

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.56>

ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА

Піддубна В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правової політики,
права інтелектуальної власності інновацій
Національного університету імені Я. Мудрого*

Піддубна В. Деякі правові аспекти територіальної громади як суб'єкта права.

Вказується, у системі цивільно-правових відносин територіальні громади виступають рівноправними суб'єктами поряд з іншими учасниками. Однак сучасна правова доктрина та чинне законодавство характеризуються відсутністю уніфікованого розуміння юридичного статусу територіальних громад. Крім того, залишаються недостатньо дослідженими питання їх правосуб'єктності та особливості механізмів реалізації їхньої участі в цивільних правовідносинах.

В статті автором досліджуються територіальні громади як суб'єкти права. Автором розглядаються підходи до правової природи територіальної громади, в статті аналізується поняття територіальної громади, теорії походження, ознаки. В статті досліджується правове положення муніципалітетів в Німеччині як юридичних осіб публічного права, останні відносяться до публічних корпорацій які здійснюють діяльність на підставі членства, обов'язково встановлюється державний нагляд за діяльністю таких корпорацій. Автором аналізуються питання володіння німецькими муніципалітетами законодавчим, адміністративним, кадровим суверенітетом. В статті аналізуються ознаки територіальної громади як юридичної особи: організаційна єдність, наявність майна, цивільно-правова відповідальність, виступ в обігу від свого імені. Автором аналізується судова практика щодо питання правосуб'єктності територіальної громади. Так, територіальна громада є суб'єктом цивільних правовідносин, який бере участь у цих правовідносинах нарівні з фізичними особами, юридичними особами та державою. При цьому визнання за територіальною громадою правоздатності в силу прямої норми ЦК України викликає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію в якості юридичної особи публічного права. Автором розглядається правова форма участі територіальної громади в цивільних відносинах. Так, аналізуючи діюче законодавство територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права,

зокрема створення комунальних підприємств, спільних комунальних підприємств, навчальних закладів. В статті приділяється увага аналізу судової практики щодо відповідальності органу місцевого самоврядування за діяльність створених комунальних підприємств. Автором розглядаються питання форм управління комунальною власністю, в статті окреслені правові проблеми пов'язані з визначенням правового режиму майна комунального підприємства, характеристика об'єктів права комунальної власності.

Ключові слова: територіальна громада, орган місцевого самоврядування, юридична особа публічного права, комунальне підприємство

Piddubna V. Some legal aspects of the territorial community as a subject of law.

It is indicated that in the system of civil legal relations, territorial communities act as equal subjects along with other participants. However, modern legal doctrine and current legislation are characterized by the lack of a unified understanding of the legal status of territorial communities. In addition, the issues of their legal personality and the peculiarities of the mechanisms for implementing their participation in civil legal relations remain insufficiently studied.

In the article, the author examines territorial communities as subjects of law. The author considers approaches to the legal nature of the territorial community, the article analyzes the concept of the territorial community, theories of origin and signs. The article examines the legal status of municipalities in Germany as legal entities under public law, the latter belong to public corporations operating on the basis of membership, state supervision of the activities of such corporations must be established. The author analyzes the issues of possession of legislative, administrative, personnel sovereignty by German municipalities. The article analyzes the characteristics of a territorial community as a legal entity: organizational unity, the presence of property, civil liability, and circulation on its own behalf. The article analyzes judicial

practice regarding the issue of legal personality of a territorial community. Thus, the territorial community is a subject of civil legal relations, which participates in these legal relations on an equal basis with natural persons, legal entities and the state. At the same time, the recognition of legal capacity by a territorial community by virtue of a direct norm of the Central Committee of Ukraine excludes the need to obtain such status through state registration as a legal entity under public law. The author considers the legal form of participation of the territorial community in civil relations. Thus, analyzing the current legislation, territorial communities can create legal entities under public law, in particular, the creation of communal enterprises, joint communal enterprises, educational institutions. The article pays attention to the analysis of judicial practice regarding the responsibility of the local self-government body for the activities of established communal enterprises. The author considers the issues of forms of management of communal property, the article outlines the legal problems associated with the definition of the legal regime of the property of a communal enterprise, the characteristics of objects of communal property law.

Key words: territorial community, local self-government body, legal entity under public law, communal enterprise.

Постановка проблеми. Територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. На сьогодні ні в доктрині ні в законодавстві немає єдиного підходу до правового статусу, питань правосуб'єктності територіальної громади, а також не досліджені правові форми участі територіальної громади в цивільних правовідносинах.

Стан дослідження. Питанням правового статусу, правосуб'єктності територіальної громади присвятили свої наукові праці такі вчені, як Спасибо-Фатєєва І.В., Борисова В.І., Первомайський О.О., Батанов О.В., Баймуратов М.О., Ананьєва Є.А. і інші.

Мета статті. Дослідження правового статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права.

Виклад основного матеріалу. Згідно з проектом рекодифікації Цивільного кодексу України територіальні громади віднесені до юридичних осіб публічного права. Питання наділення статусом юридичної особи публічного права територіальних громад, держави а також інших суб'єктів публічного права є дискусійним в доктрині права. Так на думку Ю. Ключковського, концепція юридичної особи виникла і сформувалася у сфері цивільного права й адаптована для характеристики правоздатності та дієздат-

ності відповідного суб'єкта стосовно майнових і підприємницьких повноважень. Поза сферою цивільного права поняття "юридична особа" не несе додаткового змістовного навантаження, а отже не може послідовно використовуватися для правової характеристики суб'єкта публічних правовідносин [1]. Іншу позицію щодо визначення правового статусу територіальної громади займає Ананьєва Є.А., яка вказує про те, що територіальна громада має всі ознаки юридичної особи: організаційну єдність, майнову відокремленість, можливість виступати від свого імені в цивільному обігу, бути позивачем і відповідачем в суді. Територіальна громада, в тому числі і об'єднана є публічною юридичною особою, що утворена в результаті реорганізації сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися шляхом їх приєднання до юридичної особи: сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади [2].

Правове положення територіальних громад як учасників цивільних відносин врегульовано в Конституції України, Цивільному Кодексі, Законі України "Про місцеве самоврядування". Як вказується в юридичній літературі, територіальні громади є первинним колективним суб'єктом місцевого самоврядування, що має право і реалізує здатність на самодіяльність шляхом реалізації наданої компетенції щодо самостійного вирішення питань місцевого значення на підставі власної матеріально-технічної бази, на самоорганізацію за допомогою форм безпосередньої і представницької демократії та на саморегулювання шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів в межах Конституції і законів України. Отже, виходячи з ознак правосуб'єктності та конституційних засад місцевого самоврядування, можливо визначити територіальну громаду як правоздатного суб'єкта права, тобто учасника правовідносин [3]. На думку Первомайського О.О., з точки зору вчення цивільного права про осіб, територіальна громада є ні чим іншим як юридичною особою. Головним критерієм поділу осіб у цивільному праві є належність або неналежність до людей. Виходячи з цього, приходимо до висновку, що поняття юридичної особи, тобто відмінної від людини особи, охоплює будь-які прояви штучного суб'єкта права [4].

Згідно зі ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" 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, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [5]. В юридич-

ній літературі виділяють декілька теорій походження місцевого самоврядування: теорія вільної громади, господарська, державницька теорії [6]. Аналізуючи положення діючого законодавства, можна вказати про ознаки територіальних громад, зокрема: територіальна, інтегративна, інтелектуальна, майнова, фіскальна, самоврядна [7]. Подібними ознаками наділяються муніципалітети в Німеччині. Так, в Німеччині муніципалітети відносяться до корпорацій публічного права. Під корпорацією публічного права розуміють юридичну особу публічного права, яка створюється шляхом членства та є суб'єктом права через акт суверенітету та виконує державні завдання. Ознаками корпорації публічного права є акт суверенітету, наявність членства і державний нагляд. Правове положення муніципалітету регулюється нормами муніципального права яке визначає організаційну структуру муніципалітетів, повітів і районів, муніципальних асоціацій, крім цього щодо діяльності муніципалітетів діють муніципальні правила, закон про муніципальне співробітництво і інші [8]. Муніципалітети здійснюють територіальний суверенітет щодо жителів та компаній на території муніципалітету. Жителі і компанії муніципалітету повинні сплачувати податки та внески згідно зі статутом муніципалітету. Муніципалітети володіють законодавчим, адміністративним, кадровим суверенітетом. Законодавчий суверенітет муніципалітетів виражається у виданні статутів або правил. Адміністративний суверенітет дає можливість муніципалітетам виконувати адміністративні дії для реалізації законів, постанов і статутів. Фінансовий суверенітет дозволяє муніципалітетам стягувати податки, збори, внески необхідні для виконання публічних завдань. Кадровий суверенітет муніципалітетів виражається в праві відбирати, наймати і звільняти власний персонал (державних службовців), разом з тим це право підлягає певним законодавчим обмеженням. Різні типи місцевих органів влади структуровані не ієрархічно а функціонально. Публічні завдання які виконують муніципалітети поділяються на обов'язкові і добровільні. До обов'язкових завдань муніципалітетів належать такі: забезпечення впорядкованого адміністрування, економного управління фінансами, водопостачання, очищення стічних вод, вуличне освітлення, прибирання снігу, утримання міських доріг і інші. Добровільними обов'язками муніципалітетів можуть бути турбота про людей похилого віку, забезпечення економічного соціального і культурного добробуту жителів муніципалітетів. Муніципалітети, як і інші юридичні особи публічного права можуть діяти лише через свої органи. До останніх належать такі: місцева рада та її комітети, перший міський голова, в окрузі: районна рада, комітети, які є органа-

ми муніципалітету і статусу юридичної особи не мають [9]. Як впливає з аналізу доктринальних і законодавчих положень Німеччини, муніципалітети визнаються юридичними особами публічного права, здійснюють діяльність в організаційно-правовій формі корпорації яка має членство, мають правоздатність і дієздатність, несуть відповідальність за дії державних службовців, виступають в суді в якості позивачів і відповідачів.

В юридичній літературі вказується про те, що територіальній громаді як суб'єкту права притаманні ознаки юридичної особи: організаційна єдність (територіальна громада є єдиним цілим, має органи управління – органи місцевого самоврядування, найменування територіальної громади містить вказівку на її адміністративно-територіальну приналежність); наявність права на майно (згідно зі ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси); самостійна відповідальність територіальної громади за своїми зобов'язаннями (за завдані збитки внаслідок невиконання зобов'язань, що випливають із правочинів, або завдану шкоду громадою, органом місцевого самоврядування чи їхніми посадовими особами); право бути позивачем і відповідачем в суді в цивільних відносинах (в разі надання громаді статусу юридичної особи на неї мають бути поширені права щодо звернення до суду за захистом своїх прав) [10, с. 172]. Згідно зі ст. 16 Закону України "Про місцеве самоврядування" органи місцевого самоврядування наділяються статусом юридичної особи. Територіальні громади не мають статусу юридичної особи і на сьогодні в юридичній літературі з приводу цього питання є позиція про те, що доцільно територіальну громаду наділити статусом юридичної особи публічного права і одночасно позбавити такого статусу орган місцевого самоврядування. Так, на думку Майданика Р.А., немає значення учасником яких цивільних, публічно-правових відносин є громада, вона є юридичною особою публічного права. Ось це розуміння єдиного суб'єкта – дуже важливе, оскільки дає можливість зрозуміти комплексність правосуб'єктності [11]. Подібну позицію щодо наділення територіальної громади статусом юридичної особи займає Ровинська К.І., яка вказує про, що територіальна громада розглядається в законодавстві як єдина особа. Нарешті, будь-який учасник цивільних правовідносин, відмінний від фізичної особи, традиційно у світовій юриспруденції розглядається як штучна, або інакше юридична особа. Разом з тим, в судовій практиці стосовно визнання за територіальною громадою статусу юридичної особи публічного права існує

інша позиція. Так, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 362/2592/17 розглянув позов селищного голови Дослідницької селищної громади до Васильківської районної державної адміністрації про те, що на загальних зборах жителів смт Дослідницьке Васильківського району було прийнято рішення про утворення Дослідницької селищної територіальної громади та було затверджено її статут. Однак в районній держадміністрації відмовили в її реєстрації як юридичної особи публічного права. Розглянувши матеріали справи, Верховний суд вказав про те, що правосуб'єктність територіальної громади не передбачає набуття статусу юридичної особи. Так, згідно з ч. 1 ст. 169 ЦКУ територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками відносин. Таким чином, територіальна громада є суб'єктом цивільних правовідносин, який бере участь у цих правовідносинах нарівні з фізичними особами, юридичними особами та державою. При цьому визнання за територіальною громадою правоздатності в силу прямої норми ЦК України виключає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію в якості юридичної особи публічного права. Територіальна громада не є юридичною особою. Натомість вона сама може створювати юридичні особи публічного права. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, тобто спеціально-дозвільного принципу [12].

Згідно зі ст. 169 ЦК України територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом. Згідно зі ст. 62 ГКУ підприємство є юридичною особою, тобто визнається суб'єктом права, натомість в ЦКУ підприємство є об'єктом права (ст. 191 ЦКУ). Комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку. Майно комунального унітарного підприємства перебуває в комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство) (ст. 78 ГКУ). В зв'язку з цим виникає питання чи несе орган місцевого самоврядування відповідальність за боргами комунального підприємства? Так, в справі № 923/22/19 від 18.02.2019 яка розглядалася Господарським судом за позовом

ПАТ "Приватбанк" звернувся до сільської ради про стягнення заборгованості за кредитним договором. В обґрунтування позовних вимог позивач вказав про те, що між ПАТ "Приватбанк" і комунальним підприємством був укладений кредитний договір, але підприємство не виконало зобов'язання з повернення суми кредиту і процентів за його користування. Розглянувши матеріали справи, суд вказав про те, що сільська рада мала певні контрольні функції за створенням нею підприємством щодо призначення керівника та використання майна, але остання не приймала рішень по вилученню у комунального підприємства майна, не впливала на укладення договору з позивачем, або на прийняття рішень підприємства по невиконанню умов кредитного договору. При цьому позивачем не було доведено обставини, за яких сільська рада якимось чином втручалася у господарську діяльність комунального підприємства, що мало б наслідком неможливість виконання договірних зобов'язань та фактичну неплатоспроможність. В рішенні по цій справі суд прийшов до висновку, що у відповідача відсутня субсидіарна відповідальність за зобов'язаннями створеного ним комунального підприємства перед позивачем, а тому позовні вимоги є необґрунтованими та задоволенню не підлягають [13]. Разом з тим, згідно зі ч. 5 ст. 24 ГКУ органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за наслідки діяльності суб'єктів господарювання, що належать до комунального сектора економіки, на підставі, у межах і порядку, визначених законом. Так, в справі № 5023/4388/12 від 04.09.2018 р., яка розглядалася Великою Палатою Верховного суду за касаційною скаргою Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування до комунального підприємства про визнання банкрутом. В обґрунтування позовної заяви було вказано про те, міська рада прийняла завідомо нераціональне рішення щодо вилучення активів підприємства відповідача та передала ці активи третім особам, результатом цього вилучення активів стало різке погіршення фінансового стану комунального підприємства та неспроможність здійснювати статутну діяльність, що призвело до виникнення заборгованості. За таких обставин місцевий господарський суд дійшов висновку про те, що міська рада згідно з нормами діючого законодавства несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями боржника, оскільки у підприємства відсутні грошові кошти для проведення розрахунків, а виявлене ліквідатором майно перебувало в оперативному управлінні та не може бути включене до складу ліквідаційної маси банкрута [14]. В результаті розгляду касаційної скарги Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування була залишена в силі ухвала місцевого

господарського суду щодо стягнення з міської ради заборгованості у повному обсязі.

Як вказується в юридичній літературі на сьогоднішні невирішеними залишаються багато правових проблем пов'язаних з правовим статусом територіальних громад і органів місцевого самоврядування у відносинах комунальної власності, взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в сфері управління комунальною власністю, відсутня характеристика об'єктів комунальної власності. На думку Бондаренко І.О., комунальна власність відноситься до різновиду публічної власності, кваліфікуючим критерієм є задоволення публічного інтересу територіальної громади, об'єкти комунальної власності мають цільове призначення. Згідно зі ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що у комунальній власності, разом з тим, діючим законодавством не встановлено порядку та механізмів для безпосередньої реалізації територіальною громадою повноважень суб'єкта права комунальної власності. Аналізуючи норми Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" можна вказати про те, що правовим механізмом прийняття територіальною громадою рішень щодо управління комунальною власністю є місцевий референдум. Крім цього, члени територіальної громади самостійно не є носіями права комунальної власності. Участь фізичних осіб в управлінні об'єктами комунальної власності відбувається через місцеві ініціативи, громадські слухання, анкетування, опитування [15]. Як випливає з вищевказаного, територіальна громада як суб'єкт права безпосередньо не управляє майном яке знаходиться в комунальній власності, від імені територіальної громади ці повноваження здійснюють органи місцевого самоврядування і місцеві ради.

Висновок: територіальна громада має всі ознаки юридичної особи: організаційну єдність, майнову відокремленість, можливість виступати від свого імені в цивільному обігу, бути позивачем і відповідачем в суді. Муніципалітети в Німеччині визнаються юридичними особами публічного права, здійснюють діяльність в організаційно-правовій формі корпорації яка має членство, мають правоздатність і дієздатність, несуть відповідальність за дії державних службовців, виступають в суді в якості позивачів і відповідачів. На сьогоднішній доцільно територіальну громаду наділити статусом юридичної особи публічного права і одночасно позбавити такого статусу орган місцевого самоврядування. Територіальна громада як суб'єкт права безпосередньо не управляє майном яке знаходиться в комунальній власності, від імені територіальної

громади ці повноваження здійснюють органи місцевого самоврядування і місцеві ради.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ключковський Ю. Категорія "юридична особа" з точки зору публічного права. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2023-4/pdfs/1-yurii-kliuchkovskiy-katehoriia-yurydychna-osoba-tochky-zoru-publichnoho-prava.pdf>.
2. Ананьєва Є.А. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт фінансових правовідносин. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc43/15.pdf>.
3. Ровинська К.І. Правосуб'єктність територіальної громади: теоретико-правовий аспект. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=Nvam_upravl_2013_3_48.
4. Первомайський О.О. Окремі питання участі територіальних громад у цивільних правовідносинах. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=Unzap_2002_2_23.
5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Остапенко О.Г., Барановська Т.М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2015/9.pdf.
7. Ярошенко І.В. Сутність і види територіальної громади: аналіз теоретичних аспектів. URL: https://mail.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2021-7_0-pages-134_145.pdf.
8. Körperschaft des öffentlichen Rechts (Deutschland). URL: [https://de.wikipedia.org/wiki/K%C3%B6rperschaft_des_%C3%B6ffentlichen_Rechts_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/K%C3%B6rperschaft_des_%C3%B6ffentlichen_Rechts_(Deutschland)).
9. Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung. URL: <https://www.hss.de/download/publications/Kommunal-politischer-Leitfaden-Selbstverwaltung-BD1.pdf>.
10. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О.М. Бориславська, А.П. Заєць, О.В. Іль-

- ницький, В.С. Куйбіда, Р.А. Майданик. За заг. ред. А.П. Зайця. Передмова І.Б. Коліушка., – Київ, ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.
11. Обговорення Концепції статусу громади як юридичної особи. URL: <https://pravo.org.ua/vidbulosya-obgovorennya-kontseptsiyi-statusu-gromady-yak-yurydychnoyi-osoby/>.
 12. Постанова ВСУ у справі № 362/2592/17 від 07.10.2020 р. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/92051593>.
 13. Рішення Господарського суду Херсонської області у справі № 923/22/19 від 18.02.2019. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/79867382>.
 14. Постанова ВП ВС від 04.09.2018 у справі № 5023/4388/12. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/76381567>.
 15. Бондаренко І.О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні. автореф. дис. к.ю.н., спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/aeac7e5d-2e90-4ea0-90b1-221bd19c06b3/content>.