

УДК 347.23

DOI <https://doi.org/10.32782/chc.v047.2022.2>

Маковецький Андрій Миколайович

аспірант кафедри цивільного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ORCID ID: 0000-0002-5593-6207

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. У сучасності в Україні органи місцевого самоврядування представляють систему децентралізованої організації місцевого управління, що склалася в результаті проведення відповідних реформ. Проведення подібних реформ у зарубіжних країнах призвело до поділу публічної влади державну та муніципальну завдяки чому відбувається взаємодія різних рівнів публічної влади з метою забезпечення належного управління справами суспільства.

Використовуючи досвід зарубіжних країн та здійснюючи порівняння із сучасним станом в Україні виникає унікальна можливість виділити низку закономірностей належних різним моделям місцевого самоврядування та визначити значення такої моделі місцевого самоврядування як територіальні громади. Водночас освоєння досвіду організації місцевого самоврядування зарубіжних країн є необхідною умовою вивчення цивільного права України, яка здатна наблизити до осмислення сучасного стану інституту місцевого самоврядування та територіальних громад у нашій країні.

Висвітлення цих аспектів становить велику інформативну цінність і тому, що більшість зарубіжних країн знайшли оптимальні відповіді на багато питань, що стосуються місцевого самоврядування та територіальних громад. Розвиток місцевого самоврядування в особі територіальних громад в Україні є пріоритетним завданням. Вирішення цього завдання залежить насамперед від ефективності та продуктивності взаємодії між державною та так званою муніципальною владою.

Проводячи реформу місцевого самоврядування, уряд має звертатися до існуючих у іноземних державах моделей взаємодії державної

влади та місцевого самоврядування. За кордоном використовуються досить ефективні моделі такої взаємодії, які склалися протягом років.

Дані моделі перевірені часом і дають конкретні позитивні результати практично. Їх дослідження та розумне застосування в Україні необхідні для успішної реалізації адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Теоретичну основу дослідження склали наукові праці таких науковців, як О.А. Вівчаренко, О.В. Дзера, І.І. Каракаш, О.С. Комарова, О.М. Ковальова, О.В. Ольшанський, Г.А. Борщ, В.М. Вакулєнко, Н.М. Гринчук, К.М. Некіт, Ю.Ф. Дехтяренко, Р.А. Майданник, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович, Є.О. Харитонов та інші.

Мета статті. Метою статті є науковий аналіз нормативно-правових актів України, які регламентують діяльність органів місцевого самоврядування та територіальних громад як суб'єктів права власності.

Викладення основного матеріалу. В якості прикладу розвитку та становлення органів місцевого самоврядування та територіальних громад виступає теорія «вільної громади», яка є першою серед теоретичних концепцій, що пояснюють сутність місцевого самоврядування. Виникнення цієї теорії пов'язують із серединою ХІХ століття. Тут слід звернути увагу на те, що думка про організацію влади в територіальних громадах почала розвиватися ще в середньовічній Європі, коли окремі громади (міські, районні, сільські, селищні тощо) прагнули звільнитися від впливу землевласників. У зв'язку з цим виникла ідея пріоритету «територіальної» громади перед державою, так-як

«грумада» була сформована раніше ніж «державна». Звідси випливає, що історичними передумовами виникнення цієї теорії стала необхідність обмеження втручання держави у відносини громади взагалі та територіальної громад зокрема. Згодом ці ідеї були сформульовані у наукових дослідженнях багатьох вчених.

У додержавний період громада була незалежною, самостійною одиницею у вирішенні усіх завдань. Тому творці теорії «вільної громади» доводили, що право громади управляти своїми справами має такий самий природний і невідчужуваний характер, як і права та свободи людини, бо громада історично виникла раніше за державу, яка має поважати свободу управління територіальної громади.

Як видно, згідно з цією теорією «територіальна громада має право на самостійність і незалежність від центральної влади за своєю природою, причому держава не створює територіальну громаду, а лише визнає її» [9].

У свою чергу теорія «вільної громади» містила основні принципи організації місцевого самоврядування, зокрема: органи місцевого самоврядування обираються членами громади; положення про розподіл справ територіальної громади на власні відносини та відносини, що доручаються їй державою; місцеве самоврядування розуміється в якості управління власними справами громад, відмінними за своєю природою від справ державних; органи місцевого самоврядування є органами територіальних громад, а не держави (тобто будь-які державні органи не мають права втручатися у діяльність територіальних громад, вони лише стежать щоб територіальна громада не виходила за межі своєї компетенції).

Вищезазвані принципи справили певний вплив в розвитку законодавства окремих країн, де під самоврядуванням, тобто територіальними громадами розумілася муніципальна влада, яка визнавалася особливою гілкою влади поряд із виконавчою, законодавчою та судовою. Зазначене обґрунтовувалось тезою про те, що «грумада старша за державу; закон її знаходить, а не створює» [11, с. 112–124]. Зазначена теорія не залишилася суто теоретичною, а знайшла своє практичне застосування на законодавчому рівні багатьох держав.

Необхідно відзначити, що ідеї організації управління територіальних громад висвітлюються окремими українськими науковцями. Так, В.В. Утвенко обґрунтовує у своїх дослідженнях реформу органів місцевого самоврядування в Україні та сформу-

лював своє бачення основних проблем вчення про місцеве самоврядування: «поняття про власні справи територіальної громади, властиві за своєю природою муніципальному управлінню; поняття про справи державні, що передаються державою органам місцевого самоврядування» [12, с. 81–95].

Ці проблеми висвітлюються та набувають подальшого розвитку у наукових працях багатьох вчених, які пропонують різні теорії місцевого самоврядування та територіальних громад [5, 7, с. 66–68]. Одним із перших, хто привернув увагу до інституту місцевого самоврядування та територіальних громад був А. Токвіль, французький державний діяч. Він висунув слушні висловлювання, з якими можна погодитись, зокрема: «інститути громади у встановленні незалежності відіграють ту ж роль, як і початкові школи науки; вони відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою.» [13, 8, с. 161–168].

У другій половині XIX століття з'являються заперечення, зокрема акцентується увага на неспроможності теорії «вільної» громади. Зазначена теорія більше застосована та розвинена у країнах англо-саксонського права (США, Велика Британія, Канада, Австралія). Для такої моделі характерні відсутність уповноважених центральних урядів, що опікають представницькі органи, які обираються населенням. Що ж до європейської континентальної моделі місцевого самоврядування, ситуація інша, тобто відповідно місцеве самоврядування задіяно до реалізації державних функцій. На думку Д.П. Співака ідея невідчужуваності, недоторканності прав територіальних громад, тобто автономності, характерна для теорії «вільної» громади, досить вразлива, бо важко доводити невідчужуваність прав, наприклад, великих територіальних самоврядних одиниць (областей, регіонів тощо) встановлених державою, з посиланням на їх природний характер.

Заперечувати інші види місцевого самоврядування, крім невеликих сільських, селищних і міських громад (тобто саме територіальних громад), було б дивно [11, с. 112–124]. Проте сучасні автори констатують, що «теорія «вільної» громади становить інтерес у наші дні, так-як в ній можна бачити відправні засади сучасного принципу невідчужуваності права громади на місцеве самоврядування» [6]. Поняття територіальної громади дозволяє сьогодні при вирішенні проблем територіальних основ місцевого самоврядування диференціювати самоврядні територіальні

місцевих спільнот, покликана забезпечити більш ефективне вирішення тих чи інших питань на місцевому рівні [10, с. 128–137].

Таким чином, з точки зору державної теорії, влада, по суті, здійснюється населенням та обрайними населенням людьми, але ця влада є державною.

У рамках досліджуваної теорії самоврядування знайшли своє відображення два основних напрямки. Йдеться про політичний напрям, який був розроблений Р. Гнейстом та юридичний напрям, який доводив Л. Штейн.

Прихильники політичної теорії бачили підстави для самостійності органів місцевого самоврядування в особливостях їх формування та можливості заміщення окремих місцевих посад гідними представниками місцевого населення. При цьому акцент робилася на економічний стан посадових осіб. Таким чином, самостійність та ефективність діяльності органів самоврядування прихильники політичного спрямування пов'язували, перш за все, з системою почесних та безоплатних посад.

Прихильники юридичної теорії звертають увагу на підстави самостійності органів місцевого самоврядування у особі територіальних громад на які держава покладає здійснення певних завдань державного управління. Специфіка місцевого самоврядування полягає в тому, що територіальні громади є особливими суб'єктами права, які вступають з державою у юридичні відносини. Ця обставина вирізняє територіальні громади від державних органів.

Необхідно відзначити, що «на пріоритетне поширення державної теорії місцевого самоврядування в особі територіальних громад вплинула та обставина, що вона об'єднала в одне ціле поняття місцевого самоврядування та територіальної громади, не залежно від того, чи було місцеве самоврядування та\або територіальні громади історичним попередником держави або отримувало розвитку у вже сформованій державі».

В Україні місцеве самоврядування як інститут публічної влади має цивільний характер та поширюється на всіх членів громади, зокрема на мешканців кожної територіальної громади. Як зауважує О.В. Батанов, який проводив дослідження територіальних громад як первинної ланки місцевого самоврядування: «при всій єдності публічної влади має місце і істотна різниця в її суб'єктному складі. Для публічної влади органів місцевого самоврядування характерно, що зазначена влада здійснюється не державою, а спеціальним суб'єктом, який має особливий об'єкт управління

та інші іманентні якості, властиві такій владі. Ним виступають безпосередньо мешканці міст, селищ та сіл, об'єднані у місцеві громади або представницькі органи в особі рад, які обираються мешканцями та діють на користь населення відповідної громади. Зовнішньою формою їхнього формального вираження в Україні виступають територіальні громади.» [4, с. 39–46]. Зазначене вище висвітлюється у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Узагальнення різних підходів щодо сутності територіальних громад дозволяє виділити види територіальних громад залежно від їхньої предметної діяльності, спрямованої на задоволення певних потреб у межах конкретної території громади.

Перший рівень - територіальні громади сіл, селищ чи міст, які здійснюють свої повноваження безпосередньо чи через органи місцевого самоврядування.

Другий рівень – об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст.

Третій рівень становлять «мікрोगромади», які включають громади району у місті, мікрорайони, квартали, вулиці, будинки у особі ОСМД, та можуть реалізувати право на місцеве самоврядування безпосередньо, через органи місцевого самоврядування чи органи самоорганізації населення.

Незважаючи на те, що основний тягар функціонального навантаження щодо вирішення питань місцевого значення покладено на органи місцевого самоврядування, згідно з Українським законодавством територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування має ряд специфічних ознак, які закріплюються у Конституції України (ст. ст. 132, 133, 140, 141, 142, 143) [1], у положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. ст. 1, 6, 25) [2] та ЦК України (ст. ст. 2, 169, 172, 173, 327, 335, 338, 356, 368, 374 та інші) [3]: визнання та гарантованість діяльності територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування на конституційному рівні; право мешканців територіальної громади на місцеве самоврядування є специфічною формою народовладдя; місцеве самоврядування територіальної громади здійснюється із дотриманням права і свободи людини і громадянина; законодавство закріпило можливість реалізації права на місцеве самоврядування за допомогою представницької чи безпосередньої демократії, яка передбачає таку форму здійснення управлінських повноважень, як самоорганізація та формування відповідних управлінських органів; самостійність територіальної громади

під час вирішення питань місцевого значення; єдність прав та обов'язків територіальної громади; діяльність територіальної громади проходить у межах та порядку, визначеному чинним законодавством; територіальна громада виступає одночасно як об'єкт та суб'єкт управлінської діяльності; компетенція територіальної громади обмежується вирішенням питань місцевого значення; громадська влада територіальної громади носить локально-просторовий характер; забезпеченість та гарантування права громадян на місцеве самоврядування передбачено на конституційному та законодавчому рівнях.

Відповідно до положень ст. 140 Конституції України, правом територіальної громади є місцеве самоврядування та самостійне вирішення питань місцевого значення у межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами в порядку, встановленому законом, безпосередньо і через органи місцевого самоврядування.

Щодо участі у цивільних правовідносинах, територіальні громади наділені спеціальною правоздатністю визначеною законодавством та є активними учасниками речових (майнових) правовідносин як суб'єкти права власності. Водночас, територіальні громади беруть участь у цивільних правовідносинах у межах компетенції відповідно до вимог ст. 170–172 ЦК України. Територіальні громади можуть безпосередньо реалізувати свою цивільну правосуб'єктність через низку

своїх органів (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад. При цьому певні повноваження можуть покладатися на окремих посадових осіб, наділених відповідною компетенцією для вступу у цивільно-правові відносини. Щодо опосередкованої форми територіальної громади, то вона забезпечується можливістю вказаного суб'єктів створювати юридичні особи приватного права та брати участь у їх діяльності на загальних підставах (ст. 169 ЦК України).

Висновки. Отже, проведення реформ в Україні, зокрема в частині реформування місцевого самоврядування, а також рекодифікація цивільного законодавства, направлені на створення усіх умов для ефективної організації місцевої влади, створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад як суб'єктів цивільних правовідносин та права власності. Водночас, узагальнення наявного досвіду діяльності територіальних громад в Україні показує, що ініціатива місцевих органів влади завжди знаходить відгук з боку громадян. В умовах демократизації місцевого публічного управління в Україні основним завданням органів місцевого самоврядування є використання тих механізмів, які дозволять переконати населення у важливості активної участі в управлінських процесах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24, ст. 170). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Цивільний Кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 40-44 (Із змінами і доповненнями, внесеними законами України протягом 2003–2022 років). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T030435?an=845618>
4. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260 с. (С. 39–46).
5. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. Київ : КНТ, 2010. 232 с.
6. Кравченко В.В., Пітнік М.В. Муніципальне право України. Київ : Вид. Атіка. 2003. 672 с.
7. Моргун В.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*. Харків, 2018. С. 66–68.
8. Мусяев А. Восприятие Майдана: социально-экономические основания идентичности в современном обществе. *Ab Imperio*. 2014. № 3. С. 161–168.
9. Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління (навчальний посібник). Київ : Вид. «Екс об». 2001. 416 с.
10. Стешенко Т.В. Основні моделі організації місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Випуск 23. 2012. С. 128–137.
11. Співак Д.П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. / гол. ред. С. В. Ківалов ; відп. за вип. Л. І. Кормич. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія» : Південноукраїнський центр гендерних проблем, 2012. Вип. 44. С. 112–124.
12. Утвенко В.В. Теорія та історія місцевого самоврядування: Навч. посібник. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с. С. 81–95.
13. Алекс де Токвіль. Про демократію в Америці. Київ, 1999. 590 с.

Маковецький Андрій Миколайович

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

В статті надається визначення поняття територіальної громади як суб'єкта права власності за законодавством України. У сучасності в Україні органи місцевого самоврядування представляють систему децентралізованої організації місцевого управління, що склалася в результаті проведення відповідних реформ. Проведення подібних реформ у зарубіжних країнах призвело до поділу публічної влади державну та муніципальну, завдяки чому відбувається взаємодія різних рівнів публічної влади з метою забезпечення належного управління справами суспільства.

Використовуючи досвід зарубіжних країн та здійснюючи порівняння із сучасним станом в Україні виникає унікальна можливість виділити низку закономірностей належних різним моделям місцевого самоврядування та визначити значення такої моделі місцевого самоврядування як територіальні громади. Водночас освоєння досвіду організації місцевого самоврядування зарубіжних країн є необхідною умовою вивчення цивільного права України, яка здатна наблизити до осмислення сучасного стану інституту місцевого самоврядування та територіальних громад у нашій країні.

В статті акцентується увага на тому, що територіальні громади наділені спеціальною правоздатністю визначеною законодавством та є активними учасниками речових (майнових) правовідносин як суб'єкти права власності. Водночас, територіальні громади беруть участь у цивільних правовідносинах у межах компетенції відповідно до вимог ст. 170–172 ЦК України. Територіальні громади можуть безпосередньо реалізувати свою цивільну правосуб'єктність через низку своїх органів (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад. При цьому певні повноваження можуть покладатися на окремих посадових осіб, наділених відповідною компетенцією для вступу у цивільно-правові відносини.

Проведення реформ в Україні, зокрема в частині реформування місцевого самоврядування, а також рекодифікація цивільного законодавства, направлені на створення усіх умов для ефективної організації місцевої влади, створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Водночас, узагальнення наявного досвіду діяльності територіальних громад в Україні показує, що ініціатива місцевих органів влади завжди знаходить відгук з боку громадян. В умовах демократизації місцевого публічного управління в Україні основним завданням органів місцевого самоврядування є використання тих механізмів, які дозволять переконати населення у важливості активної участі в управлінських процесах.

Ключові слова: цивільне право, цивільне законодавство, цивільні правовідносини, право власності, право комунальної власності, територіальні громади, власність, суб'єкт права власності.

Makovetskyi Andrii Mykolaiovych

REGARDING THE DEFINITION OF A TERRITORIAL COMMUNITY AS A SUBJECT OF PROPERTY RIGHTS IN UKRAINE

The article provides a definition of the concept of a territorial community as a subject of property rights under the legislation of Ukraine. In modern Ukraine, local self-government bodies represent a system of decentralized organization of local government, which has developed as a result of relevant reforms. The implementation of similar reforms in foreign countries led to the division of public power into state and municipal, thanks to which there is an interaction of different levels of public power with the aim of ensuring proper management of society's affairs.

Using the experience of foreign countries and making a comparison with the current situation in Ukraine, there is a unique opportunity to highlight a number of patterns belonging to different models of local self-government and to determine the significance of such a model of local self-government as territorial communities. At the same time, mastering the experience of organizing local self-government in foreign countries is a necessary condition for studying the civil law of Ukraine, which can bring us closer to understanding the current state of the institution of local self-government and territorial communities in our country.

The article focuses on the fact that territorial communities are endowed with special legal capacity defined by legislation and are active participants in property legal relations as subjects of property rights. At the same time, territorial communities participate in civil legal relations within their competence in accordance with the requirements of Art. 170–172 of the Civil Code of Ukraine. Territorial communities can directly exercise their civil legal personality through a number of their bodies (village, settlement, city councils) and their executive bodies, as well as through district and regional councils, which represent the common interests of territorial communities. At the same time, certain powers may be entrusted to individual officials who have the appropriate competence to enter into civil legal relations.

The implementation of reforms in Ukraine, in particular in the area of reforming local self-government, as well as the recodification of civil legislation, are aimed at creating all the conditions for the effective organization of local government, creating and maintaining a full-fledged living environment for citizens, establishing institutions of direct people's rule, and coordinating the interests of the state and territorial communities. At the same time, the generalization of the existing experience of territorial communities in Ukraine shows that the initiative of local authorities always finds a response from the citizens. In terms of democratization of local public administration in Ukraine, the main task of local self-government bodies is to use those mechanisms that will allow to convince the population of the importance of active participation in administrative processes.

Key words: civil law, civil legislation, civil legal relations, property right, communal property right, territorial communities, property, property right subject.