переходу права власності від однієї територіальної громади до іншої – об'єднаної територіальної громади, норм ЦК та інших актів цивільного законодавства, що регулюють договірні відносини з дарування, купівлі-продажу тощо.

Оскільки ні ЦК, ні інші акти цивільного законодавства не регулюють відносини з припинення та набуття права власності на об'єкти права комунальної власності, що мають виникати в процесі добровільного об'єднання територіальних громад, то такі регулятивні норми мають містити акти публічного законодавства. Проте ні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ні Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не містять подібних норм.

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» лише згадував про існування сільської територіальної громади як об'єднання територіальних громад сусідніх сіл, взагалі не вказуючи на порядок здійснення добровільного чи примусового об'єднання відповідних територіальних громад сусідніх сіл.

В свою чергу, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить два специфічних положення, які можна в тій чи іншій мірі застосувати в регулюванні відносин власності:

- органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і пасивів (зобов'язань) органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися (ч. 3 ст. 8);

- у період з дня набрання чинності рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади до формування органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади відчуження, передача в оренду (користування), заставу (іпотеку), лізинг, концесію, оперативне управління об'єктів комунальної власності територіальних громад, що об'єдналися, забороняється (ч. 7 ст. 8).

Не дивлячись на нечіткість цих положень, можна все ж стверджувати, що територіальні громади – власники, які є учасниками об'єднання, лише обмежені в здійсненні наявного у них права власності в процесі такого об'єднання, однак таке обмеження не тотожне факту припинення права комунальної власності під час такого об'єднання чи після нього. А отже, й Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не містить норм, які б регулювали порядок та підстави припинення та набуття права власності територіальними громадами, які об'єднуються, та об'єднаною територіальною громадою.

Однак за відсутності норм, які б визначали подібний порядок та підстави набуття права власності, об'єднані територіальні громади не зможуть в законному порядку набути права власності на необхідне для їх існування майно та кошти, а отже, втрачається й сама перспектива удосконалення місцевого самоврядування у цілому.

**Висновки.** Черговий етап здійснення реформування вітчизняного місцевого самоврядування, який пов'язаний з прийняттям та набуттям чинності Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», має супроводжуватися також

змінами законодавства, яке було б спрямоване на регулювання відносин комунальної власності. По-перше, в законодавстві слід внести положення, які б внесли визначеність в питанні власника комунального майна з огляду на можливу конкуренцію за такий статус між територіальними громадами, які об'єднуються, та об'єднаною територіальною громадою. По-друге, має бути прийняте законодавство, що визначатиме правовий порядок та підстави припинення та набуття права власності територіальними громадами, які об'єднуються, та об'єднаною територіальною громадою.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 228.

УДК 347.91/.95

## ПУБЛІКА ЯК СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

## THE PUBLIC AS THE SUBJECT OF THE PRINCIPLE OF PUBLICITY OF CIVIL PROCEDURE

Работинська В.О.,  
магістр права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті автор на підставі положень теорії цивільного процесу систематизує вчення про публіку як суб'єкта реалізації принципу гласності цивільного процесу. На підставі чинного законодавства розкривається обсяг поняття «публіка» та вимоги, яким цей суб'єкт повинен відповідати. Критично оцінюються підходи щодо класифікації публіки в цивільному процесі, та пропонується її авторська класифікація, яка враховує способи сприйняття інформації по цивільній справі та характер інтересів публіки.

**Ключові слова:** цивільне судочинство, гласність, механізм реалізації, публіка.

В статье автор на основании положений теории гражданского процесса систематизирует учение о публике как субъекте реализации принципа гласности гражданского процесса. На основании действующего законодательства раскрывается объем понятия «публика» и требования, которым этот субъект должен отвечать. Критически оцениваются подходы по классификации публики в гражданском процессе, и предлагается ее авторская классификация, которая учитывает способы восприятия информации по гражданскому делу и характер интересов публики.

**Ключевые слова:** гражданское судопроизводство, гласность, механизм реализации, публика.

This paper based on the provisions of the theory of Civil Procedure codifies the doctrine about the public as the subject of the principle of publicity of Civil Procedure. On the basis of current legislation the concept of term „public” is revised and requirements which subjects must match. Critically evaluated approaches to the classification of the public in a civil process and offered its author's classification, which takes into account the ways of perception in a civil case and the nature of the public interest.

**Key words:** civil litigation, publicity, implementation mechanisms, public.

**Актуальність теми.** Традиційно гласність цивільного процесу розглядають у «широкому» та «вузькому» значеннях, де перше своїм змістом охоплює публіку, а друге – всіх учасників цивільного процесу. Публіка виступає один із активних суб'єктів реалізації принципу гласності цивільного процесу, оскільки завдяки її інтересу створюється публічний контроль за розглядом та вирішенням цивільної справи судом.

Абсолютно всі науковці однак у тому, що принцип гласності цивільного процесу адресно звернений до публіки, проте вони оминають своєю увагою сутнісну характеристику даного суб'єкта механізму реалізації принципу гласності цивільного процесу.

Питаннями поняття, правового статусу та класифікації публіки в структурі механізму реалізації