



Л.А. Музыка,
кандидат юридичних наук
(Академія адвокатури України)

Територіальні громади як суб'єкти цивільного права і суб'єкти цивільних правовідносин

Ключові слова: *суб'єкт цивільного права, суб'єкт цивільних правовідносин, територіальна громада.*

Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності. Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності. Водночас постає запитання: хто конкретно може бути членом відповідної територіальної громади?

Дослідженням окресленої проблеми присвячені праці вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема В.І. Борисової, О.В. Батанова, О.В. Дзери, І.М. Кучеренко, О.О. Первомайського, Р.Й. Халфіної.

Метою даного дослідження є з'ясування сутності правового статусу територіальних громад як суб'єктів цивільного права і суб'єктів цивільних правовідносин.

Варто зазначити, що, на відміну від ч. 1 ст. 140 Конституції України, ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування основним елементом місцевого самоврядування визнає органи, а не територіальні громади [1]. І це цілком закономірно, адже багатолітня історія самоврядування доводить, що державні

та місцеві справи на місцях спроможні здійснювати відповідні органи, які, на відміну від громади, працюють постійно, кваліфіковано та повинні нести відповідальність за свою діяльність, що не властиво територіальній громаді.

Принагідно проаналізуємо поняття територіальної громади, яке пропонується у п. 1 ст. 1 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. [2]. Під територіальною громадою розуміють жителів, об'єднаних 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. Виходячи з положень Закону, залишається невизначеним строк “проживання” на території самостійної адміністративно-територіальної одиниці, що надав би право особі визнаватися такою, яка постійно проживає на відповідній території*. Насправді ситуація є такою, що особи, які постійно проживають на певній території, не завжди визнаються членами територіальної громади. Не зрозуміло також, що містить у собі поняття “жителі”? Закономірною буде відповідь: всі жителі зазначених

* На нашу думку, критерієм постійного проживання може бути, наприклад, той, який використовується в податковому законодавстві України. За Законом України від 22 травня 2003 р. “Про податок з доходів фізичних осіб” постійне проживання в Україні має бути не меншим 183 днів у календарному році.

територій, а, відповідно, і малолітні та неповнолітні діти, особи, визнані судом недієздатними, тощо. Звідси випливає, що і в здійсненні таких прав територіальної громади, як місцеві референдуми, місцеві ініціативи тощо будуть брати участь і малолітні, і неповнолітні діти, і особи, визнані судом недієздатними, що суперечить здоровому глузду та законодавству про вибори. Так само гострою залишається і проблема із обсягом прав і обов'язків таких членів територіальних громад, як іноземні громадяни та особи без громадянства.

Однією із форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення є створення органів самоорганізації населення. Такими органами відповідно до ст. 14 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” та норм Закону від 11 липня 2001 р. “Про органи самоорганізації населення” [3] є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Відповідно до ст. 6 Закону “Про органи самоорганізації населення” обирати та бути обраними до органів самоорганізації можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території. Забороняється будь-яке обмеження права цих жителів на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак. Закон оперує поняттям “жителі”, і хоча у зазначеній статті не згадується про належність жителів до громадянства України, однак і перелік обмежувальних ознак не є вичерпним. Це, в свою чергу, дає нам право стверджувати, що наведені права поширюються і на не громадян України — іноземців (громадян іноземних держав та осіб без громадянства). Підтвердженням можливості участі іноземців у таких

об'єднаннях є ст. 16 Закону від 4 лютого 1994 р. “Про правовий статус іноземців” [4], де, зокрема, йдеться про те, що іноземці, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань. Доречно зазначити, що органи самоорганізації населення входять до системи органів місцевого самоврядування України (ст. 5 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). Тому можна зробити висновок, що іноземці можуть брати участь у місцевому самоврядуванні, а отже, і бути членами територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

Громадяни України здійснюють своє право на місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через представницькі органи. При цьому, відповідно до ст. 23 Закону “Про правовий статус іноземців”, іноземці не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади та самоврядування, а також брати участь у референдумах. Тобто іноземці можуть здійснювати свої права на місцеве самоврядування лише безпосередньо, що у зв'язку із попередніми зауваженнями стосовно реальної діяльності територіальних громад є досить проблематичним. У розв'язанні цього питання корисним, на нашу думку, може бути зарубіжний досвід. Так, у Німеччині існує розподіл членів громади на “жителів” і “громадян” громади, тобто осіб, які проживають у громаді, та осіб, що мають виборче право. До першої групи належать, зокрема, іноземці, разом з тим, до неї можуть входити також особи, діяльність яких лише частково пов'язана з громадою [5].

Отже, де-факто іноземці та особи без громадянства можуть бути членами територіальної громади за умови постійного проживання на відповідній території, хоча де-юре це питання залишається

невирішеним*. Оскільки іноземці мають право лише на безпосереднє місцеве самоврядування, то органи місцевого самоврядування не можуть використовувати кошти місцевих бюджетів в їхніх інтересах, а тому вести мову про бюджети територіальних громад не можна визнати коректним.

Статтю 8 Закону “Про органи самоорганізації населення” визначається порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення. А саме: “з ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі їх створення) ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу”. Наведена норма, на жаль, не дає відповіді на запитання про долю тих мешканців відповідної території, які не висловили згоди чи бажання на створення відповідного органу самоорганізації населення. Адже об’єднуватися чи ні — їхнє право, а не обов’язок. Тоді у разі створення, наприклад, будинкового комітету буде існувати цей комітет і його “опозиція”? Не зрозуміло також, яким буде розподіл повноважень між членами та не членами комітету в наведеному нами випадку.

Свого часу відомим одеським юристом О.Г. Мучніком був підготовлений проект статуту територіальної громади м. Одеси, який отримав назву “Хартія міста Одеси” [6]. Торкаючись питання створення органів самоорганізації населення, він запропонував побудувати їх структуру за принципом “матрьошки”: одесити, які мешкають в одному будинку,

мають право створити орган самоорганізації населення мешканців цього будинку. Більшість органів самоорганізації населення мешканців будинків, розташованих на одній вулиці (кварталі), мають право створити орган самоорганізації населення мешканців вулиці (кварталу) Одеси, а потім — об’єднатися у межах району. Не виключається можливість створення й інших подібних органів. Однак запропоновані положення суперечать нормам Конституції та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, де не передбачено, що створення органу самоорганізації населення більш високого рівня залежить від створення відповідних органів на базовому рівні (будинків, вулиць, кварталів).

Ми підтримуємо точку зору тих науковців, які наголошують на необхідності прийняття Закону “Про статус територіальної громади”, в якому чітко і повно мають бути визначені правовий статус територіальної громади, її види, ознаки, роль та значення в життєдіяльності муніципального організму, в тому числі й щодо повноважень власника комунального майна [7].

Відповідно до чинного законодавства територіальні громади та органи місцевого самоврядування мають подвійний статус: з одного боку, вони є носіями владних повноважень та учасниками публічно-правових відносин, з іншого — рівними учасниками цивільно-правових відносин. В юридичній літературі немає єдиної точки зору щодо питання, чи є територіальна громада юридичною особою. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” відповіді на зазначене питання не містить, новий Цивільний кодекс України (далі — ЦК України) також не розв’язав цю дилему. Деякі автори вважають, що громада є юридичною особою [8], інші доводять, що подібні територіальні утворення не можуть мати статусу юридичної особи [9]. Існує також точка зору, що територіальні громади повинні визначатися юридичними осо-

* Ст. 3 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” має назву “Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні” (у даному випадку під громадянином можна розуміти особу, яка у встановленому порядку набула громадянства будь-якої держави), зі змісту статті випливає, що цим правом наділені лише громадяни України. Проте аналіз інших законів доводить протилежне).

бами, але із деякою специфікою [10]. Такий підхід щодо статусу територіальної громади передбачає і проект Закону “Про територіальну громаду” [11]. У статті 3 цього проекту зазначається, що територіальна громада набуває статусу юридичної особи після її реєстрації.

Дійсно, економіку XXI століття прийнято називати економікою юридичних осіб [12]. Інститут юридичної особи є традиційним інститутом цивільного права. Проте ми поділяємо точку зору тих вчених, які вважають недоцільним наділяти територіальні громади статусом юридичної особи [13]. Цілком достатнім, на нашу думку, було б законодавчо закріпити за територіальною громадою статус суб’єкта цивільного права, а не суб’єкта цивільних правовідносин, як це передбачено ст. 169 ЦК України. Для залучення таких публічно-правових утворень, якими є територіальні громади, до участі у цивільному обороті можуть бути застосовані й інші моделі (форми), ніж створення юридичної особи, наприклад представництво [14].

Принагідно відмітимо деякі недоліки окремих статей нового ЦК України, що визначають правосуб’єктність територіальних громад. Так, наведена вище ст. 169 ЦК України наділяє територіальні громади рівними правами щодо всіх учасників цивільних відносин. Проте ст. 172 передбачено, що цивільні права і обов’язки територіальні громади набувають та здійснюють не безпосередньо, а лише (виділено нами — Л.М.) через органи місцевого самоврядування. Яким же чином територіальній громаді здійснювати права учасника цивільних відносин, цим Кодексом не передбачено. Водночас цікавим є рішення у Кодексі 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 (ст. 175).

Цікаво, що законодавство РФ визначає муніципальні утворення “особливими суб’єктами права”. Такі суб’єкти беруть участь у цивільних правовідносинах нарівні із громадянами та юридичними особами за правилами, що встановлені для юридичних осіб [15].

У правовій літературі проблема щодо того, хто є суб’єктом правовідносин, вирішується неоднозначно. Більшість вчених притримується тієї точки зору, що суб’єкт є поняттям, яким мають визначатися реальні учасники конкретних правовідносин. Таким чином, розрізняються поняття “суб’єкт права” і “суб’єкт правовідносин”. Особи, які наділені правосуб’єктністю, тобто мають потенційну можливість бути учасниками конкретних правовідносин, визначаються як суб’єкти права.

Отже, територіальні громади є суб’єктами публічного права, що не позбавляє їх можливості бути суб’єктами цивільного (приватного) права. Натомість безпосередня участь територіальних громад видається неможливою і недоцільною. Тому пропонується внести певні корективи до чинного законодавства (Конституції України, ЦК України, інших нормативно-правових актів) і передбачити, що територіальні громади є суб’єктами цивільного права, а у конкретних цивільних правовідносинах їх представляють відповідні органи місцевого самоврядування чи інші уповноважені органи.

Список літератури:

1. Европейська хартія місцевого самоуправління // *Сидорчук В.К.* Організація місцевого самоуправління. — Мн.: Амалфея, 2002. — С. 257–265.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

3. Закон України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. // ВВР. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
4. Закон України “Про правовий статус іноземців” від 4 лютого 1994 р. // ВВР. — 1994. — № 23. — Ст. 161.
5. *Жалинский А., Рёрихт А.* Введение в немецкое право. — М.: Спарк, 2001. — С. 203.
6. *Мучник О.Г.* Хартія міста Одеси. Проект. — Одеса, 1999. — 48 с.
7. *Прісшкіна О.В.* Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — 20 с.
8. *Первомайський О.О.* Окремі питання участі територіальної громади у цивільних правовідносинах // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2002. — № 2. — С. 69–71.
9. *Берг О.Б.* Участие органов местного самоуправления и органов государственной власти в гражданско-правовых и процессуальных отношениях // Местное право. — 2001. — № 6. — С. 11.
10. *Батанов О.В.* Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — С. 69; *Пастернак Е.К.* До питання правосуб’єктності територіальної громади // Право України. — 2003. — № 3. — С. 89.
11. Проект Закону України “Про територіальну громаду” від 11 квітня 2001 р. // Законодавча база “ЛІГА”. Законопроекти і коментарі. Файл: j721800A.LHT.
12. *Борисова В.* Про залежність юридичних осіб // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 3 (22). — С. 102.
13. *Волков В., Москаленко О.* Територіальна громада та органи місцевого самоврядування як суб’єкти цивільно-правових відносин // Правничий часопис Донецького університету. — 2003. — №1 (9). — С. 11.
14. *Борисова В.І.* До проблеми сутності юридичної особи // Методологія приватного права: Зб. наук. пр. (за матеріалами наук.-теорет. конф., м. Київ, 30 травня 2003 р.) / Редкол.: О.Д. Крупчан (голова) та ін. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 224.
15. *Коршикова Е.В.* Формы использования муниципального имущества для осуществления предпринимательской деятельности: Дисс. ... канд. юрид. наук 12.00.03. — Волгоград: Самарский государственный университет, 2001. — С. 183.

РЕЗЮМЕ

Представленная статья содержит комплекс теоретических и практических вопросов, которые касаются правовой природы территориальной общины. Автор анализирует украинское и международное законодательство в данной сфере и предлагает внести определённые изменения в действующее гражданское законодательство Украины относительно регулирования права коммунальной (муниципальной) собственности.

SUMMARY

In this article, the author raises a number of theoretical and practical questions about the legal nature of community entity. The author analyses Ukrainian and international legislation in this field and proposes to amend the existing Ukrainian civil legislation concerning regulation in the field of communal (municipal) property.

Рекомендовано кафедрою цивільного, господарського права та процесу

Отримано 22.11.05