

УДК 347.23(477):352.07

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.11>

ОЗНАКИ ПРАВА СПІЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Новак О.О.,*аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету***Палінчак М.М.,***доктор політичних наук,
професор кафедри міжнародної політики*

Новак О.О., Палінчак М. М. Ознаки права спільної власності територіальних громад.

Досліджено закріплені у нормативно-правовій базі України окремі ознаки права спільної власності територіальних громад. Висловлено думку щодо наявності обмежень права спільної власності територіальних громад як різновиду права комунальної власності.

Автором встановлено що система законодавства України зазнала щонайменше трьох спроб визначення поняття права спільної власності територіальних громад, які мали ряд спільних та відмінних підходів.

Підтримано пропозицію щодо доцільності запровадження можливості застосування інститутів спільної сумісної та спільної часткової власності до правового режиму майна, що на сьогодні перебуває у спільній власності територіальних громад, від імені та в інтересах яких діють обласні та районні ради, з необхідністю проведення глибинного та детального аналізу з точки зору наслідків, для відповідних рад, як безпосередніх осіб, що здійснюють повноваження власника щодо відповідних об'єктів комунальної власності.

Автором відзначено, що жодна із попередніх спроб визначення права спільної власності територіальних громад, не досягла успіхів у врегулюванні механізму визначення часток кожної з територіальних громад, яка є співвласником майна, що, як наслідок, унеможливує реалізацію ряду правомочностей, якими відповідно до закону наділені такі співвласники. Зазначено про відсутність декларації будь-яких об'єктивних критеріїв оцінювання для такого визначення, враховуючи необхідність збереження балансу інтересів усіх територіальних громад, які є співвласниками такого майна.

Запропоновано визначення таких ознак права спільної власності територіальних громад, як особливий розпорядчо-управлінський суб'єкт; особливий статус об'єктів, що належать до права спільної власності територіальних громад; обмежена участь окремих територіальних громад у реалізації правомочностей співвласника.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, комунальна власність, спільна власність територіальних громад.

Novak O.O., Palinchak M.M. Features of the right to joint ownership of territorial communities.

Certain features of the right to joint ownership of territorial communities fixed in the legal framework of Ukraine have been studied. An opinion is expressed regarding the existence of restrictions on the right of joint property of territorial communities as a type of communal property right.

The author established that the legislative system of Ukraine has undergone at least three attempts to define the concept of joint property rights of territorial communities, which had a number of common and different approaches. Analysis conducted.

The proposal regarding the expediency of introducing the possibility of applying the institutions of joint and joint partial ownership to the legal regime of property currently in the joint ownership of territorial communities, on behalf of and in the interests of which regional and district councils act, is supported, with the need for an in-depth and detailed analysis from the point of view of the consequences, for the relevant councils, as direct entities exercising the authority of the owner in relation to the relevant objects of communal property.

The author noted that none of the previous attempts to determine the right of joint ownership of territorial communities was successful in regulating the mechanism for determining the shares of each of the territorial communities that is a co-owner of the property, which, as a result, makes it impossible to implement a number of powers that, according to the law, are conferred on such co-owners. It is noted that there is no declaration of any objective evaluation criteria for such a determination, taking into account the need to maintain a balance of interests of all territorial communities that are co-owners of such property.

It is proposed to define such features of the right of joint ownership of territorial communities as a

special administrative and management subject; the special status of objects belonging to the right of joint ownership of territorial communities; limited participation of individual territorial communities in the implementation of co-owner powers.

Keywords: territorial community, local government, communal property, joint communal property.

Постановка проблеми. Запровадження в Україні адміністративно-територіальної реформи та відсутність правової визначеності права спільної комунальної власності є підґрунтям для застосування низки неоднозначних підходів до методики управління окремими об'єктами, що належать до такої власності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Значна кількість вітчизняних наукових праць, якими досліджувались теоретико-правові аспекти права комунальної власності залишають поза увагою окремі норми чинного законодавства, які вказують на існування інституту права спільної власності територіальних громад в Україні.

Мета статті. Метою статті є дослідження визначення ознак права спільної власності територіальних громад, з точки зору змісту нормативно-правової бази, а також аналіз наявних законодавчих спроб його закріплення у законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування як самостійний правовий інститут не є новацією у сучасній правовій системі як розвинених країн, так і країн, що розвиваються. Ідея місцевого самоврядування сягає глибин античних часів, за яких внаслідок адаптивних трансформацій, набула низки ознак, що дозволяли такій ідеї існувати в умовах різних політичних режимів – олігархії, автократії чи демократії. Утім, незважаючи на різносторонню та мінливу генезу правової думки, ідея місцевого самоврядування не втратила сутності та знайшла своє відображення, а подекуди й втілення в реальність, серед державно-правових інституцій як право місцевого населення безпосередньо чи опосередковано у власних інтересах реалізовувати компетенцію у визначених межах.

З ухваленням 28 червня 1996 року Основного Закону в Україні було офіційно задекларовано право жителів територіальних громад на місцеве самоврядування, яке знайшло своє визначення як право на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та Законів України [1]. Таким чином, Основний Закон прямо пов'язав право місцевого самоврядування в Україні з межами, встановленими як безпосередньо Основним Законом, так і іншими законами України. Зважаючи на такий зв'язок, доцільним є дослідження й іншого формовизначального його джерела. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає місцеве самовряду-

вання як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2]. Зважаючи окреслені Основним Законом межі права місцевого самоврядування, у вищенаведеному визначенні прослідковується практичний принцип його сприйняття та тлумачення, оскільки законодавець пов'язав зміст такого права із здатністю територіальної громади його реалізовувати.

На думку автора, здатність територіальної громади бути носієм права на самоврядування не існує у вакуумі, навпаки – ступінь такої здатності визначається системою права, в якій вона виникає. Іншими словами, кластер прав територіальної громади дорівнює обсягу прав інших суб'єктів правовідносин на території України, до якого зокрема належать і речові права.

Одному з таких прав Конституція України надає особливе значення, оскільки визначає його як підвалину інституту місцевого самоврядування в Україні. Так, стаття 142 Основного Закону вказує, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.» [1]. Автор наголошує увагу на необхідності сприйняття вищенаведеної норми Конституції України через призму Європейської хартії місцевого самоврядування, пункт 1 статті 4 якої говорить, що «головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом.». Водночас пункт 4 цієї статті доповнює, що «повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними.». Таким чином, виключна компетенція територіальних громад щодо здійснення права власності та ототожнення такого права з однією з підвалін, на якій будується місцеве самоврядування, дозволяють стверджувати про його виняткову роль у системі права України.

Втім, особливе значення права комунальної власності різко контрастує з вузьким колом норм та інститутів, які дозволяють територіальним громадам ним оперувати для досягнення цілей місцевого самоврядування. Так, абзац 15 статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зводить право комунальної власності до наступного визначення: «право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися

і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.» [2]. Надане визначення у своїй формі містить ряд обмежень, які створюють своєрідне «оточення» поняттю права власності територіальних громад. Такі обмеження яскраво контрастують із дефініціям права власності інших нормативно-правових джерел, зокрема, Конституції України, яка передбачає, що «кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.» [1], або Цивільного кодексу України, частина 1 статті 316 якого вказує, що «правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб.» [3]. Об'єктивне порівняння права приватної та права комунальної власності, звісно ж, не входить до предмету даного дослідження та, загалом, не є доцільним, оскільки ці правові інститути, незважаючи на низку спільних ознак, покликані виконувати різні ролі у демократичному суспільстві, втім, на думку автора, варто відзначити, що вищенаведені дефініції права приватної власності не містять тих обмежень, які закріплені для права комунальної власності на рівні, власне, безпосередньо визначення такого поняття.

Чинне законодавство, однак, класифікує та розділяє право власності на види, зокрема, за критерієм чисельності власників майна. Так, відповідно до частини 1 статті 355 Цивільного кодексу України майно, що є у власності двох або більше осіб (співвласників), належить їм на праві спільної власності (спільне майно) [3]. Водночас, частина 2 статті 356 Цивільного кодексу України передбачає, що «суб'єктами права спільної часткової власності можуть бути фізичні особи, юридичні особи, держава, територіальні громади.» [3]. Варто відзначити, що зміст раніше згаданих нормативно-правових актів, дозволяє стверджувати про існування правового інституту, згідно з яким майно може перебувати у власності одночасно кількох територіальних громад, зокрема, про це свідчить стаття 142 Конституції України та стаття 16 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Суб'єктами права такої власності згідно з Основним Законом є районні та обласні ради. Попри існування вказаного інституту та наявність значної кількості організаційно-розпорядчих рішень щодо управління об'єктами спільної комунальної власності в наявній нормативно-правовій системі, сучасна термінологія законодавства не містить єдиної форми, в якій би існувало визначення права спільної власності територіальних громад. Наразі наявні лише окремі ознаки такого права, які потребують детального дослідження та систематизації.

На думку автора, наочним є той факт, що система законодавства України є свідком щонайменше трьох спроб визначення поняття права спільної власності територіальних громад, які мають низку як спільних, так і відмінних підходів. Наприклад, проєкт Закону України «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад», від 04 серпня 2006 року зареєстрованого за № 1306, не містить цілісного терміну «права спільної власності територіальних громад», утім присвячує темі управління об'єктами такого права окремий розділ [4]. Так, автори законопроекту серед визначальних ознак права спільної власності територіальних громад виділяють особливий характер об'єктів такої власності, та спеціальних суб'єктів, які уповноважені реалізувати повноваження щодо реалізації відповідних повноважень. Особливістю проєкта Закону України від 04 серпня 2006 року № 1306 є також передбачення окремих підстав, на яких право спільної комунальної власності може виникати та видів такої власності, до яких автори віднесли право спільної часткової та спільної сумісної власності територіальних громад. Крім того, автори встановили презумцію права спільної сумісної власності та передбачили порядок володіння, користування та розпорядження спільним комунальним майном, а також визначення частки майна, що перебуває у спільній частковій власності.

Наступною спробою надання праву спільної комунальної власності більшого ступеня правової визначеності став проєкт Закону України «Про правовий режим майна спільної власності територіальних громад» від 17 вересня 2013 № 3260. Відмінними рисами даного законопроекту є закріплення серед основних термінів значення «права спільної власності територіальних громад», яке автори сформулювали як «право територіальних громад спільно володіти, користуватись та розпоряджатись майном, що знаходиться у їх спільній власності» [5]. До значення вищевказаного терміну також було додано ознаку мети, законотворці передбачили що здійснення права спільної комунальної власності повинно супроводжуватись метою, а саме – забезпечення спільних інтересів територіальних громад, що є співвласниками об'єкту спільної власності [5]. Аналогічно попередньому законопроекту, автори поділяють право спільної власності територіальних громад на два види – спільну та часткову. Втім визначення спільної часткової власності територіальних громад у проєкті Закону України від 17 вересня 2013 року № 3260 обмежується ознакою об'єднання двох або більше територіальних громад на договірних засадах для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій із визначенням часток кожної з них у праві власності

сті [5]. Таким чином, автори встановлюють укладення договору як обов'язкову передумову для виникнення спільної комунальної часткової власності. До підстав виникнення права спільної власності територіальних громад, крім раніше запропонованих, також додано «розмежування об'єктів державної та комунальної власності» [5].

Нарешті, проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо комунальної власності» від 28 грудня 2021 року № 6479, який взяв роль надбудови над існуючим спеціальним законом та доповнив його рядом новацій відносно попередніх спроб формалізації права спільної власності територіальних громад. Закономірно, поряд з поділом права спільної власності на сумісну та часткову була задекларована можливість територіальних громад мати об'єкти комунальної власності за межами своєї території [6]. Також, окрему і детальну увагу було присвячено порядку управління об'єктами спільної комунальної власності, визначено можливість затвердження відповідного порядку районними та обласними радами з обов'язковим врахуванням пропозицій сільських селищних або міських рад [6]. До питань, які можуть бути предметом регулювання затвердженого порядку авторами було віднесено обмеження щодо користування та розпорядження об'єктами спільної власності, їхнє відчуження [6].

На думку автора, зважаючи на виявлену послідовність та бажання законотворця здійснити класифікацію права спільної власності територіальних громад, запровадження можливості застосування інститутів спільної сумісної та спільної часткової власності до правового режиму майна, що на сьогодні перебуває у спільній власності територіальних громад, від імені та в інтересах яких діють обласні та районні ради, є доцільним, однак, потребує більш глибокого та детального аналізу з точки зору наслідків, для відповідних рад, як безпосередніх осіб, що здійснюють повноваження власника щодо відповідних об'єктів комунальної власності.

Зокрема, вищезгадані законопроєкти не передбачають визначення виду права спільної власності, що буде застосований до об'єктів, які на момент набрання чинності запропонованими змінами до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» перебувають у спільній власності територіальних громад.

Згідно з частиною 1 статті 358 Цивільного кодексу України право спільної часткової власності здійснюється співвласниками за їхньою згодою [3].

Відповідно до частини 1 статті 369 Цивільного кодексу України співвласники майна, що є у спільній сумісній власності, володіють і користуються ним спільно, якщо інше не встановлено домовленістю між ними [3].

Частиною 2 вищевказаної статті вказано, що розпоряджання майном, що є у спільній сумісній власності, здійснюється за згодою всіх співвласників, якщо інше не встановлено законом [3].

Зважаючи на порядок розпорядження, володіння і користування майном що перебуває у спільній власності, передбачений чинним законодавством, обласні та районні ради формально втратять будь-які повноваження та права щодо комунального майна, яке перебуває в користуванні, оперативному управлінні, господарському віданні чи на підставі інших правових титулів у третіх осіб, у зв'язку з чим реалізація правовідносин, пов'язаних, зокрема, з процедурою оренди та приватизації комунального майна регламентованою законом, стане неможливою.

Крім того, частиною 3 статті 358 Цивільного кодексу України передбачено, що кожен із співвласників має право на надання йому у володіння та користування тієї частини спільного майна в натурі, яка відповідає його частці у праві спільної часткової власності. У разі неможливості цього він має право вимагати від інших співвласників, які володіють і користуються спільним майном, відповідної матеріальної компенсації [3].

Запропонованими законопроєктами, крім іншого, не врегульовано механізму визначення часток кожної з територіальних громад, яка є співвласником майна, що перебуває у спільній частковій власності, що, як наслідок, унеможливує реалізацію ряду правомочностей, якими відповідно до закону наділені такі співвласники. Відсутня декларація будь-яких об'єктивних критеріїв оцінювання для такого визначення, так само, як і будь-яких принципи, на основі яких відповідне оцінювання може відбуватись, враховуючи необхідність збереження балансу інтересів усіх територіальних громад, які є співвласниками такого майна.

Законопроєктами також не регламентовано ситуацій, які можуть виникнути, у зв'язку з виявленням однією з територіальних громад, яка є співвласником майна, що перебуває у спільній частковій власності, бажання щодо реалізації свого права на отримання у власне володіння або користування частки спільного майна.

Не передбачено випадків, коли інтерес одної з територіальних громад може мати пріоритет над інтересами інших, критеріїв або засад оцінювання пріоритетності відповідних інтересів, а також випадків неможливості виокремлення часток у спільному майні.

З аналізу змісту наведених законопроєктів неможливо встановити порядок реалізації права власності щодо об'єктів, які перебувають у спільній сумісній власності територіальних громад, оскільки відповідно до чинного законодавства, згода на вчинення будь-яких дій щодо таких об'єктів є необхідною від усіх співвласників, що,

в свою чергу, означає необхідність прийняття рішення кожною з рад, які представляють інтереси відповідної територіальної громади, як осіб, які відповідно до закону здійснюють повноваження власника комунального майна.

Як наслідок, укладення будь-яких правочинів, щодо комунального майна буде можливим виключно з формально-юридичної точки зору, однак фактичне здійснення таких дій потребуватиме значних організаційних та часових втрат, що в свою чергу йде врозрід з матеріальними та фінансовими інтересами територіальних громад та не відповідає принципам місцевого самоврядування, що діють в Україні.

До того ж, частина 10 статті 60² Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в редакції законопроекту від 28 грудня 2021 року № 6479 зобов'язує обласні та районні ради приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідної територіальної громади об'єктів, що він знаходиться на території такої територіальної громади і задовольняють потреби виключно цієї територіальної громади [6].

При цьому, вказана норма не залишає можливості обласним та районним радам для прийняття альтернативних рішень, або ініціації процедури встановлення обставин, які є обов'язковою передумовою для передачі майна із спільної комунальної власності до власності визначеної територіальної громади, що в свою чергу корелюється із зазначеною вище відсутністю об'єктивних критеріїв та принципів визначення пріоритетності інтересів територіальних громад.

Однак варто додати, що зміст вищезгаданих законопроектів говорить про однакову призму, через яку різні скликання Верховної Ради України, дивляться на інститут права спільної власності територіальних громад. Зокрема, кожен згаданий законопроект пропонує поділяти спільну комунальну власність на спільну сумісну та спільну часткову, допускає можливість делегування права управління об'єктами, що належать до спільної власності та визначає, власне, особливий характер таких об'єктів.

Висновки. За результатами аналізу чинної нормативно-правової бази, а також окремих підходів законотворця до визначення права спільної власності територіальних громад автор доходить до висновку про можливість виділення таких його ознак:

– особливий розпорядчо-управлінський суб'єкт (управління об'єктами, що належать до права спільної власності територіальних громад згідно норми чинного законодавства може здійснюватись виключно районними або обласними радами);

– особливий статус об'єктів, що належать до права спільної власності територіальних громад (такі об'єкти покликані задовольняти потреби кількох територіальних громад в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці);

– обмежена участь окремих територіальних громад у реалізації правомочностей співвласника (зміст чинних нормативно-правових актів свідчить про можливість розпорядження об'єктами, що належать до права спільної власності територіальних громад, виключно в їхніх спільних інтересах, утім відсутній механізм безпосереднього представлення таких інтересів).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-B2%D1%80#Text>.
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
4. Проект Закону України «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад», від 04.08.2006 № 1306 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1306&skl=6.
5. Проект Закону України «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад», від 17.09.2013 № 3260 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48293.
6. Проект Закону України «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад», від 28.12.2021 року № 6479 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73528.