

А. Маковецький,

аспірант кафедри цивільного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Постановка проблеми. Після здобуття Україною державної незалежності у 1991 році, перед суспільством та країною постали певна кількість важливих проблем, пов'язаних з розвитком місцевого самоврядування як одного з ключових елементів взаємодії територіальних громад, держави та місцевості. Серед цих проблем особлива роль належить утвердженню юридичних та економічних засад права власності територіальних громад.

Певну труднощі викликає той факт, що майже всі суспільні блага та майно були монополізовані попередніми державними органами, і що на початковому етапі трансформації виявилось необхідним проведення розмежування компетенції місцевих та державних органів влади. Наразі в Україні триває процес розмежування державної власності та власності територіальних громад.

Водночас низку проблемних питань, в частині регулювання відносин з права власності територіальних громад, викликало повномасштабне вторгнення на територію України 24 лютого 2022 року військ РФ, та введення по всій території нашої держави воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Теоретичну основу дослідження склали наукові праці таких науковців, як О.А. Вівчаренко, І.І. Каракаш, О.С. Комарова, О.М. Ковальова, О.В. Ольшанський, Г.А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко,

О.С. Ігнатенко, К.Г. Некіт, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович, Є.О. Харитонов та інші.

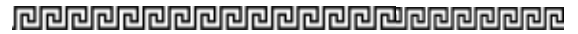
Мета статті. Метою статті є наукове дослідження теоретичних і практичних проблем здійснення права власності територіальними громадами за законодавством України в умовах воєнного стану.

Викладення основного матеріалу. Загалом формування, законодавче закріплення та управління власністю територіальних громад є на сьогодні джерелом суперечок та дискусій. Розгляд цього питання неминуче спричиняє вивчення цілого комплексу невирішених проблем, що стосуються як системи державного управління, так і місцевого соціального та економічного розвитку території.

У рамках теорії цивільного права право власності територіальних громад, які є первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій та повноважень, та які через утворені органи місцевого самоврядування самостійно вирішують питання місцевого значення та здійснюють право власності від імені українського народу, у межах відповідного адміністративно-територіального устрою, розглядається в об'єктивному та суб'єктивному значенні.

Відповідно до ст. 327 ЦК України «майно та грошові кошти, що належать територіальним громадам перебувають у комунальній власності» [3].

Звідси, право «комунальної власності» як право власності територіальних громад в об'єктивному значенні – це



сукупність правових норм, які встановлюють та захищають належність матеріальних благ територіальним громадам сіл, селищ, міст та стримують обсяги їх повноважень щодо цих матеріальних благ.

Водночас, право «комунальної власності» як право власності територіальних громад у суб'єктивному значенні – це закріплені нормами права можливості конкретних територіальних громад здійснювати володіння, користування, розпорядження та інші правомочності майна, що їм належить.

Матеріальну основу існування та розвитку територіальної громади, забезпечує економічний комплекс. У системі місцевого економічного розвитку, окрім внутрішньогосподарського та зовнішньоекономічного підкомплексів, визначальним слід вважати ресурсний підкомплекс, або власність та право на власність, які змогли залучити для вирішення місцевих завдань територіальна громада та органи місцевого самоврядування.

Соціально-побутове забезпечення територіальних громад включає житло, комунальне господарство, торгівлю, побутове обслуговування, благоустрій, санітарію, екологію, соціальний захист тощо. Відповідно до загального визначення «ресурси – це сукупність природних, соціальних та інтелектуальних сил, які можуть бути використані для створення матеріальних благ та надання послуг» [9].

Отже, ресурсний підкомплекс територіальних громад становлять: власність (рухоме та нерухоме майно, трудові ресурси тощо); земля; фінанси (бюджет, позабюджетні кошти, кошти юридичних та фізичних осіб, кредитна система, банківська система, страхування, цінні папери тощо); інформація (інтелектуальна власність, стратегія розвитку міста, довгострокове та короткострокове планування, структура управління, кадри, організація контролю тощо).

У сукупності елементи ресурсного підкомплексу утворюють своєрідний

власний ресурс територіальної громади – його сукупний чи інтегральний ресурсний потенціал.

Отже, власність територіальної громади, тобто «комунальна власність» є однією з основних складових ресурсного потенціалу території. Відповідно, вдосконалення управління та підвищення ефективності використання даного виду ресурсу є одним із напрямів місцевого економічного розвитку та потребує детального вивчення.

Розглядаючи розпорядження «комунальною власністю» можна виділити такі основні етапи:

– підготовчий етап – збір та розробка інформації про власність та власників, а також розробка системи реєстрації, що необхідно для економічного аналізу та визначення обсягів необхідного фінансування;

– другий етап – аналіз орендової комунальної власності та поточну перевірку споруд, земельних ділянок та об'єктів нерухомості;

– третій етап (оцінка) – контроль та оцінка розпорядження об'єктами та активами комунальної власності.

У процесі прийняття рішень щодо розпорядження майном, що є у комунальній власності та управління ним, територіальні громади та утворені ними органи місцевого самоврядування, повинні взяти до уваги витрати та прибуток, які вимірюються не лише в економічних одиницях, а й у одиницях соціального впливу.

Що стосується типу комунальної власності територіальних громад, то слід зазначити, що це комплексна система правил, принципів та процедурних положень, які визначають легітимний доступ до об'єктів власності, контроль над ними, їх використання та керування ними (включаючи придбання та передачу) [1]. У зарубіжній літературі словосполучення «муніципальна власність» є усталеним та найбільше відповідає українському загальноприйнятому визначенню «комунальна власність».



Процеси приватизації державної власності та законодавчого врегулювання економічного розвитку є першочерговими для органів місцевого самоврядування через які діють територіальні громади. Вони вимагають передачі муніципальним органам нових господарських повноважень, особливо у галузі розвитку бази муніципальної власності, денационалізації та приватизації власності, що належить органам місцевого самоврядування, через які діють територіальні громади (насамперед це стосується підприємств у сфері торгівлі, громадського харчування, місцевої господарської діяльності та житлово-експлуатаційних послуг).

Основним завданням реформи в Україні є розмежування різних рівнів відповідальності за надання цивільних послуг та визначення форм регулювання відносин власності.

У практиці розпорядження та управління комунальною власністю виділяють такі основні проблеми. По-перше, методи розпорядження та управління дуже рідко утворюють закриту систему. Реєстраційні умови та умови відбору конкурентів переважно чітко встановлені, але не утворені незалежні організації для впровадження завдань комунальної політики, а також відсутні періодичні перевірки об'єктів та суб'єктів власності. По-друге, немає прямого взаємозв'язку між розпорядженням і управлінням власністю та місцевими фінансовими рішеннями тому, що об'єкти комунальної власності залишаються неоціненими.

Розглядаючи законодавчий аспект комунальної власності, слід зазначити, що законодавчий простір України не містить окремого закону, що регламентує право комунальної власності.

Загальні положення щодо відносин з «комунальною власністю» відображені у законодавчих актах України, включаючи Конституцію України [1] (ст. 142, 143); Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] (ст. 16, 17, 26, 29, 43); ЦК України (ст. 327, 335, 345, 413, 576, 810, 815).

Існуючі нормативно-правові акти не вирішують проблеми чіткого розмежування державної та комунальної власності. Єдиним нормативним актом, який торкався таких проблем був Закон України «Про розмежування земель державної і комунальної власності», однак у 2012 році він втратив чинність. Вирішення цієї проблеми було запропоноване в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України відносно розмежування земель державної і комунальної власності» [4]. Відповідно до положень вказаного законодавчого акту, розмежування земель державної та комунальної власності проводиться відповідно до положень Земельного кодексу України (далі ЗК України) ст.ст. 83, 84 [8].

Звідси, розпорядження та управління землями комунальної власності здійснюється місцевими радами, землями територіальних громад здійснюється сільськими, селищними і міськими радами, а землями, які знаходяться у спільній власності кількох територіальних громад – районні чи обласні ради та ВР АПК.

Основою місцевого самоврядування, як матеріальною так і фінансовою виступає: майно – рухоме та нерухоме; доходи місцевих бюджетів; земельні ділянки; природні ресурси, які перебувають у власності територіальних громад; а також об'єкти їх спільної власності, які перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для реалізації спільних проектів або для загального фінансування (змісту) комунальних підприємств, організацій та установ, створювати для цього відповідні органи та служби.

Територіальні громади безпосередньо чи через утворені ними органи місцевого самоврядування керують майном, яке перебуває у комунальній власності; створюють, реорганізують



та ліквідують комунальні підприємства, організації та установи, а також контролюють їх діяльність [1].

Від імені та на користь територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні поради. Правовідносини територіальних громад, у комунальній власності яких перебувають організації або підприємства, з відповідними органами місцевого самоврядування, побудовані на основах підзвітності та підпорядкованості останнім [2].

Правом власності, слід вважати врегульовані законом цивільні відносини стосовно володіння, розпорядження та користування майном. В Україні власність виступає у формах таких як: державна, колективна, приватна.

Суб'єктами права «комунальної власності» є територіальні громади. При цьому, відповідно до положень ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», від імені територіальних громад та у їх інтересах, права суб'єкта комунальної власності можуть здійснювати місцеві ради.

Об'єктами права «комунальної власності» є: майно, яке забезпечує діяльність територіальних громад; кошти місцевих бюджетів; державний житловий фонд; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації; об'єкти житлово-комунального господарства; майно підприємств; інше майно, необхідне для забезпечення соціального та економічного розвитку відповідної територіальної громади.

Слід звернути увагу на те, що з 24 лютого 2022 року, у зв'язку із повномасштабним вторгненням військ РФ на територію України та введенням в Україні воєнного стану, виникла низка проблем щодо власності територіальних громад, особливо на тимчасово окупованих територіях.

У відповідності до вимог Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [5] під час дії воєнного стану, «органи місцевого самовряду-

вання, в тому числі й територіальні громади на території яких ведуться бойові дії, можуть одноособово примати рішення щодо звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку; проводити обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій; демонтувати будівлі за результатами обстеження, якщо їх стан загрожує життю людей (крім об'єктів оборонного та спеціального призначення)» [5].

Разом з тим, запроваджено релокацію бізнесу, спрощення процедур у разі передачі земельних ділянок у користування для розміщення виробничих потужностей; зміну цільового призначення земельних ділянок за спрощеною процедурою тощо [6].

У зв'язку з повномасштабною війною з РФ, виникають ряд питань та обмежень стосовно передачі у власність та користування земель комунальної власності.

Так, відповідно до пп. 5 п. 27, розділу X Перехідних Положень ЗК України (у редакції відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24.03.2022 року № 2145-IX) «безоплатна передача земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі, розроблення такої документації забороняється. Таким чином, зараз не можна надавати у власність шляхом безоплатної приватизації будь-які земельні ділянки» [8].

Разом з тим, відповідно до пп. 7 п. 27 розділу X Перехідних положень ЗК України, «земельні торги щодо прав оренди, емфітевзису, суперфіцію щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення



державної, комунальної власності не проводяться. Земельні торги щодо набуття права оренди, емфітевзису, суперфіцію щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної, комунальної власності, які оголошені та не завершені до набрання чинності цим законом, – вважають скасованими» [8].

Крім того, у зв'язку із воєнним станом, внесено низку змін до законодавчих актів, стосовно того, що «у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення, серед яких: комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації; управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації» [7].

Прийняття вказаних змін, дозволило забезпечити безперервне функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, приймати оперативні рішення для забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Законом збільшено повноваження сільського, селищного, міського голів у територіальних громадах, де не ведуться бойові дії і не утворені військові адміністрації. Зокрема, очільник територіальної громади одноособово може приймати ряд рішень з питань бюджету та деяких інших питань.

Таким чином, говорячи про сучасний стан «комунальної власності» в Україні, важливо розуміти, що вона потрібна передусім для того, щоб органи місцевого самоврядування могли ефективно надавати послуги

населенню, які входять до компетенції органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування вважаються ефективнішими керуючими активами місцевого значення, ніж органи державної влади.

Незважаючи на те, що нині у структурі комунальної власності переважають об'єкти, передані територіальним громадам у процесі приватизації державного майна безоплатно, у зв'язку із дією воєнного стану, така передача тимчасово заборонена.

Законодавство дозволяє органам місцевого самоврядування використовувати об'єкти комунальної власності для надання послуг та забезпечення розвитку територіальних громад.

Законодавець системно підійшов до врегулювання відносин щодо власності територіальних громад в умовах воєнного стану, шляхом передбачення певних спрощень для забезпечення прискореного відновлення інфраструктури України і функціонування аграрного сектору економіки, а також і передбачення суттєвих обмежень. Водночас, введення обмежень направлено на мінімізування кількості зловживань, що суттєво, за відсутності належного контролю, могли збільшитись в умовах воєнного стану.

В запропонованій статті визначається, що після здобуття Україною державної незалежності у 1991 році, перед суспільством та країною постали певна кількість важливих проблем, пов'язаних з розвитком місцевого самоврядування як одного з ключових елементів взаємодії територіальних громад, держави та місцевості. Серед цих проблем особлива роль належить утвердженню юридичних та економічних засад права власності територіальних громад. Водночас низку проблемних питань в частині регулювання відносин з права власності територіальних громад викликало повномасштабне вторгнення на територію України



24 лютого 2022 року військ рф, та введення по всій території нашої держави воєнного стану.

В статті акцентовано увагу на тому, що власність територіальної громади є однією з основних складових ресурсного потенціалу території. Відповідно, вдосконалення управління та підвищення ефективності використання даного виду ресурсу є одним із напрямів місцевого економічного розвитку та потребує детального вивчення.

Досліджено, що територіальні громади безпосередньо чи через утворені ними органи місцевого самоврядування керують майном, яке перебуває у комунальній власності; створюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації та установи, а також контролюють їх діяльність. Від імені та на користь територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні поради. Правовідносини територіальних громад, у комунальній власності яких перебувають організації або підприємства, з відповідними органами місцевого самоврядування, побудовані на основах підзвітності та підпорядкованості останнім.

Зроблено висновок, що у зв'язку із воєнним станом, внесено низку змін до законодавчих актів. Прийняття певних змін, дозволило забезпечити належне та безперервне функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, приймати оперативні рішення для забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Законом збільшено повноваження сільського, селищного, міського голови територіальної громади, де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація. Зокрема, очільник територіальної громади зможе одноособово приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо.

Ключові слова: цивільне право, цивільне законодавство, цивільні правовідносини, речові права, право власності, право комунальної власності, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, воєнний стан.

Makovetskyi A. Separate issues of the exercise of property rights by territorial communities under martial law

The proposed article determines that after Ukraine gained state independence in 1991, society and the country faced a number of major problems related to the development of local self-government as one of the key elements of interaction between territorial communities, the state and the locality. Among these problems, a special role belongs to the establishment of legal and economic foundations of property rights of territorial communities. At the same time, a number of problematic issues regarding the regulation of property rights relations of territorial communities were caused by the full-scale invasion of the territory of Ukraine on February 24, 2022 by Russian troops and the introduction of martial law throughout the territory of our country.

The article focuses on the issue that the property of the territorial community is one of the main components of the resource potential of the territory. Accordingly, improving management and increasing the efficiency of the use of this type of resource is one of the areas of local economic development and requires detailed study.

It has been investigated that territorial communities directly or through local self-government bodies formed by them manage communally owned property; create, reorganize and liquidate communal enterprises, organizations, and institutions, as well as control their activities. On behalf of and for the benefit of territorial communities, the rights of the subject of communal property are carried out by



appropriate advice. The legal relations of territorial communities (in which communally owned organizations or enterprises are located) with the relevant local self-government bodies are built based on accountability and subordination to the latter.

It was concluded that in connection with the martial law, a number of changes were made to the legislative acts. The adoption of certain changes made it possible to ensure the proper and continuous functioning of local self-government bodies in the conditions of martial law, to make operational decisions to ensure the livelihood of territorial communities. The law increased the authority of the village, settlement, and city head of a territorial community where hostilities are not taking place and a military administration has not been established. In particular, the head of the territorial community will be able to individually make a number of decisions on budget issues, personnel issues, etc.

Key words: civil law, civil legislation, civil legal relations, property rights, ownership, communal property rights, territorial communities, local self-government bodies, martial law.

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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності. Закон України від 06.09.2012 № 5245-VI. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2013. № 36. Ст. 472. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5245-17#Text>

5. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану». Закон України від 24.03.2022 № 2145-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>

7. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

8. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

9. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навч. посіб. / Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, та інші. К. : 2017. 107 с.