

**ПРАВО КОРИСТУВАННЯ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ
МАЙНОМ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

**THE RIGHT TO USE OF THE PROPERTY OF THE UNITED
TERRITORIAL COMMUNITY BY PHYSICAL AND LEGAL PERSONS**

Менджул М.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права та процесу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті досліджуються окремі аспекти здійснення фізичними та юридичними особами права користування майном об'єднаної територіальної громади. Аналізуються норми чинного законодавства та позиція науковців щодо розуміння сутності таких термінів, як «публічне майно» та «право публічної власності». На основі проведеного аналізу здійснено класифікацію майна об'єднаних територіальних громад із позиції права користування приватних осіб таким майном.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, публічне майно, право публічної власності, право користування, договір оренди.

В статье исследуются отдельные аспекты осуществления физическими и юридическими лицами права пользования имуществом объединенной территориальной общины. Анализируются нормы действующего законодательства и позиция ученых относительно понимания сущности таких терминов, как «публичное имущество» и «право публичной собственности». На основе проведенного анализа осуществлена классификация имущества объединенных территориальных общин с позиции права пользования частных лиц таким имуществом.

Ключевые слова: объединенная территориальная община, публичное имущество, право публичной собственности, право пользования, договор аренды.

The article examines some aspects of the exercise by individuals and legal entities of the right to use the property of the united territorial community. The rules of the acting legislation and the position of scientists in understanding of the essence of such terms as “public property” and “right of public ownership” are analyzed. On the basis of the analysis, the classification of property of the united territorial communities from the standpoint of the right of private persons to use such property was carried out.

Key words: united territorial community, public property, right of public ownership, right to use, lease agreement.

Постановка проблеми. Одним із вагомих кроків у напрямі децентралізації в Україні було ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Якщо у 2015 році у багатьох виникали скептичні настрої щодо практичної реалізації норм цього Закону, то натеper об'єднані територіальні громади є в кожній області України. Загалом, станом на кінець квітня 2018 р., в Україні створено 706 об'єднаних територіальних громад [1], найбільше в Дніпропетровській (60) та Житомирській областях (45), найменше – в Закарпатській (6) [5]. У процесі створення перебувають ще 63 об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ). Правові механізми об'єднання територіальних громад, проведення в них виборів, формування публічних органів законодавчо визначені й практично втілюються, водночас постала низка проблем у сфері формування та розпорядження публічним майном новостворених громад, здійсненні прав приватних осіб щодо майна ОТГ тощо.

Стан опрацювання. У науковій літературі достатньо ретельно досліджено поняття, правові підстави набуття та припинення права державної та комунальної власності, зокрема такими вченими, як О.В. Дзера, Т.В. Волинець, З.В. Ромовська, І.В. Спасибо-Фатєєва, О.О. Первомайський, О.І. Харитоновна, О.С. Харченко, В.А. Устименко та іншими. Останніми роками вже з'явилась низка наукових праць, присвячених аналізу поняття публічного майна, зокрема таких учених, як Н.Ю. Задирака [3], І.В. Паламарчук [6], В.М. Пищида [7], В.А. Устименко [8]. Водночас проблеми, які виникають під час здійснення приватними особами права користування майном об'єднаних територіальних громад, ще не достатньо досліджені.

Мета статті полягає в комплексному аналізі проблемних аспектів, що виникають під час здійснення фізичними та юридичними особами права користування майном об'єднаної територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Публікація містить результати досліджень, проведених за грантової підтримки

Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф 83/48761.

Останніми роками в наукових працях з'явилися такі терміни, як «публічна власність», «публічне майно» та «приватне майно». Більшість науковців указують на відсутність у вітчизняному праві чіткого тлумачення поняття «публічне майно», яке сформувався в адміністративному праві Німеччини [6, с. 35].

Чинне законодавство України так само не містить таких термінів. Ст. 13 та ст. 41 Конституції України, ст. ст. 324–327 Цивільного кодексу України закріплюють право власності українського народу, право приватної, державної та комунальної власності. Тільки у ст. 1 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» міститься поняття «публічні кошти», зокрема під цим терміном розуміють кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної й комунальної власності, отримані ними від господарської діяльності.

Під публічним майном науковці розуміють фізичні об'єкти, створені людиною або природою, які забезпечують або сприяють здійсненню суб'єктивно-публічних прав фізичних (юридичних) осіб, суб'єктів публічної адміністрації [4, с. 300]. Публічне майно також визначають окремою річчю сукупністю речей або майновим комплексом, які призначені для громадського користування та задоволення публічного інтересу, однак вилучені з обороту або обмежені в ньому, хоча держава в особі державних органів та інших соціально-публічних утворень, представляючи суспільство, має право власності на такі речі, тобто право публічної власності [6, с. 99]

Щодо такого терміна, як публічна власність, науковці зауважують, що він визначається «від протилежного»: «дер-

жавна власність визначається через заперечення, а не-приватна власність вважається публічною. Вона ж розділяється на власність державну (центральну, федеральну), муніципальну (власність місцевих органів управління і самоврядування) і проміжну (власність штатів у США і деяких інших країнах, земель у Німеччині, Австрії, суб'єктів федерації в Росії й інших країнах)» [8, с. 22–23]

Ми погоджуємося з позицією О.І. Харитоновой про те, що для визначення підстав класифікації видів права власності варто застосовувати класичну дихотомію «публічне право – приватне право», котра може використовуватися не лише стосовно права взагалі, але й для визначення питомої ваги «приватності» чи «публічності» в окремих інститутах цивільного права [9, с. 253]. Зважаючи на цей критерій, право власності може бути поділено на два види: приватної та публічної власності.

Праву інших країн також відомий поділ майна на приватне та публічне. Наприклад, у французькому Цивільному кодексі у ст. 537 та наступних прогиставляється майно приватних осіб і майно юридичних осіб публічного права. Проте Кодекс не визначає точно режиму майна останніх (справа в тому, що в дореволюційному французькому цивільному праві не було чіткого розуміння відповідних відносин, оскільки феодальні концепції змішували суверенітет і власність. Лише у першій половині XIX ст. склалося поняття звичаєвого права, закріпленого у подальшому законодавцем, розуміння відмінностей між публічним і приватним майном держави) [9, с. 256–257].

На нашу думку, під правом публічної власності варто розуміти гарантовану нормами права можливість суб'єктів владних повноважень володіти, користуватися і розпоряджатися на власний розсуд та у межах своєї компетенції майном, яке їм належить.

У ст. 41 Конституції України встановлено, що громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності. Таким чином, Конституцією України гарантовано тільки для громадян право користування публічним майном, водночас із положень інших нормативно-правових актів випливає право користування публічним майном як фізичних, так і юридичних осіб.

Згідно з ч. 3 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ОТГ є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. У разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

Майно об'єднаної територіальної громади є публічним майном. Загалом, науковці класифікують публічне майно за цільовим призначенням на такі види: 1) майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації (автотранспорт, засоби зв'язку тощо); 2) майно державних та комунальних установ і фондів (грошові кошти, будівлі, обладнання тощо); 3) публічне майно загального користування (вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери тощо); 4) публічні грошові кошти (місцеві та державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування відповідних суб'єктів); 5) природні ресурси; 6) корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій [2, с. 484; 4, с. 311]

Для аналізу можливості приватних осіб користуватися майном ОТГ важливим є поділ публічного майна залежно від режиму користування. За цим критерієм у літературі

публічне майно поділяється на публічне майно закритого режиму використання (наприклад, табельна вогнепальна зброя, спеціальні засоби, засоби індивідуального захисту, військове майно, всі види озброєння, бойова та інша техніка, боєприпаси та ін.). Таке майно не перебуває у вільному обігу й доступне для використання винятково спеціальними суб'єктами публічної адміністрації, наприклад, посадовими й службовими особами Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України); публічне майно обмеженого режиму використання (передбачає користування цим майном визначеними суб'єктами. Таким майном є трубопровідний транспорт, газотранспортна система, засоби транспортування електричної енергії, засоби зв'язку тощо); публічне майно загального користування (використовується будь-якою фізичною або юридичною особою без будь-яких обмежень у разі виникнення потреби у такому використанні): дороги, під'їзди, автодороги, площі, парки, сквери, тротуари тощо) [4, с. 313–314].

Таким чином, із позиції права користування приватних осіб майном ОТГ це майно можна поділити на такі види: 1) публічне, що не може бути надане у користування фізичних та юридичних осіб; 2) публічне, що надається у користування фізичних та юридичних осіб у спеціальному порядку (наприклад, на підставі укладення договору оренди); 3) публічне майно загального користування (вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки і т.д.).

Фізичні та юридичні особи можуть використовувати публічне майно ОТГ за його цільовим призначенням із дотриманням спеціальних правил поведінки із ним, які можуть бути визначені як чинним законодавством, так і договором.

Під час користування майном ОТГ фізичні та юридичні особи зобов'язані вчиняти дії для збереження публічного майна у його первісному вигляді, стані та якості, а також не перешкоджати здійсненню прав на публічне майно іншими приватними особами. Водночас фізичні та юридичні особи мають право отримувати інформацію про стан та особливості публічного майна ОТГ, з'ясувати наміри органів місцевого самоврядування щодо розпорядження таким майном.

Щодо майна ОТГ, яке належить до загального користування, то зрозуміло, що ним вільно користуються фізичні особи. Юридичні особи отримати публічне майно ОТГ у користування можуть тільки на підставі договору оренди.

Наприклад, рішенням Устилузької міської ради 26/7 від 20 жовтня 2017 р. затверджено «Положення про оренду майна комунальної власності Устилузької об'єднаної міської територіальної громади». Об'єктами оренди за цим Положенням є цілісні майнові комплекси комунальних підприємств, структурних підрозділів; майно, що не увійшло до статутних капіталів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації); нерухоме майно (будівлі, споруди, нежитлові приміщення); інше окреме індивідуально визначене майно (інвентарний об'єкт або група інвентарних об'єктів).

Орендарями майна ОТГ можуть бути юридичні особи та громадяни України, фізичні та юридичні особи іноземних держав, міжнародні організації. Якщо фізична особа бажає укласти договір оренди майна ОТГ із метою використання його для підприємницької діяльності, то до укладення договору вона зобов'язана зареєструватися суб'єктом підприємницької діяльності.

Загалом, аналіз рішень ОТГ дозволив зробити висновок, що майно може передаватися фізичним та юридичним особам у користування за договором оренди як на підставі конкурсу, так і без нього. Як правило, без конкурсу укладаються договори оренди майна ОТГ, якщо договір оренди укладається: 1) на короткий строк (не більше п'яти днів без права продовження строку дії договору оренди) із бюджетною установою, музеєм, підприємством чи громадською

організацією у сфері культури і мистецтв, релігійною організацією для забезпечення проведення релігійних обрядів та церемоній, громадською організацією ветеранів або інвалідів, реабілітаційними установами для інвалідів та дітей-інвалідів, державними та комунальними спеціалізованими підприємствами, установами та закладами соціального обслуговування, що надають соціальні послуги, Пенсійним фондом України та його органами; 2) на короткий строк (не більше п'яти днів без права продовження строку дії договору оренди) із державними видавництвами і підприємствами книгорозповсюдження, що забезпечують підготовку, випуск та (чи) розповсюдження не менше 50% книжкової продукції державною мовою (за винятком видань рекламного та еротичного характеру); 3) з інвалідами з метою використання під гаражі для спеціальних засобів пересування; 4) із суб'єктами виборчого процесу з метою проведення публічних заходів (зборів, дебатів, дискусій тощо) під час та на період виборчої компанії.

Не завжди правильним є розуміння того, що таке істотні умови договору оренди. До них належать такі умови, які, на нашу думку, не є істотними. Наприклад, у п. 6.8. «Положення про оренду майна комунальної власності Крупецької сільської ради об'єднаної територіальної

громади», затвердженого рішенням № 503 від 22 грудня 2017 р., крім інших, до істотних умов договору оренди належать обов'язки сторін щодо забезпечення благоустрою об'єкта оренди, а також обов'язки щодо оплати обов'язкових платежів за комунальні та інші послуги.

Висновки. Майно об'єднаної територіальної громади за своєю природою є публічним майном, яке їй належить на праві власності. Під правом публічної власності варто розуміти гарантовану нормами права можливість суб'єкта владних повноважень володіти, користуватися і розпоряджатися на власний розсуд та у межах своєї компетенції майном, що йому належить. Зважаючи на позиції права користування приватних осіб майном ОТГ, це майно можна поділити на такі види: публічне майно загального користування; публічне майно, що надається у користування фізичних та юридичних осіб у спеціальному порядку; публічне майно, що не може бути надане у користування фізичних та юридичних осіб. Під час аналізу практики укладення договорів оренди майна ОТГ ми виявили низку розбіжностей та проблем правильності розуміння поняття істотних умов договору, тому важливим є напрацювання відповідних рекомендацій для новостворених об'єднаних територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Динаміка об'єднання територіальних громад України (2015–2018). URL: <http://socialdata.org.ua/dinamika-obiednannya-teritorialnih-g/> (дата звернення: 27.07.2018).
2. Загальне адміністративне право: підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, Пухтецька А.А. та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
3. Задирака Н.М. Місце та призначення інституту публічного майна в системі загального адміністративного права. Підприємство, господарство і право. 2017. № 9. С. 125–128.
4. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
5. Об'єднання громад. Області: основні дані. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas> (дата звернення: 27.07.2018).
6. Паламарчук І.В. Публічне майно як засіб здійснення повноважень поліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ-Запоріжжя, 2017. 252 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Palamarchuk_dis.pdf (дата звернення: 27.07.2018).
7. Пищида В.М. Публічне майно як об'єкт публічно-правового спору в адміністративних судах. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. 2015. № 17. Т. 1 С. 145–148.
8. Публічна власність: проблеми теорії і практики: монографія/ під заг. ред. В.А. Устименка / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Чернівці: Десна Поліграф, 2014. 308 с.
9. Харитонова О.І. До питання про характеристику права державної власності. Актуальні проблеми держави і права. URL: <http://www.apdp.in.ua/v33/49.pdf> (дата звернення: 27.07.2018).