

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

На правах рукопису

**БОРДЕНЮК Володимир Васильович**

УДК 347.193

**ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ СІЛ, СЕЛИЩ ТА МІСТ ЯК**  
**СУБ'ЄКТИ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА**

Спеціальність 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес;  
сімейне право; міжнародне приватне право

**Дисертація**

на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

**Науковий керівник**  
Дзера Олександр Васильович  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України,  
член-кореспондент АПрН України

**Київ – 2016**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ...</b>	<b>14</b>
1.1. Суб'єкти цивільного права як наукова категорія: поняття, ознаки та види.	14
1.2. Поняття та особливості територіальних громад як суб'єктів цивільного права.....	35
1.3. Цивільна правосуб'єктність територіальних громад: поняття та зміст .....	55
Висновки до першого розділу .....	73
<b>РОЗДІЛ 2. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....</b>	<b>78</b>
2.1. Право комунальної власності як різновид права власності .....	78
2.2. Особливості правового режиму майна комунальної власності .....	98
2.3. Зміст права комунальної власності.....	113
Висновки до другого розділу.....	131
<b>РОЗДІЛ 3. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНИХ ВІДНОСИН .....</b>	<b>134</b>
3.1. Цивільно-правові засади участі територіальних громад у зобов'язальних відносинах .....	134
3.2. Територіальні громади як суб'єкти договірних зобов'язань.....	154
3.3. Територіальні громади як суб'єкти позадоговірних зобов'язань.....	173
Висновки до третього розділу .....	198
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>203</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>217</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Становлення та розвиток повноцінного місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з активізацією участі територіальних громад сіл, селищ та міст у цивільних відносинах. Правові передумови їх участі у цих відносинах передбачені в тих положеннях Конституції України, за змістом яких територіальні громади визнаються суб'єктами права комунальної власності, що становить матеріальну (майнову) основу їх участі у цивільних відносинах, а також у нормах чинного Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), який у розвиток відповідних конституційних положень уперше визнав їх поряд з державою та Автономною Республікою Крим (далі – АРК) учасниками цивільних відносин, що зумовлює об'єктивну потребу в з'ясуванні їх особливостей як суб'єктів цивільного права. Адже радянське цивільне законодавство не передбачало існування такого виду суб'єктів цивільного права як територіальні громади, оскільки місцеві ради народних депутатів, які покликані були вирішувати питання місцевого значення, входили до єдиної системи органів державної влади, у зв'язку з чим їх цивільна правосуб'єктність досліджувалася в єдиному контексті з цивільною правосуб'єктністю радянської держави.

Необхідність відповідного дослідження зумовлена тим, що в ЦК України, як кодексі приватного права, детально врегульовані питання цивільно-правового статусу лише фізичних та юридичних осіб приватного права. У зв'язку з цим питання цивільно-правового статусу територіальних громад як публічно-правових утворень практично залишилися поза межами регулювання ЦК України, який містить лише низку норм, за змістом яких неможливо встановити всі їх особливості як суб'єктів цивільного права та реальний обсяг їх цивільних прав та обов'язків, що породжує чимало проблем теоретичного та практичного характеру, які потребують вирішення у вітчизняній науці цивільного права.

Наявність таких проблем багато в чому зумовлена тим, що після прийняття Конституції України, яка визначила місцеве самоврядування

правом територіальних громад сіл, селищ та міст, основна увага вчених-юристів була зосереджена на дослідженні їх конституційно-правового статусу як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Що ж стосується питань їх цивільно-правового статусу як суб'єктів цивільного права, то вони поки що не стали об'єктом комплексних досліджень сучасної науки цивільного права, про що свідчить зміст переважної більшості наукових праць, у яких розглядаються, як правило, окремі аспекти їх участі лише в деяких видах цивільних відносин (зокрема, у відносинах власності).

Важливість теоретичного осмислення зазначеної проблематики зумовлена також потребами започаткованої реформи місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади, що має супроводжуватися пошуком шляхів оновлення законодавства України, що визначає правові засади участі територіальних громад у цивільних відносинах. Саме ці обставини зумовлюють вибір та актуальність теми дисертаційного дослідження, яке присвячене теоретичним та практичним аспектам участі територіальних громад у цивільних правовідносинах.

**Науково-теоретичну основу дослідження** становлять наукові праці відомих вітчизняних і зарубіжних учених-цивілістів, представників інших галузей юридичної науки дореволюційного, радянського та сучасного періодів. Зокрема, серед них варто виокремити праці М.М. Агаркова, С.С. Алексєєва, О.А. Беяневич, С.М. Бервено, Д.В. Бобрової, Т.В. Боднар, В.І. Борисової, М.І. Брагінського, С.М. Братуся, А.В. Венедиктова, О.М. Вінник, П.П. Віткявічюса, В.В. Вітрянського, М.К. Галянтича, В.С. Гопанчука, Р.Ф. Гринюка, О.В. Дзери, Ю.М. Дзери, А.С. Довгерта, М.Л. Дювернуа, О.С. Іоффе, Т.С. Ківалової, В.М. Коссака, О.О. Красавчикова, О.М. Клименко, Н.С. Кузнецової, І.М. Кучеренко, В.В. Луця, А.В. Луць, Р.А. Майданика, Г.К. Матвєєва, Д.І. Мейера, Л.А. Музики, О.О. Отраднової, О.О. Первомайського, С.О. Погрібного, О.Й. Покровського, О.А. Пушкіна, Д.В. Пяткова, З.В. Ромовської, О.П. Сергєєва, В.Т. Смирнова, А.О. Собчака, І.В. Спасибо-Фатєєвої, Р.О. Стефанчука, М.С. Суворова, Є.О. Суханова, Ю.К. Толстого, В.

А. Устименка, Р. О. Халфіної, Є.О. Харитонова, О.І. Харитонові, Я.М. Шевченко, Г.Ф. Шершеневича, С.І. Шимон, В.С. Щербини та багатьох інших учених.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертація виконана відповідно до державної бюджетної науково-дослідної теми «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний та практичний аспекти» (номер теми 11 БФ 042-01; номер державної реєстрації 0111U008337), яка досліджувалася на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка з 1 січня 2011 року по 31 грудня 2015 року.

**Мета та завдання дослідження.** Метою дослідження є з'ясування на основі аналізу чинного законодавства України та з урахуванням здобутків юридичної науки правової природи територіальних громад, їх місця у системі суб'єктів цивільного права, особливостей їх участі в окремих видах цивільних відносинах та вироблення рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України з питань їх участі в цивільних відносинах.

Досягнення цієї мети зумовило постановку таких завдань:

з'ясувати особливості правового статусу суб'єктів цивільного права та їх місце у системі суб'єктів права, співвідношення між поняттями «суб'єкт цивільного права» та «суб'єкт цивільного правовідношення»;

дослідити поняття, особливості та місце територіальних громад у системі суб'єктів цивільного права;

з'ясувати природу цивільної правосуб'єктності територіальних громад як суб'єктів цивільного права та форми її реалізації;

дослідити еволюцію інституту права комунальної власності та визначити його місце у системі цивільного права;

визначити особливості правового режиму майна комунальної власності;

розкрити зміст суб'єктивного права комунальної власності;

дослідити цивільно-правові засади участі територіальних громад у цивільних зобов'язаннях;

визначити особливості участі територіальних громад у договірних зобов'язаннях;

визначити особливості участі територіальних громад у недоговірних зобов'язаннях;

сформулювати рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства з питань участі територіальних громад у цивільних правовідносинах.

**Об'єктом дослідження** є цивільні правовідносини, учасниками яких можуть бути територіальні громади як суб'єкти цивільного права.

**Предмет дослідження** становлять положення чинного законодавства України, що визначають правові засади участі територіальних громад у цивільних відносинах, практика його застосування, а також наукові праці вчених-цивілістів, у яких розглядалися питання участі відповідних публічно-правових утворень у цивільних правовідносинах.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дисертаційного дослідження становлять загально-філософські, загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання державно-правових явищ. Зокрема, за допомогою загально-філософського діалектичного методу виявлені загальні та особливі ознаки територіальних громад як суб'єктів цивільного права, визначено їх місце у системі суб'єктів цивільного права тощо. Історично-правовий метод використовувався при аналізі законодавчих актів, з якими пов'язані основні етапи становлення територіальних громад як суб'єктів цивільного права та права комунальної власності. Формально-логічний метод, серцевину якого становлять методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, були використані при визначенні особливостей участі територіальних громад у відносинах власності та зобов'язальних правовідносинах, а також при виробленні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України. За допомогою методу системно-структурного аналізу досліджувалася форми

участі територіальних громад у цивільних правовідносинах та особливості їх структури. Порівняльно-правовий метод використовувався при аналізі цивільного законодавства України та інших зарубіжних країн, що визначає правові засади участі відповідних публічно-правових утворень у цивільних відносинах.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням правового статусу територіальних громад сіл, селищ та міст як суб'єктів цивільного права. Наукова новизна одержаних результатів відображена в таких основних положеннях і висновках, що виносяться на захист. Зокрема, в дисертації:

*вперше:*

1) обґрунтовано, на відміну від існуючих у науці тверджень про допоміжний, факультативний характер участі публічно-правових утворень у цивільних відносинах по відношенню до їх основної діяльності, висновок про те, що їх участь у цих відносинах обумовлена об'єктивними чинниками й є одним із способів вирішення цивільно-правовими засобами їх публічних завдань і функцій;

2) обґрунтовано висновок про те, що поняття «особи», яке вживається в ч. 1 ст. 2 та інших положеннях ЦК України, включає в себе не тільки фізичних та юридичних осіб, а й державу Україна, АРК, територіальні громади та інших суб'єктів публічного права, а відтак поняття «особа» та «суб'єкт цивільного права» можуть розглядатися як синонімічні;

3) обґрунтовано, що особливістю територіальних громад, як суб'єктів цивільного права, є те, що вони є штучними колективними утвореннями, яким притаманні, з одного боку, ознаки юридичних осіб, а з другого – ознаки, які не повною мірою «вписуються» в конструкцію юридичної особи;

4) обґрунтовується висновок про особливий цивільно-правовий статус територіальної громади, який обумовлений тим, що вони: 1) є носіями публічно-владних повноважень; 2) беруть участь у цивільних відносинах з

метою реалізації публічних завдань і функцій; 3) набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки безпосередньо або через відповідні органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом, що зумовлює спеціальний характер їх цивільної правосуб'єктності;

5) сформульовано висновок про те, що зміст суб'єктивного права власності територіальної громади має свою специфіку, яка полягає в тому, що територіальна громада, на відміну від приватного власника, який може вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону, здійснює правомочності власника через органи місцевого самоврядування на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом;

б) доведено, що особливістю цивільних зобов'язань за участю територіальних громад є те, що переважна їх більшість виникає на підставі сукупності юридичних фактів, до якої, крім договору чи інших юридичних фактів (наприклад, завдання шкоди), входить, як правило, адміністративний акт (рішення) відповідного органу місцевого самоврядування;

7) сформульовано висновок про нераціональність встановлення в різних статтях ЦК України деліктної відповідальності відповідних публічно-правових утворень за шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю їх органів (ст. 1173), посадових або службових осіб (ст. 1174) та в результаті прийняття нормативно-правового акту, що був визнаний незаконним і скасований (ст. 1175), оскільки за їх змістом відповідна шкода в кінцевому підсумку відшкодовується державою, АРК або органом місцевого самоврядування;

8) обґрунтовується висновок, що територіальна громада може бути суб'єктом цивільних правовідносин: а) безпосередньо – шляхом проведення відповідного місцевого референдуму; б) через утворені нею органи місцевого самоврядування; в) через представників за спеціальними дорученнями; г) через органи управління комунальними унітарними підприємствами, які вважаються представниками власника – відповідної територіальної громади;

9) обґрунтовано висновок про те, що комунальні підприємства, на відміну від територіальної громади та її органів, які мають діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, передбачені законом, можуть вчиняти будь-які дії, які не заборонені законом, але які не суперечать цілям їх діяльності, визначеним в установчих документах;

*удосконалено:*

10) підходи щодо аналізу співвідношення між поняттями «суб'єкти права» та «суб'єкти цивільного права» та виявлені їх особливості, зокрема доведено, що поняття «суб'єкти цивільного права» є вузьчим за поняття «суб'єкти права», оскільки за загальним правилом колективними суб'єктами цивільного права можуть виступати лише ті колективні утворення (організації), які мають статус юридичної особи, тоді як в інших галузях права суб'єктами права можуть виступати колективні утворення (організації), які не мають статусу юридичної особи;

11) підходи до визначення поняття та кола територіальних громад, які можуть бути суб'єктами цивільного права, і запропоновано під поняттям «територіальні громади», яке вживається в ЦК України, розуміти лише ті територіальні колективні утворення, які визнані первинними суб'єктами місцевого самоврядування, тобто жителів сіл, селищ та міст, які спільно проживають у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, мають право на формування органів місцевого самоврядування і є суб'єктами права комунальної власності;

12) аргументацію щодо правової природи права комунальної власності як різновиду публічної власності, правовий режим якої багато в чому є схожим з правовим режимом державної власності, відмінність між якими полягає лише в тому, що державна власність є матеріальною основою здійснення завдань і функцій держави, а комунальна власність – завдань і функцій місцевого самоврядування, які є похідними від завдань і функцій держави;

*дістали подальшого розвитку:*

13) наукові погляди щодо співвідношення між поняттями «суб'єкт цивільного права» та «суб'єкт цивільного правовідношення», в результаті чого спростовано поширену в цивільно-правовій літературі тезу про поділ учасників цивільних правовідносин, на тих, які є суб'єктами цивільного права, і на тих, які статусу суб'єктів цивільного права не отримують, оскільки продовжують залишатися суб'єктами публічного права;

14) наукові погляди щодо поділу юридичних осіб на юридичних осіб приватного та публічного права, який з точки зору цивільно-правових наслідків не має практичного значення, оскільки і ті і другі беруть участь у цивільних відносинах на рівних правах;

15) аргументація щодо недоцільності визнання територіальних громад юридичними особами публічного права, оскільки їм як колективним утворенням властиві певні особливості, які неприйнятні конструкції юридичної особи, створюваної безпосередньо для потреб цивільного обороту;

16) наукові положення про природу цивільної правосуб'єктності територіальних громад, зокрема обґрунтовано, що їх правоздатність є спеціальною, у зв'язку з чим вони можуть мати лише ті цивільні права та обов'язки, що передбачені законом та відповідають цілям і завданням місцевого самоврядування; що джерелом їх цивільної правосуб'єктності є держава, яка шляхом законодавчого регулювання може розширити або звужити її обсяг, тоді як фізичні та юридичні особи приватного права є носіями природної цивільної правосуб'єктності, яку держава лише визнає і гарантує;

17) наукові погляди на юридичну природу та місце норм права, що визначають особливості комунальної власності, в системі права власності, що дало підстави визнати їх складовою частиною (субінститутом) загального цивільно-правового інституту права власності;

18) поширена в господарсько-правовій науці «представницька концепція» реалізації територіальною громадою правосуб'єктності, згідно з

якою створені нею органи місцевого самоврядування є представниками власника (відповідної територіальної громади) і виконують його функції, на думку дисертанта, може бути використана і в цивільно-правовій науці;

19) аргументація щодо ознак права комунальної власності, за якими воно відрізняється від права державної власності та від права приватної власності, які відображаються в його цільовому призначенні, в колі суб'єктів та об'єктів права комунальної власності, підставах набуття та припинення права комунальної власності тощо;

20) наукові уявлення щодо співвідношення між поняттями «зміст права комунальної власності» та «управління майном, що є у комунальній власності», в результаті чого сформульовано висновок про те, що управління виступає не як окремий елемент змісту права власності, а як спосіб практичної реалізації територіальною громадою правомочностей власника щодо володіння, користування та розпорядження належним їй майном.

На основі проведеного дослідження сформульовані відповідні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України. Зокрема, запропоновано:

1) у ч. 1 ст. 2 ЦК України виключити слова «(далі – особи)»;

2) ч. 1 ст. 169 ЦК України викласти у такій редакції: «1. Територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з юридичними особами за винятком випадків, встановлених законом.»;

3) ч. 3 ст. 228 ЦК України, ч. 1 ст. 207 та ч. 1 ст. 208 ГК України викласти у новій редакції, передбачивши можливість стягнення за рішенням суду в дохід відповідного місцевого бюджету (а не тільки держави) одержаного сторонами (чи стороною) у разі виконання правочину (зобов'язання), який визнаний судом недійсним і таким, що вчинений з метою, що завідомо суперечить інтересам Автономної Республіки Крим або територіальних громад, а не тільки інтересам держави, як це передбачено у чинних положеннях цих статей;

4) ч. 2 ст. 327 ЦК України викласти у такій редакції: «2. Територіальна громада здійснює право власності безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування.»;

5) ч. 4 ст. 343 ЦК України викласти у такій редакції: «4. У разі виявлення скарбу, що становить культурну цінність державного (загальнонаціонального) значення, право власності на нього набуває держава, а у разі виявлення скарбу, що становить культурну цінність місцевого значення, право власності на нього набуває територіальна громада.»;

6) доповнити ч.1 ст. 354 ЦК України абзацом третім такого змісту: «У випадках, передбачених законом, конфісковане майно безоплатно переходить у власність територіальної громади.»;

7) ч. 3 ст. 712 ЦК України викласти у такій редакції: «3. Законом можуть бути передбачені особливості регулювання укладення та виконання договорів поставки, у тому числі договору поставки товару для державних потреб та потреб територіальних громад.»;

8) у статтях 1173, 1174, 1175 ЦК України слова «органом місцевого самоврядування» замінити словами «територіальною громадою»;

9) виключити з ч. 1 ст. 174 ГК України абзац перший, згідно з яким господарські зобов'язання можуть виникати «безпосередньо із закону або іншого нормативно-правового акту, що регулює господарську діяльність».

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони можуть бути використані у правотворчій діяльності у процесі вдосконалення чинного законодавства України, що визначає правові засади участі територіальних громад у цивільних відносинах. Крім того, результати дисертаційного дослідження можуть бути використані в подальших наукових дослідженнях участі територіальних громад у цивільних відносинах, у навчальному процесі при викладанні курсів та/або спецкурсів з цивільного та інших суміжних галузей права.

**Апробація результатів дисертації.** Основні результати дисертаційного дослідження обговорювались на засіданнях кафедри

цивільного права Київського національного університету, а також були оприлюднені на: міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми юридичної науки» (м. Київ, 26 листопада 2010 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Конституційна реформа в Україні: загальнонаціональний проект єднання» (м. Київ, 25 червня 2014 року); XI міжнародній науковій інтернет-конференції «Сучасний соціокультурний простір» (17–19 вересня 2014 року); міжнародній юридичній науково-практичній конференції «Пріоритети національного реформування держави і права: теорія та практика «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 8 жовтня 2014 року); міжнародній науково-практичній конференції «Правова політика в Україні: питання теорії та практики» (Київ, 24 жовтня 2014 року). Тези виступів на наукових конференціях опубліковані.

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладені у 16 наукових публікаціях, із них: сім статей опубліковано у наукових фахових виданнях України, три статті – у наукових фахових виданнях України, які входять до міжнародних наукометричних баз даних, одна – в іноземному виданні, п'ять тез – у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

**Структура дисертації** зумовлена метою та завданнями дослідження. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 253 сторінки друкованого тексту. Список використаних джерел, який нараховує 361 найменування, викладений на 37 сторінках.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ**

### **1.1. Суб'єкти цивільного права як наукова категорія: поняття, ознаки та види**

З прийняттям ЦК України розпочався новий етап розвитку науки цивільного права, який пов'язується з теоретичним осмисленням здобутків та недоліків відповідної кодифікації норм цивільного права [94, с. 35; 153, с. 9; 154, с. 9; 167, с. 26; 168, с. 31]. Зокрема, у контексті цього дослідження відповідного теоретичного осмислення потребують ті положення ЦК України, в яких уперше врегульовані питання участі у цивільних відносинах держави Україна, АРК, територіальних громад, іноземних держав та інших суб'єктів публічного права й які «не цілком усвідомлені законодавцем та суспільством» [154, с. 14]. Це відображається, зокрема, в тому, що деякі автори вважають, що в ЦК України здійснено поділ учасників цивільних правовідносин на природних учасників цивільних правовідносин: фізичних та юридичних осіб, які є «різнovidами суб'єктів цивільного права» (ч.1 ст.2), та учасників цивільних правовідносин, які не є суб'єктами цивільного права: держава Україна, територіальні громади та інші суб'єкти публічного права [200, с. 29; 201, с. 42]. При цьому також стверджується, що відповідні публічно-правові утворення не є особами в розумінні ч. 1 ст. 2 ЦК України [328, с. 94; 336, с. 455; 343, с. 9], що свідчить про потребу відповідного наукового аналізу з точки зору співвідношення між поняттями «суб'єкт цивільного права» та «суб'єкт цивільного правовідношення», який має супроводжуватися з'ясуванням загального поняття «суб'єкт права» та його співвідношення із такими суміжними поняттями як «суб'єкт правовідношення», «правосуб'єктність», «правовий статус суб'єкта права» тощо.

При цьому таке осмислення має відбуватися з урахуванням здобутків не тільки науки цивільного права, а й загальної теорії права, адже поняття «суб'єкти цивільного права» є складовим компонентом ширшого поняття «суб'єкти права», що досліджується в рамках загальної теорії права, яка, інтегруючи здобутки галузевих наук, формує загальні теоретичні положення про суб'єктів права, що слугують своєрідною методологічною основою для дослідження відповідного явища в галузевих юридичних науках.

Про продуктивність такого підходу свідчить те, що сьогодні в юридичній науці спостерігається певний різнобій у визначенні поняття та кола суб'єктів права, які можуть бути учасниками правових відносин, у результаті чого складається враження, що кожна галузь права має «власну» систему суб'єктів права. Зокрема, свою систему суб'єктів права, причому в різних варіантах, виокремлюють представники наук конституційного [31, с. 67; 207, с. 465; 351, с. 83-85], адміністративного [3, с. 184; 16; 361, с. 10], фінансового [196, с. 53-54; 203, с. 91], цивільного [42; 305], господарського [49, с. 57-60; 64, с. 48-49; 355, с. 100-102; 356, с. 9-25], трудового [142; 360, с. 7] та інших галузей права. При цьому подекуди в різних галузях одні і ті ж суб'єкти права мають різні назви.

Огляд спеціальної літератури свідчить про наявність певних розбіжностей і при визначенні поняття «суб'єкт права». Зокрема, в одних випадках поняття «суб'єкт права» визначається як «носій можливих або реальних юридичних прав і обов'язків» [282, с. 78] або – як «індивіди або організації, які на підставі юридичних норм можуть бути учасниками правовідносин, тобто носіями суб'єктивних прав і обов'язків» [312, с. 343], а в других – «як фізична або юридична особа, яка є учасником ... правовідносин» [357, с. 680]. Тим часом такі визначення відповідного поняття виглядають не зовсім продуктивними, оскільки вони, з одного боку, не охоплюють всього кола суб'єктів права, а з другого, ототожнюють поняття «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідношення».

Відправною теоретико-методологічною засадою, на якій має вирішуватися питання, хто може бути суб'єктом права, може слугувати загальнофілософське поняття «суб'єкт», яке визначається як носій предметно-практичної діяльності та пізнання (індивід або соціальна група), джерело активності, спрямованої на об'єкт [323, с. 633]. Згідно з цим визначенням поняття «суб'єкт» охоплює особу, організовану групу осіб, різноманітні соціальні спільноти, суспільство в цілому. При цьому основними рисами суб'єкта є: предметність, свідомість, активність, воля [323, с. 612-613].

Виходячи зі змісту цього визначення та здобутків юридичної науки, під суб'єктами права слід розуміти індивідів (фізичних осіб) та їх колективи (організації), які є носіями юридичних прав та обов'язків й які можуть бути учасниками (суб'єктами) правовідносин. Визнання індивідів або колективів (організацій) суб'єктами права відбувається шляхом поширення на них дії норм Конституції та законів України, а також інших нормативно-правових актів, у тому числі міжнародно-правових. При цьому загальними передумовами визнання особи суб'єктом права є її зовнішня відокремленість, персоніфікація (індивідуалізація), здатність виробляти, виражати і здійснювати волю [6, с. 138-139].

У результаті поширення на фізичну особу (індивіда) або на колектив людей (організацію) дії приписів законів та інших нормативно-правових актів, вони, незалежно від участі в тих чи інших правовідносинах, стають носіями певного комплексу юридичних прав та обов'язків, тобто суб'єктами права, потенційними учасниками відповідних правовідносин. При цьому права й обов'язки суб'єкта права визначені: нормами права всіх галузей права становлять основу його загального правового статусу; нормами права тієї чи іншої галузі – основу його галузевого правового статусу, який є складовою його загального правового статусу; нормами правового інституту – основу спеціального правового статусу суб'єкта права, який є складовою галузевого статусу суб'єкта права. Це означає, що суб'єктами права у всіх

галузях права (в тому числі і цивільного) виступають одні ті ж самі люди та їх об'єднання, які в різних галузях права мають різний набір прав та обов'язків і виступають у різних іпостасях, які правопорядок визнає адекватними для відповідних правовідносин.

Різноманітність теоретико-методологічних підходів щодо визначення поняття «суб'єкт права» зумовлює наявність різних підходів і щодо класифікації суб'єктів права, які в юридичній літературі поділяються за різними критеріями (ознаками): за галузями права, за організаційно-правовими формами, за формами (видами) власності, на базі якої вони засновані, тощо. Та в сучасних умовах найпоширенішою виглядає класифікація суб'єктів права залежно від того, кому належать юридичні права та обов'язки – окремому індивіду чи колективу (організації) [181, с. 35]. За цим критерієм суб'єкти права поділяються на дві основні групи – індивідуальних і колективних суб'єктів (організації) [3, с. 184-185; 6, с. 147; 113, с. 338; 181, с. 35; 195, с. 10]. Особливість цієї класифікації та, що вона охоплює всю багатоманітність колективних суб'єктів (організацій), які, наприклад, не визнаються юридичними особами, але які є носіями певних юридичних прав та обов'язків, тобто суб'єктами права. Тому вона виглядає продуктивнішою в порівнянні з класифікаціями, згідно з якими суб'єкти права, наприклад, поділяються на фізичних і юридичних осіб, у результаті чого деякі колективні утворення, які є носіями юридичних прав та обов'язків, не визнаються суб'єктами права і кваліфікуються як такі собі «квазісуб'єктні утворення» [36, с. 26; 204, с. 4, 11].

Не є винятком у цьому відношенні і суб'єкти цивільного права, які залежно від того, кому належать цивільні права та обов'язки, також можуть поділитися на індивідуальних і колективних суб'єктів. За змістом ст. 2 ЦК України до індивідуальних суб'єктів цивільного права належать фізичні особи (громадяни України, іноземці та особи без громадянства), а до колективних – юридичні особи, держава, АРК, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права, які виокремлені в

окрему підгрупу суб'єктів цивільного права через те, що вони формально не визнаються юридичними особами.

Основу цивільно-правового статусу зазначених вище суб'єктів цивільного права становить комплекс їх цивільних прав та обов'язків, що визначаються нормами цивільного права. У такому сенсі цивільно-правовий статус суб'єктів цивільного права є частиною їх загального правового статусу, визначеного нормами права всіх галузей права. Він відіграє визначальну роль у визначенні особливостей суб'єктів цивільного права, за якими вони, з одного боку, відрізняються від суб'єктів інших галузей права, а з другого – від інших суб'єктів цивільного права.

Для того, щоб вступати у цивільні правовідносини вони повинні відповідати загальновизнаним вимогам, які ставляться до суб'єктів права у цілому. Зокрема, головною передумовою вступу суб'єктів цивільного права у правовідносини є наявність у них цивільної правосуб'єктності, під якою розуміють їх здатність брати реальну участь у цивільних правовідносинах, бути носіями конкретних суб'єктивних цивільних прав і обов'язків. При цьому складовими елементами правосуб'єктності є правоздатність і дієздатність, між якими існує змістовий зв'язок. Якщо зміст правоздатності становлять права і обов'язки, які особа може мати, то зміст дієздатності характеризується здатністю особи набувати цих прав та обов'язків і здійснювати їх власними діями [338, с. 86]. Іноді в літературі до складу цивільної правосуб'єктності включають деліктоздатність, що, на нашу думку, не має якогось концептуального навантаження, оскільки поняття «дієздатність» включає в себе обов'язок нести цивільно-правову відповідальність за порушення цивільних прав та законних інтересів особи. Зазначене певною мірою стосується і виділення таких елементів дієздатності як правочинноздатність, трансдієздатність, бізнесдієздатність, тестаментоздатність, сімейна дієздатність [328, с. 95].

За змістом відповідних положень ЦК України (ст. ст. 2, 24) найчисельнішу групу первинних суб'єктів цивільного права становлять

фізичні особи. Термін «фізична особа», який є своєрідним юридичним образом людини [351, с. 420], включає три категорії осіб: громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Фізичній особі – суб'єкту цивільного права притаманні певні особливості, за якими вона відрізняється від фізичної особи – суб'єкта інших галузей права, зокрема конституційного та адміністративного. Найвиразніше відповідні особливості відображаються у змісті та обсязі цивільної правосуб'єктності фізичної особи, яка включає в себе цивільну правоздатність та цивільну дієздатність. За загальним правилом, цивільна правоздатність фізичної особи виникає у момент її народження, а припиняється у момент її смерті (ч.ч. 2 та 4 ст. 25 ЦК України). Лише у виняткових випадках, встановлених законом, здатність мати окремі цивільні права та обов'язки може пов'язуватися з досягненням фізичною особою відповідного віку (ч. 3 ст. 25 ЦК України). Цим цивільна правоздатність фізичної особи відрізняється від її правоздатності в конституційному, адміністративному, трудовому та інших галузях права, де її обсяг залежить від віку, стану здоров'я, наявності відповідної освіти та багатьох інших чинників і може змінюватися протягом життя. Це відображається в тому, що в цих галузях права правоздатність фізичної особи в багатьох випадках виникає не з моменту народження, а з моменту досягнення певного віку. При цьому одночасно проявляється її здатність реалізовувати ці права, тобто набувати нових прав та виконувати обов'язки. Наприклад, відповідно до ст. 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Це означає, що до досягнення відповідного віку громадяни України не мають не тільки відповідної дієздатності, а й правоздатності. З другого боку, в деяких випадках досягнення певного віку може бути підставою звуження обсягу правосуб'єктності фізичної особи. Зокрема, громадяни, які досягли шістдесятип'ятирічного віку, не можуть перебувати на посадах суддів та державних службовців.

Одним із вагомих факторів, який впливає на обсяг правосуб'єктності фізичної особи, є наявність у неї громадянства. Адже тільки на основі громадянства особа наділяється усією повнотою суб'єктивних прав та обов'язків, передбачених чинним законодавством [351, с. 426]. У результаті цього обсяг правосуб'єктності іноземців та осіб без громадянства є вужчим, аніж громадян України, що дістало відображення у ст. 26 Конституції України. При цьому коло обмежень, встановлених для іноземців та осіб без громадянства, у публічних галузях права набагато ширше, ніж цивільному (приватному) праві.

Однак ЦК України, на відміну від ЦК УРСР 1963 р., не використовує терміну «громадянин» для позначення індивідуальних суб'єктів цивільного права. Це пояснюється тим, що, мовляв, для цивільного права правовий зв'язок людини і держави, як правило, не має юридичного значення, оскільки громадяни України, іноземці та особи без громадянства є рівноправними учасниками цивільних правовідносин [336, с. 259], хоча за змістом відповідних положень Конституції України та інших законодавчих актів обсяг цивільних прав іноземців та осіб без громадянства є дещо вужчим.

Зокрема, це відображається хоча б у тому, що іноземці та особи без громадянства не можуть бути суб'єктами права власності на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які відповідно до ст. 13 Конституції України є об'єктами права власності Українського народу – громадян України всіх національностей. Це зафіксовано і в ст. 14 Основного Закону, де прямо визначено, що право власності на землю «набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону». До речі, такий підхід дістав відображення у Лісовому кодексі України, згідно з яким суб'єктами права приватної власності на ліси визнаються виключно громадяни та юридичні особи України (ст. 12). Чинне законодавство України передбачає і інші випадки обмеження цивільної правосуб'єктності іноземців та осіб без громадянства. Тому, очевидно, в ЦК України доцільно було б передбачити відповідне застереження, згідно з яким

іноземці та особи без громадянства мають такі самі цивільні права та обов'язки, які і громадяни України, за винятком випадків, встановлених Конституцією та законами України.

За змістом ст. 2 ЦК України, наступну підгрупу учасників цивільних правовідносин становлять різноманітні колективні утворення (організації). За загальним правилом, колективні утворення (організації) для того, щоб бути учасниками цивільних правовідносин повинні обов'язково мати статус юридичних осіб, тоді як учасниками конституційних, адміністративних, фінансових, трудових та інших правовідносин можуть колективні утворення (організації), які не мають статусу юридичної особи. У зв'язку з цим доводиться констатувати, що поняття «суб'єкт права» є ширшим за поняття «суб'єкт цивільного права», оскільки не всяке колективне утворення (організація) може бути суб'єктом цивільного права. Прикладом таких організацій є філії та представництва, які не можуть бути учасниками цивільних правовідносин (оскільки вони відповідно до ст. 95 ЦК України не є юридичними особами), але які можуть бути учасниками адміністративних, фінансових та інших правовідносин. Сюди ж слід віднести структурні підрозділи державних та недержавних організацій, які можуть бути, наприклад, учасниками конституційних, адміністративних правовідносин, але які не можуть бути учасниками цивільних правовідносин.

Історично виникнення інституту юридичної особи пов'язується з потребами розвитку товарно-грошових відносин та концентрації капіталу (майна), необхідного для реалізації великих господарських проєктів, здійснення яких було не під силу окремим підприємцям [76, с. 210]. У результаті такого об'єднання капіталів з'явився новий суб'єкт права, відмінний від фізичної особи, який дістав назву «юридична особа». Соціальне призначення та цінність інституту юридичної особи у суспільстві відображаються в його функціях. Як основна правова форма колективної участі індивідів у цивільному обороті, інститут юридичної особи виконує

такі функції: оформлення колективних інтересів, об'єднання капіталів, обмеження підприємницького ризику управління капіталом [82, 141-142].

Саме тому в науці цивільного права аксіомою вважається те, що інститут юридичної особи, від самого зародження ґрунтувався на самотійності цього утворення і неможливості його зведення до простої сукупності учасників і вкладеного ними майна [35, с. 25; 76, с. 210; 104, с. 449]. Інакше кажучи, юридична особа є самотійним суб'єктом правовідносин і існує незалежно від осіб, які утворили [336, с. 310]. Тому юридична особа виступає в цивільному обороті від власного імені, а не від імені своїх учасників, а набуті нею цивільні права та обов'язки належать саме їй, а не її учасникам [76, с. 211].

У такому контексті юридичні особи становлять відокремлену підгрупу колективних суб'єктів цивільного права, яким притаманні певні особливості, за якими вони відрізняються як від фізичних осіб, так і від інших колективних суб'єктів цивільного права. При цьому слід зазначити, що чинний ЦК України, на відміну від ЦК УРСР, не містить синтезованого легального визначення поняття «юридична особа», яке включало б всі її ознаки. Тому у сучасних умовах це завдання вирішується на доктринальному рівні. Так, Н.С. Кузнецова, інтегруючи відповідні положення ЦК України, до загальних ознак юридичної особи, що характеризують її як суб'єкта цивільного права, відносить: організаційну єдність, наявність відокремленого майна, виступ у цивільному обороті від свого імені, здатність нести самотійну майнову відповідальність, здатність бути позивачем або відповідачем у суді [151, с. 338–339; 336, с. 311–312]. Аналогічні за змістом ознаки юридичної особи в тих чи інших варіантах відтворюються в сучасній вітчизняній [35, с. 26–27; 232, с. 51; 328, с. 139–142; 332, с. 167–168; 340, с. 141–143] та зарубіжній літературі [73, с. 144; 75, с. 105; 76, с. 230–236; 131, с. 18–19; 134, с.149–150].

У сукупності зазначені вище ознаки становлять своєрідну методологічну основу для визначення кола колективних утворень

(організацій), які можуть бути суб'єктами цивільного права, тоді як для галузей публічного права ці ознаки не мають абсолютного значення. Відповідно до ч. 2 ст. 2 ЦК України до таких колективних утворень належать держава, АРК та територіальні громади, які формально хоч і не визнаються юридичними особами, але які з огляду на природу цивільних правовідносин повинні відповідати всім вимогам, які законодавець ставить до юридичних осіб, що створюються для участі у майновому (цивільному) обороті.

Саме тому у сучасних умовах категорія юридичної особи широко використовується не тільки в цивільному, а й у конституційному, адміністративному, фінансовому, земельному, трудовому та інших галузях права. Це дало привід деяким авторам для оголошення юридичної особи універсальною загальноправовою, міжгалузевою категорією [87, с. 147], яка є «абстракцією, необхідною для включення різних зорганізованих у коло суб'єктів права взагалі, і цивільного права зокрема» [87, с. 114,158]. Це пояснюється тим, що «поняття юридичної особи «фактично «переросло» цивільно-правові рамки» [11, с. 358], у зв'язку з чим пропонується, щоб «загальне визначення і нормативна конструкція юридичної особи встановлювалась не Цивільним кодексом, а законом конституційного характеру, який матиме загальноправове значення, однаково значущим як для цивільного права, так і фінансового, адміністративного, трудового та інших галузей права» [11, с. 359]. Поняття юридичної особи як категорію міждисциплінарного характеру, якій немає місця в якійсь окремій галузі права, розглядає В.Є. Чиркін, який також не виключає прийняття спеціального закону про юридичних осіб, де знайде своє місце загальне визначення юридичної особи [349, с. 346].

На нашу думку, такі оцінки не повною мірою узгоджуються з призначенням конструкції юридичної особи, яка, як наголошується у спеціальній літературі, створена для задоволення відповідних потреб майнового (цивільного) обороту, а тому є не міжгалузевою, а суто цивільно-правовою категорією [1, с. 19; 76, с. 213], і «має наукову цінність лише в

галузі цивільного права» [43, с. 63; 317, с. 13]. Тому для участі в публічно-правових відносинах різним організаціям не потрібно обов'язково мати статус юридичних осіб, оскільки таким відносинам, як наголошується у спеціальній літературі, не властивий товарно-грошовий характер [1, с. 19; 76, с. 213–214]. З другого боку, використання конструкції юридичної особи для відповідних цілей виглядає не зовсім продуктивним, оскільки це може призвести до не виправданого звуження кола суб'єктів у тих галузях права, для яких не має значення наявність в організації статусу юридичної особи. З цих позицій дещо неточними вбачаються загальнотеоретичні дефініції поняття суб'єкта права, що визначаються як «фізична або юридична особа, яка є учасником... правовідносин» [357, с. 680] або як «особа (фізична і юридична), яка володіє за законом здатністю мати та здійснювати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки...» [32, с. 662].

Юридична особа має цивільну правоздатність і дієздатність, що дістало відображення у ч. 1 ст. 91 ЦК України, згідно з якою «юридична особа здатна мати такі ж цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність), як і фізична особа, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині». У такий спосіб ЦК України закріпив принцип загальної або універсальної правоздатності юридичної особи, що деякими авторами відноситься до здобутків кодифікації цивільного законодавства [35, с. 26; 328, с. 148; 336, с. 313; 340, с. 143; 343, с. 120]. Утім такі оцінки, на нашу думку, спростовуються змістом положення ч. 3 цієї ж статті ЦК, згідно з яким юридична особа може здійснювати окремі види діяльності, перелік яких встановлюється законом, після одержання нею спеціального дозволу (ліцензії), що може свідчити про спеціальний характер правоздатності, принаймні, певного кола юридичних осіб приватного права. На відміну від юридичних осіб приватного права, цивільна правоздатність публічно-правових утворень та створених ними юридичних осіб публічного права є спеціальною, на що незмінно звертається увага в спеціальній літературі [19,

с. 9; 35, с. 26; 151, с. 342; 340, с. 159]. Це зумовлено тим, що всі вони беруть участь у цивільних відносинах з метою реалізації публічних завдань і функцій через органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом.

Певні відмінності існують і в способах визнання суб'єктами цивільного права. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 89 ЦК України визнання юридичної особи суб'єктом цивільного права відбувається шляхом її державної реєстрації у порядку, встановленому законом. Фізична ж особа стає носієм цивільних прав та обов'язків, тобто суб'єктом цивільного права від народження і не потребує якогось підтвердження своєї правосуб'єктності з боку держави, що впливає зі змісту ст. 1 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. [111] та ст. 21 Конституції України, згідно з якими всі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах від народження. Визнання ж публічно-правових утворень суб'єктами цивільного права відбувається шляхом законодавчого закріплення за ними цивільних прав та обов'язків.

Юридичні особи за своєю природою є неоднорідними, у зв'язку з чим вони в науці цивільного права поділяються за відповідними критеріями на певні види, що має не тільки науково-пізнавальне, а й практичне значення. Класифікація юридичних осіб, по-перше, дає можливість встановити загальні та відмінні ознаки, за якими одні види юридичних осіб відрізняються від інших видів, по-друге, створює своєрідну методологічну основу для повної та всебічної характеристики правового становища конкретного виду юридичних осіб, по-третє, має важливе значення для цілей удосконалення чинного законодавства з питань їх створення та припинення.

В літературі з цивільного права наводяться класифікації юридичних осіб за різними критеріями [76, с. 223–230; 145, с. 102–105; 166, с. 4–11, 332, с. 171–175; 336, с. 321–329; 340, с. 144–149], що засвідчує про багатогранність юридичної особи як правового явища, яке може розглядатися в різних аспектах, а з другого – про наявність певних проблем, що виникають

за результатами відповідної класифікації. Зокрема, певні проблеми виникають за змістом ч. 2 ст. 81 ЦК України, згідно з якою юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права, що пов'язано з дуалізмом права, який передбачає поділ права на публічне та приватне [167, с. 26; 172, с. 74]. Відмінності між ними зводяться до наступного: якщо юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до статті 87 цього Кодексу (або на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом), то юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 81 ЦК); якщо порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права встановлюються ЦК України, то порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом (ч. 3 ст. 81 ЦК).

Разом з тим, встановлені в ЦК України відмінності між цими видами юридичних осіб цим не вичерпуються, на що цілком слушно наголошується в спеціальній літературі [151, с. 343–345; 157, с. 13–14; 172, с. 74–79; 348, с. 87]. Йдеться про те, що юридичні особи публічного права, під якими у першу чергу слід розуміти різноманітні державні та комунальні організації, створюються з метою реалізації державних функцій та функцій місцевого самоврядування. Тому їх головною відмінною ознакою є те, що вони, як правило, вступають у цивільні відносини з метою реалізації завдань функцій держави та функцій місцевого самоврядування, тобто з метою досягнення публічних (загальносуспільних) цілей, тоді як юридичні особи приватного права вступають у такі відносини з метою досягнення власних, приватних цілей. Це означає, що юридичні особи публічного права, які зобов'язані діяти від імені відповідних публічно-правових утворень, виступають (або, принаймні, повинні виступати) у цивільних відносинах як носії публічних

інтересів, тоді як юридичні особи приватного права – як носії приватних інтересів, що зумовлює їх публічно-правову природу.

У зв'язку з цим юридичним особам публічного права, на відміну від юридичних осіб приватного права, властива, як уже зазначалось, спеціальна правоздатність [151, с. 342; 166, с 4-11], за змістом якої вони можуть брати участь у цивільних відносинах у межах, визначених законами України, що впливає зі змісту ст. 82 ЦК України, за якою на юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах поширюються положення цього Кодексу, якщо інше не встановлено законом.

Водночас, на нашу думку, поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного права та юридичних осіб приватного права для цивільного права не має якогось концептуального навантаження. У цьому сенсі можна погодитися С.М. Братусем, який вважав поділ юридичних осіб на приватних і публічних з точки зору цивільно-правових наслідків безплідним [43, с. 63; 297, с. 151], оскільки, як наголошується літературі, «...юридичні особи публічного права, якщо вони виступають учасниками цивільного обороту, наділяються рівними юридичними можливостями із юридичними особами приватного права» [151, с. 345], тобто «підпадають під той самий статус, що й юридичні особи приватного права» [172, с. 77].

Крім того, такий поділ виглядає вразливим у теоретичному і практичному відношеннях, оскільки в реальному житті практично не існує (і не може існувати) суб'єктів права, які були б носіями юридичних прав та обов'язків, визначених виключно нормами або публічного, або приватного права. Як свідчить аналіз чинного законодавства України, юридичні особи приватного права є носіями прав та обов'язків, які визначаються нормами публічного права, а юридичні особи публічного права є носіями прав та обов'язків, визначених нормами цивільного та інших галузей приватного права. Тому доводиться констатувати, що поділ юридичних осіб на юридичних осіб приватного і публічного права є досить умовним, у зв'язку з чим терміни «юридичні особи приватного права» та «юридичні особи

публічного права» виглядають юридично некоректними. Тому, очевидно, в науці і в законодавстві України для відповідних цілей доцільніше вживати терміни «приватна юридична особа» та «публічна юридична особа», на що зверталася увага в деяких інших роботах [92, с. 12; 128, с. 11].

Визначальним критеріями відповідного поділу юридичних осіб має бути не стільки порядок їх створення, як це передбачено у ч. 2 ст. 81 ЦК України, скільки мета їх створення, природа цілей та завдань, на виконання яких спрямована їх діяльність. У такому контексті очевидним є те, що до публічних юридичних осіб мають бути віднесені не тільки юридичні особи, створені розпорядчими актами відповідних органів публічної влади, а й юридичні особи, які створюються з метою захисту прав і свобод людини, політичних, економічних, соціальних та інших суспільних (публічних) інтересів. Йдеться передусім про різноманітні громадські об'єднання, які наразі в Законі України «Про громадські об'єднання» некоректно визначені юридичними особами приватного права. Сюди ж слід віднести політичні партії, які за логікою ЦК України належать до юридичних осіб приватного права, що не узгоджується з їх природою як елементів політичної системи суспільства. Принагідно відзначимо, що в Росії відповідного змісту ідеї проводить В.Є. Чиркін, який громадські організації в єдиному контексті з державою та державними (державоподібними) утвореннями, територіальними публічними колективами, органами публічної влади, державними та муніципальними установами відносить до юридичних осіб публічного права [349, с.101–128], хоча, як відомо, ЦК РФ взагалі не передбачає поділу юридичних осіб на юридичних осіб публічного і приватного права. Натомість деякі вітчизняні автори, залишаючи поза межами науково-критичної оцінки відповідні положення ЦК України, беззастережно відносять всі громадські організації до юридичних осіб приватного права [179, с. 47, 55, 145], що, на нашу думку, не узгоджується з їх реальною природою.

За змістом ч. 2 ст. 2 ЦК України до колективних учасників цивільних відносин належать держава, АРК, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права, які позначаються такими узагальнюючими термінами як «територіальні публічно-правові утворення» [201, с. 3], «соціально-публічні утворення» [328, с. 94], «публічно-правові утворення» [336, с. 455] або «публічні утворення» [340, с. 205]. Ці публічно-правові утворення, як і юридичні особи, є самостійними суб'єктами правовідносин, відмінними від фізичних осіб, які входять до їх складу. Проте їх характерною особливістю є те, що вони формально «не іменуються «особами», у зв'язку з чим деякі автори вважають, що вони можуть бути учасниками цивільних відносин, але особами відповідно до концепції ЦК України не є [328, с. 94], а тому термін «особи», який вживається у ч. 1 ст. 2 ЦК України для позначення фізичних та юридичних осіб, «не має застосовуватися до держави Україна, Автономної Республіки Крим, територіальних громад, іноземних держав та інших суб'єктів публічного права, котрі є учасниками цивільних відносин» [336, с. 455]. Це аргументується тим, що вони є «суб'єктами публічного, а не приватного (цивільного) права», а тому «участь у цивільних відносинах для них не є головним призначенням, а лише зумовлена певною ситуацією» [328, с. 95; 343, с. 9; 345, с. 9], є їх «факультативною метою, яка передусім пов'язана з необхідністю реалізації функцій держави» [92, с. 6, 17]. Сюди ж слід віднести твердження про те, що ст. 2 ЦК України «фактично закріплює розмежування учасників (суб'єктів) цивільних правовідносин» на тих, які одночасно визнаються суб'єктами цивільного права (фізичні та юридичні особи приватного права), та на тих учасників цивільних відносин, які статусу суб'єктів цивільного права не отримують, оскільки продовжують залишатися суб'єктами публічного права (територіальні громади, держава Україна тощо)» [200, с. 29, 30-31; 201, с. 42].

На нашу ж думку, той факт, що ЦК України формально не називає державу, АРК та територіальні громади особами, ще не означає, що відносно них не може застосовуватися термін «особа», який є аналогом римського

поняття «persona», що в перекладі з латинської означає «образ, зображення, театральну маску...» [13, с. 244]. Тому в римському праві «той, хто здатний мати суб'єктивні права, бути носієм права, визнавався суб'єктом права, особою» [205, с. 263]. Давню традицію широкого використання терміну «особа» для позначення суб'єктів права в римському та німецькому праві, меншою мірою – у французькому та російському праві відмічав російський вчений М. Л. Дювернуа [100, с. 88, 242–247, 260–266]. В російському законодавстві та літературі активне використання цього терміну розпочалось після вступу в дію Зводу законів Російської імперії (1835 р.). Зокрема, в дореволюційній Росії термін «особа» для позначення суб'єктів права використовували М.М. Коркунов [137, с. 148–149], Д.І. Мейєр [177, с. 84, 135], С.А. Муромцев [189, с.60–62, 65, 192 та ін.], В.І. Синайський [291, с. 90–92], Г.Ф. Шершеневич [353, с. 51, 67] та ін., а в радянський та пострадянський період – С.С. Алексєєв [6, с. 138-140], О.С. Іоффе [122, с. 84], С.І. Архипов [11, с. 120] та багато інших авторів. Принагідно відзначимо, що термін «особа» як родове поняття використовується для позначення всіх суб'єктів цивільного права у сучасній доктрині та в цивільному законодавстві РФ [76, с. 137; 80, с. 80-81; 82, с. 218-219].

Виходячи з цих позицій, слід зазначити, що термін «особа» є універсальним родовим поняттям, яке може використовуватися для позначення всіх суб'єктів цивільного права, в тому числі й відповідних публічно-правових утворень, які в цивільних відносинах теж виступають як абстрактні особи [97, с. 229]. Іншими словами, термін «особа» є синонімом поняття «суб'єкт цивільного права».

Теза про те, що термін «особи» не повинен застосовуватися до держави Україна, АРК, територіальних громад та інших суб'єктів публічного права, котрі є учасниками цивільних відносин, не повною мірою узгоджується з ідеологією ЦК України, який хоч і використовує в ч. 1 ст. 2 термін «особи» для позначення лише фізичних і юридичних осіб, проте у подальшому вживає цей термін у ширшому значенні, який охоплює не тільки фізичних та

юридичних осіб, а й державу, АРК, територіальні громади та інших суб'єктів публічного права, про що свідчить зміст багатьох положень ЦК України, які, виходячи із загальних засад цивільного законодавства, стосуються не тільки фізичних та юридичних осіб, а й зазначених вище публічно-правових утворень. Зокрема, до таких положень можна, наприклад, віднести положення глави 2 розділу I ЦК України, яка присвячена питанням захисту цивільних прав та інтересів. Адже за її змістом право на відповідний захист у спосіб, визначений цивільним законодавством, має «кожна особа» (статті 15-16). Крім того, послідовне втілення на практиці ідеї незастосування до публічно-правових утворень терміну «особи» може призвести до того, що вони не зможуть бути учасниками тих цивільних правовідносин, суб'єктами яких за змістом відповідних норм ЦК України є «особи» (статті 1144, 1158-1160). Про те, що термін «особи» включає не тільки фізичних та юридичних осіб, а й державу, АРК, територіальні громади та інших суб'єктів публічного права свідчить також структура ЦК України, в якому підрозділ 3 «Участь держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад у цивільних відносинах» включений до розділу II, який має узагальнюючу назву «Особи».

Оцінюючи твердження про можливість існування учасників цивільних правовідносин, які не є суб'єктами цивільного права [200, с. 30–31], слід зазначити, що вони, на нашу думку, не узгоджуються з визначальними ознаками правових відносин, згідно з якими їх сторонами (учасниками) можуть бути тільки ті особи, які є носіями відповідних юридичних прав і обов'язків, тобто суб'єктами права [193, с. 419]. Адже суб'єкт права, як незмінно наголошується в літературі, – це потенційний учасник правовідносин, а суб'єкт правовідносин – це реальний учасник конкретних правовідносин [6, с. 139; 31, с. 32–36; 195, с. 9; 325, с. 115–116], у зв'язку з чим коло суб'єктів права є ширшим за коло суб'єктів учасників правових відносин. Співвідношення між цими категоріями відображається в тому, що будь-яка особа, яка є учасником (суб'єктом) правовідносин, є суб'єктом

права, проте не всякий суб'єкт права може бути реальним учасником тих чи інших правовідносин.

Оскільки держава, АРК та територіальні громади наділені Конституцією і законами України відповідними цивільними правами й обов'язками, то цілком очевидним є те, що вони беруть участь у цивільних відносинах не як суб'єкти публічного права (як вважають деякі автори), а як суб'єкти цивільного права, на яких поширюються положення цивільного законодавства, за винятком випадків встановлених законом. Такий підхід дістав відповідне закріплення у відповідних положеннях ЦК України, згідно з якими вони діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин (статті 167–169).

Про віднесеність відповідних публічно-правових утворень до суб'єктів цивільного права свідчить те, вони, як і фізичні та юридичні особи, мають цивільну правосуб'єктність (цивільну правоздатність та цивільну дієздатність), яка відображає їх здатність бути учасниками цивільних правовідносин, носіями цивільних прав та обов'язків, що становлять основу їх цивільно-правового статусу, який є складовою частиною їх загального правового статусу, визначеного нормами права всіх галузей національної системи права. Тому той факт, що держава, АРК та територіальні громади формально не визнаються юридичними особами не порушує їх природи як суб'єктів цивільного права, яким до того ж притаманні всі ознаки юридичної особи, завдяки яким вони відповідно до статей 167–169 ЦК України можуть брати участь у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин.

У такому контексті вони утворюють відносно відокремлену підгрупу колективних суб'єктів цивільного права, яким притаманні певні особливості, за якими вони відрізняються від інших суб'єктів цивільного права, в результаті чого вони традиційно кваліфікуються в спеціальній літературі як особливий вид суб'єктів цивільного права (*sui generis*), що існують поряд з фізичними та юридичними особами [76, с. 376; 92, с. 6, 17; 328, с. 190]. Ці

особливості зумовлені тим, що держава, АРК та територіальні громади є носіями публічно-владних повноважень, якими вони наділяються з метою реалізації завдань і функцій держави та місцевого самоврядування, що певною мірою впливає на специфіку їх участі у цивільних правовідносинах, які відповідно до ч. 1 ст. 1 ЦК України повинні ґрунтуватися на засадах юридичної рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. Це означає, що вони, як незмінно наголошується в спеціальній літературі, не можуть (і не повинні) використовувати свої публічно-владні повноваження щодо інших учасників цивільних правовідносин [336, с. 455]. Тому для визначення особливостей відповідних публічно-правових утворень як суб'єктів цивільного права вирішальне значення має не стільки наявність у них публічно-владних повноважень (як це прийнято вважати в літературі), скільки цілі (мета), завдання їх участі в цивільних правовідносинах, способи та порядок реалізації їх цивільних прав та обов'язків, що складають зміст їх цивільної правосуб'єктності.

В руслі такого підходу відмінною рисою зазначених вище публічно-правових утворень як особливих суб'єктів цивільного права є те, що вони, на відміну від фізичних та юридичних осіб, беруть участь у цивільних відносинах на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зазначене правило зафіксоване у відповідних положеннях ЦК України, за змістом яких держава, АРК та територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування «у межах їхньої компетенції, встановленої законом (статті 170–172). У правовому відношенні це означає, що вони можуть набувати та здійснювати цивільні права й обов'язки в межах повноважень та в порядку, встановленому законом, що відображається у встановленні певних обмежень та процедур реалізації їх цивільних прав та обов'язків.

Наступною особливістю відповідних публічно-правових утворень є те що вони, як суб'єкти цивільного права, які діють від імені відповідних

територіальних колективів, беруть участь у цивільних відносинах з метою реалізації публічних завдань і функцій, в яких відображаються сутність та соціальне призначення держави та місцевого самоврядування. Це означає, що вони можуть набувати та здійснювати лише ті цивільні права й обов'язки, які відповідають цілям та завданням їх діяльності, які зафіксовані в законах. Тому участь держави, АРК та територіальних громад у цивільних відносинах слід розцінювати як один із способів вирішення цивільно-правовими засобами публічних завдань, що зумовлено об'єктивними чинниками, до яких слід віднести те, що вони визнаються суб'єктами права власності, яка становить матеріальну основу їх участі в речових, зобов'язальних та інших цивільних правовідносинах з метою реалізації своїх завдань і функцій. Це зумовлено тим, що категорія «власність» нерозривно пов'язана з категоріями «привласнення» та «відчуження» [77, с. 18; 308, с. 7; 336, с. 627]. У зв'язку з цим навряд чи можна погодитися з твердженнями про те, що їх участь у цивільних правовідносинах нібито має аномальний [201, с. 12], «вимушений, допоміжний характер по відношенню до основної діяльності характер» [76, с. 377] чи «зумовлена певною ситуацією» [328, с. 95], або є їх «факультативною метою» [92, с. 6, 17].

Таким чином, головними, відмінними ознаками відповідних публічно-правових утворень як суб'єктів цивільного права є те, що вони беруть участь у цивільних правовідносинах через відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах їх повноважень, визначених Конституцією і законами України, та з метою досягнення публічних (загальносуспільних) цілей, тоді як фізичні та юридичні особи приватного права, діючи за загально дозвільним принципом, вступають у такі відносини з метою досягнення власних, приватних цілей. Це означає, що відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які діють від імені відповідних публічно-правових утворень, виступають (або, принаймні, повинні виступати) у цивільних відносинах як носії публічних інтересів, тоді як юридичні особи приватного права – як носії приватних інтересів. При

цьому зазначені вище особливості не порушують природи цивільно-правових відносин, які складаються за участю держави, АРК та територіальних громад й які мають ґрунтуватися на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників.

## **1.2. Поняття та особливості територіальних громад як суб'єктів цивільного права**

Визнання територіальних громад учасниками цивільних правовідносин зумовлює об'єктивну потребу в з'ясуванні їх особливостей та місця у системі суб'єктів цивільного права. Необхідність відповідного аналізу зумовлена передусім тим, що радянське цивільне законодавство, яке діяло до прийняття нового ЦК України, не передбачало існування такого виду суб'єктів цивільного права як територіальні громади, хоча в науці конституційного права територіальні колективи (до яких належать і сучасні територіальні громади) відносились до суб'єктів конституційного права [31, с. 67]. Згідно з радянською політико-правовою доктриною, яка на офіційному рівні була закріплена в Конституції Союзу РСР та Конституції Української РСР, питання місцевого значення, які тепер віднесені до відання місцевого самоврядування, повинні були вирішувати місцеві ради народних депутатів, які входили до єдиної системи представницьких органів державної влади, у зв'язку з чим їх цивільна правосуб'єктність досліджувалася в єдиному контексті з цивільною правосуб'єктністю державних бюджетних установ [42, с. 243-244]. З цією метою у законах Української РСР про обласну, районну, міську, районну в місті, селищну, сільську раду народних депутатів були передбачені відповідні положення, згідно з якими зазначені ради користувалися «правами юридичної особи» [115, с. 7, 52, 97, 145, 183].

У сучасних умовах правові передумови участі територіальних громад у цивільних правовідносинах передбачені у відповідних положеннях Конституції України, згідно з якими вони є суб'єктами права комунальної власності, що становить матеріальну основу їх участі в цих відносинах (ч. 1

ст. 142 та ч. 2 ст. 143), а також у ЦК України, який визнав їх, поряд з державою та іншими публічно-правовими утвореннями, учасниками цивільних відносин (ч. 2 ст. 2). У свою чергу, це зумовлює постановку питання щодо визначення поняття та кола територіальних громад, які можуть бути учасниками цивільних правовідносин, що нерозривно пов'язано із визначенням поняття та кола територіальних громад, які є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, основними носіями його функцій і повноважень. Адже в ЦК України, який не призначений для регулювання відповідних відносин, це питання залишилося невизначеним.

Не містить однозначної відповіді на це питання й Конституція України, зі змісту якої складається враження, що територіальною громадою, яка має право на місцеве самоврядування, можуть бути визнані жителі будь-якого села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста (ч. 1 ст. 140). Саме тому в спеціальній літературі питання, жителів яких саме сіл, селищ та міст слід вважати територіальними громадами, які мають право на місцеве самоврядування, є дискусійним [14, с. 69–77].

Системний аналіз відповідних положень Конституції та законів України дає підстави дійти висновку, що учасниками цивільних правовідносин можуть бути лише територіальні громади сіл (або їх об'єднань), селищ та міст, які визнаються первинними суб'єктами місцевого самоврядування, тобто є носіями функцій і повноважень місцевого самоврядування, мають право на формування органів місцевого самоврядування та є суб'єктами права комунальної власності, яка становить майнову основу їх участі в цивільних правовідносинах. При цьому таким правом за змістом відповідних положень Конституції України (133, 140, 141) наділені лише територіальні громади тих сіл (або їх об'єднань), селищ та міст, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Такий підхід дістав відображення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому поняття «територіальна громада» визначається як «жителі,

об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» (ст. 1).

Що ж стосується жителів, об'єднаних спільним проживанням у межах сіл, селищ та міст або їх частин, які не є адміністративно-територіальними одиницями, то вони не можуть вважатися територіальними громадами, які можуть бути учасниками цивільних правовідносин на засадах, що встановлені в статтях 169, 172 та 175 ЦК України, хоча і залишаються суб'єктами публічного права. Адже відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» [257] жителі, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, можуть утворювати органи самоорганізації населення, які є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. При цьому у разі їх реєстрації вони набувають статусу юридичної особи (ст. 13), що зумовлює постановку питання, до якої категорії суб'єктів цивільного права слід віднести відповідні юридичні особи, які діють від імені цих територіальних утворень. З огляду на їх публічний характер вважаємо, що вони можуть брати участь у цивільних відносинах як юридичні особи публічного права відповідно до вимог ст. 82 ЦК України.

Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України та ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. З метою укрупнення та формування дієздатних територіальних громад Верховною Радою України був прийнятий 5 лютого 2015 р. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [245], який створив передумови для створення такого суб'єкта цивільного права як

об'єднана територіальна громада, яка є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися (ч. 3 ст. 8). При цьому жителі сіл, селищ та міст, що об'єдналися, втратили статус територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, що, зокрема, призвело до позбавлення їх права брати участь у цивільних відносинах. Відповідно до статті 141<sup>1</sup>, якою був доповнений Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», вони можуть обирати лише старосту, який представлятиме інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради, об'єднаної територіальної громади, що породжує низку проблем, розв'язання яких знаходяться поза межами науки цивільного права.

Виходячи зі змісту відповідних положень Конституції України, до числа учасників цивільних правовідносин можуть бути також віднесені територіальні громади районів у містах з районним поділом. Про їх віднесеність до учасників цивільних правовідносин свідчить визнання їх суб'єктами права комунальної власності (ч. 1 ст. 142 Конституції України), управління якою від їх імені здійснюють районні у містах ради та їх виконавчі органи. Проте вони можуть бути учасниками цивільних відносин лише в разі створення районних у містах рад та їх виконавчих органів, які за змістом ст. 172 ЦК України покликані від їх імені та в їх інтересах набувати і здійснювати цивільні права та обов'язки. Звертаємо увагу на цю обставину тому, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) вирішення питань про доцільність (чи недоцільність) створення районних у містах рад та їх виконавчих органів відніс до компетенції відповідних територіальних громад міст або міських рад. У результаті цього в Україні простежується тенденція до ліквідації районних у містах рад, через що районні у містах територіальні громади об'єктивно не можуть ефективно набувати та здійснювати цивільні права та обов'язки. Хоча сам по собі факт їх ліквідації не позбавляє територіальні громади районів у містах статусу суб'єктів права власності на майно та фінансові ресурси, управління якими

від їх імені відповідно до ч. 4 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють відповідні міські ради. Однак така конструкція участі територіальних громад районів у містах у цивільних відносинах виглядає вразливою, оскільки позбавлення їх права утворювати власні органи має наслідком втрату ними ознаки організаційної єдності, яка властива суб'єктам цивільного права.

Питання про доцільність існування територіальних громад районів у містах з районним поділом у науці конституційного права є дискусійним. У науці цивільного права ідеї відповідного змісту були висловлені О.О. Первомайським, який, констатує наявність аргументів як за визнання за територіальними громадами районів у містах права бути самостійними учасниками цивільних правовідносин, так і проти цього [200, с. 100], доходить висновку про «необхідність закріплення у законодавстві України положення, яке б надавало можливість створювати територіальні громади в місті», що «повинно відбуватися не «автоматично» на підставі закону, а внаслідок волевиявлення територіальної громади міста, яка шляхом прийняття рішення на референдумі ... створить ще одного учасника цивільних правовідносин – територіальну громаду району в місті як юридичну особу публічного права» [200, с. 101].

Підтримуючи у цілому необхідність визнання за територіальними громадами районів у містах статусу учасників цивільних відносин, водночас вважаємо за необхідне відзначити, що чинне законодавство вже передбачає існування територіальних громад районів у містах з районним поділом. Інша річ, що наразі в Україні простежується тенденція до ліквідації районних у містах рад, через що районні у містах територіальні громади не можуть ефективно здійснювати права власника на належне їм майно. Хоча Основний закон України, як відомо, не передбачає ліквідації районних у містах рад, які згідно з п. 8 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України повинні здійснювати свої повноваження відповідно до закону.

Таким чином, за результатами аналізу чинного законодавства можна констатувати, що вживане в ЦК України поняття «територіальні громади» включає в себе: 1) територіальні громади сіл, селищ та міст; 2) об'єднані територіальні громади; 3) територіальні громади районів у містах. Однак зазначена диференціація територіальних громад, як і будь-які інші їх класифікації, що мають місце в науці конституційного права [14, с. 102-113], для цивільного права, як правило, не мають юридичного значення, оскільки за змістом цивільного законодавства всі територіальні громади є юридично рівними учасниками цивільних правовідносин незалежно від того, до якого виду вони належать. При цьому той факт, що ЦК України визнає територіальні громади носіями цивільних прав та обов'язків, зокрема суб'єктами права власності, свідчить про те, що вони виступають у цивільних правовідносинах як суб'єкти цивільного права, а не як суб'єкти публічного права, як на цьому наголошують деякі автори. Адже у сучасній юридичній доктрині аксіомою є те, що учасниками галузевих правовідносин, які регулюються нормами тієї чи іншої галузі, в тому числі і галузі цивільного права, можуть бути лише суб'єкти права, які є носіями юридичних прав та обов'язків у відповідній галузі права [193, с. 419].

У зв'язку з цим положення ч. 2 ст. 2 ЦК України, яке відносить державу, АРК та територіальні громади до учасників цивільних відносин як суб'єктів публічного права, виглядає дещо некоректним, оскільки вони реально є носіями прав та обов'язків, що визначаються не тільки нормами публічних галузей права, а й нормами цивільного (приватного) права, що дає підстави відносити їх до суб'єктів не тільки публічного, а й цивільного права, хоча такий поділ також є умовним. До речі, такий підхід дістав відображення в ст. 124 ЦК РФ, яка визнає Російську Федерацію, її суб'єктів та муніципальні утворення саме суб'єктами цивільного права, які «виступають у цивільних відносинах, що регулюються цивільним законодавством, на рівних засадах з іншими учасниками цих відносин – громадянами та юридичними особами» [72].

З цих позицій дещо дискусійними виглядають твердження О.О. Первомайського про те, що ст. 2 ЦК України закріплює розмежування учасників цивільних правовідносин на тих, які одночасно визнаються суб'єктами цивільного права, та на тих учасників цивільних відносин, які статусу суб'єктів цивільного права не отримують, оскільки продовжують залишатися суб'єктами публічного права [200, с. 30–31]. В результаті чого згаданий автор доходить висновку «про неможливість віднесення територіальної громади до суб'єктів цивільного права», що, однак, не «заважає її участі у цивільних правовідносинах, оскільки серед учасників останніх можуть бути і суб'єкти публічного права» [199, с.7], які, як учасники цивільних правовідносин, мають «і цивільну правоздатність і цивільну дієздатність, які не відрізняються від аналогічних явищ в інших учасників цивільних правовідносин» [200, с. 68–69].

Торкаючись характеристики територіальних громад у співвідношенні з такими суб'єктом цивільного права як держава, треба зазначити, що в юридичній літературі відмінності між ними зводяться, зокрема, до того, що: «територіальна громада є сукупністю жителів, які проживають на певній території», а держава – «сукупністю державних органів, які наділені певною визначеною компетенцією та діють в інтересах народу України»; територіальна громада забезпечує здійснення місцевого самоврядування, суть якого полягає у самостійному вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, а «держава діє з метою вирішення питань загальносуспільного значення та забезпечення інтересів національної безпеки; територіальна громада може здійснювати свою діяльність як шляхом місцевого референдуму, загальних зборів громадян тощо, так і через певні органи місцевого самоврядування, які не входять до системи органів державної влади, а «держава здійснює свою діяльність через систему державних органів чи інших уповноважених осіб; держава наділена цільовою, а територіальні громади – спеціальною правоздатністю, яка визначається для неї законом [334, с. 320–321]. При цьому деякі цивілісти

вважають, що органи місцевого самоврядування чомусь «до органів влади не належать» [341, с. 751].

Тим часом, запропоновані підходи щодо відмежування територіальних громад від держави не дають чіткого уявлення про справжню природу територіальних громад як суб'єктів цивільного права, оскільки вони ґрунтуються на громадській (громадівській) теорії місцевого самоврядування, яка в сучасних умовах виглядає вразливою в теоретичному та практичному відношеннях. Адже згідно з цією теорією територіальна громада розглядається як інститут громадянського суспільства, тобто як громадське об'єднання [14, с. 99, 424–425], в результаті чого вважається, що функції місцевого самоврядування та його органів мають громадський (громадівський), а не державний характер [14, с. 100; 188, с. 129], що призводить до виникнення певних непорозумінь при визначенні природи цивільної правосуб'єктності територіальних громад. Адже звідси випливає, що територіальні громади повинні діяти у цивільних відносинах як громадські об'єднання, які в Законі України «Про громадські об'єднання» та доктрині цивільного права визначаються юридичними особами приватного права [179, с. 47, 55, 145], що не узгоджується не тільки з реальною природою місцевого самоврядування, а й з ЦК України, який відносить їх до суб'єктів публічного права. У зв'язку з цим навряд чи можна погодитися з твердженням про те, що правоздатність територіальної громади слід визначити як загальну, у зв'язку з чим регуляторний принцип «дозволено лише те, що закріплено у законодавстві» не повинен застосовуватися до неї під час її участі у цивільних правовідносинах [200, с. 70].

У сучасних умовах вихідною методологічною засадою для характеристики територіальних громад як суб'єктів цивільного права має слугувати таке розуміння місцевого самоврядування, в основі якого лежить ідея децентралізації державної виконавчої влади на рівень територіальних спільнот (громад, комун, територіальних колективів) та тих органів, які вони обирають [139, с.93], що випливає зі змісту ч. 2 ст. 5 Конституції України,

згідно з якою «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Суть цієї ідеї полягає у розподілі та повноважень по здійсненню єдиних завдань і функцій держави між центральними та місцевими органами публічної влади, які створюються на різних рівнях територіальної організації державної влади.

Поняття децентралізації державної влади для позначення явища місцевого самоврядування використовував один із найавторитетніших теоретиків місцевого самоврядування в Європі, український правник Юрій Панейко, який називав самоврядування «спертою на приписи закону zdeцентралізованою державною адміністрацією, виконуваною локальними органами», які є «самостійними в межах закону і загального правового порядку» [198, с. 19, 136]. В Україні на таку природу місцевого самоврядування вказують також такі авторитетні вітчизняні вчені як В.Б. Авер'янов [3, с. 81, 87–89], М.І. Корнієнко [139, с.136], В.М. Шаповал, який, зокрема, вважає місцеве самоврядування інтегрованою частиною державного управління або «децентралізованою формою державного управління» [350, с. 51]. Подібну за змістом позицію займають чимало інших вітчизняних та зарубіжних вчених, які виводять природу місцевого самоврядування з природи державного владарювання.

У такому контексті основне функціональне призначення місцевого самоврядування полягає у здійсненні на засадах відносної самостійності завдань і функцій держави на місцях. Той факт, що стаття 176 ЦК України закріпила принцип розмежування відповідальності за зобов'язаннями держави, АРК та територіальних громад, суть якого полягає в тому, що: держава не відповідає за зобов'язаннями АРК і територіальних громад (ч. 3); АРК не відповідає за зобов'язаннями держави і територіальних громад (ч. 4); територіальна громада не відповідає за зобов'язаннями держави, АРК та інших територіальних громад (ч. 5), не порушує висновку про те, що вони беруть участь у цивільних правовідносинах з метою реалізації завдань і функцій держави.

Про таку природу АРК та територіальних громад свідчить хоча б той факт, що за змістом Основного закону України всі їхні повноваження визначаються виключно Конституцією і законами України, в яких виражається воля держави. Про те, що АРК та територіальні громади беруть участь у цивільних правовідносинах з метою реалізації завдань і функцій держави свідчить відповідні положення Конституції України, згідно з якими: держава бере участь у формуванні доходів місцевого самоврядування та фінансово підтримує його (ч. 3 ст. 142); органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 143). У зв'язку з цим дещо дискусійною виглядає позиція Є.О. Харитонова, який, вважає, що територіальні громади, на відміну від держави України та АРК, які беруть участь у цивільно-правових відносинах як «держава», виступають у таких відносинах «не від імені держави, а як об'єднання громадян за місцем проживання, що є соціальними утвореннями публічно-правового характеру [328, с. 165]. Це пояснюється тим, що за своєю природою місцеве самоврядування, яке здійснюється як на рівні АРК, так і на рівні територіальних громад, є лише різними формами (видами) децентралізації державної влади.

Саме тому всі особливості держави, завдяки яким вона відноситься до особливих суб'єктів цивільного права, в цілому притаманні й АРК та територіальним громадам, на що наголошується в літературі [332, с. 214]. Це, зокрема, відображається в тому, що держава, АРК та територіальні громади є носіями публічно-владних повноважень. Проте для цивільного права зазначена особливість не має вирішального значення, оскільки, як наголошувалося вище, держава та інші публічно-правові утворення мають виступати у цивільних правовідносинах на рівних засадах з іншими учасниками і не можуть використовувати свої публічно-владні повноваження щодо інших учасників цивільних правовідносин [336, с. 455]. Тому в тих випадках, коли держава, АРК та територіальні громади вступають у цивільні правовідносини, їх діяльність має підпорядковуватися нормам цивільного

права, які визначають «код» цивільних відносин, що виключає можливість використання ними публічно-владних повноважень щодо інших учасників цивільних відносин.

Однією з характерних рис держави, АРК та територіальних громад, завдяки якій вони виокремлені в категорію особливих суб'єктів цивільного права, є також те, що їх діяльність спрямована на досягнення єдиних публічних (загальносуспільних) цілей. Проте, якщо діяльність держави в особі її органів спрямована на досягнення таких цілей у межах всієї державної території, то діяльність територіальних громад в особі відповідних органів місцевого самоврядування спрямована на досягнення таких цілей у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, на які поділяється територія держави Україна. При цьому якщо держава у цивільних правовідносинах відображає інтереси всього народу, то органи АРК – інтереси населення автономії, а органи місцевого самоврядування – інтереси відповідних територіальних громад, які є складовою частиною загальнодержавних інтересів. Це означає, що відповідні публічно-правові утворення виступають у цивільних відносинах як носії публічних інтересів, тоді як юридичні особи приватного права – як носії приватних інтересів. Оскільки публічний інтерес, як слушно наголошувалось у юридичній літературі, може бути відображений і закріплений у галузях як публічного, так і приватного права [313, с. 60], і не завжди передбачає використання владних повноважень [313, с. 136].

До спільних ознак, що характеризують державу, АРК та територіальні громади як суб'єктів цивільного права, слід віднести те, що на них у сфері цивільного обороту поширюється принцип позитивного регулювання їх діяльності, у зв'язку з чим вони беруть участь у цивільних відносинах через відповідні органи публічної влади в межах їхньої компетенції, встановленої законом, тоді як на фізичних та юридичних осіб поширюється дозвільний принцип, за змістом якого вони можуть укладати будь-які правочини, які не заборонені цивільним законодавством.

З огляду на вище зазначене, можна констатувати, що принципової різниці між цивільно-правовим статусом територіальних громад, з одного боку, та держави й АРК – з другого не існує, що дістало закріплення відповідних положеннях ЦК України, за змістом яких вони беруть участь у цивільних правовідносинах на єдиних засадах. Проте в окремих випадках ЦК України характеризується певною непослідовністю. Це відображається в тому, що ЦК України, визнавши територіальні громади в єдиному контексті з державою учасниками цивільних відносин, містить ряд дискримінаційних норм щодо територіальних громад як суб'єктів цивільного права порівняно з державою. Приміром, такі вади притаманні ст. 228 ЦК України, яка визначає правові наслідки вчинення правочину, який порушує публічний порядок, вчинений з метою, що суперечить інтересам держави і суспільства. Зокрема, в ч. 3 цієї статті передбачено, що у разі недодержання вимоги щодо відповідності правочину інтересам держави, моральним засадам суспільства такий правочин може бути визнаний недійсним. Якщо визнаний судом недійсний правочин було вчинено з метою, що завідомо суперечить інтересам держави, то при наявності умислу у обох сторін – в разі виконання правочину обома сторонами – все одержане ними за рішенням суду стягується в дохід держави, а в разі виконання правочину однією стороною з іншої сторони за рішенням суду стягується в дохід держави все одержане нею і все належне – з неї першій стороні на відшкодування одержаного. При наявності умислу лише у однієї із сторін все одержане нею за правочином повинно бути повернуто іншій стороні, а одержане останньою або належне їй на відшкодування виконаного за рішенням суду стягується в дохід держави.

Таким чином ст. 228 ЦК України надає певні переваги державі щодо охорони її інтересів, хоча, на нашу думку, визнання правочину таким, що порушує публічний порядок, а, отже, нікчемним, повинно пов'язуватися з охороною не тільки інтересів держави, а й інтересів АРК та територіальних громад. Принагідно відзначимо, що аналогічні недоліки притаманні і відповідним положенням статей 207 та 208 ГК України, згідно з якими

господарське зобов'язання може бути визнано судом недійсним повністю або в частині, якщо воно «вчинено з метою, яка завідомо суперечить інтересам держави», в результаті чого все одержане сторонами (або стороною) у разі його виконання стягується в дохід держави.

З огляду на зазначене вище пропонуємо ч. 3 ст. 228 ЦК України, ч. 1 ст. 207 та ч. 1 ст. 208 ГК України викласти у новій редакції, передбачивши можливість стягнення за рішенням суду в дохід відповідного місцевого бюджету (а не тільки в дохід держави) одержаного сторонами (чи стороною) у разі виконання правочину (зобов'язання), який визнаний судом недійсним і таким, що вчинений з метою, що завідомо суперечить інтересам АРК або територіальних громад, а не тільки інтересам держави, як це передбачено у чинних положеннях згаданих вище статей ЦК та ГК України.

Територіальним громадам як суб'єктам цивільного права притаманні певні особливості, за якими вони відрізняються від держави. Головною ознакою держави, за якою вона відрізняється від будь-яких інших суб'єктів цивільного права (в тому числі і від територіальних громад), є те, що їй притаманна така властивість як суверенітет, який має як внутрішній, так і зовнішній вияви. У межах державної території суверенітет означає верховенство державної влади над усіма видами влади, які можуть існувати в суспільстві, а поза її межами – її незалежність та самостійність на міжнародній арені, тобто у відносинах держави з іншими державами та суб'єктами міжнародного права [113, с. 40].

У сфері цивільного обороту верховенство держави відображається в тому, що держава в особі відповідних органів державної влади приймає (видає) законодавчі акти, якими повинні керуватися всі інші суб'єкти цивільного права, в тому числі і сама держава. При цьому держава визначає порядок, форми та межі своєї участі в цивільних правовідносинах. Цим вона відрізняється від АРК та територіальних громад, які таким правом не наділені й які діють у цивільних відносинах у межах законів, прийнятих від імені держави органом законодавчої влади.

Територіальні громади, як колективні суб'єкти права, можуть бути учасниками різних за своєю природою правовідносин, врегульованих нормами конституційного, адміністративного, фінансового, земельного, цивільного та інших галузей права. Однак для того щоб бути учасниками цивільних правовідносин, вони, як і будь-які колективні утворення (організації), повинні відповідати ознакам, що властиві саме суб'єктам цивільного права. У цьому зв'язку слід зазначити таке: незважаючи на те, що територіальні громади формально не визнаються юридичними особами, є підстави вважати, що їм приманні всі ознаки юридичної особи, до яких у сучасній доктрині цивільного права в тому чи інших варіантах традиційно відносять: організаційну єдність, наявність відокремленого майна, виступ у цивільному обороті від свого імені, здатність нести самостійну майнову відповідальність, здатність бути позивачем або відповідачем у суді [76, с. 230–236; 131, с. 18–19; 134, с. 149–150; 151, с. 338–339; 328, с. 139–142; 332, с. 167–168; 336, с. 311–312; 340, с. 141–143].

У сукупності зазначені ознаки, з одного боку, становлять своєрідну методологічну основу для характеристики територіальних громад як суб'єктів цивільного права, а, з другого, – слугують передумовою їх участі у цивільних правовідносинах на рівних правах з іншими учасниками цих правовідносин. Відсутність у них хоча б однієї із зазначених вище ознак, виключає їх участь у цивільних відносинах. Так, виявом організаційної єдності територіальних громад є те, що за змістом відповідних положень Конституції (ч. 3 та ч. 4 ст. 140) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 2 ст. 2) місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. При цьому за змістом ч. 1 ст. 16 згаданого вище Закону органи місцевого самоврядування є юридичними

особами, через які територіальні громади беруть участь у цивільних правовідносинах, що і дістало відображення у ст. 172 ЦК України, згідно з якою територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. У такий спосіб ЦК України закріпив плюралістичну модель участі територіальних громад у цивільних правовідносинах, згідно з якою територіальні громади, які формально не визнаються юридичними особами, набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування, які виступають від їх імені у цивільному обороті.

Виявом майнової відокремленості територіальних громад є те, що вони відповідно до Конституції України (ч. 1 ст. 142) та ЦК України (ст. ст. 318, 327) визнаються суб'єктами права комунальної власності, яка становить матеріальну основу їх участі у цивільних правовідносинах.

Територіальна громада, як і юридична особа, виступає у цивільному обороті від свого імені, яке слугує для цілей її індивідуалізації та дістає свій вияв у її найменуванні. Зокрема, відповідно до ч. 9 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькі органи територіальних громад мають печатки із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Крім того, відповідно до ст. 19 цього є Закону представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста, в якому вказуються її найменування та інші індивідуальні ознаки.

Територіальна громада, як і юридична особа, може виступати у цивільно-правових спорах позивачем та відповідачем, що зокрема, дістало відображення у ст. 175 ЦК України, згідно з якою вони відповідають за своїми зобов'язанням своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення. При цьому така можливість прямо передбачена в новій ст. 18<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою орган місцевого самоврядування може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції. Хоча потреби у

внесенні таких змін до цього Закону немає, оскільки відповідні питання повинні регулюватися (і врегульовані) у процесуальному законодавстві.

Оскільки територіальним громадам притаманні всі ознаки юридичних осіб, то сьогодні одним із дискусійних питань, довкола якого тривають перманентні дискусії, є питання щодо доцільності їх визнання юридичними особами публічного права. У сучасних умовах з приводу цього питання сформувалося дві протилежні позиції. Прибічниками визнання територіальних громад, поряд з державою та АРК, юридичними особами публічного права є А.С. Довгерт [130, с. 133; 94, с. 25] О.М. Клименко [128], Н.С. Кузнецова [151, с. 345; 154, с. 14], Р.А. Майданик [172, с. 77] О.О. Первомайський [199, с. 9–10; 200, с.59], О.А. Пушкін [280, с. 12,13], І.В. Спасибо-Фатєєва [301, с. 96–107] та інші автори. Приміром, чи не найпоплідніше відповідні ідеї проводить Н.С. Кузнецова, яка вважає, що «...державу Україна, АРК та територіальні громади у цивільному обороті слід характеризувати як юридичні особи публічного права», оскільки «світова практика не знає іншої юридичної конструкції для визнання центру юридичних інтересів як суб'єкта цивільного права, крім конструкції юридичної особи» [154, с. 14].

У радянський період розвитку цивільного законодавства та цивільно-правової науки питання про визнання територіальних колективів юридичними особами взагалі не розглядалося, оскільки, як уже зазначалося, місцеві ради відповідно до Конституції УРСР входили до єдиної системи органів державної влади, а тому їх цивільна правосуб'єктність як державних установ розглядалось у єдиному контексті з правосуб'єктністю радянської держави, яка визнавалась особливим, відмінним від інших юридичних осіб, суб'єктом цивільного права [42, с. 241, 243–244; 122, с. 171]. Як особливий різновид суб'єктів цивільного права, поряд з громадянами та юридичними особами, розглядав державу М.І. Брагінський, який не вбачав потреби у визнанні її юридичною особою [40, с.137]. На особливу природу держави як

суб'єкта цивільного права вказували С.М. Братусь [42, с. 93], П.П. Віткявічюс [51, с. 76], О.О. Красавчиков [297, с.172] та інші автори.

У сучасних умовах ідеї відповідного змісту поділяє Ю.М. Дзера, який, розглядаючи державу особливим суб'єктом цивільного права, пише про неможливість визнання держави юридичною особою (юридичною особою публічного права) [92, с. 4, 6]. В.І. Борисова, розцінюючи пропозиції щодо визнання держави, АРК та територіальних громад юридичними особами публічного права як такі, що мають «суто утилітарний характер», зумовлені бажанням «обмежитися традиційними інститутами цивільного права з тим, щоб не виділяти додаткового учасника цивільного обороту» [340, с. 206], вважає, що при прирівнянні публічних утворень до статусу штучного утворення – юридичної особи «виникає певна суперечність, якої непросто позбутися» [340, с. 207]. У зв'язку з цим згадана дослідниця для того, щоб не руйнувати основний принцип цивільно-правового регулювання у відносинах за участю публічних утворень пропонує застосовувати відому цивільному законодавству модель представництва [340, с. 208].

На нашу думку, більш продуктивною виглядає позиція тих вчених, які не вбачають потреби у визнанні територіальних громад та інших публічно-правових утворень юридичними особами публічного права. Це, по-перше, пояснюється тим, що формальне визнання відповідних публічно-правових утворень юридичними особами публічного права не матиме якогось специфічного юридичного навантаження і суттєво не вплине на їх правовий статус як суб'єктів цивільного права, оскільки вони за змістом відповідних положень ЦК України і так визнаються учасниками цивільних відносин.

По-друге, на нашу думку, такі пропозиції не повною мірою узгоджуються з призначенням конструкції юридичної особи, яка, як зазначалося вище, створена для задоволення потреб майнового (цивільного) обороту, тоді як головне призначення держави, АРК та територіальних громад полягає у здійсненні завдань і функцій держави та місцевого самоврядування, що об'єктивно зумовлює виокремлення їх в категорію

особливих суб'єктів цивільного права, відмінних від фізичних та юридичних осіб.

По-третє, можливість визнання держави, АРК та територіальних громад обтяжується тим, що вони є складними територіальними публічно-правовими утвореннями, які здійснюють свої задання та функції через розгалужену систему органів публічної влади, які традиційно визнаються суб'єктами конституційного, адміністративного, цивільного та інших галузей права. При цьому у публічних правовідносинах, заснованих на владному підпорядкуванні, вони виступають як органи публічної влади, а у цивільних правовідносинах – як юридичні особи публічного права. Тому визнання відповідних публічно-правових утворень юридичними особами публічного права може призвести до виникнення певних проблем теоретичного і практичного характеру, оскільки, як наголошує І. В. Спасибо-Фатеева, такий їх правовий стан породжує багато невідповідностей їх статусу як владних суб'єктів з конструкцією юридичної особи, розробленою для участі у невлadних відносинах» [301, с. 98].

Йдеться про те, що відповідно до чинного законодавства публічно-правовим утворенням притаманні специфічні ознаки, які не «вписуються» в конструкцію юридичної особи, яка створена для потреб цивільного обороту. У зв'язку з чим вони не можуть бути включені до числа звичних суб'єктів цивільного права, якими є фізичні та юридичні особи. Зокрема, вони відрізняються від традиційних юридичних осіб за цілями, завданнями, порядком створення та припинення їх діяльності, характером та обсягом цивільної правосуб'єктності. Так, головною відмінною ознакою територіальних громад є те, що вони вступають у цивільні відносини з метою реалізації покладених на них функцій і завдань місцевого самоврядування, тобто з метою досягнення публічних (суспільних) цілей, тоді як юридичні особи приватного права вступають у такі відносини з метою досягнення власних приватних цілей. При цьому їх повноваження щодо участі в цивільних правовідносинах визначаються переважно в законодавчих актах

публічного права, а не цивільного (приватного) права, де визначаються лише основні засади їх участі у цих відносинах.

На відміну від таких добровільних колективних утворень як громадські об'єднання, територіальні громади не є добровільними спільнотами людей. Вони об'єднані спільним проживанням у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, на які поділяється територія держави, внаслідок об'єктивних факторів. При цьому система територіальних громад будується виключно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка визначена безпосередньо в Конституції України. У такому контексті територіальні громади є територіальними колективними утвореннями, створеними державою, внаслідок чого на них не можуть поширюються загальні правила щодо створення та припинення юридичної особи. Зокрема, територіальна громада не може припинити своє існування за власною ініціативою. Для цього потрібне рішення уповноваженого органу влади про створення чи ліквідацію відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому до територіальних громад, на відміну від юридичних осіб приватного права, не можуть застосовуватися процедури визнання їх банкрутом.

Відповідно до ст. 87 ЦК України для створення юридичної особи її учасники (засновники) розробляють установчі документи, до яких належить затверджений ними статут або засновницький договір. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування також може прийняти статут територіальної громади. Проте його юридична природа є відмінною від статуту юридичної особи. Зокрема, це відображається в тому, що статут не є установчим документом територіальної громади, оскільки він приймається представницьким органом місцевого самоврядування вже після її створення. До того ж його прийняття не є обов'язковим, у зв'язку з чим переважна більшість територіальних громад не мають власних статутів. При цьому у зв'язку з тим, що органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи

зобов'язані діяти у цивільних відносинах на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом, відповідні статuti суттєво не впливають на обсяг та зміст цивільної правосуб'єктності територіальних громад.

Певні відмінності існують між органами територіальної громади та органами юридичної особи, через які зазначені суб'єкти цивільного права набувають та здійснюють цивільні права та обов'язки. Зокрема, це відображається в тому органи територіальної громади, на відміну від органів юридичної особи, є юридичними особами, які набувають і здійснюють від її імені цивільні права та обов'язки у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Тоді як органи юридичної особи діють відповідно до установчих документів та закону.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що територіальні громади, як колективні суб'єкти права, є носіями прав та обов'язків, що визначаються не тільки нормами публічних галузей права, а й нормами цивільного (приватного) права, що дає підстави відносити їх до суб'єктів не тільки публічного (конституційного, адміністративного, фінансового права) права, а й до суб'єктів цивільного (приватного) права. При цьому їм притаманні всі ознаки юридичної особи, які дають їм можливість брати участь у цивільних правовідносинах на рівних правах з іншими учасниками цих правовідносин, що ставить під сумнів тезу про необхідність визнання їх юридичними особами публічного права. Водночас територіальним громадам як територіальним публічно-правовим утворенням притаманні певні особливості, яких немає в юридичних осіб, у зв'язку з чим вони в єдиному контексті з державою та АРК виокремленні в особливу групу учасників цивільних відносин. Проте це не порушує їх природи як суб'єктів цивільного права, які одночасно є суб'єктами публічного права.

### 1.3. Цивільна правосуб'єктність територіальних громад: поняття та зміст

Передумовою вступу будь-якого суб'єкта цивільного права у цивільні правовідносини є наявність у нього цивільної правосуб'єктності, яка включає в себе цивільну правоздатність та цивільну дієздатність. Не є винятком у цьому сенсі й територіальні громади, які можуть бути учасниками цивільних відносин за умови наявності в них цивільної правосуб'єктності, що включає в себе цивільну правоздатність, під якою слід розуміти їх здатність мати цивільні права й обов'язки, та цивільну дієздатність, під якою слід розуміти її здатність своїми діями набувати та здійснювати цивільні права й обов'язки. Це пояснюється тим, що реальним учасником будь-яких правовідносин, у тому числі і цивільних, може бути лише той суб'єкт права, який має правосуб'єктність, що включає в себе правоздатність і дієздатність. Дане теоретичне положення є аксіомою в юридичній науці, в тому числі і в науці цивільного права [325, с. 115-116].

При цьому участь територіальних громад у цивільних правовідносинах, як уже зазначалося, обумовлена об'єктивними чинниками. Це зумовлено тим, що за змістом відповідних положень Конституції (ст. 140) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Його суть полягає у самостійному вирішенні питань місцевого значення, що має пов'язуватися не тільки з прийняттям владних рішень, а й з укладенням цивільно-правових договорів та вчиненням інших дій, спрямованих на виникнення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. Саме з цією метою територіальні громади визнаються Конституцією України (ч. 1 ст. 142) та ЦК України суб'єктами права комунальної власності, яка становлять матеріальну основу їх участі у цивільних правовідносинах. Без включення комунального майна в цивільний оборот територіальні громади не зможуть забезпечити виконання завдань і

функцій, покладених на них Конституцією і законами України у сфері соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій. Проте, якщо фізичні та юридичні особи вступають у різноманітні цивільні правовідносини з метою задоволення приватних потреб та запитів, то територіальні громади - з метою задоволення публічних потреб та запитів.

З метою зміцнення матеріальної основи місцевого самоврядування, поповнення місцевих бюджетів, задоволення потреб та запитів членів територіальних громад у різноманітних соціально-культурних послугах органи місцевого самоврядування можуть укласти договори з оплатного відчуження комунального майна та придбання у комунальну власність об'єктів права власності інших осіб, які мають важливе значення для забезпечення соціально-культурних та інших потреб територіальних громад (договори купівлі-продажу, поставки, міни тощо), договори з оплатного строкового користування землею та іншими об'єктами права комунальної власності (договори оренди, житлового найму, концесії); договори будівельного підряду; транспортні договори з перевезення пасажирів та вантажів; договори з виконання робіт та надання послуг; кредитно-розрахункові договори тощо. Крім того, територіальні громади можуть бути учасниками позадоговірних зобов'язань, в яких вони можуть виступати як кредитори або як боржники.

Таким чином, участь територіальних громад у цивільних правовідносинах є одним із способів вирішення цивільно-правовими засобами питань, віднесених до сфери відання місцевого самоврядування. У зв'язку з цим твердження про те, що участь територіальних громад та інших публічно-правових утворень «у цивільних відносинах для них не є головним призначенням, а лише зумовлена певною ситуацією» та «має для них вимушений, допоміжний щодо основної діяльності характер» [76, с. 376-378; 328, с. 95; 343, с. 9; 336, с. 455; 345, с. 9] виглядають такими, що не відповідають дійсності.

Оскільки місцеве самоврядування за своєю природою є однією форм децентралізації державної влади, суть якої полягає в розподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування по здійсненню єдиних завдань і функцій держави на місцях, то для цілей з'ясування природи цивільної правосуб'єктності територіальних громад важливе методологічне значення має з'ясування природи цивільної правосуб'єктності держави. Це зумовлено тим, що в функціональному плані місцеве самоврядування, незважаючи на організаційне відокремлення органів місцевого самоврядування від органів державної влади, нерозривно пов'язане з державою. Це відображається в тому, що його основне функціональне призначення полягає у виконанні на засадах відносної самостійності одних і тих самих завдань і функцій держави на місцях. У зв'язку з цим є підстави вважати, що природа цивільної правосуб'єктності територіальних громад не має принципових відмінностей від природи цивільної правосуб'єктності держави. На такий зв'язок між правосуб'єктністю держави і відповідних територіальних публічно-правових утворень незмінно наголошується і в сучасній цивілістичній літературі, де їх правосуб'єктність розглядається в єдиному контексті [36, с. 88–96; 37, с. 7–11; 76, с. 376; 82, с. 224; 336, с.455; 340, с. 206–209].

Аналіз спеціальної літератури свідчить про наявність різних поглядів на природу цивільної правосуб'єктності держави, причому це питання в різні часи вирішувалось по-різному. Приміром, у радянській доктрині цивільного права вважалось, що цивільна правосуб'єктність держави не може бути обмежена, а тому вона може здійснювати будь-які види діяльності. Так, відомий вітчизняний вчений О.А. Пушкін стосовно радянської держави писав, що її не можна розглядати як звичайну юридичну особу, оскільки «вона сама визначає порядок здійснення належних їй прав як суб'єкту цивільних правовідносин. До радянської держави не можуть бути застосовані правила про виникнення і припинення юридичних осіб. Радянська держава сама визначає рамки своєї участі в цивільних правовідносинах. Тому на неї

не розповсюджуються і правила про спеціальну правоздатність, що регулюють діяльність юридичних осіб. Радянська держава має універсальну правоздатність» [280, с.16-17]. Аналогічну позицію займає А.С. Довгерт, який також вважає, що «правоздатність держави має універсальний характер», хоча це ще не означає, що її правосуб'єктність має безмежний характер, оскільки «держава може мати лише такі права та обов'язки, які дозволяє закон» [338, с. 140]. У сучасних умовах універсальною вважає правоздатність держави російський вчений В.О. Плетньов [85, с. 140].

Близькою за змістом до цієї точки зору є позиція, згідно з якою держава у сфері цивільно-правових відносин володіє загальною правоздатністю [80, с. 112]. Відповідного змісту ідеї проводить М.І. Брагінський, який у фундаментальній монографії, присвяченій дослідженню договірного права, сформулював позицію, згідно з якою «Російська Федерація, суб'єкти федерації та муніципальні утворення володіють загальною правоздатністю, а значить, вправі в принципі укладати будь-які цивільно-правові договори, крім випадків, коли інше передбачено законом» [39, с. 358].

Утім сьогодні в спеціальній літературі домінує ідея обмеженої правоздатності держави, оскільки вважається, що у сучасних умовах ніким необмежена правоздатність може бути притаманна лише політичній (неправовій) державі [11, с. 432]. Саме тому нині все рідше зустрічаються твердження про універсальний чи загальний характер правоздатності держави. На ту обставину, що цивільна правоздатність держави не може бути абсолютною чи не вперше у радянській цивілістиці звернув увагу відомий вчений М. І. Брагінський. Він, зокрема, писав, що «існують строго визначені межі для участі в конкретних типах цивільних правовідносин суб'єктів, що уособлюють виступ держави» [40, с. 142]. Хоча пізніше згадуваний автор, як зазначалося вище, чомусь зайняв дещо іншу позицію [39, с. 288].

У сучасних умовах ідеї щодо обмеженого характеру правоздатності держави висловлюють чимало авторів. Так, А.В. Костін, виходячи з цілей створення та діяльності публічно-територіальних утворень, до яких належить

і держава, вважає, що їх цивільна правосуб'єктність має обмежений характер. [140, с. 8]. В.Г. Голубцов вважає, що «правоздатність РФ за її участі в цивільному обороті являє собою особливий вид цивільної правоздатності – функціональну, яка не співпадає з правоздатністю юридичних осіб» [61. с. 6].

Наявність у держави та інших публічних територіальних утворень універсальної чи загальної правоздатності заперечують і вітчизняні вчені-цивілісти. Так, Ю.М. Дзера за результатами порівняльного аналізу основних ознак публічно-правових утворень та юридичних осіб констатує, що «публічно-правові утворення, за загальним правилом, не наділені загальною (універсальною) правоздатністю, оскільки нею наділені природні суб'єкти права – фізичні особи» [336, с. 455], що цивільна правосуб'єктність держави має спеціальний характер [92, с. 7, 11, 17]. Це, на його думку означає, що «держава, в особі створюваних нею органів державної влади, набуває і здійснює цивільні права та обов'язки у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України» [92, с. 17]. Аналогічну позицію займає О.М. Клименко, яка також кваліфікує цивільну правоздатність держави як спеціальну, розглядаючи її як визначену законом можливість «бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків, умовою реалізації якої є не індивідуальне волевиявлення, спрямоване на реалізацію суб'єктивного права (на відміну від інших осіб), а юридичний обов'язок щодо виконання державних функцій» [128, с. 5., 10, 14]. В.І. Борисова також вважає, що публічні утворення як учасники цивільних відносини мають спеціальну цивільну правоздатність, що відповідає меті їх створення [340, с. 209]

Аналогічні підходи щодо оцінки цивільної правоздатності держави та інших публічно-правових утворень (у тому числі муніципальних утворень) спостерігаються і в російській цивілістичній доктрині. Так, Є.О. Суханов, вважає, що їх цивільна правоздатність хоча може бути достатньо широкою за змістом, але в цілому має спеціальний, а не загальний (універсальний) характер, оскільки вказані суб'єкти можуть мати лише ті права, які відповідають їх діяльності і публічним інтересам, у зв'язку з чим

компетенція державних органів та органів місцевого самоврядування, в тому числі й щодо участі в цивільних правовідносинах, встановлюється актами публічного, а не приватного (цивільного) права [76, с 376–377].

Дещо по-іншому підходить до характеристики цивільної правоздатності держави та інших публічно-правових утворень російський вчений О.О. Іванов. На його думку, правоздатність держави не може бути загальною, оскільки природа держави не дозволяє їй набувати ряд прав та брати на себе деякі обов'язки. Однак її правоздатність, вважає він, не може вважатися спеціальною, обмеженою лише тими можливостями, що прямо перелічені законом, оскільки держава, приймаючи закони, сама може встановити більш широкий обсяг правоздатності. Головною перешкодою такого розширення має стати громадянське суспільство, яке має вводити державу в певні рамки, вказуючи їй на цілі, на досягнення яких вона має спрямовувати свою діяльність. Тому правоздатність держави можна назвати цільовою, що випливає з тієї функції носія публічної влади, яку в інтересах всього суспільства виконує держава [82, с. 221–222]. У вітчизняній науці цивільного права тезу про цільовий характер цивільної правоздатності держави, яка «має і не загальний і не спеціальний характер», підтримує, зокрема, Р. О. Стефанчук [332, с. 213, 214; 334, с. 320].

Тож не дивно, що відповідні розбіжності спостерігаються і щодо характеристики цивільної правоздатності територіальних громад. При цьому спостерігається тенденція, за якої цивільна правоздатність відповідних територіальних утворень визначається в єдиному контексті з цивільною правоздатністю держави. Зокрема, у такий спосіб визначають цивільну правоздатність відповідних територіальних утворень В.О. Плетньов та М.І. Брагінський, які відповідно вважають її універсальною або загальною. Утім огляд існуючих поглядів на характер її правоздатності дає підстави констатувати, що переважна більшість авторів, які торкалися проблеми їх правосуб'єктності, одностайні в тому, що у сучасних умовах цивільна правоздатність територіальних громад (як і держави), є обмеженою, а тому не

може бути ні універсальною, ні загальною, оскільки вони можуть мати лише ті цивільні права й обов'язки, які передбачені законом.

Однак, що стосується термінології, яка використовується для характеристики цивільної правоздатності територіальних громад як обмеженої рамками закону, то тут спостерігаються певні розходження. Це знаходить свій вияв у тому, що одні автори визначають правоздатність територіальних громад – спеціальною, другі – цільовою, треті – функціональною. Звичайно, найпоширенішою є точка зору, згідно з якою цивільна правоздатність територіальних громади (на зразок держави) є спеціальною, що визначається законом [332, с. 214, 336, с. 455]. Аналогічної думки дотримується російська дослідниця Н.М. Колмакова, яка за результатами відповідного дослідження дійшла висновку, що муніципальне утворення «володіє не загальною, а спеціальною правоздатністю», що, на її думку, впливає з природи публічної влади та аналізу норм чинного законодавства РФ [132, с. 16].

Протилежну позицію займає О.Ю. Боярова, на думку якої цивільна правосуб'єктність муніципального утворення повинна бути охарактеризована як цільова (але не загальна чи спеціальна), оскільки назва «спеціальна» не відображає її специфіки, а тому її краще йменувати цільовою (або функціональною) [38, с. 8, 15].

Є.Л. Слепньов вважає, що правоздатність муніципального утворення визначається його функціями, у зв'язку з чим він визначає її як функціональну правоздатність, що впливає із специфіки функцій муніципального утворення у створенні громадянського суспільства, забезпеченні та інтегруванні місцевих та державних інтересів для задоволення потреб поселень [293, с. 14–15]. На функціональний характер правоздатності муніципального утворення вказує О.О. Камалов, який вважає її модифікацією спеціальної правоздатності, оскільки муніципальне утворення може мати цивільні права і нести обов'язки, необхідні для здійснення функцій з вирішення питань місцевого значення [124, с. 7, 11].

Вітчизняний дослідник О.О. Первомайський, відповідаючи на питання, яку «правоздатність мають територіальні громади – загальну (універсальну) чи спеціальну (цільову), вважає, що «правоздатність територіальної громади слід визначити як загальну», оскільки «територіальна громада не є органом державної влади чи органом місцевого самоврядування», а тому на неї не повинен поширюватися принцип, закріплений у ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, згідно з яким «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». З огляду на це, на його думку, регуляторний принцип «дозволено лише те, що закріплено у законодавстві» не повинен застосовуватися до територіальної громади під час її участі у цивільних правовідносинах [200, с. 70]. Це аргументується тим, що «втілення ідеї спеціальної (цільової) правоздатності територіальної громади призведе до необґрунтованого звуження її можливостей до участі в цивільних правовідносинах й у цілому не слугуватиме інтересам членів територіальної громади» [200, с. 72 -73].

На думку цього вченого, конструкція спеціальної (цільової) правоздатності має застосовуватися не до територіальної громади, а до органів місцевого самоврядування (представницьких, виконавчих тощо), що є самостійними учасниками цивільних правовідносин (місцеві ради, виконкоми, управління), бо ці органи, дійсно, не є самодостатніми у сенсі свого створення й існування і виконують покладені на них законодавством та територіальною громадою функції в інтересах останньої. На підставі наведеного згадуваний автор доходить висновку «про необхідність утвердження у законодавстві загальної правоздатності територіальної громади, тобто здатності мати будь-які цивільні права й обов'язки, що, зрозуміло, не надає їй прав і свобод, притаманних виключно фізичній особі як природному суб'єкту, та прав і обов'язків, які не можуть належати територіальній громаді, виходячи з її сутності, наприклад, право на фірму (комерційне найменування) тощо» [200, с. 73].

Завершуючи огляд існуючих поглядів на природу цивільної правоздатності територіальної громади, слід зазначити, що, на нашу думку, більш продуктивним, теоретично і практично виваженим виглядає підхід, згідно з яким правоздатність територіальної громади є спеціальною, оскільки цивільні права і обов'язки, які становлять її зміст, визначаються законом. При цьому спроби обґрунтувати різницю між цільовою і спеціальною правоздатністю стосовно територіальної громади (як і держави в цілому), виглядають, на нашу думку, не зовсім вдалимими, оскільки ці два поняття по суті є синонімічними. Адже у цивільному праві, як слушно зауважує Є.О. Суханов, цільова правоздатність традиційно ототожнювалась зі спеціальною [76, с. 377]. Зазначене повною мірою стосується й визначення цивільної правоздатності територіальних громад як функціональної, що зумовлена їх функціями. На нашу думку, цілі, функції та завдання територіальних громад та інших публічно-правових утворень є чинниками (факторами), які зумовлюють специфіку їх цивільної правоздатності, впливають на її обсяг та зміст. Тому спроби запровадження в цивілістичну науку для характеристики цивільної правоздатності публічного-правового утворення замість терміну «спеціальна правоздатність» (або поряд з ним) термінів «цільова правоздатність» чи «функціональна правоздатність» виглядають такими, що не мають якогось суттєвого значення для практики.

Зазначене вище стосується і пропозицій закріпити за територіальною громадою загальну правоздатність, яка хоч і виглядає привабливою, однак спростовується аналізом відповідних положень Конституції України, яка поширила на органи місцевого самоврядування принцип позитивного регулювання їх діяльності, що дістало відображення у відповідних положеннях Основного закону, за змістом якого органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти в межах повноважень, визначених законом. А оскільки за змістом ст. 172 ЦК України територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом, то у

такому контексті пропозиція визначити правоздатність територіальної громади як загальну поза межами компетенції відповідних органів місцевого самоврядування виглядає дискусійною.

Визначаючи цивільну правоздатність територіальної громад як спеціальну, слід зазначити, що в правовому відношенні це означає, що вони можуть брати участь у цивільних правовідносинах тільки в межах своєї компетенції, тобто мати лише ті цивільні права та обов'язки, що передбачені законом. При цьому конкретні повноваження органів місцевого самоврядування щодо участі в цивільних правовідносинах, з огляду на те, що ЦК України визначає лише загальні засади участі територіальні громад у цивільних правовідносинах, визначаються, крім ЦК України, в спеціальних законодавчих актах, до яких, зокрема, належить Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші законодавчі акти. При цьому той факт, що відповідні правові норми містяться у законодавчих актах, які кваліфікуються як акти публічного права [76, с. 377], не порушує цивільно-правової природи цих норм. Адже норми цивільного права можуть міститися не тільки в актах цивільного законодавства, а й в актах публічного права, які хоч і не входять до складу цивільного законодавства, проте є джерелами цивільного права [76, с. 109]. З другого боку, норми публічного характеру можуть міститися в актах цивільного законодавства, в тому числі й у ЦК України. Це зумовлено тим, що в реальному житті не існує законодавчих актів, які склалися б виключно з норм приватного чи публічного права. Цим зміст цивільної правоздатності територіальних громад відрізняється від змісту цивільної правоздатності фізичних та юридичних осіб приватного права, які діють у цивільних відносинах за принципом: «Дозволено все, що не заборонено законом». Виходячи з цього є підстави вважати, що джерелом цивільної правосуб'єктності територіальних громад є держава, яка шляхом законодавчого регулювання може розширити або звужити її обсяг, тоді як фізичні та юридичні особи приватного права є носіями природної цивільної правосуб'єктності, яку держава лише визнає і гарантує.

Спеціальна природа цивільної правосуб'єктності територіальних громад відображається в тому, що вони вступають (або, принаймні, повинні вступати) лише в ті цивільні правовідносини, які пов'язані із задоволенням їх публічних потреб. Це означає, що вони беруть участь у цивільних відносинах з метою реалізації покладених на них функцій і завдань місцевого самоврядування, тобто з метою досягнення публічних (суспільних) цілей, тоді як юридичні особи приватного права вступають у такі відносини з метою досягнення власних приватних цілей. Саме ці обставини впливають на визначення обсягу та змісту їх цивільної правоздатності, специфіка якої відображається в тому, що вони можуть бути носіями лише тих цивільних прав та обов'язків, які пов'язані з вирішенням питань, віднесених Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування.

При цьому специфіка цивільної правосуб'єктності територіальних громад полягає в тому, що вони, з одного боку, не можуть мати цивільні права та обов'язки, носіями, яких можуть бути лише фізичні або юридичні особи, а з другого – те, що вони можуть мати цивільні права та набувати обов'язки, які відсутні в інших суб'єктів цивільного права – фізичних та юридичних осіб, а також держави.

Виходячи зі змісту ч. 1 ст. 169, згідно з якою територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками, слід зазначити, що вони, як і інші публічно-правові утворення, можуть брати участь у речових, зобов'язальних, спадкових та інших цивільних правовідносинах. Тобто положення ч. 1 ст. 169 ЦК треба розуміти таким чином, що в тих випадках, коли у відповідних статтях ЦК України для позначення потенційних учасників цивільних правовідносин використовуються назви на зразок: «особи», «юридичні особи», «сторони» тощо, то вони (відповідні статті) стосуються і територіальних громад, якщо інше не встановлено законом.

За змістом відповідних положень Конституції України (ч. 1 ст. 142) та ЦК України (ст. 327) матеріальну (майнову) основу участі територіальних

громад у відповідних цивільних правовідносинах становить майно, яке належить їм на праві комунальної власності. Як власники комунального майна територіальні громади беруть участь у відносинах власності та інших речових правовідносинах. При цьому за змістом відповідних положень статей 140, 143 Конституції України, ч. 2 ст. 327 ЦК України, ч. 5 ст. 16 та ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності здійснюють відповідно до закону органи місцевого самоврядування в особі відповідних місцевих рад. Так, відповідно до ст. 13 Конституції України та ст. 324 ЦК України органи місцевого самоврядування в єдиному контексті з органами державної влади здійснюють від імені Українського народу права власника на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України. При цьому їх повноваження у сфері володіння, використання та розпорядження землями та іншими природними ресурсами визначаються спеціальними законодавчими актами [52; 116; 129; 158, 259].

Відповідно до закону органи місцевого самоврядування здійснюють правомочності власника й щодо інших об'єктів комунальної власності. Зокрема, відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради: приймають рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затверджують місцеві програми приватизації, а також перелік об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначають доцільність, порядок та умови приватизації об'єктів права комунальної власності тощо. При цьому порядок відчуження об'єктів комунальної власності регулюється окремими законами України [261; 269; 270; 271].

Специфіка цивільної правосуб'єктності територіальних громад як власників відображається в тому, що їм притаманні деякі специфічні способи набуття права власності. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 60 Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні» підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, що регулюється спеціальним законом [266]. Згідно з приписами закону та за наявності певних умов, встановлених ЦК України, територіальні громади можуть набувати право власності на безхазяйну річ (ст. 335), знахідку (ст. 338), бездоглядну домашню тварину (ст. 341), спадщину, визнану судом відумерлою (ст. 1277).

Здійснюючи управління майном комунальної власності, зміст якого становлять правомочності власника, територіальні громади відповідно до ст. 169 ЦК України можуть створювати з метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом (ч. 2), а також юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (ч. 3).

Створюючи юридичні особи публічного права, територіальні громади наділяють їх необхідним майном на обмеженому речовому праві або на праві власності, тобто на праві господарського відання або оперативного управління. При цьому власником цього майна залишається територіальна громада. У випадку ж створення юридичних осіб приватного права територіальні громади передають майно у власність створюваних юридичних осіб, зберігаючи права корпоративного управління цим майном. Так, відповідно до ч. 1 ст. 153 ЦК України та статей 4 і 9 Закону України «Про акціонерні товариства» територіальна громада в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, може виступати засновником (учасником) акціонерного товариства [234]. У такому контексті територіальні громади можуть виступати носіями корпоративних прав, що включають право територіальних громад на участь в управлінні акціонерним товариством, отримання дивідендів та активів акціонерного товариства у разі його ліквідації відповідно до закону, а також інші права та правомочності,

передбаченні законом та статутними документами. При цьому управління акціонерними товариствами, у статутних капіталах яких є корпоративні права держави або територіальної громади, здійснюється з урахуванням особливостей, визначених законом.

З іншого боку, здійснення органами місцевого самоврядування правомочностей власника нерозривно пов'язано з укладенням відповідних цивільно-правових договорів, які є підставою виникнення різноманітних договірних зобов'язань, що опосередковують динаміку цивільного обороту майна комунальної власності. Зокрема, відповідно до ч. 3 та ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальні громади можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду. При цьому порядок передачі комунального майна в тимчасове користування також регулюється спеціальними законами [251; 258; 259; 260].

Окрім цього, відповідно ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України (далі – БК України), а також виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, встановлених БК України.

Відповідно до законів України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (ст. 3) та «Про місцеве самоврядування в Україні» (підпункт 1 пункту «а» ст. 35) територіальні громади можуть укладати у встановленому законодавством

порядку договори з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг [249].

Водночас слід зазначити, що територіальні громади можуть укласти договори не тільки з юридичними чи фізичними особами, а й між собою. Правові передумови укладення таких договорів передбачені у ч. 2 ст. 142 Конституції України та ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби. Крім того, організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад визначені у спеціальному Законі України «Про співробітництво територіальних громад» [274]. Однак цей Закон суттєво не впливає на регулювання співробітництва територіальних громад на договірних засадах, оскільки чинне законодавство України вже містить достатні правові передумови для розвитку такого співробітництва, що зумовлює постановку питання про доцільність прийняття окремого спеціального закону з відповідного питання.

За змістом цивільного законодавства територіальні громади можуть виступати учасниками не тільки договірних зобов'язань, а й недоговірних (позадоговірних) зобов'язань, які «виникають на підставах, передбачених законом, поза договором» [106, с. 528], тобто на підставі односторонніх юридичних дій (вчинків) як правомірного, так і неправомірного характеру.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 1162 ЦК України територіальні громади можуть бути боржниками у зобов'язаннях із відшкодування шкоди, завданої майну особи, яка без відповідних повноважень рятувала від реальної загрози майно територіальної громади, яке має істотну цінність. До числа недоговірних цивільних зобов'язань, підставою виникнення яких є неправомірні дії й учасниками яких можуть бути територіальні громади, слід

віднести зобов'язання, що виникають з приводу відшкодування майнової або моральної шкоди, завданої неправомірними рішеннями, діями бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб особистим немайновим або майновим правам фізичної або юридичної особи (ст. ст. 1166, 1167, 1173–1175) та набуття, збереження майна без достатньої правової підстави (ст. ст. 1212–1 215).

Територіальні громади можуть бути учасниками спадкових правовідносин. За змістом ч. 2 ст. 1222 ЦК України вони можуть бути спадкоємцями за заповітом. При цьому у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини переходить спадщина, визнана судом відумерлою (ч. 3 ст. 1277 ЦК України). Згідно з ч. 4 ст. 1277 ЦК України територіальна громада, яка стала власником відмерлого майна, зобов'язана задовольнити вимоги кредиторів спадкодавця, що заявлені відповідно до ст. 1231 цього Кодексу.

Торкаючись питання форм реалізації цивільної правосуб'єктності територіальних громад, слід зазначити, що у сучасній науці цивільного права прийнято вважати, що територіальні громади можуть брати участь у цивільно-правових відносинах безпосередньо, тобто через органи місцевого самоврядування і опосередковано – через створені ними юридичні особи публічного і приватного права [328, с. 169; 332 с. 215]. При цьому у випадках і в порядку, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, від імені територіальних громад за спеціальними дорученнями можуть виступати фізичні та юридичні особи, а також органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 173 ЦК України). У літературі це аргументується тим, що відповідні територіальні громади як колективні публічно-правові утворення не можуть безпосередньо брати участь у цивільних правовідносинах [8, с. 23; 76, с. 380], що потребує відповідної науково-критичної оцінки.

Річ у тому, що за змістом відповідних положень Конституції України (ст. 38, ч. 3 ст. 140) та Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» (ст. 2, 7) основною формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення, є місцевий референдум. Його предметом може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування [255], що є аксіомою в науці конституційного права. У зв'язку з цим теза про те, що територіальні громади беруть участь у цивільних відносинах безпосередньо через органи місцевого самоврядування, а опосередковано – через створені ними юридичні особи публічного і приватного права, виглядає дискусійною, оскільки ототожнює прямі (безпосередні) форми волевиявлення територіальних громад з опосередкованими. Внаслідок цього складається враження, що територіальні громади можуть брати безпосередню участь у цивільних відносинах виключно через органи місцевого самоврядування, що, на нашу думку, не узгоджується з природою територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, яка потенційно може вирішити будь-яке питання, віднесене до її відання. Правові передумови безпосередньої участі територіальних громад у цивільних відносинах передбачені у ч. 3 ст. 143 Конституції України та ст. 327 ЦК України, згідно з якими територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування здійснюють управління майном, що є в комунальній власності, хоча відповідно до ст. 172 ЦК України вони реально беруть участь у цивільних відносинах «через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом». Сюди ж слід віднести й інші створені територіальними громадами юридичні особи – комунальні підприємства та установи, які наділені необхідним майном на обмеженому речовому праві або на праві власності, що становить майнову основу їх самостійної участі у цивільному обороті, а також їх представників, що діють від їх імені за спеціальними дорученнями.

Таким чином, територіальна громада може бути суб'єктом цивільних правовідносин: а) безпосередньо – шляхом проведення відповідного місцевого референдуму; б) через утворені нею органи місцевого

самоврядування; в) через представників за спеціальними дорученнями; г) через органи управління комунальними унітарними підприємствами, які вважаються представниками власника – відповідної територіальної громади (ч. 2 ст. 78 ГК України). При цьому комунальні підприємства, на відміну від територіальних громад та їх органів, які мають діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, передбачені законом, можуть вчиняти будь-які дії, які не заборонені законом, але які не суперечать цілям їх діяльності, визначеним в установчих документах.

Відповідно до ст. 176 ЦК України, яка закріпила принцип розмежування відповідальності за зобов'язаннями відповідних публічно-правових утворень та створених ними юридичних осіб, територіальні громади не відповідають за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб, крім випадків, встановлених законом (ч. 1), а юридичні особи, створені територіальними громадами, не відповідають за зобов'язаннями територіальних громад (ч. 2).

За чинним законодавством переважна більшість органів державної влади та органів місцевого самоврядування визнаються юридичними особами у формі установ. При цьому вважається, що вони як юридичні особи можуть брати участь у цивільних правовідносинах самостійно, а не тільки від імені відповідного публічно-правового утворення. Тому в науковій літературі звертається увага на необхідність чіткого розмежування ситуацій, коли учасником цивільно-правових відносин є відповідне публічно-правове утворення в особі свого органу влади і коли цей орган влади самостійно виступає у цивільному обороті від власного імені як юридична особа [39, с. 144, 145; 76, с. 380; 321, с. 106]. Іншими словами, йдеться про те, в чиїх інтересах і від чийого імені діє орган публічно-правового утворення при вступі в цивільні правовідносини у якості юридичної особи: від власного імені чи від імені відповідного публічно-правового утворення?

Так, у науковій літературі відзначається, що якщо дії органу публічної влади з розпорядження бюджетними коштами чи іншим майном, що

знаходиться у власності публічно-правового утворення, засновані на повноваженнях, які входять у його компетенцію, то такі дії слід розглядати як дії публічно-правового утворення в цілому (яке несе майнову відповідальність за їх результати). При негативній відповіді на це питання слід вважати, що відповідний орган публічної влади бере участь у цивільних правовідносинах від власного імені, як самостійна юридична особа – установа, що розпоряджається наявним у неї на обмеженому речовому праві майном, у тому числі виділеними його за кошторисом грошовими коштами [76, с. 381]. На нашу ж думку, переконливішою є позиція тих вчених, які вважають, що в органів держави не може бути ніяких «власних потреб», відмінних від потреб держави, так само як не може бути власних потреб органів юридичної особи [321, с. 107, 108], що «державний орган завжди діє від імені держави, як складова частина державного механізму і в інтересах загальної державної справи...» [8, с. 37]. Зазначене стосується й органів місцевого самоврядування, які беруть (або, принаймні, повинні брати) участь у цивільно-правових відносинах не від свого імені, а від імені територіальних громад, і в яких не може бути «власних» потреб, відмінних від потреб територіальних громад, оскільки визнання наявності таких потреб суперечить ідеології місцевого самоврядування, веде до розриву між суб'єктом і об'єктом управління в системі місцевого самоврядування.

### **Висновки до першого розділу**

Дослідження особливостей та місця територіальних громад у системі суб'єктів цивільного права, природи їх цивільної правосуб'єктності дає підстави сформулювати такі висновки.

Для характеристики територіальних громад як суб'єктів цивільного права визначальне значення має з'ясування поняття «суб'єкти цивільного права», яке є складовою частиною загальнотеоретичного поняття «суб'єкти права». Виходячи зі здобутків загальної теорії права та науки цивільного

права, під суб'єктом цивільного права на найвищому рівні теоретичного узагальнення слід розуміти індивіда (фізичну особу) або організацію, які є носіями цивільних прав та обов'язків й які можуть бути потенційними учасниками (суб'єктами) цивільних правовідносин. Залежно від того кому належать цивільні права та обов'язки – індивіду (фізичній особі) чи колективному утворенню (організації) – суб'єкти цивільного права можуть поділятися дві групи: на індивідуальних та колективних суб'єктів права. До першої групи належать фізичні особи (громадяни України, іноземці та особи без громадянства), а до другої групи – юридичні особи, держава, АРК, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права.

За загальним правилом суб'єктами цивільного права можуть виступати лише колективні утворення (організації), які мають статус юридичної особи, тоді як у публічних галузях права суб'єктами права можуть виступати колективні утворення (організації), які не мають статусу юридичної особи, в результаті чого поняття «суб'єкт права» є ширшим за поняття «суб'єкт цивільного права», оскільки не всякий колективний суб'єкт права (організація) може бути учасником цивільних правовідносин.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 ЦК України колективними учасниками цивільних відносин, які формально не визнаються юридичними особами, можуть бути лише держава Україна, АРК, територіальні громади та інші суб'єкти публічного права. При цьому визнання їх учасниками цивільних правовідносин тягне за собою визнання їх суб'єктами цивільного права, що свідчить про теоретичну та практичну вразливість ідей про поділ учасників цивільних відносин на учасників цивільних відносин, які є суб'єктами цивільного права (фізичні та юридичні особи), та учасників цивільних відносин, які не є суб'єктами цивільного права (держава, АРК, територіальні громади). Адже зазначені ідеї не узгоджуються з визначальними ознаками правовідносин, сторонами (учасниками) в яких можуть бути тільки ті особи, які є носіями відповідних юридичних прав і обов'язків, тобто суб'єктами права. У зв'язку з цим поняття «суб'єкт права» є ширшим за поняття «суб'єкт

(учасник) правових відносин», оскільки будь-яка особа, яка є учасником (суб'єктом) правовідносин, є суб'єктом права, проте не всякий суб'єкт права може бути реальним учасником тих чи інших правовідносин.

Той факт, що держава, АРК та територіальні громади формально не визнаються юридичними особами не порушує їх природи як суб'єктів цивільного права, які можуть брати участь у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Зазначеним публічно-правовим утворенням притаманні лише певні особливості, за якими вони відрізняються від інших суб'єктів цивільного права, в результаті чого вони традиційно кваліфікуються в спеціальній літературі як особливий вид суб'єктів цивільного права. Ці особливості зумовлені тим, що держава, АРК та територіальні громади є носіями публічно-владних повноважень, якими вони наділяються з метою реалізації завдань і функцій держави та місцевого самоврядування, що певною мірою впливає на специфіку їх участі у цивільних правовідносинах, які повинні ґрунтуватися на засадах юридичної рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників, що виключає можливість використання ними своїх публічно-владних повноважень щодо інших учасників цивільних правовідносин.

Характерними рисами зазначених вище публічно-правових утворень як особливих суб'єктів цивільного права є те, що вони беруть участь у цивільних відносинах на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, та з метою реалізації публічних завдань і функцій, в яких відображаються сутність та соціальне призначення держави та місцевого самоврядування, а це означає, що вони можуть набувати та здійснювати лише ті цивільні права й обов'язки, які відповідають цілям та завданням їх діяльності. При цьому їх участь у цивільних відносинах зумовлена об'єктивними чинниками, до яких слід віднести насамперед те, що вони визнаються суб'єктами права власності, що зобов'язує їх брати участь у речових, зобов'язальних та інших цивільних правовідносинах з метою реалізації своїх завдань і функцій. У зв'язку з цим

навряд чи можна погодитися з твердженнями про те, що їх участь у цивільних правовідносинах має аномальний, допоміжний чи факультативний характер по відношенню до основної діяльності.

Виходячи зі змісту відповідних положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні, слід зазначити, що суб'єктами цивільного права можуть бути лише ті територіальні громади, які є первинними суб'єктами місцевого самоврядування. Головною особливістю територіальних громад як суб'єктів цивільного права є те, що вони є територіальними колективними утвореннями, які визнаються первинними суб'єктами місцевого самоврядування, яке є формою демократичної децентралізації державної влади, у зв'язку з чим їх правова природа як суб'єктів цивільного права практично нічим не відрізняється від правової природи держави. Цим вони відрізняються від громадських об'єднань, які є добровільними колективними утвореннями й які беруть участь у цивільних відносинах як юридичні особи приватного права.

Територіальні громади є носіями прав та обов'язків, що визначаються нормами не тільки публічного права, а й нормами цивільного (приватного) права, що дає підстави відносити їх до суб'єктів не тільки публічного права, а й до суб'єктів цивільного права. При цьому їм притаманні всі ознаки юридичної особи, які дають їм можливість брати участь у цивільних правовідносинах на рівних правах з іншими учасниками цих правовідносин. Водночас територіальним громадам як публічно-правовим утворенням притаманні певні особливості, які не «вписуються» в конструкцію юридичної особи, яка створена для потреб цивільного обороту, у зв'язку з чим вони в єдиному контексті з державою та АРК виокремленні в особливу групу учасників цивільних відносин. Проте наявність відповідних особливостей не порушує їх природи як суб'єктів цивільного права.

Аналіз чинного законодавства України, що визначає правові засади участі територіальних громад у цивільних відносинах свідчить, що їх цивільна правоздатність є спеціальною. У правовому відношенні це означає,

що вони можуть бути носіями лише тих цивільних прав та обов'язків, що пов'язані з вирішенням питань, віднесених Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. При цьому ЦК України визначає лише загальні засади участі територіальні громад у цивільних правовідносинах. Що ж стосується конкретних повноважень органів місцевого самоврядування щодо участі в цивільних правовідносинах, то вони визначаються (крім ЦК України) здебільшого в спеціальних законодавчих актах, які в єдиному контексті з актами цивільного законодавства є джерелами цивільного права, оскільки цивільно-правові норми можуть міститися не тільки в актах цивільного законодавства, а й в актах публічного права.

Відмінною ознакою цивільної правосуб'єктності територіальних громад є те, що вони вступають у цивільні відносини з метою реалізації покладених на них функцій і завдань місцевого самоврядування, тобто з метою досягнення публічних (суспільних) цілей, тоді як юридичні особи приватного права вступають у такі відносини з метою досягнення власних приватних цілей. Саме ці обставини впливають на визначення обсягу та змісту їх цивільної правоздатності, специфіка якої відображається в тому, що вони можуть носіями цивільних прав та обов'язків, які відповідають цілям їх діяльності як публічно-правових утворень. У зв'язку цим спроби обґрунтувати різницю між спеціальною і цільовою (чи функціональною) правоздатністю стосовно територіальної громади (як і держави в цілому), виглядають, на нашу думку, не зовсім продуктивними, оскільки у дійсності ці два поняття є синонімічними.

## **РОЗДІЛ 2. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

### **2.1. Право комунальної власності як різновид права власності**

Серед цивільних правовідносин, учасниками яких відповідно до цивільного законодавства України можуть бути територіальні громади, провідна роль належать відносинам власності, що складаються з приводу володіння, використання та розпорядження належним їм на праві власності майном. Про віднесення територіальних громад до учасників відповідних правовідносин засвідчує насамперед зміст тих положень Конституції (ст. ст. 142, 143) та ЦК України (ст. ст. 2, 318, 327), згідно з якими вони визнаються суб'єктами права комунальної власності, яка становить матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим виникає потреба у визначенні особливостей та місця права комунальної власності у системі права власності у цілому. Актуальність цієї проблематики визначається насамперед тим, що комунальна власність відіграє важливу роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування, ефективність якого, як відомо, значною мірою залежить не стільки від обсягу повноважень територіальних громад та створених ними органів, скільки від наявності в їх розпорядженні матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них законом завдань та функцій [133, с. 339].

Крім того, важливість теоретичного осмислення проблематики права комунальної власності зумовлена потребами реформи місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади, що має супроводжуватися зміцненням його матеріальної і фінансової основи та подальшим вдосконаленням цивільно-правових засад реалізації територіальними громадами правомочностей власника комунального майна. Адже, незважаючи на те, що на даний час дослідженню проблем комунальної

власності присвячено чимало наукових праць [10; 33; 34; 159; 186; 187; 228; 229; 230], проте чимало питань участі територіальних громад у відносинах власності й досі залишаються дискусійними або недостатньо дослідженими, що зумовлює необхідність відповідних наукових пошуків.

У ретроспективному плані слід зазначити, що в Україні інститут права комунальної власності виник на початку 90-років минулого століття в результаті «роздержавлення» відповідних місцевих рад та перетворення їх в органи місцевого самоврядування [144], що одночасно супроводжувалось «роздержавленням» загальнонародної (державної) власності, управління якою від імені народу формально здійснювалось через єдину систему органів державної влади та органів державного управління, до якої входили колишні місцеві ради народних депутатів та їх виконавчі комітети. Саме тому процеси становлення та розвитку інституту права комунальної власності нерозривно пов'язувались із процесами становлення та розвитку місцевого самоврядування.

Першим кроком на шляху запровадження інституту права комунальної власності стало прийняття 7 грудня 1990 р. Закону Української РСР «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [254]. В ньому було вперше передбачено, що основу місцевого господарства становить комунальна власність, розпорядження і управління якою від імені здійснюють населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні місцеві Ради народних депутатів та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування (ст. 7). Пізніше відповідного змісту положення були відтворені також у Законі УРСР «Про власність» від 7 лютого 1991 р. [237], де комунальна власність визначалась як різновид державної власності, суб'єктами якої визнавались адміністративно-територіальні одиниці (області, райони, міста, селища та села) в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад народних депутатів (ст. ст. 31, 32). Це було зумовлено тим, що за змістом Закону від 7 грудня

1990 р. місцеве самоврядування визнавалось на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу УРСР (ст. 1).

Черговий етап становлення та розвитку інституту комунальної власності пов'язаний з прийняттям 26 березня 1992 р. нової редакції Закону УРСР від 7 грудня 1990 р, який був викладений як Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Характерною особливістю цього періоду розвитку інституту комунальної власності було те, що в цьому Законі були реалізовані ідеї про те, що місцеве самоврядування можливе лише на рівні сіл, селищ та міст [45, с. 49; 278, с. 304], у результаті чого був започаткований курс на перетворення комунальної власності таких адміністративно-територіальних одиниць як області та райони у спільну власність територіальних громад. Адже після прийняття цього Закону функції управління майном, що формально належало до комунальної власності областей, міст Києва та Севастополя, районів, районів у містах Києві та Севастополі, здійснювали відповідні місцеві державні адміністрації, повноваження яких визначались не законом, а положеннями про них, затвердженими указами Президента України.

Важливою віхою в становленні інституту комунальної власності стало підписання 8 червня 1995 р. Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України, де було передбачено, що на період до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування має здійснюватися на засадах, визначених Законом «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який Верховна Рада України схвалила 18 травня 1995 р. [135].

У цьому Законі комунальна власність була вперше відокремлена від загальнодержавної власності (ст. 5) і розглядалась як фінансово-економічна основа місцевого самоврядування, первинними суб'єктами якого вперше визнавалися не органи місцевого самоврядування, а територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах (ст. 47). Це в той час, коли за змістом відповідних положень вище згаданого Закону (ст. 7)

та Закону «Про власність» (ст. 32) суб'єктами комунальної власності, як і раніше, формально визнавались відповідні адміністративно-територіальні одиниці в особі районних та обласних рад.

Відповідного змісту ідеї були матеріалізовані у новій Конституції України, з прийняттям якої розпочався новий етап становлення та розвитку інституту комунальної власності, суб'єктами якої були визнані територіальні громади сіл, селищ, міст та районів у містах (ч. 1 ст. 142). У результаті цього комунальна власність, на думку О.В. Дзери, «стала відокремленою від державної власності як юридично, так і економічно, а відтак набула ознак самостійної форми власності», що «відповідно внесло істотні зміни щодо суб'єктів, об'єктів та змісту перелічених форм власності» [338, с. 432]. При цьому Конституція України не визнала територіальні колективи (громади) районів та областей суб'єктами комунальної власності, хоча на цьому рівні зберігався інститут районних та обласних рад, які проголошувалися органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад (ч. 4 ст. 140). У зв'язку з цим об'єкти комунальної власності, які формально знаходяться у власності територіальних громад, поділяються на дві групи: об'єкти, які перебувають у безпосередньому управлінні територіальних громад, і об'єкти їхньої спільної власності, які перебувають в управлінні районних і обласних рад. Відповідно до п. 10 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування України» до першої групи було віднесене майно, яке до прийняття Конституції України у встановленому законодавством порядку було передане державою до комунальної власності таких адміністративно-територіальних одиниць як сільрада, селище, місто та набуте ними на інших законних підставах, а до другої – майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, що породжує чимало теоретичних і практичних проблем.

Серед них найголовнішою є та проблема, що районні та обласні ради позбавлені права створювати власні виконавчі органи, у зв'язку з чим вони

змушені повноваження щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад делегувати районним та обласним державним адміністраціям, які є місцевими органами виконавчої влади, що представляють інтереси держави на місцях. При цьому таке делегування фактично є обов'язком, а не правом відповідних рад, що випливає зі змісту п. 27 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування України». В результаті цього ознакам комунальної власності відповідає лише та частина комунального майна, яка знаходиться в безпосередньому управлінні територіальних громад сіл, селищ та міст. Що ж стосується об'єктів їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, то вони по суті є об'єктами такої собі спільної «квазі» комунальної власності, оскільки управління цими об'єктами реально здійснюється відповідними місцевими державними адміністраціями, а не органами місцевого самоврядування.

Таким чином, відповідний ретроспективний аналіз відповідних нормативно-правових актів, які набули історичного характеру, свідчить, що процес становлення та розвитку комунальної власності мав свої етапи, які нерозривно пов'язані із основними етапами розвитку місцевого самоврядування у цілому. При цьому визнання місцевого самоврядування правом лише територіальних громад сіл, селищ та міст призвело до ліквідації інституту комунальної власності на рівні районів та областей, яка формально перетворена у спільну власність територіальних громад. Принагідно зазначимо, що такі підходи щодо регулювання відносин власності закладені і в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [238], в якому також передбачається існування об'єктів спільної власності територіальних громад, які перебуватимуть в управлінні районної чи обласної ради та утримуватимуться за рахунок коштів відповідно районного чи обласного бюджету, що не можна визнати продуктивним, оскільки з точки зору теорії управління кожен рівень місцевого самоврядування повинен бути наділений відповідними

матеріальними та фінансовими ресурсами, необхідними для реалізації покладених на нього завдань і функцій. Тому відновлення місцевого самоврядування на рівні районів і областей має, на нашу думку, супроводжуватися визнанням територіальних колективів районів і областей суб'єктами права комунальної власності, оскільки конструкція «права спільної власності територіальних громад» виглядає вразливою у цивільно-правовому відношенні.

Право комунальної власності, так само як і право власності у цілому, може розглядатися в об'єктивному і суб'єктивному розумінні. При цьому наявність у юридичній літературі різних підходів до визначення загального поняття права власності зумовлює певні розбіжності і щодо визначення права комунальної власності [34, с. 6, 185, с. 60; 298, с. 4]. Зокрема, Л.А. Музика визначає право комунальної власності в об'єктивному значенні як «сукупність правових норм, які встановлюють і охороняють належність матеріальних благ територіальним громадам села, селища, міста та визначають обсяг їх правомочностей щодо цих матеріальних благ» [185, с. 60]. Судячи зі змісту цитованого визначення, можна констатувати, що в його основу покладене загальне визначення права власності в об'єктивному розумінні, сформульоване О.В. Дзерою [336, с. 632]. Прикладом другого підходу, в основу якого покладена дефініція права власності М.Д. Єгорова [82, с. 411], є визначення права комунальної власності як сукупності правових норм, що регулюють суспільні відносини з приводу володіння, користування та розпорядження майном, яке належить територіальній громаді села, селища, міста, району в місті [186, с. 3; 298, с. 4]. На наш погляд, такий підхід до визначення права комунальної власності в об'єктивному розумінні виглядає продуктивнішим, оскільки призначення норм права полягає у регулюванні відповідних суспільних відносин, а тому норми права не можуть безпосередньо встановлювати належність конкретних матеріальних благ будь-яким особам, у тому числі

територіальним громадам. Норми права можуть лише окреслювати лише коло об'єктів, які не можуть перебувати у власності тих чи інших осіб.

У сукупності відповідні норми утворюють інститут права комунальної власності, який є складовим компонентом загального інституту права власності, основу якого складають саме норми цивільного права. Водночас, з огляду на те, що відносини комунальної власності регулюються нормами, які містяться не тільки в актах цивільного законодавства, а й в інших законодавчих актах, в юридичній літературі спостерігаються певні розбіжності щодо природи та місця норм права, що регулюють відносини комунальної власності, в системі права. При цьому такі розбіжності багато в чому зумовлені розбіжностями щодо місця інституту права власності як у системі цивільного права, так і в системі права в цілому. Так, якщо одні автори вважають інститут права власності інститутом цивільного права, оскільки його норми за своєю природою є цивільно-правовими [102, с. 35–43] і «мають переважно цивільно-правове походження» [336, с. 632], то інші – комплексним (багатогалузевим) інститутом, в якому, проте, переважне місце займають цивільно-правові норми, які у сукупності охоплюються поняттям власності як цивільно-правового інституту [77, с. 27], або комплексним правовим утворенням, що включає норми різної галузевої приналежності [82, с. 478]. При цьому деякі автори, акцентуючи увагу на провідній ролі норм конституційного права у регулюванні відносин власності, іноді кваліфікують інститут власності як інститут конституційного права [40, с. 30-31, 71-72, 74, 172-174; 347, с. 43; 359, с. 90].

Тож не дивно, що відповідні розбіжності спостерігаються і при визначенні природи та місця інституту права комунальної власності у системі права. Суть цих розбіжностей полягає в наступному: якщо одні автори розглядають інститут права комунальної власності як інститут цивільного права, незважаючи при цьому на те, що відповідні суспільні відносини регулюються не тільки нормами цивільного права [186, с. 3, 8], то другі вважають його міжгалузевим інститутом, оскільки у відповідних

правовідносинах присутні елементи, які є предметом правового регулювання господарського, цивільного, конституційного, фінансового права [10, с. 23]. Деякі автори розглядають інститут права комунальної власності як інститут конституційного права [34, с. 4, 6, 11] чи навіть як інститут муніципального права [9, с. 32].

Однією з причин таких наявності таких розбіжностей є ототожнення понять «галузь права» і «галузь законодавства», в результаті чого вважається, що норми права, які регулюють відносини власності й які містяться, наприклад, в Конституції України та інших законодавчих актах конституційного права утворюють інститут конституційного права. Однак такий підхід, на нашу думку, заперечується природою конституційних норм, які, визначаючи «...вихідні засади ... єдиного поняття – права власності» [147, с. 7], створюють лише першооснову для регулювання відносин власності на законодавчому рівні, що об'єктивно має супроводжуватися прийняттям відповідних законів, без яких реалізація переважної більшості конституційних норм, незважаючи на їх пряму дію, неможлива. Тому наявність у Конституції окремих відправних норм, які регулюють відносини власності, зовсім не означає утворення відповідного інституту конституційного права, головне призначення якого полягає у забезпеченні відносно цілісного і завершеного регулювання однорідних суспільних відносин. І таку роль виконують норми саме цивільного права, які, деталізуючи відповідні конституційні норми-принципи, забезпечують цілісне і завершене регулювання відносин власності на законодавчому рівні, що дає підстави кваліфікувати інститут права власності як інститут цивільного права, який, за влучним висловом Н.С. Кузнецової, наповнює «...його «регуляторним» змістом.» [147, с. 7].

Сказане стосується й інституту права комунальної власності, основу якого становлять норми цивільного права. Той факт, що норми, які регулюють відносини з приводу володіння, користування та розпорядження комунальним майном, містяться в законодавчих актах інших галузей права

не порушує його природи як цивільно-правового інституту, який є складовою частиною (субінститутом) загального цивільно-правового інституту права власності. Адже норми цивільного права, які встановлюють належність матеріальних благ, підстави набуття та припинення права комунальної власності, обсяг повноважень територіальних громад щодо володіння, користування та розпорядження належним їм майном, можуть міститися не тільки в актах цивільного законодавства, а й у законодавчих актах публічного права. І зумовлено це тим, що в ЦК України неможливо врегулювати всі аспекти реалізації права власності всіма суб'єктами права власності щодо всіх об'єктів права власності. Тому значна частина відносин власності регулюється в спеціальних законодавчих актах, до яких належать Господарський, Земельний, Водний, Лісовий кодекси України та інші законодавчі акти. У сфері місцевого самоврядування прикладом таких актів є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який, крім норм конституційного, адміністративного, фінансового та інших галузей права, містить також і норми цивільного права, в результаті чого так зване муніципальне право є комплексною галуззю права, що складається з норм права різної галузевої приналежності. А оскільки муніципальне право є комплексним правовим утворенням, то, очевидно, говорити про наявність у його системі інституту права комунальної власності, немає достатніх підстав.

Право комунальної власності, як зазначалося вище, може вживатися і в суб'єктивному розумінні, яке означає міру можливої поведінки територіальної громади як власника й яке об'єднує три правомочності – право володіння, користування та розпорядження. З урахуванням здобутків цивілістичної науки, а також відповідних положень Конституції, ЦК України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» право комунальної власності можна визначити як встановлену та гарантовану законом можливість територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіти, користуватися і розпоряджатися на власний розсуд і в своїх інтересах належним їй майном у межах

повноважень, встановлених законом. Цим визначення суб'єктивного права власності територіальної громади відрізняється від загального визначення суб'єктивного права власності, в якому увага акцентується на наданій і забезпеченій законом можливості власнику володіти, користуватися і розпоряджатися належним йому майном на власний розсуд, не порушуючи вимог закону [336, с. 635]. Тобто, на відміну від приватного власника, який має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону, територіальна громада може вчиняти щодо належного їй майна лише дії, які дозволені законом. При цьому обсяг та характер правомочностей територіальної громади як власника має певні особливості, в результаті чого комунальна власність набула ознак, за якими вона відрізняється, з одного боку, від державної власності, а з другого, – від приватної власності.

Торкаючись особливостей комунальної власності, слід зазначити, що в доктрині цивільного права для характеристики права власності традиційно використовувалося поняття форми власності, яке незмінно пов'язувалося з «категоріями ступеня усупільнення та особливостями усупільненого майна» [101, с. 51]. У радянські часи такі підходи були відображені в Конституції УРСР 1978 р., згідно з якою основу її економічної системи становила соціалістична власність у формі державної (загальнонародної) і колгоспно-кооперативної власності, а також власності профспілкових та інших громадських організацій (ст. 10). В умовах незалежної України такі підходи були закріплені в Законі «Про власність», де було передбачено, що «власність в Україні виступає в таких формах: приватна, колективна, державна», що «всі форми власності є рівноправними» (ч. 4 ст. 2).

З прийняттям ЦК України, в якому відсутні спеціальні положення, присвячені формам власності, у цивілістичній літературі намітилися тенденція, за якої поняття «форми власності» стало розглядатися виключно як економічна, а не правова категорія [300, с. 30; 303, с. 145, 154; 332, с. 276; 340, с. 411]. Цю тенденцію можна розцінювати як своєрідну негативну реакцію на ту роль, яку відігравала категорія «форми права власності» в

радянські часи. Адже ця категорія використовувалася для обґрунтування домінуючої ролі соціалістичної власності, яка виступала у формі державної (загальнонародної), колгоспно-кооперативної власності та власності громадських організацій (ст. 10 Конституції УРСР 1978 р.), що дістало відповідне відображення в ЦК УРСР 1963 р.

У вітчизняній науці цивільного права чи не найпоспідовніше ідеї відповідного змісту проводить Я.М. Шевченко, яка вважає, що Конституція України «не містить положень про поділ власності стосовно певних форм», бо «право власності, по суті, є єдиним для всіх суб'єктів власності», «незалежно від того, хто є суб'єктом права власності...», у зв'язку з чим, на її думку, «поділ на форми власності втрачає будь-який сенс» [352, с. 262]. Аналогічну позицію займає І.В. Спасибо-Фатеева, яка вважає термін «форми власності» «юридично незначущим» і таким, що «не тягне за собою розбіжностей у змісті права власності різних власників», а тому пропонує якнайшвидше позбавитися «від традиційного з радянських часів підходу до закріплення різних форм власності», оскільки Конституція України, якою закріплюється рівність всіх власників, «закладає шлях до розуміння єдиного інституту права власності безвідносно до правосуб'єктності його носіїв» [303, с. 145, 154]. Не вбачає достатніх підстав для виокремлення різних форм права власності й О.О. Первомайський, який констатує відсутність «сутнісної відмінності» між правом приватної власності та «правом власності територіальної громади чи держави Україна, що розглядається як публічна власність» [200, с. 111].

У Росії проти виокремлення форм власності як правової категорії безапеляційно виступає вчений-цивіліст Є.О. Суханов, який також вважає, що «юридично існує єдине право власності з єдиним, однаковим для всіх власників набором правомочностей (змістом), у якого можуть бути лише різні суб'єкти». Внаслідок цього, на його думку, немає потреби у виділенні «різновидностей права власності», які «розрізняються за суб'єктами і певною мірою за об'єктами, але ніяк не за характером і змістом правомочностей.

Тому проголошення у ч. 2 ст. 8 Конституції РФ приватної, публічної (державної і муніципальної) та «інших форм власності» має на увазі саме економічні, а не юридичні категорії» [77, с. 24], які «не можна ототожнювати з правом власності чи його різновидами» [77, с. 22]. Це аргументується тим, що виділення різних форм і видів права власності неминуче призведе до виникнення відмінностей у змісті прав власників, що порушує основоположний принцип рівності форм власності [77, с. 24].

Критично оцінює закріплення форм власності в ст. 212 ЦК РФ, якою визнаються приватна, державна, муніципальна та інші форми власності, Л.В. Щеннікова, на думку якої, з точки зору цивільного права немає форм власності, а є лише тільки різні суб'єкти цього права [354, с. 24]. З наявністю різних суб'єктів права власності, а не з різницею у його змісті, пов'язує розмежування форм власності в Конституції РФ та ЦК РФ К.І. Скловський [292, с. 218]. В.А. Дозорцев також вказує на існування «...форм власності, а не права власності» в їх зв'язку із суб'єктами права власності, переліченими в ст. 212 ЦК РФ [98, с. 213].

Дещо по-іншому підходить до вирішення цієї проблеми Ю.К. Толстой, який, на противагу зазначеним вище підходам, вважає, що «єдине право власності» може виступати в різних правових формах, у зв'язку з чим мова може йти не тільки про форми власності, а й про форми права власності. І залежно від того, до якої форми чи до якого виду відноситься право власності, що належить тій чи іншій особі, визначається правовий режим майна, що складає об'єкт цього права, і спектр тих можливостей, які відносно вказаного майна має його власник [82, с. 412–413].

В Україні виокремлення відповідних форм права власності підтримує М.В. Домашенко, який вважає причиною неприйнятності категорії «форма власності» відповідною групою сучасних цивілістів-дослідників світоглядну заангажованість підходів до «просування тієї чи іншої правової концепції і, насамперед, у спробі позбутись марксистських елементів форм власності...» [99, с. 35–37].

Завершуючи огляд існуючих підходів щодо категорії «форми власності», слід відзначити: той факт, що Конституція України та ЦК України формально не передбачають поділу власності на форми власності ще не означає, що такого поділу реально не існує і що він не може бути проведений на теоретичному рівні. Адже, наприклад, чинне законодавство теж не містить положень про поділ норм права на певні види, проте це не перешкоджає їх класифікації за відповідними ознаками (критеріями) на доктринальному рівні.

Сказане повною мірою стосується й права власності, яке з метою його глибшого пізнання та вироблення науково обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на подальше вдосконалення правового регулювання відносин власності, може поділятися за відповідними критеріями на певні форми. Адже з філософської точки зору будь-яке явище має свою форму і зміст. Не є винятком у цьому сенс право власності, яке також має свою форму і зміст, про що свідчить багатозначність терміну «форма». Зокрема, він може вживатися як «зовнішній вигляд, контури, зовнішні межі предмета» і як «спосіб існування змісту, його організація і зовнішній вираз» [315, с. 849]. У такому контексті поняття «форма» може розглядатися як синонім слова «вид», яке, з одного боку, трактується як «вигляд, зовнішність», а, з другого, – як «різновид у ряді предметів, як підрозділ, що об'єднує явища, предмети за спільними ознаками і входить до загальнішого вищого розділу – роду» [315, с. 121].

Вихідною методологічною засадою такого поділу є той факт, що інститут права власності (як і право в цілому) є системним утворенням, що складається з відповідних субінститутів права власності, які об'єднують норми, що регулюють відносини, які складаються в процесі здійснення права приватної власності, права державної власності, права комунальної власності. Кожен з цих видів права власності об'єктивно має свою специфіку, що, до речі, визнають прибічники «відмови від закріплення різних форм власності», але які вважають, що така специфіка «не має приводити до

встановлення різноманітних класифікацій права власності на форми, типи та види, бо, мовляв, їх наявність свідчила б про існування різних правових режимів права власності» [340, с. 414; 303, с. 153]. Тим часом такі аргументи виглядають не зовсім переконливими, оскільки вони не повною мірою узгоджуються з реальним станом правового регулювання відносин власності, який свідчить про наукову і практичну цінність поділу права власності за відповідними критеріями на певні види (форми) права власності. На існування потреби у такому поділі наголошує О. В. Дзера, оскільки це «може мати певне практичне значення» [336, с. 652].

Правові передумови поділу права власності на відповідні види (форми) закладені у відповідних положеннях Конституції України, яка залежно від форм привласнення передбачає три економічні форми власності: приватну, державну та комунальну (ч. 1 ст. 13, ч. 2 ст. 14, ч. 1 та ч. 2 ст. 41, ч. 1 ст. 142). При цьому той факт, що зазначені вище форми власності безпосередньо закріплені в Конституції України свідчить те, що вони набули статусу не тільки економічної, а й юридичної категорії. При цьому їх не можна протиставляти, оскільки право власності є продуктом опосередкування економічних відносин власності в нормах права, які утворюють інститут права власності. Інакше кажучи, якщо є відповідні економічні форми власності, то, очевидно, повинні бути їх юридичні форми.

На цю обставину свого часу звертав увагу і С.М. Братусь, який вважав, що власність не можна визначати «в двох аспектах – в економічному і юридичному», що – «це єдина економіко-правова категорія» [41, с. 19]. У сучасній літературі таку позицію підтримує К.І. Скловський, який, розцінюючи спроби економістів виявити власність саму по собі як такі, що приводять лише до того, що юридичні явища видаються за економічні, вважає, що «форма власності» як правова категорія все ж таки існує». Це пояснюється тим, що вона закріплена в Конституції, а тому її конституційне буття не повинно ставитися під сумнів [292, с. 218]. У зв'язку з цим він

вважає, що «власність і право власності можна тепер вживати як синоніми» [292, с. 13].

Про можливість використання поняття «форми власності» як правової категорії свідчить також зміст статей 49, 53, 86, 116 Конституції України, де вживається відповідний термін. На законодавчому рівні термін «форми власності» використовується в Господарському, Земельному, Лісовому, Податковому кодексах України та багатьох інших законодавчих актах, що, з одного боку, спростовує тезу про його «зникнення» із законодавчих актів [303, с. 145], а з другого – свідчить про передчасність відмови від категорії форми власності.

Якби право власності було таким монолітним, єдиним і нероздільним для всіх власників з однаковим правовим режимом їх майна, як це стверджують прибічники відмови від поняття «форми власності», то у ЦК України достатньо було б обмежитись визначенням лише кола суб'єктів права власності та загальних засад його здійснення всіма суб'єктами, визначеними у ст. 318 ЦК. Втім така конструкція виглядає привабливою, але нереальною з огляду хоча б на те, що за змістом відповідних положень Конституції України (ст. 14, ч. 2 ст. 41, п. 7 ч. 1 ст. 92) та ЦК України (ст. 319) право власності набувається і реалізується відповідними суб'єктами відповідно до закону. Це означає, що на законодавчому рівні для різних категорій суб'єктів, права власності можуть встановлюватися певні особливості правового режиму їх майна, що стосуються як самого права власності, так і порядку його здійснення, підстав і способів набуття та припинення права власності. Іншими словами, незважаючи на те, що за змістом Конституції та ЦК України всі суб'єкти права власності формально є рівними перед законом, обсяг, призначення їх суб'єктивних прав власності «можуть відрізнятися у тому чи іншому конкретному випадку» [345, с. 322]. До речі, на неможливості забезпечення рівності всіх форм власності в юридичному сенсі одностайно наголошують і прибічники концепції «єдиного» права власності. Так, наприклад, Є.О. Суханов, вважає, що

«забезпечити рівність усіх форм власності в юридичному сенсі просто неможливо» [77, с. 23].

Тому, на думку В.П. Мозоліна, мати одну форму власності на практиці недосяжно, оскільки «в кожному цивілізованому суспільстві, як мінімум, передбачається існування двох видів майна і відповідно двох форм власності». Один вид майна повинен слугувати загальним інтересам всього суспільства, а другий – інтересам приватних власників. У зв'язку з цим кожній формі власності повинен бути притаманний свій правовий режим, що стосуватиметься як самого права власності, так і способів його здійснення [86, с. 359-360]. До речі, існування двох форм власності – приватної і публічної – визнають і адепти єдиного права власності [77, с. 25-26].

Тож оскільки чинне законодавство передбачає можливість встановлення певних особливостей, що стосуються суб'єктів, об'єктів, підстав набуття та припинення права власності різними категоріями власників, то в такому контексті очевидним є те, що повинні існувати і відповідні форми права власності, які є способом вираження їх змісту [108, с. 5]. Такі підходи дістали відображення в ЦК України, який у розвиток відповідних положень Конституції передбачає існування таких видів (форм) права власності: право власності Українського народу (ст. 324), право приватної власності (ст. 325), право державної власності (ст. 326), право комунальної власності (ст. 327), що потребує відповідного наукового осмислення з точки зору співвідношення між вказаними видами (формами) права власності на землю та інші природні ресурси.

Річ у тому, що Конституція України, проголосивши у ч. 1 ст. 13 Український народ суб'єктом права власності на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші ресурси, водночас у ч. 2 ст. 14 визнає суб'єктами права власності на землю громадян, юридичних осіб, державу, а в ч. 1 ст. 142 – територіальні громади сіл, селищ, міст та районів у містах. Внаслідок чого складається враження, що нібито у землі чи земельній ділянці може бути не один, а два власники: з одного боку, Український народ, а з другого –

держава, громадяни, юридичні особи та територіальні громади, що суперечить принципу римського приватного права, за яким не може існувати кількох прав власності на одну і ту саму річ [205, с. 322].

Намагаючись розв'язати цю суперечність, відомий вчений-цивіліст О.В. Дзера вважає, що «визнання народу України суб'єктом права виключної власності аж ніяк не означає існування самостійної форми власності, оскільки за своєю економічною природою вона фактично є також державною» [338, с. 336; 229, с. 100], а тому «народ України і Українська держава не можуть протиставлятися, оскільки держава є фактично організаційно-правовою формою здійснення прав кожного суверенного народу» [229, с. 100]. При цьому цей вчений вважає, що у даному випадку такими об'єктами права власності Українського народу є «не певна земельна ділянка..., а в цілому земля як частина земної кулі, як територія з усіма розташованими на ній природними багатствами, оскільки земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [343, с. 441]. Як державну власність кваліфікує власність Українського народу Я. М. Шевченко [352, с. 263].

Дещо по-іншому підходять до вирішення порушеного питання представники науки земельного права. Так, наприклад, В.І. Андрейцев, намагаючись розв'язати суперечність між ч. 1 ст. 13 і ч. 2 ст. 14 Конституції, вважає, що «земля як об'єкт власності Українського народу пов'язана з тим, що суверенітет України поширюється на всю її територію», а тому «Конституція України, закріплюючи верховенство народу на всій території, яку займає України і яка обмежена кордонами з іншими країнами відображає ставлення (право) українського народу до землі як території держави, як до об'єкта природи, а не до конкретних земельних ділянок» [117, с. 262].

Своєрідну позицію з цього питання займає В.В. Носік, який вважає, що Конституція закріпила «нову юридичну модель регулювання земельних відносин, основу якої складає дворівнева конструкція права власності на землю, що включає в себе право власності Українського народу на землю як

право вищого рівня і суб'єктивне право власності на землю громадян, юридичних осіб, держави і територіальних громад як похідне і залежне від права власності народу на землю (нижчий рівень)» [192, с. 119, 142]. Із розуміння подвійної конструкції права власності на землю в Україні виходить у своєму дослідженні О.Г. Бондар [33, с. 11].

Наявність таких розбіжностей багато в чому зумовлена компромісним характером ч. 1 ст. 13 Конституції України, яка є відлунням радянської епохи, коли земля, її надра, води, ліси проголошувалися виключною власністю держави, яка визначалася в ст. 11 Конституції УРСР як «спільне надбання всього радянського народу». Ця норма, на думку З.В. Ромовської, «була використана як засіб протидії тим, хто прагнув якнайшвидше розпродати українські чорноземи...» [286, с. 319], хоча, як відомо, Конституція не передбачила реальних механізмів протидії такій розпродажі. Що ж стосується ч. 2 ст. 14 Конституції, то вона відобразила лише існуючі реалії державно-правового життя, коли в Україні власність на землю вже фактично існувала у формі як державної, так і приватної власності, що дістало легальне закріплення в Законі України «Про форми власності на землю» [275], а також у новій редакції Земельного кодексу України (1992 р.).

Таким чином, за своїм функціональним призначенням у механізмі правового регулювання положення статей 13 та 14 Конституції є відправними нормами-принципами, які лише зафіксували можливість існування різних форм власності на землю, чим створили першооснову для регулювання земельних відносин на законодавчому рівні. Тому, виходячи з принципу виключного (неподільного) характеру права власності: «одна річ – один власник (кілька суміщених між собою власників)» [134, с. 582; 205, с. 322], вважаємо дещо дискусійними твердження про те, що Конституція закріпила дворівневу «конструкцію права власності на землю», яка включає в себе право власності Українського народу на землю як право вищого рівня і право власності на землю громадян, юридичних осіб, держави і територіальних громад як право нижчого рівня [38, с. 11; 192, с. 119, 142].

Сказане повною мірою стосується й тези, за якою суб'єктом права власності на землю як територію держави визнається Український народ, а на конкретні земельні ділянки – громадяни, юридичні особи та держава. Адже поняття «земля як об'єкт власності» і поняття «територія держави» чи «державна територія» є категоріями, якими позначаються різні за своєю природою явища. Територія держави – це простір, на який поширюється суверенітет держави [358, с. 43-44]. Як атрибут держави, він відображає її верховенство на відповідній території та незалежність (самостійність) у міжнародних відносинах [357, с. 684-685]. У сучасних умовах це верховенство не пов'язується формами власності на землю, які можуть існувати в тій чи іншій державі. Йдеться про те, що власники земельних ділянок можуть змінюватися, проте це не порушує суверенітету, верховенства держави над її територією. З іншого боку, при зміні державної належності території у разі передачі її за міжнародним договором (цесією) змінюється суверен території, а не власник землі [358, с. 43].

У зв'язку з цим є підстави вважати, що за змістом статей 13 і 14 Конституції об'єктом права власності Українського народу і держави фактично є одна і та ж сама земля, яка не передана у приватну власність фізичних осіб та юридичних осіб або в комунальну власність територіальних громад. У цьому відношенні можна погодитися з О.В. Дзерою, який вважає власність Українського народу на землю державною [338, с. 336; 229, с. 100], оскільки «держава є фактично організаційно-правовою формою здійснення прав кожного суверенного народу» [229, с. 100]. Це зумовлено тим, що Український народ, як первинний носій права власності на землю, не може безпосередньо здійснювати повноваження її власника, оскільки з практичної точки зору це нереально. Саме тому в Конституції визначено, що від його імені права власності на землю та інші природні ресурси здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

З урахуванням сказаного є підстави вважати, що поняття «власність Українського народу» і «державна власність» є синонімічними, що не дає

підстав для виділення двох окремих форм власності на землю у вигляді власності Українського народу та державної власності. Тобто йдеться про те, що право власності Українського народу не може існувати поза правом державної власності.

Сказане повною мірою стосується і співвідношення між власністю Українського народу та комунальною власністю на землю, яка є децентралізованою формою власності Українського народу, управління якою від імені та інтересах територіальних громад здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування. Про таку природу комунальної власності на землю засвідчує і те, що її суб'єктами є територіальні громади, які у сукупності складають таку соціальну спільність як Український народ, у зв'язку з чим правовий режим земель комунальної власності у цілому є схожим з правовим режимом земель державної власності.

У цілому це дає підстави констатувати, що власність Українського народу на землю виступає у двох формах: у формі державної власності та у формі комунальної власності, що випливає зі змісту положення ч. 1 ст. 13 Конституції України, за яким «від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією». На законодавчому рівні це дістало відображення у Земельному кодексі України, змістом якого суб'єктами права власності на землі державної власності є держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, а на землі комунальної власності – територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування (ст. 80). Саме такий підхід дає можливість розв'язати існуючу суперечність між відповідними положеннями Конституції України, згідно з якими земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, з одного боку, є об'єктами права власності Українського народу (ч. 1 ст. 13), а з другого – об'єктами державної та комунальної власності (ч. 2 ч. 14, ч. 1 ст. 142).

Що ж стосується земель (земельних ділянок), які є у власності фізичних та юридичних осіб, то вони є об'єктами права приватної власності, коріння якої у природному праві людини на власність, а не в праві власності Українського народу на землю як праві вищого рівня, від якого походить суб'єктивне право власності на землю громадян та юридичних осіб як право власності нижчого рівня [192, с. 119].

Підбиваючи певні підсумки, слід відзначити, що комунальна власність є різновидом публічної власності, якій притаманні певні особливості, за якими вона відрізняється, з одного боку, від права державної власності, а з другого – від права приватної власності. Ці особливості відображаються в колі суб'єктів та об'єктів права комунальної власності, підставах набуття та припинення права комунальної власності, змісті права власності, про що йтиметься в наступних підрозділах.

## **2.2. Особливості правового режиму майна комунальної власності**

Визнання комунальної власності різновидом публічної власності, зумовлює об'єктивну потребу у дослідженні її особливостей, за якими вона відрізняється, з одного боку, від державної власності, а з другого, – від приватної власності. Адже, як наголошується у літературі, «...комунальна власність, хоча і виникла з власності державної», проте «має свою особливу юридичну природу і повинна розглядатися як самостійна, незалежна форма власності», у зв'язку з чим «право комунальної власності відрізняється від інших форм власності, в тому числі і державної не за змістом правомочностей, а за характером об'єктів та їх правового режиму» [88, с. 12].

На думку Є.О. Суханова, необхідність збереження таких особливостей обумовлена потребами «диференціації об'єктів права власності (їх цивільно-правового режиму) залежно від суб'єктного складу». При цьому він застерігає, що йдеться «саме про особливості правового режиму окремих

об'єктів, а не про відмінності в змісті прав чи межах їх здійснення для окремих власників» [77, с. 91–92].

Погоджуючись у цілому з такими оцінками, водночас відзначимо, що відмінності між різними видами власності особливостями правового режиму окремих об'єктів не вичерпуються, оскільки праву комунальної власності об'єктивно притаманні й інші особливості, які не зводяться виключно до особливостей правового режиму його об'єктів. При цьому вихідними методологічними орієнтирами для характеристики особливостей права комунальної власності виступають відповідні положення Конституції України, що визначають принципові засади здійснення місцевого самоврядування. Зокрема, із їх змісту випливає, що комунальна власність є матеріальною основою здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування, основне суспільно-політичне призначення якого полягає у здійсненні на засадах відносної самостійності завдань і функцій держави на місцях, які формально визначені в Конституції України як питання місцевого значення [133, с. 339; 139, с. 136; 350, с. 51]. Саме тому природа комунальної власності майже нічим не відрізняється від природи державної власності, що, звісно, не виключає наявності певних відмінностей між ними, які дають підстави розглядати їх окремі види публічної власності.

Насамперед слід зазначити, що одним із головних чинників, який зумовлює єдину правову природу державної і комунальної власності є те, що вони з економічної точки зору є суспільними (публічними) формами власності. Цим державна і комунальна власність відрізняються від приватної власності, яка є формою привласнення матеріальних благ приватними особами. Проте, якщо державна власність в економічному сенсі є загальносуспільною (народною) формою привласнення матеріальних благ (оскільки тільки держава може виступати формою організації всього суспільства), то комунальна власність є формою привласнення матеріальних благ територіальними громадами, які є складовими частинами такої спільності як народ.

До чинників, які зумовлюють єдину природу державної та комунальної власності, слід також віднести також і те, що вони служать матеріальною основою здійснення публічних завдань і функцій. Однак, якщо державна власність є матеріальною (майновою) основою здійснення завдань і функцій держави у межах всієї території держави, то комунальна власність – завдань і функцій місцевого самоврядування, які здійснюються в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць та які є своєрідним продовженням завдань і функцій держави. Тобто йдеться про те, що як державна, так і комунальна власність покликані забезпечувати задоволення суспільних (публічних) потреб. Проте, якщо державна власність призначена для забезпечення загальнодержавних потреб, то комунальна власність – для забезпечення колективних потреб територіальних громад, які є складовими частинами такої спільності як народ.

Одним із чинників, який обумовлює єдину природу державної та комунальної власності, є те, що держава та територіальні громади є носіями владних повноважень, що впливає на специфіку здійснення ними прав власника. Однак при здійсненні права власності вони не можуть їх використовувати стосовно інших учасників цивільних відносин. У зв'язку з чим навряд чи можна погодитися з тезою про наявність у цих відносинах владного елемента, який полягає в тому, що власник, здійснюючи своє право власності, більшою або меншою мірою використовує свої повноваження як суб'єкта публічного права [327, с . 63].

Про єдину природу державної власності та комунальної власності засвідчує те, що їм притаманні такі специфічні підстави набуття та припинення права державної та комунальної власності, до яких належать податки, збори та інші обов'язкові платежі, приватизація державного та комунального майна.

Тому правове становище територіальних громад як суб'єктів права власності будується по моделі правового становища держави як суб'єкта власності. Зокрема, це відображається в тому, що за змістом відповідних

положень Конституції України та ЦК України органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють права власника від імені та інтересах відповідних публічно-правових утворень у межах повноважень, визначених законом. Це означає, що вони можуть вчиняти щодо майна, яке знаходиться у власності відповідних публічно-правових утворень, лише ті дії, які прямо передбачені законом, тоді як приватні власники мають право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону (ч. 2 ст. 319 ЦК України).

Саме ці фактори визначають природу та особливості комунальної власності, правовий режим якої багато в чому є схожим із правовим режимом державної власності. Це означає, що органи місцевого самоврядування здійснюють від імені та інтересах територіальних громад права власника щодо майна комунальної власності практично на тих самих засадах, що й органи державної влади щодо майна державної власності. Різниця полягає лише в тому, що органи місцевого самоврядування здійснюють права власника від імені територіальних громад на принципах правової та організаційної автономії, межі якої визначаються Конституцією і законами України, у зв'язку з чим їх самостійність у цій сфері не абсолютною. Особливо це стосується права комунальної власності на землю, природні ресурси та доходи місцевих бюджетів, оскільки держава шляхом законодавчого регулювання визначає не тільки обсяг повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління майном комунальної власності, а й цілі та основні напрями використання цих об'єктів комунальної власності. У такому контексті комунальну власність можна кваліфікувати як децентралізовану форму державної власності, управління якою від імені територіальних громад здійснюють в межах компетенції, встановленої законом, органи місцевого самоврядування.

Водночас схожість правового режиму комунальної власності з правовим режимом державної власності зовсім не означає поглинання державою комунальної власності, яка, як зазначалося вище, «має свою

особливу юридичну природу і повинна розглядатися як самостійна, незалежна форма власності» [88, с. 12], що відрізняється від інших форм власності, в тому числі і державної.

Оскільки, як уже зазначалося, право комунальної власності є частиною більш широкого явища – права власності, то у такому контексті очевидним є те, що дослідження його особливостей має пов'язуватися також із загальними категоріями права власності, до яких належать суб'єкти, об'єкти, зміст права власності, підстави набуття (виникнення) та припинення права власності.

Тож у руслі такого підходу для відповідних цілей важливого зазначення набуває з'ясування особливостей суб'єктів права комунальної власності. Зокрема, якщо суб'єктами права комунальної власності є територіальні колективні утворення жителів, об'єднаних спільним проживанням у межах території села, селища, міста, району в місті, то єдиним суб'єктом права державної власності є держава, яка є формою організації всього Українського народу. При цьому, якщо від імені та в інтересах держави України право власності здійснюють відповідні органи державної влади (ч. 2 ст. 326 ЦК України), то управління майном, що є у комунальній власності, безпосередньо здійснює територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 327). За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» основними формами безпосередньої участі територіальних громад у здійсненні права комунальної власності можуть бути місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи та громадські слухання тощо.

При цьому поділ територіальних громад на територіальні громади села, селища, міста, району в місті і т.д. [14, с. 102-113; 15, с. 74-80] не дає підстав для виділення відповідних видів права комунальної власності, що іноді пропонується в літературі [303, с. 152]. Це пояснюється тим, що за змістом чинного законодавства України територіальні громади сіл, селищ та міст наділені однаковими повноваженнями щодо здійснення належного їм права

власності на комунальне майно.

Територіальні громади як суб'єкти права власності відрізняються від права суб'єктів права приватної власності, зокрема юридичних осіб за цілями. На відміну від суб'єктів права приватної власності, які здійснюють належні їм права власника з метою задоволення приватних інтересів, територіальні громади здійснюють правомочності власника з метою задоволення суспільних (публічних) інтересів. При цьому колективний характер територіальних громад як суб'єктів цивільного права зумовлює колективну природу комунальної власності, яка засвідчує «належність матеріальних благ (майна) колективу, організованій групі людей» [308, с. 82] хоча у сучасній доктрині цивільного права питання існування колективної власності є дискусійним.

Не зупиняючись на докладному аналізі точок зору з відповідної проблеми, оскільки вони вже докладно висвітлені в літературі [308, с. 82-89; 338, с. 333-334; 332, с. 277-278], відзначимо таке. На нашу думку, визнання наявності колективних суб'єктів права тягне за собою визнання колективних форм власності, до яких, зокрема, належить комунальна власність, яку, поряд з державною власністю, можна розглядати як вищу форму колективної власності [308, с. 82]. Той факт, що територіальна громада виступає у цивільних відносинах як єдине ціле не порушує колективної природи комунальної власності, яка відрізняється від спільної власності тим, що члени територіальної громади спільно володіють, користуються та розпоряджаються майном комунальної власності без визначення в ньому часток і не мають права на виділ частки із майна комунальної власності чи на його поділ. Колективний характер комунальної власності впливає зі змісту ч. 3 ст. 41 Конституції України, згідно з якою «громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону».

Таким чином, територіальні громади є одним із специфічних суб'єктів права власності, які відрізняються від інших суб'єктів права власності,

визначених у ст. 318 ЦК України, за природою інтересів, за характером завдань, функцій та повноважень, за формами здійснення права комунальної власності тощо.

Однією з визначальних особливостей права комунальної власності є склад об'єктів, які знаходяться або потенційно можуть знаходитися у власності територіальних громад. У науці цивільного права вважається, що за загальним правилом об'єктом права власності можуть бути будь-які речі, їх сукупність (майно) [336, с. 653; 343, с. 433], в результаті чого складається враження, що у власності територіальних громад також може бути будь-яке майно, адже ЦК України не містить обмежень щодо видів майна, яке не може перебувати у комунальній власності. Не містять таких обмежень і відповідні положення Конституції України (ч. 1 ст. 142) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 3 ст. 16, ч. 1 ст. 60), у яких визначений орієнтовний перелік об'єктів комунальної власності.

Разом з тим, це не означає, що у власності територіальних громад може перебувати будь-яке майно. Виходячи зі змісту визначень місцевого самоврядування, є підстави вважати, що у власності територіальних громад може бути лише те майно, яке становить матеріальну основу вирішення питань, віднесених до сфери відання місцевого самоврядування. Зокрема, такий підхід впливає зі змісту ч. 9 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради мають право: 1) вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад; 2) на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані

для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад.

Враховуючи те, що майно комунальній власності призначене для вирішення питань, які в Конституції України визначаються як питання місцевого значення, є підстави вважати, що коло об'єктів права комунальної власності об'єктивно є вузьчим, аніж коло об'єктів державної власності. Зокрема, територіальні громади не можуть бути власниками майна, яке є об'єктом виключної власності держави. Йдеться про майно, що забезпечує обороноздатність країни, державну безпеку та інші загальнодержавні інтереси. З іншого боку, виходячи зі змісту ч. 2 та 3 ст. 1178 ЦК України, є підстави вважати, що у випадках, встановлених законом, у власності територіальних громад можуть бути об'єкти які, не можуть у власності приватних осіб. Зокрема, йдеться про об'єкти, вилучені з цивільного обороту (майно, яке призначене для загального користування, або майно, яке через свої фізичні властивості не може бути у приватній власності фізичних та юридичних осіб), та об'єкти обмежені в обороті.

Втім у спеціальній літературі питання про оптимальну кількість та види об'єктів, які можуть бути в комунальній власності, є дискусійним. Якщо одні автори не вбачають потреби у визначенні на законодавчому рівні переліку об'єктів комунальної власності [200, с. 130], то інші пропонують визначити детальний перелік коло об'єктів, які можуть бути лише у комунальній власності [143, с. 38; 184, с. 38-40; 186, с. 9]. Для цього пропонується навіть прийняти Закон «Про право комунальної власності», в якому мають бути визначені критерії віднесення майна до категорії об'єктів права комунальної власності [88, с.12 ] та «особливості даної форми власності [186. с. 9 ]. При цьому деякі автори вважають, що «не всяке майно може належати на праві власності територіальним громадам», а тому «його перелік має бути обмежений цільовими рамками» [88, с. 12]. Інші ж пропонують для визначення переліку об'єктів комунальної власності використовувати функціональне призначення самого майна [120, с. 232-234]

чи функціональний принцип [295, с. 15]. Висловлені пропозиції й щодо класифікації об'єктів права комунальної власності за різними критеріями [295, с. 15].

Підсумовуючи сказане, вважаємо за можливе приєднатися до тих авторів, які не вбачають потреби у визначенні детального переліку об'єктів комунальної власності на законодавчому рівні, однак не тому, що це «суперечить конституційному положенню про рівність суб'єктів права власності» [200, с. 130], а тому, що такий підхід, з огляду на багатоманітність об'єктів, які охоплюються поняттям «майно», виглядає непродуктивним. Тому, на нашу думку, достатньо обмежитися нормами загального характеру, за змістом яких у власності територіальних громад може бути будь-яке майно, призначене для задоволення соціально-культурних, житлово-комунальних та інших потреб членів територіальної громади, що в принципі і дістало відповідне відображення в Конституції (ч. 1 ст. 142) та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 60), які не перешкоджають територіальній громаді мати на праві власності майно, необхідне для задоволення колективних потреб та запитів її членів. У зв'язку з цим можна погодитися з тезою О.О. Первомайського про те, що «територіальні громади можуть бути власниками будь-якого майна, за винятком того майна, яке відповідно до закону не може їм належати на праві власності» [200, с. 130–131]. Але при визначенні кола об'єктів права комунальної власності слід враховувати здатність територіальної громади нести тягар утримання комунального майна.

Відповідно до ч. 1 ст. 142 Конституції України у власності територіальних громад можуть бути «земля, природні ресурси». Проте на законодавчому рівні врегульовані лише питання власності територіальних громад на землю та ліси. Це дістало відповідне закріплення у ЗК України, який в єдиному контексті з державою та громадянами й юридичними особами визнав суб'єктами права власності на землю територіальні громади,

які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування (ст. 80).

В Лісовому кодексі України також передбачено, що ліси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу і можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності (ст. 7), хоча Конституція України, як відомо, не передбачає права приватної власності на природні ресурси. Що ж стосується водних та інших природних ресурсів, зокрема надр, то територіальні громади взагалі не визнаються суб'єктами права на ці ресурси. Так, відповідно до Водного кодексу України [52] води (водні об'єкти) є виключно власністю Українського народу, який здійснює право власності на води (водні об'єкти) через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради (ст. 6). Положення аналогічного змісту містить Кодекс України про надра [129], згідно з яким надра є виключною власністю Українського народу, який здійснює право власності на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради (ст. 4). Не згадуються територіальні громади у числі суб'єктів права на природні ресурси і в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [263], де, зокрема, визначено, що природні ресурси України є власністю Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією України, цим та іншими законами України (ст. 4).

На нашу думку, такі підходи не повною мірою узгоджуються з ч. 1 ст. 13 Конституції України, згідно з якою від імені Українського народу права власника на природні ресурси мають здійснювати органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією, а також з ч. 1 ст. 142 Конституції України, згідно з якою природні ресурси належать до об'єктів права власності територіальних громад сіл, селищ, міст та районів у містах.

Відповідно до Конституції України (ч. 1 ст. 142) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 60) до об'єктів права комунальної власності належать доходи місцевих бюджетів, правовий режим яких також має свою специфіку. Це відображається в тому, що за змістом відповідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» держава, з одного боку, гарантує самостійність місцевих бюджетів (ч. 6 ст. 16, ч. ч. 1, 4, 5 ст. 61), а з другого – здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком (ч. 1 ст. 62), визначає у БК України та законах про Державний бюджет склад доходів та видатків місцевих бюджетів (ст. ст. 63, 64), що об'єктивно впливає на зміст права власності територіальної громади на відповідне майно.

Специфіка права комунальної власності відображається у підставах набуття права комунальної власності. При цьому для його характеристики теоретичну і практичну цінність має поділ підстав набуття права власності на загальні (універсальні), які є підставами виникнення права власності в будь-яких суб'єктів, у тому числі й територіальних громад, та спеціальні, які є підставами виникнення права власності лише в територіальних громад.

Торкаючись характеристики загальних підстав виникнення права комунальної власності, слід відзначити, що деякі автори, виходячи з того, що «особами» є виключно суб'єкти приватного права, вважають, що у тих випадках, коли у відповідній нормі глави 24 ЦК України «йдеться про «особи», можна вести мову лише про виникнення права приватної власності у фізичних або юридичних осіб. Якщо ж такої вказівки немає, то підстава виникнення права власності є або універсальною, або такою, що стосується якогось з видів права публічної власності» [327, с. 63]. У руслі такого підходу вважається, що «універсальними підставами виникнення права власності слід визнати: 1) отримання продукції, плодів та доходів (ч. 2 ст. 189 ЦК України); 2) договір; 3) спадкування за заповітом (глава 85 ЦК України)» [327, с. 64;

328, с. 294], хоча цим перелік загальних підстав виникнення права комунальної власності не вичерпуються.

Однак для характеристики специфіки права комунальної власності особливого значення набуває визначення спеціальних підстав її виникнення, за якими це право відрізняється від права приватної чи державної власності. Зокрема, за змістом відповідних положень ЦК України спеціальними підставами набуття права комунальної власності за певних умов можуть бути: виникнення права власності на безхазяйну річ (ст.ст. 335, 344), на знахідку у разі відмови особи, що її знайшла, від набуття права власності на неї (ч. 2 ст. 338), на бездоглядну домашню тварину у разі відмови особи, на утриманні та в користуванні якої вона перебувала, від набуття права власності на неї (ч. 2 ст. 341), визнання спадщини відумерлою (ч. 3 ст. 1277). При цьому найважливіше є те, що знахідка, бездоглядна домашня тварина, спадщина, визнана судом відумерлою, переходять у власність територіальної громади в імперативному порядку на підставі закону, що відрізняє право комунальної власності від права приватної власності, яке набувається виключно в добровільному порядку. Наголошуємо увагу на цю обставину тому, що власність є не тільки благом, а й тягарем. Адже відповідно до вимог ст. 322 ЦК України територіальна громада буде зобов'язана утримувати відповідне майно, яке перейшло в її власність на підставах, що передбачені ч. 3 ст. 338, ч. 2 ст. 341 та ч. ч. 1 і 3 ст. 1277 ЦК України. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 1277 ЦК України територіальна громада, яка стала власником відумерлого майна, зобов'язана задовольнити вимоги кредиторів спадкодавця, що заявлені відповідно до ст. 1231 цього Кодексу.

Крім того, до спеціальних підстав виникнення права комунальної власності слід також віднести ті підстави, які одночасно є спеціальними підставами виникнення права державної власності. Приміром, відповідно до чинного законодавства до спеціальних підстав виникнення права комунальної власності та права державної власності належать: викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені,

для суспільних потреб чи їх примусове відчуження з мотивів суспільної (ст.ст. 350, 351 ЦК України); сплата податків, зборів та інших обов'язкових платежів, що включаються до загального фонду Державного бюджету України та відповідних місцевих бюджетів (ст.ст. 29, 64-69 БК України); передача об'єктів права державної власності у комунальну власність, а об'єктів права комунальної власності – у державну відповідно до вимог Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності».

У той же час, виходячи з конституційного принципу рівності всіх суб'єктів права власності перед законом, вважаємо, що перелік спеціальних підстав набуття права комунальної власності потребує відповідного розширення. Зокрема, з огляду на те, що комунальна власність є різновидом публічної власності, яка асоціюється з державною власністю, потребує вивчення питання щодо доцільності віднесення за певних умов до спеціальних підстав набуття права комунальної власності: виявлення скарбу, що є пам'яткою історії та культури (ч. 4 ст. 343); викупу пам'ятки історії та культури (ст. 352); конфіскації (ст. 354 ЦК), що наразі є спеціальними підставами виникнення виключно права державної власності.

Оскільки за змістом відповідних положень Закону України «Про охорону культурної спадщини» пам'ятки історії та культури можуть перебувати не тільки в державній, а й у комунальній власності (ст. 17), то у зв'язку з цим виявлення скарбу, що є пам'яткою історії та культури, варто було б за певних умов віднести до спеціальних підстав набуття не тільки права державної власності, а й права комунальної власності. Принагідно відзначимо, що такий підхід містить ст. 232 ЦК РФ, за якою скарб, що є пам'яткою історії та культури, поступає в державну власність або РФ, або суб'єкта Федерації залежно від того, чи відноситься він до пам'ятки федерального значення чи ні. Зазначене стосується і конфіскації, яка могла б бути підставою виникнення права комунальної власності у разі вчинення проти неї злочинів, за які передбачено покарання у виді конфіскації майна. В

руслі такого підходу до підстав виникнення права комунальної власності можна було б віднести і цивільно-правову конфіскацію, застосування якої передбачено у ст. 228 ЦК України внаслідок вчинення правочину, який порушує публічний порядок і який вчинений з метою, що суперечить інтересам держави і суспільства. Оскільки відповідний правочин об'єктивно може бути спрямований на знищення, пошкодження чи незаконне заволодіння майном не тільки держави, а й територіальної громади, то логічно було б передбачити можливість стягнення одержаного сторонами (чи стороною за наявності умислу) за відповідною угодою не тільки в дохід держави, як це передбачено у ч. 3 ст. 228 ЦК України, а й у дохід місцевого бюджету, що, на нашу думку, впливає із конституційного принципу рівного захисту всіх суб'єктів права власності.

Специфіка права комунальної власності відображається не тільки у підставах його набуття, а й у підставах його припинення, яке в літературі трактується як абсолютна і безповоротна втрата «правового зв'язку між власником і належною йому на праві власності річчю внаслідок дії чи настання різноманітних юридичних фактів (правочинів, рішень суду, юридичних вчинків, подій, неправомірних дій учасників цивільних правовідносин, правомірного використання та споживання майна тощо)» [329, с. 8]. На відміну від підстав набуття права власності, підстави припинення права власності з метою забезпечення принципу непорушності права власності, за яким «ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні (ст. 321 ЦК України), підлягають ретельній регламентації на законодавчому рівні. Тобто йдеться про те, що право власності може бути припинене лише у випадках, встановлених законом. При цьому підстави припинення права власності, перелік яких встановлений у ч. 1 ст. 346 ЦК України, у науці цивільного права поділяються на дві групи [336, с. 673, 343, с. 467]. До першої групи належать підстави, що залежать від волі власника (відчуження власником свого майна, відмова власника від права власності), а до другої – підстави,

що не залежать від волі власника (припинення права власності на майно, яке за законом не може належати цій особі; викуп пам'яток культурної спадщини; примусове відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності; реквізиція; конфіскація; припинення юридичної особи чи смерть власника). Деякі автори, крім названих вище груп, пропонують виділяти такі підстави припинення права власності, які «настають помимо волі власника» (зокрема, втрата речі (багажу, вантажу), що була передана особі на виконання умов договору (наприклад, перевезення, зберігання, прокату) тощо.

Підстави припинення права власності також можуть бути поділені на загальні (універсальні) та спеціальні [336, с. 672]. Так, універсальний характер, що стосується всіх суб'єктів права власності, в тому числі і суб'єктів права комунальної власності, мають такі підстави як: відчуження власником свого майна; знищення майна; звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника. Решта ж підстав мають спеціальний характер, оскільки вони, як правило, спрямовані на припинення права приватної власності фізичних та юридичних осіб. Зокрема, такий характер притаманний таким підставам як: відмова власника від права власності; припинення права власності на майно, яке за законом не може належати цій особі; викуп пам'яток культурної спадщини; примусове відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності; реквізиція; конфіскація.

У такому контексті на територіальні громади не може поширюватися положення ст. 347 ЦК України, згідно з яким «особа може відмовитися від права власності на майно, заявивши про це або вчинивши інші дії, які свідчать про її відмову від права власності». При цьому територіальні громади не можуть відмовитися від права власності не тому, що вони є «відмінними від осіб учасниками цивільних відносин», до яких не може застосовуватися термін «особа» [336, с. 677; 345, с. 349], а тому, що така

відмова суперечить їх природі як суб'єктів права публічної власності, які об'єктивно не можуть відмовлятися від права власності.

Однією із спеціальних підстав припинення права державної або комунальної власності є приватизація державного майна та майна, що перебуває в комунальній власності (ст. 345 ЦК України). Відповідно до ч. 2 ст. 345 ЦК України приватизація здійснюється у порядку, встановленому законами України про приватизацію, серед яких основним є Закон України «Про приватизацію державного майна» [270], положення якого поширюються також на відчуження майна, що є у комунальній власності.

Спеціальний характер приватизації як способу припинення права державної та комунальної власності полягає в тому, що відповідно до цього Закону покупцями об'єктів приватизації можуть бути виключно фізичні та юридичні особи (ст. 8), що впливає із визначення поняття «приватизація державного майна» як платного відчуження майна, що перебуває у державній власності на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями відповідно до цього Закону.

Таким чином, проведений аналіз цивільного законодавства свідчить, що праву комунальної власності притаманні певні особливості, за якими останнє відрізняється, з одного боку, від права державної власності, а з другого – від права приватної власності. Ці особливості, які зумовлені природою місцевого самоврядування, відображаються в колі суб'єктів та об'єктів права комунальної власності, у правовому режимі майна, у наявності спеціальних підстав набуття та припинення права комунальної власності тощо.

### **2.3. Зміст права комунальної власності**

Для цілей з'ясування специфіки права комунальної власності чи не найважливіше значення має з'ясування його змісту. У ст. 317 ЦК України зміст права власності розкривається за допомогою традиційної для

вітчизняного цивільного права «тріади» правомочностей власника, до яких належить права володіння, користування та розпорядження майном. При цьому закон не розкриває змісту даних правомочностей, у зв'язку з чим це питання вирішується на доктринальному рівні. Зокрема, у сучасній науці цивільного права: під правом володіння розуміють юридичну забезпечену можливість власнику мати майно у своєму віданні, у сфері свого фактичного господарського впливу; під правом користування – юридично закріплену можливість культурно-побутового, наукового господарського та іншого використання майна та вилучення з нього корисних властивостей власником чи уповноваженими ним особами; під правом розпорядження – юридично закріплену можливість власника самостійно вирішувати юридичну або фізичну долю майна шляхом його відчуження, зміни його стану та призначення [336, с. 637; 74, с. 331–332].

У сукупності зазначені вище правомочності повною мірою стосуються характеристики і права комунальної власності, зміст якого також становлять правомочності територіальної громади щодо володіння, користування та розпорядження належним їй майном. При цьому ЦК, як відомо, не містить жодних застережень щодо можливості встановлення у законі певних особливостей змісту чи правового режиму об'єктів державної власності чи комунальної власності. В результаті цього у сучасній цивілістичній літературі набувають поширення ідеї про єдність змісту права власності незалежно від того, хто є його суб'єктом – фізична чи юридична особа, держава чи територіальна громада, що аргументується потребами забезпечення рівності прав усіх власників. Такі підходи є демонстрацією розриву між «застарілими підходами до права власності» [352, с. 262], які зводилися до «...закріплення різного правового режиму права власності в залежності від суб'єкта, що призвело до встановлення певної ієрархії суб'єктів, внаслідок чого закріплювались переваги одного суб'єкта над іншими» [281, с. 11; 74, с. 332].

З іншого боку, необхідність відповідного аналізу зумовлена наявністю певних розбіжностей між ч. 1 ст. 143 Конституції України, де передбачено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, та ч. 1 ст. 317, згідно з якою «власникові належать права володіння, користування та розпоряджання своїм майном», що зумовлює потребу у з'ясуванні співвідношення між змістом права комунальної власності та управлінням майном комунальної власності.

Наголошуємо на цю обставину тому, що сьогодні з порушеного питання, як засвідчує огляд спеціальної літератури, сформувався дві позиції. Якщо одні автори зміст права власності розглядають у межах традиційних правомочностей власника щодо володіння, користування та розпорядження майном, то інші – пропонують доповнити класичну тріаду правомочностей власника таким елементом як управління. При цьому ідея доповнити тріаду прав власника таким елементом як право управління не є новою. Зокрема, в юридичній літературі радянського періоду ідеї щодо доповнення змісту права власності таким елементом як управління чи не вперше були сформульовані щодо виключного права державної власності на землю та інші природні ресурси [4, с. 67; 70, с. 67; 319, с. 139].

У сучасних умовах відповідні ідеї стосовно права власності держави та територіальних громад на землю підтримують деякі представники науки земельного права [33, с.11; 159, с. 9]. Багато в чому це зумовлено наявністю в ЗК України спеціального розділу, присвяченого питанням управління в галузі використання та охорони земель. Проте в ньому термін «управління» вживається у зовсім іншому значенні, зміст якого складає комплекс владних управлінських функцій, здійснюваних з метою забезпечення раціонального використання та охорони земель всіх форм власності.

У науці цивільного права ідеї щодо доцільності визнання управління самостійним елементом змісту права власності, в тому числі і права комунальної власності, висловлюють К.І. Апанасенко [10, с. 15, 126-127],

В.П. Мозолін [183, с. 39], О.О. Первомайський [200, с. 117], І.В. Спасибо-Фатєєва [302, с. 122-132; 340, с. 426], Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova [328, с. 287], Ю.А. Ушакова [322, с. 3] та інші автори. Так, наприклад, Ю.А. Ушакова, підтримуючи пропозиції про розширення змісту права власності четвертим елементом – правом управління, пропонує «усталений в цивілістиці термін «тріада права власності» замінити терміном «тетрада права власності»». На її думку, суть права управління як четвертого елемента змісту права власності полягає у «можливості власника вчиняти дії щодо збереження майна, підтримання його в належному стані, а також у вчиненні інших дій, спрямованих на одержання від майна оптимальної користі» [322, с. 3, 8, 16], хоча зазначені дії повністю охоплюються «тріадою» правомочностей власника.

Крім того, у юридичній літературі спостерігаються спроби виділити й інші елементи змісту права власності. Багато в чому це зумовлено тим, що застосована законодавцем тріада правомочностей власника, як наголошується в літературі, не дає повного уявлення про реальний зміст суб'єктивного права власності [229, с. 18-19]. Так, на думку Є.О. Харитонova, який вважає визначення змісту права власності шляхом перерахування трьох основних правомочностей недосконалим, зміст права власності в цілому має включати такі елементи: 1) право на власну поведінку (право на здійснення права власності на власний розсуд); 2) право вимагати «від усіх і кожного» не створювати перешкод у здійсненні права власності (не порушувати його); 3) право звернутися до суду за захистом порушеного права власності з речовим позовом (віндикаційним, негативним тощо) [328, с. 284-286].

Близькою за змістом є позиція О.М. Соловйова, який вважає, що суб'єктивне право власності, окрім традиційних правомочностей, «повинно включати правомочність вимоги і правомочність на захист» [260, с. 53]. Правом вимагати від зобов'язаної особи відновлення порушених прав або вчинення дій, спрямованих на примусовий захист порушеного права

власності чи усунення перешкод у його здійсненні засобами, визначеними законом, пропонує включити до змісту права власності І.О. Дзера [90, с. 30]

Деякі автори пропонують включити до переліку прав власника, крім управління, контроль за використанням майна [55, с. 20; 134, с. 583], хоча контроль, як відомо, є складовою частиною змісту управління. Прикладом докладної диференціації правомочностей суб'єктивного права власності є концепція англійського юриста А.М. Оноре, який виділив одинадцять елементів, що складають зміст права власності [156, с. 67; 299, с. 50-51]. При цьому, як зазначається в літературі, використання цих елементів у різних варіантах дає змогу виділити до півтори тисячі комбінацій прав власника, які закріпити в законодавстві практично неможливо [336, с. 636].

Тим часом, більшість вчених, які досліджували проблеми співвідношення права державної власності з управлінням державним майном, не вбачають потреби у виділенні четвертого елемента права власності у вигляді управління. Адже, як зауважує С.М. Корнеєв, поняття володіння, користування, розпорядження власністю є настільки широкими, що якщо взяти їх у сукупності, то ними можна охопити будь-яку дію, яку забажає вчинити власник із майном, що належить йому [138, с. 116-119]. Аналогічного змісту позицію займають Ю.К. Толстой, який вважає, що відносини власності не можна ототожнювати з відносинами щодо управління даною власністю [318, с. 91], а також В.Г. Голубцов, який розглядає управління державним майном однією із багатьох можливих форм здійснення права державної власності, зміст якого складає тріада правомочностей власника [61, с. 24].

Не вбачає потреби в конструюванні додаткового елемента (правомочності) права державної власності у вигляді управління і відомий представник науки адміністративного права Ю.М. Козлов [66, с. 38], а також дослідниця І.В. Єршова, яка вважає, що «дії держави-власника реалізуються за допомогою управлінських дій», а управління, на її думку, «є тією сполучною ланкою, за допомогою якої на практиці відбувається реалізація

державою правомочностей власника» [107, с. 122]. Управління як спосіб здійснення державою прав власника на належне їй майно розглядають і інші російські вчені, які досліджували питання управління державною власністю [309, с. 85; 320, с. 85].

Серед російських цивілістів подібну позицію займає Є.О. Суханов, який вважає, що повноваження, які пов'язуються з управлінням майном, повністю вкладаються в традиційну тріаду правомочностей власника [308, с. 66], а тому всі спроби доповнити її іншими правомочностями виявилися не самотійними можливостями, що надані власнику, а лише способами реалізації наявних у нього правомочностей, тобто формами здійснення суб'єктивного права власності. Саме тому неодноразові спроби доповнити цю тріаду іншими правомочностями виявились безуспішними [77, с. 28], адже йдеться «не про особливі правомочності держави-власника з управління та контролю, а про специфічні форми здійснення державою правомочностей власника» [308, с. 66].

Аналогічну позицію займає переважна більшість сучасних вітчизняних вчених, які досліджують зміст права власності у межах традиційних повноважень володіння, користування та розпорядження майном [141, с. 73; 229, с. 233; 338, с. 348; 21, с. 134]. Так, наприклад, Н.С. Кузнецова вважає, що «тріада» правомочностей з володіння, користування та розпорядження у сукупності є універсальною юридичною формою, яка охоплює всі можливі дії, дозволені законом щодо майна, і у повному обсязі розкриває зміст права власності» [338, с. 348]. Тому, коментуючи положення ст. 4 Закону України «Про власність», де було передбачено окреме право власника управляти належним йому майном та вчиняти щодо нього будь-які дії, вона дійшла цілком логічного висновку, що «це не нова, самотійна від названої «тріади» правомочність власника, а лише уточнення (роз'яснення) права користування і розпорядження майном» [338, с. 343]. Аналогічну позицію займає О.В. Дзера, який, враховуючи традиції законотворення в Україні, вважає, що «в чинному нині ЦК України достатньо застосування випробуваної часом

тріадної формули правомочностей власника, якою у принципі можуть бути охоплені будь-які конкретні вияви цих традиційних правомочностей» [336, с. 636].

Теоретичні спроби доповнити класичну тріаду правомочностей власника новими елементами, які почали поширюватися починаючи з другої половини XX ст. в країнах англо-американського та континентального права, практично не дістали відображення і в законодавстві зарубіжних країн [74, с. 332].

Завершуючи огляд основних підходів до визначення змісту права власності, вважаємо за доцільне приєднатися до позиції тих вчених, які не вбачають потреби у доповненні класичної «тріади» правомочностей власника таким елементом як управління, оскільки передбачене в ст. 317 ЦК України формулювання, згідно з яким власникові належить право володіння, користування та розпорядження своїм майном, охоплює будь-які дії, які може вчиняти власник у межах закону щодо свого майна, що створює достатні передумови для розкриття змісту права власності.

У зв'язку з цим пропозиції щодо доповнення прав власника правом здійснювати управління своїм майном втрачають будь-який сенс, оскільки відповідне доповнення нічого нового в розкриття змісту права власності не додасть у порівнянні з існуючою тріадою. Це пояснюється тим, що право управління, яке до того ж може вживатися в різних значеннях, так само, як і право володіння, користування та розпорядження майном, характеризується відсутністю належної правової визначеності.

Саме тому, деякі автори взагалі критично оцінюють спроби визначення змісту суб'єктивного права власності через відповідну «тріаду» або шляхом встановлення вичерпного переліку правомочностей власника. Відповідного змісту ідеї висловлював А.В. Венедиктов, який вважав, що «право власності аж ніяк не вичерпується трьома названими правомочностями власника» [ , с. 18, ], оскільки вони не виражають «ні всього обсягу права власності, ні сутності права власності» [48, с. 35], а оскільки окремі правомочності

власника, що включаються у відому тріаду, «не виражають... суті права власності», то згадування про неї повинно бути виключене з визначення права власності [48, с. 34-35]. Це аргументувалось тим, що право власності є «не простою арифметичною сумою правомочностей, а єдиним, цілісним правом, що містить всю можливу суму правомочностей, всю повноту правового панування або влади особи на річчю, яку цей правопорядок допускає щодо речей» [48, с. 271]. Цю тезу А.В. Венедиктова підтримували й інші вчені, зокрема, С.М. Братусь, який також звертав увагу на те, що «...право власності не можна ототожнювати із сумою правомочностей володіння, користування і навіть розпорядження» [231, с. 58].

У сучасних умовах таку позицію займає К.І. Скловський, який, виходячи з абсолютності і повноти права власності, вважає, що з технічної точки зору важливим є те, що вичерпного переліку прав власника «бути не може в принципі, а якщо він все ж таки вказаний, маса енергії витратиться на абсолютно безглузду боротьбу з переліком» [292, с. 126]. Це дало йому змогу констатувати, що «саме визначення права власності за допомогою будь-якого переліку – знак обмеження права, пряме виявлення потенційної, а частіше актуальної ущербності цього права» [292, с. 125]. Це пояснюється тим, що яким би числом правомочностей не наділявся власник, його право ніколи не буде повним, оскільки завжди можуть бути придумані й обґрунтовані юридичні можливості, які до «переліку» легального чи доктринального не ввійшли. Як недостатню для характеристики суб'єктивного права власності розцінює «тріаду» прав власника Є.О. Суханов [77, с. 30].

Погоджуючись у цілому з неможливістю визначення у законі переліку всіх правомочностей власника, водночас не можна підтримати ідею щодо повної відмови від легального визначення змісту права власності, що міститься в ч. 1 ст. 317 ЦК України. Адже ця норма є відправною нормою, яка виконує роль своєрідного орієнтира в розкритті змісту права власності та у визначенні прав власника. За ступенем нормативного узагальнення

відповідна норма ЦК України є нормою загальною, яка охоплює будь-які дії, які власник може вчиняти у процесі здійснення своїх правомочностей щодо свого майна. Головне, щоб ці дії не суперечили закону і не порушували права і законні інтереси інших осіб.

Зазначені теоретичні положення можуть слугувати вихідною методологічною основою для аналізу права комунальної власності, зміст якого, як і будь-якого права власності, також складають правомочності територіальної громади щодо володіння, користування та розпорядження відповідно до закону належним їй майном на свій розсуд та у своїх інтересах. При цьому той факт, що у ч. 1 ст. 143 Основного Закону та в ч. 2 ст. 327 ЦК України передбачено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування здійснюють «управління майном, що є у комунальній власності», не дає достатніх підстав для виокремлення управління як окремого елемента змісту право власності територіальної громади.

Річ у тому, що положення ч. 1 ст. 143 Конституції України призначене для визначення орієнтовного переліку функцій та повноважень територіальних громад та утворюваних ними органів місцевого самоврядування, а не для регулювання відносин власності. З цих позицій управління майном комунальної власності слід розглядати як одну з функцій територіальних громад, зміст якої складають їх повноваження щодо володіння, користування та розпорядження комунальним майном. Зовнішніми формами вираження змісту управління майном, що є в комунальній власності», є комплекс дій, що вчиняються органами місцевого самоврядування від імені та інтересах територіальних громад у межах їх правомочностей щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності. У даному випадку управління виступає не як окремий елемент права власності, а як спосіб практичної реалізації правомочностей територіальної громади – власника комунального майна. У такому контексті правомочності власника щодо володіння, користування та

розпорядження майном відображають статику права власності, а управління – його динаміку. Саме тому управління можна визначити як процес реалізації права комунальної власності. У зв'язку з цим пропозиції щодо доповнення класичної «тріади» правомочностей власника – правомочністю з управління майном виглядають беззмістовними і такими, що не мають ні теоретичного, ні практичного значення.

Виходячи з цих міркувань, можна констатувати, що ніякої суперечності між ч. 1 ст. 143 Конституції України та ч. 1 ст. 317 ЦК України не існує. Водночас слід визнати некоректним у цивільно-правовому відношенні положення ч. 2 ст. 327 ЦК України, згідно з яким «управління майном, що є комунальної власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування», що суперечить ідеології цивільного законодавства. Адже в цивільному праві територіальна громада виступає як суб'єкт права комунальної власності, а не як суб'єкт управління, здійснюваного у процесі реалізації публічно-владних повноважень. Тому, очевидно, в цій статті повинно йтися про здійснення територіальною громадою права власності, зміст якого становлять їх правомочності з володіння, користування та розпорядження майном комунальної власності, як це передбачено у ч. 2 ст. 326 ЦК України, згідно з якою «від імені та в інтересах держави України право власності здійснюють відповідно органи державної влади». У зв'язку з цим ч. 2 ст. 327 ЦК слід викласти у такій редакції: «Територіальна громада здійснює право власності безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування».

Дещо по-іншому вирішено питання щодо співвідношення між поняттями «зміст права комунальної власності» та «управління комунальною власністю» в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з цим Законом права суб'єкта комунальної власності, тобто правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють відповідні ради (ч. 1 ст. 16, ч. 5 ст. 60), а правомочності щодо

управління майном, що належить до комунальної власності, – виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, які позбавлені права розпорядження об'єктами комунальної власності, тобто визначати їх фактичну й юридичну долю (п.п. 1 п «а» ч. 1 ст. 29, п.п. 1 п «а» ч. 1 ст. 30, п.п. 1 п «а» ч. 1 ст. 30).

Тобто у цьому Законі поняття «управління комунальною власністю» зводиться виключно до діяльності виконавчих органів відповідних рад із здійснення лише правомочностей щодо володіння та користування майном комунальної власності. Що ж стосується всієї сукупності правомочностей, які складають зміст права комунальної власності, то їх здійснюють від імені та в інтересах територіальних громад відповідні представницькі органи місцевого самоврядування. Прикладом такого підходу можуть слугувати положення п. 30 ч. 1 ст. 26 та п. 19 ч. 1 ст. 43 цього Закону, згідно з якими питання щодо відчуження комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації, вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад, а питання про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад – виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради.

Таким чином, уживаний у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» термін «управління майном, що належить до комунальної власності», на відміну від терміну, що вживається в Конституції України, використовується у вузькому значенні для позначення суто виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності саме виконавчих органів відповідних рад, зміст якої складають їх правомочності лише щодо володіння та користування майном, що є в комунальній власності.

Територіальній громаді, як і будь-якому власнику, належить повний обсяг правомочностей, що складають зміст права власності. При цьому конкретний зміст правомочностей територіальних громад як власників має

певні особливості, які зумовлені тим, що територіальна громада поєднує в собі ознаки суб'єкта права комунальної власності і носія публічно-владних повноважень, якими вона наділена Конституцією і законами України з метою самостійного вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування. Поєднуючи у собі статус носія публічно-владних повноважень і суб'єкта права комунальної власності, територіальна громада виступає як особливий власник, у результаті чого зміст її суб'єктивного права власності має низку особливостей.

Крім того, на специфіку змісту права комунальної власності впливає соціальне призначення комунальної власності, яка використовується (або повинна використовуватися), у першу чергу, для задоволення потреб членів територіальних громад у різноманітних послугах соціального характеру (освітніх, медичних, соціально-культурних тощо), а також у послугах з енергопостачання, теплопостачання, водопостачання, вивезення сміття та відходів тощо. Це у свою чергу зобов'язує територіальні громади та утворювані ними органи місцевого самоврядування до соціально спрямованого здійснення правомочностей власника, яке не повинно ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування та погіршувати умови надання послуг населенню, як того вимагає ч. 7 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

За змістом ч. 1 ст. 316 ЦК України територіальна громада, як і будь-який інший власник, здійснює володіння, користування та розпорядження належним їй майном відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб. На відміну від приватних осіб, територіальна громада здійснює свої правомочності власника через органи місцевого самоврядування шляхом видання (прийняття) правових актів, які у свою чергу є підставою укладення відповідних договорів, що опосередковують передачу комунального майна у власність чи у тимчасове користування іншим суб'єктам цивільного права. За таких умов підставою виникнення чи припинення права комунальної власності, на відміну від права приватної

власності, є, як правило, сукупність юридичних фактів, яка в юридичній літературі дістала назву складного юридичного факту (юридичного складу).

Такий підхід впливає, зокрема, зі змісту положення п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким укладенню відповідних цивільних договорів має передувати прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішень щодо відчуження комунального майна чи про придбання майна для потреб територіальної громади, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності тощо.

За загальним правилом, власник здійснює права власника «своєю владою» і у «своєму інтересі» [48, с. 38]. Не є винятком у цьому сенсі і територіальна громада, яка також здійснює право власності «своєю владою» і у «своєму інтересі». Однак, на відміну від приватного власника, який володіє, користується та розпоряджається своїм майном у приватних інтересах, територіальна громада в особі утворених нею органів місцевого самоврядування повинна володіти, користуватися і розпоряджатися належним їй майном у публічних інтересах, тобто в інтересах всіх її членів – жителів села, селища та міста, що, як зазначалося вище, зобов'язує її та утворювані нею органи до соціально спрямованого здійснення правомочностей власника.

В ч. 1 ст. 319 ЦК України, яка визначає загальні засади здійснення права власності, проголошується, що «власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд», у результаті чого право власності у сучасній доктрині цивільного права кваліфікується як таке, що має абсолютний характер [106, с. 638; 336, с. 635]. Тим часом, як незмінно наголошується в літературі, «свобода розсуду власника при реалізації належного йому права власності не може бути безмежною» [147, с. 8]. Саме тому в сучасних умовах у всіх розвинутих країнах простежується тенденція до встановлення обмежень права власності, які повсюдно включаються у законодавче визначення цього права і без яких зміст права власності у сучасних правопорядках не може бути належним чином з'ясованим [73, 334–

335]. Зокрема, положення відповідного змісту містять цивільні кодекси Італії (ст. ст. 832, 833), канадської провінції Квебек (ст. 947), Казахстану та інших країн. Така тенденція простежується і в ЦК України, де передбачається, що власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону (ч. 2 ст. 319). Це означає, що свобода розсуду власника право може бути обмежена на законодавчому рівні, однак «такі випадки в цілому мають характер виключень і можуть ґрунтуватися тільки на мотивах суспільної необхідності [147, с. 8].

Цитовані законодавчі положення стосуються і територіальних громад як суб'єктів права комунальної власності. Проте, якщо приватний власник може вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не заборонені законом, то територіальні громади зобов'язані здійснювати права власника на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом, що впливає зі змісту відповідних положень Конституції (ст. 19, ст. ст. 140-146) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. ст. 24, 26, 60, 61 та ін.). До речі, на таку особливість територіальних громад як суб'єктів права власності вказує і ст. 172 ЦК України. Багато в чому це зумовлено політичним характером явища місцевого самоврядування, в результаті чого інтереси органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб іноді можуть не співпадати з інтересами територіальних громад. Саме тому на органи місцевого самоврядування поширюється позитивний принцип здійснення права комунальної власності, за змістом якого вони повинні здійснювати від імені та інтересам територіальних громад правомочності власника виключно в межах повноважень, визначених законом. Ця теза в принципі є загально визнаною в спеціальній літературі [230, с. 18].

Правові передумови потенційного обмеження права власності територіальної громади містить положення ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким територіальна громада має право «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», а також ч. 7 ст. 60 цього ж Закону, згідно з якою «майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню».

Водночас О.О. Первомайський, оцінюючи законодавче визначення поняття права власності територіальної громади, вважає, що ознака «доцільного, економного та ефективного користування ... по суті суперечить такій ознаці права власності, як здійснення його на власний розсуд, за своєю волею і незалежно від волі інших осіб», а тому є зайвою, оскільки «власник, маючи найбільш повне право панування над річчю, має можливість сам обирати характер своєї поведінки – бути економним та заощадливим власником або, навпаки, виявити марнотратство та недбалість щодо свого майна» [200, с. 113-114]. Дещо іншу позицію займає К.І. Апанасенко, яка, наприклад, вважає, що порушення вимог ч. 7 ст. 60 згаданого вище Закону про місцеве самоврядування може послужити підставою для визнання відповідних угод недійсними [10, с. 123].

Поділяючи в цілому наведені вище оцінки цитованих вище норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які до того ж не зовсім відповідають вимогам належної юридичної визначеності, водночас не можемо однозначно погодитися з висновком про недоцільність обмеження змісту повноважень комунального власника, оскільки територіальна громада має «діяти у власних, приватних інтересах, як і будь-який інший суб'єкт приватних правовідносин» [200, с. 114–115]. Це пояснюється хоча б тим, що органи та посадові особи місцевого самоврядування не у всіх випадках сповна відображають інтереси територіальних громад, у результаті чого об'єкти комунальної власності іноді приватизуються або передаються оренду за безцінь. Ось чому в спеціальних законодавчих актах передбачаються відповідні обмеження, спрямовані на забезпечення інтересів територіальних

громад як суб'єктів права власності у процесі здійснення майнових операцій з об'єктами комунальної власності, проте такі обмеження мають бути наповнені конкретним юридичним змістом.

Прикладами таких обмежень можуть слугувати відповідні положення Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [258], у яких з метою підвищення ефективності використання державного та комунального майна визначаються особливості його передачі в оренду фізичним та юридичним особам. Сюди ж слід віднести відповідні положення законів України «Про оренду землі» [259] та «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності», «Про приватизацію державного майна» [260], які обтяжують правомочності територіальних громад щодо володіння, користування та розпорядження комунальним майном різноманітними процедурами та умовами.

Показовим прикладом обмеження права територіальної громади щодо розпорядження об'єктами комунальної власності можуть слугувати положення ч. 3 ст. 83 ЗК України, в якому визначається перелік земель комунальної власності, які не можуть передаватися у приватну власність. Сюди ж слід віднести положення ч. 1 ст. 7 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [266], за змістом яких умовою безоплатної передачі об'єктів державної власності у комунальну власність є взяття органами місцевого самоврядування зобов'язання використовувати їх за цільовим призначенням і не відчужувати їх у приватну власність (ч. 1 ст. 7). При цьому за змістом ст. 7<sup>1</sup> цього Закону правочини, наслідком яких стало відчуження у приватну власність або нецільове використання таких об'єктів, є нікчемними.

Не є абсолютно самостійними територіальні громади у здійсненні права власності на доходи місцевих бюджетів, що дістало відображення у ч. 4 ст. 61 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», де йдеться про обов'язок органів місцевого самоврядування «визначати напрями

використання коштів місцевого бюджету відповідно до закону». Обмеження відповідного змісту містить і БК України [46]. При цьому держава залишає за собою право контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування бюджетного законодавства, за результатами якого до них можуть застосовуватися до заходи юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення.

У відносинах власності тісно переплітаються дві її сторони: «благо» володіння майном та отримання доходів від його використання і «тягар» несення витрат, пов'язаних з його утриманням, ризиком випадкової його загибелі [77, с. 32]. Саме тому важливими елементами змісту права комунальної власності є не тільки правомочності територіальної громади володіти, користуватися та розпоряджатися належним їй майном, а й обов'язки, що випливає зі змісту ч. 3 ст. 13 Конституції України та частин 4 і 5 ЦК України, згідно якими: власність зобов'язує; власник не може використовувати право власності на шкоду правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі. Зокрема, відповідно ст. 322 ЦК України територіальна громада зобов'язана нести тягар утримання майна, що їй належить. За змістом цієї статті територіальна громада зобов'язана нести всі витрати, пов'язані з утриманням належного їй майна, якщо інше не встановлено договором або законом. При цьому територіальна громада, на відміну від приватних власників, не може відмовитися від права власності в порядку, встановленому в ст. 327 ЦК України. Більше того, за змістом відповідних положень ЦК України у власність територіальної громади в обов'язковому порядку за наявності певних умов переходять знахідка (ч. 2 ст. 338), бездоглядна домашня тварина (ч. 2 ст. 341), спадщина, визнана судом відумерлою (ч. 3 ст. 1277). Цим зміст права власності територіальної громади відрізняється від змісту права приватного власника, який не може набувати право власності на підставі імперативних приписів закону. Крім того, сюди ж можна віднести обов'язок територіальної громади нести ризик випадкового

знищення та випадкового пошкодження майна (ст. 323 ЦК), який, по суті, є складовою частиною вказаного вище тягаря утримання.

Підбиваючи певні підсумки, слід зазначати, що у сучасній системі законодавства, що регулює відносини власності можна виділити три умовні рівні. Перший рівень – це Конституція України, яка встановлює основні принципи правового регулювання відносин власності; другий рівень становить цивільне законодавство, яке на основі конституційних принципів закріплює єдиний зміст права власності й однакові можливості його здійснення всіма суб'єктами незалежно від форм власності; третій рівень становить спеціальне законодавство (бюджетне, земельне, природноресурсове, приватизаційне, антимонопольне тощо), яке визначає специфіку змісту права публічної (державної та комунальної) власності та особливості його здійснення.

В результаті накладення спеціальних публічно-правових приписів імперативного характеру на приватноправові норми зміст правомочностей суб'єктів публічного права власності, різновидом якого є право комунальної власності, щодо володіння, користування та розпорядження майном публічної власності певною мірою відрізняється від змісту відповідних правомочностей суб'єктів права приватної власності. Це відображається у трансформації задекларованого у ст. 319 ЦК України загальнодозвільного принципу здійснення права власності, згідно з яким «власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону», у дозвільний принцип здійснення права державної та комунальної власності, згідно з яким держава в особі відповідних органів державної влади та територіальні громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування зобов'язані здійснювати правомочності власника на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У ЦК України зазначений принцип зафіксований у статтях 170 та 172, згідно з якими держава та територіальні громади набувають та здійснюють цивільні права та обов'язки відповідно через органи державної влади та органи

місцевого самоврядування у «межах їхньої компетенції, встановленої законом».

У зв'язку з цим теза про те, що право власності є єдиним для всіх суб'єктів власності з однаковим змістом незалежно від того, хто є суб'єктом права власності – громадянин, юридична особа чи держава, в результаті чого заперечується відсутність відмінностей між змістом права приватної власності та права власності територіальної громади чи держави, виглядає дещо дискусійною

### **Висновки до другого розділу**

За результатами проведеного дослідження особливостей та місця права комунальної власності у системі права власності сформульовані такі висновки.

Процес становлення та розвитку інституту права комунальної власності відбувався не зовсім послідовно і мав свої етапи, які нерозривно пов'язані із основними етапами розвитку явища місцевого самоврядування у цілому. Зокрема, визнання місцевого самоврядування правом лише територіальних громад сіл, селищ та міст призвело до перетворення комунальної власності районів та областей у спільну власність територіальних громад, яка за своєю природою є такою собі «квазі» комунальною власністю, оскільки управління її об'єктами здійснюється, з одного боку, районними та обласними радами як органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а другого – відповідними місцевими державними адміністраціями, які представляють інтереси держави на місцях. В результаті цього ознакам комунальної власності відповідає лише та частина комунального майна, яка знаходиться в безпосередньому управлінні територіальних громад сіл, селищ та міст.

Право комунальної власності може розглядатися в об'єктивному і суб'єктивному розумінні. З урахуванням здобутків цивілістичної науки його

можна визначити як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини з приводу володіння, користування та розпорядженням майном, яке належить територіальній громаді села, селища, міста, району в місті. У сукупності відповідні норми утворюють інститут права комунальної власності, який є складовим компонентом (субінститутом) загального інституту права власності, основу якого становлять норми цивільного права, які забезпечують цілісне і завершене регулювання відносин власності на законодавчому рівні.

Правовий режим комунальної власності багато в чому є схожим з правовим режимом державної власності. Це зумовлено тим, що вони з економічної точки зору є суспільними (публічними) формами власності, які становлять матеріальну основу здійснення публічних завдань та функцій. Відмінність між ними полягає лише в тому, що державна власність є матеріальною основою здійснення завдань і функцій держави, а комунальна власність – завдань і функцій місцевого самоврядування, які є похідними від завдань функцій держави. В результаті цього органи місцевого самоврядування здійснюють від імені та інтересах територіальних громад права власника щодо майна комунальної власності практично на тих самих засадах, що й органи державної влади щодо майна державної власності.

Праву комунальної власності притаманні певні особливості, за якими останнє відрізняється від права державної власності та права приватної власності. Ці особливості, які зумовлені природою місцевого самоврядування, відображаються в колі суб'єктів та об'єктів права комунальної власності, у правовому режимі майна комунальної власності, у наявності спеціальних підстав набуття та припинення права комунальної власності тощо. Зокрема, у власності територіальних громад може бути лише те майно, яке становить матеріальну основу вирішення питань, віднесених до сфери відання місцевого самоврядування. При цьому у деяких випадках майно переходить у власність територіальних громад в імперативному порядку на підставі закону, що відрізняє право комунальної власності від

права приватної власності, яке набувається виключно в добровільному порядку.

Положення ч. 1 ст. 317 ЦК України, згідно з яким власникові належить право володіння, користування та розпорядження свої майном, охоплює будь-які дії, які може вчиняти власник у межах закону щодо свого майна. У зв'язку з цим пропозиції доповнити класичну «тріаду» правомочностей територіальної громади як власника таким елементом як управління втрачають будь-який сенс, оскільки управління виступає не як окремий елемент права власності, а як спосіб практичної реалізації правомочностей територіальної громади – власника комунального майна. У такому контексті правомочності власника щодо володіння, користування та розпорядження майном відображають статику права власності, а управління – його динаміку. Саме тому управління можна визначити як процес реалізації права комунальної власності.

Зміст суб'єктивного права власності територіальної громади має низку особливостей, що зумовлено поєднанням в її особі статусу носія публічно-владних повноважень і суб'єкта права комунальної власності, в результаті чого вона виступає як особливий власник. Зокрема, це відображається в тому, що територіальна громада зобов'язана здійснювати права власника на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом, тоді як приватний власник може вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону. У зв'язку з цим обсяг та природа правомочностей територіальної громади щодо володіння, користування та розпорядження своїм майном відрізняється від обсягу та природи відповідних правомочностей приватного власника. Особливо це стосується права власності на землю, природні ресурси та доходи місцевих бюджетів, оскільки держава шляхом законодавчого регулювання визначає цілі та основні напрями використання відповідних об'єктів комунальної власності.

## РОЗДІЛ 3. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНИХ ВІДНОСИН

### 3.1. Цивільно-правові засади участі територіальних громад у зобов'язальних відносинах

За змістом цивільного законодавства територіальні громади можуть бути учасниками зобов'язальних правовідносин, яким притаманні певні специфічні ознаки, відрізняють їх від речових правовідносин. Головна їх відмінність полягає в тому, що якщо речові правовідносини «опосередковують суспільні відносини з приводу здійснення панування над речами – конкретними об'єктами матеріального світу», то зобов'язальні правовідносини «постають головним чином як юридична форма забезпечення товарно-грошового обороту, тобто процесу еквівалентного обміну та іншого переміщення матеріальних благ» [336, с.158].

Саме тому зобов'язальні правовідносини мають «певну автономію в системі цивільно-правових відносин, що зумовлено наявністю юридичних особливостей зобов'язань як специфічного виду цивільних правовідносин» [118, с. 8; 337, с. 8]. Ці особливості досліджувались у працях таких відомих цивілістів як Ф.К. Савін'ї [287], Є. Годеме [54], М.М. Агаркова [2], І.Б. Новицького, Л.А. Лунца [191], О.С. Юффе [123], Р. Савать'є [288]. Сформульовані ними методологічні підходи щодо характеристики зобов'язальних правовідносин дістали свій розвиток у вітчизняній науці цивільного права [106, с. 386; 118, с. 8-9; 307, с. 53; 328, с. 393; 332, с. 457-458; 337, с. 8; 341, с. 6-7]. Так, у сучасній літературі з цивільного права до визначальних ознак зобов'язальних правовідносин відноситься, зокрема, те, що: вони опосередковують процес переміщення майна або інших майнових результатів, у результаті чого їм притаманний майновий характер; сторонами зобов'язання є конкретно визначені особи: кредитор – особа, якій належить право вимоги, і боржник (дебітор) – особа, яка несе обов'язок, відповідний

праву вимоги кредитора, у зв'язку з чим вони відрізняються від абсолютних правовідносин; їх об'єктами можуть бути дії, пов'язані з передачею майна, виконанням робіт тощо, або утримання від здійснення дій, тоді як об'єктами речових правовідносин є речі; зобов'язання опосередковують динаміку цивільного обігу, а речові правовідносини його статичні; зобов'язальні правовідносини мають строковий характер, тоді як речові відносини власності відрізняє притаманна їм умовна безстроковість [337, с. 8; 341, с. 6-7]. Зазначені вище загальні особливості зобов'язальних правовідносин притаманні і зобов'язанням, які виникають за участю держави Україна, АРК та територіальних громад і в яких вони можуть виступати одночасно як кредитори і як боржники. Хоча у деяких зобов'язаннях вони за змістом ЦК України можуть виступати виключно як боржники (ст. ст. 1173, 1174, 1175) або – як кредитори (ч. 2 ст. 1191).

Разом з тим, це не означає, що територіальні громади можуть бути учасниками всіх зобов'язань, система яких визначена у ЦК України. Адже норми цивільного права можуть містити (і містять) певні обмеження щодо участі деяких суб'єктів цивільного права в окремих видах зобов'язань. Зазначене вище стосується і територіальних громад, які з огляду на їх публічно-правову природу, функції та завдання об'єктивно не можуть бути учасниками всіх зобов'язань, які передбачені й які непередбачені ЦК України, що зумовлює потребу у визначенні кола зобов'язальних правовідносин, учасниками яких вони можуть бути.

Постановка цієї проблеми зумовлена тим, що ЦК України концептуально розроблявся як кодекс приватного права [154, с. 10; 326, с. 45], внаслідок чого його положення здебільшого розраховані на регулювання приватних цивільних відносин, що виникають насамперед між суб'єктами цивільного (приватного) права, до яких за змістом ч. 1 ст. 2 ЦК належать фізичні та юридичні особи. Тому питання участі держави, АРК та територіальних громад, які формально не визнаються особами, у зобов'язальних правовідносинах практично залишилися поза межами

регулювання ЦК України, який містить лише низку застережень, які не дають чіткої відповіді на порушене питання. Особливо це стосується тих положень, у яких для визначення учасників зобов'язальних правовідносин використовуються терміни «особи», «юридичні особи», «кредитор» «боржник», «сторони» тощо.

Виходячи зі змісту ст. 172 ЦК України, де передбачено, що «територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом», слід зазначити, що вони можуть брати участь у зобов'язальних правовідносинах на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом. При цьому компетенція органів місцевого самоврядування щодо участі в цивільних зобов'язаннях встановлюється переважно в актах публічного, а не приватного (цивільного) права [76, с. 376–377].

З іншого боку, виходячи зі змісту ч. 1 ст. 169 ЦК України, за якою «територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин», є підстави вважати, що, за загальним правилом, вони можуть бути учасниками переважної більшості зобов'язань, що пов'язані із задоволенням публічних потреб територіальних громад, за винятком випадків, встановлених законом, або коли відповідні зобов'язання не відповідають цілям та завданням місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що у законах неможливо передбачити всі можливі випадки їх участі у зобов'язальних правовідносинах. Адже за умови абсолютизації позитивного способу визначення їх компетенції може виникнути парадоксальна ситуація, за якої територіальні громади не зможуть бути учасниками зобов'язальних правовідносин у тих випадках, коли для позначення їх учасників використовуються терміни «особи», «юридичні особи», «кредитор» «боржник», «сторони» тощо.

У такому контексті доцільно було б змінити підходи до визначення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері цивільних відносин.

Зокрема, було б доцільним доповнити, наприклад, статтю 2 ЦК України частиною третьою такого змісту: «На учасників цивільних відносин, вказаних у частині другій цієї статті поширюються норми цього Кодексу, що регулюють питання участі в цивільних відносинах юридичних осіб, якщо інше не випливає із закону або особливостей цих учасників.».

Керуючись такими міркуваннями, слід зазначити, що територіальні громади, як і будь-які інші суб'єкти цивільного права, можуть бути учасниками переважної більшості цивільних зобов'язань, які для зручності вивчення та правильного розташування нормативного матеріалу також підлягають систематизації [123, с. 23]. Залежно від мети дослідження вони можуть поділятися на певні види (групи) за тими ж самими ознаками (критеріями), які використовуються у сучасній літературі для класифікації цивільних зобов'язань у цілому [84, с. 20-22; 118, с.15-17; 328, с. 394-397; 341, с. 12-14]. Так, наприклад, з метою забезпечення належного вивчення зобов'язань, учасниками яких можуть бути територіальні громади, важливе значення має класифікація зобов'язань на основі комбінованого критерію, який був запропонований М.В. Гордоном і який поєднував економічні та юридичні ознаки зобов'язань [63, с. 65-87]. Пізніше О.С. Іоффе, виходячи з цього критерію, запропонував таку систему цивільних зобов'язань [123, с. 24-35], яка й досі не втратила свого науково-пізнавального значення. При цьому він вважав, що кожній групі зобов'язань властиві специфічні ознаки, а кожне окреме зобов'язання забезпечується особливим юридичним унормуванням [123, с. 25].

У сучасній науці цивільного права побудована за комбінованих критерієм система зобов'язань, потенційними учасниками яких можуть бути і територіальні громади, включає: 1) зобов'язання з оплатної реалізації майна (купівля-продаж, поставка, контракція, міна, довічне утримання); 2) зобов'язання з безоплатної передачі майна в користування (майновий найм, найм жилого приміщення); 3) зобов'язання з безоплатної передачі майна у власність або користування (дарування, позичка); 4) зобов'язання з

виконання робіт (підряд, підряд на капітальне будівництво); 5) зобов'язання з надання послуг (доручення, комісія, схов, експедиція); 6) зобов'язання з перевезень (залізничних, морських, річкових, повітряних, автомобільних, морським та річковим буксируванням); 7) зобов'язання з кредитних розрахунків (позика, банківське кредитування, розрахунковий та поточний рахунок, розрахункові правовідносини, чек, вексель); 8) зобов'язання зі страхування (майнове та особисте страхування); 9) зобов'язання за спільною діяльністю (спільна діяльність громадян, спільна діяльність організацій); 10) зобов'язання, що виникають з односторонніх правомірних дій (публічне обіцяння винагороди, ведення чужих справ без доручення); 11) охоронні зобов'язання (зобов'язання, які виникають внаслідок заподіяння шкоди, рятування майна, безпідставного придбання або збереження майна) [337, с. 13].

В цивілістичній літературі існує чимало інших підходів до класифікації цивільних зобов'язань, які систематизуються за різними критеріями на різні види [2, с. 116; 78, с. 20-23; 118, с.15-17; 191, с. 72; 328, с. 394-398; 341, с. 12-14]. Та для цілей цього дослідження чи не найважливіше значення має систематизація зобов'язань за підставами виникнення на договірні та недоговірні (позадоговірні), які у свою чергу поділяються на зобов'язання, що виникають з односторонніх правомірних дій, і зобов'язання, що виникають з односторонніх неправомірних дій, у зв'язку з чим зобов'язання, однією із сторін у яких можуть бути територіальні громади, також можуть поділятися на договірні і недоговірні.

Правові передумови участі територіальних громад у договірних зобов'язаннях, окрім ЦК України, передбачені в Конституції України (ст. ст. 142, 143), Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. ст. 18, 27, 28, 30, 31, 32, 44, 60) та в інших законодавчих актах [249; 250; 258; 259; 260; 232; 272], а в недоговірних – у ст. 56 Конституції України та статтях 73, 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в багатьох інших законодавчих актах, які містять положення про те, що органи та

посадові особи місцевого самоврядування несуть цивільно-правову відповідальність згідно з законом.

Для визначення особливостей зобов'язань, учасниками яких можуть бути територіальні громади, важливе значення має з'ясування природи цілей, на досягнення яких вони спрямовані [2, с. 74–83]. Розглядаючи ціль як результат, якого прагнуть досягти сторони конкретного зобов'язання, слід зазначити, що природа цілей, які переслідують територіальні громади при вступі у зобов'язання, визначається функціями і завданнями місцевого самоврядування. Тому головна відмінність між зобов'язаннями, учасниками в яких є фізичні або юридичні особи, та зобов'язаннями, однією із сторін у яких є відповідні публічно-правові утворення, полягає в наступному: якщо фізичні та юридичні особи беруть участь у цивільних зобов'язаннях з метою задоволення своїх приватних потреб, обумовлених їх приватними інтересами, то держава, АРК, територіальні громади – з метою задоволення державних (публічних) потреб, обумовлених публічними їх інтересами. Іншими словами, йдеться про те, що якщо фізичні та юридичні особи вступають у зобов'язальні відносини з метою досягнення приватних цілей, то територіальні громади вступають у такі відносини з метою досягнення публічних (суспільних) цілей.

За результатами аналізу цивільного законодавства можна виділити такі основні цілі, які переслідують територіальні громади, вступаючи у відповідні зобов'язання: 1) зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; 2) задоволення потреб та запитів членів територіальних громад у різноманітних соціальних послугах у галузі житлово-комунального господарства, транспорту, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, соціального захисту населення тощо; 3) охорона та захист цивільних прав та інтересів територіальних громад у разі їх порушення, невизнання чи оспорювання. При цьому між зазначеними цілями існує системний взаємозв'язок, за якого послідовне досягнення одних цілей створює передумови для реалізації інших цілей зобов'язання. Так, наприклад,

зобов'язання з передачі комунального майна в тимчасове платне користування можуть бути спрямовані як на зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, так і на задоволення потреб та запитів територіальних громад у різних соціальних послугах.

Важливе значення для з'ясування особливостей участі територіальних громад у зобов'язальних правовідносинах має аналіз підстав їх виникнення, оскільки, на думку А.А. Агаркова, «підстава виникнення зобов'язання є необхідним індивідуалізуючим моментом кожного даного зобов'язання», що «визначає його характер [2, с. 24]. За загальним правилом зобов'язальні правовідносини, як і будь-які інші правовідносини, виникають з обставин, передбачених законом як юридичні факти, які традиційно поділяються на дії (як правомірного, так і неправомірного характеру) та події [113, с. 345–346; 123, с. 16; 328, с. 402; 343, с. 20–21]. У науці ж цивільного права такі юридичні факти прийнято називати підставами виникнення цивільних зобов'язань, що дістало відображення у ч. 2 ст. 509 ЦК України, де передбачено, що «зобов'язання виникають з підстав, встановлених статтею 11 цього Кодексу». Відповідно до ч. 1 цієї статті цивільні права та обов'язки виникають з дій осіб, що передбачені актами цивільного законодавства, а також з дій осіб, що не передбачені актами цивільного законодавства, але за аналогією породжують цивільні права та обов'язки.

Враховуючи той факт, що органи місцевого самоврядування набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки, які складають зміст цивільних зобов'язань, «у межах їхньої компетенції, встановленої законом», можна констатувати, що підставами виникнення цивільних зобов'язань за їх участю можуть бути лише такі обставини реальної дійсності, які визнані юридичними фактами законом. У зв'язку з цим виникають певні сумніви щодо можливості виникнення у територіальних громад цивільних прав та обов'язків, які складають зміст зобов'язання, із дій, що не передбачені актами цивільного законодавства, але за аналогією породжують цивільні права та обов'язки, як це визначено у ч. 1 ст. 11 ЦК України.

Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 11 ЦК України однією з найпоширеніших підстав виникнення цивільних зобов'язань, однією із сторін у яких можуть бути територіальні громади, є звичайно договір та інші правочини. При цьому якщо договір, який є різновидом дво- чи багатостороннього правочину, «виконує функцію безпосередньої правостворюючої підстави виникнення зобов'язання [337, с. 11], то односторонні правочини (дії) породжують цивільні зобов'язання, як правило, у сукупності з іншими юридичними фактами (публічна обіцянка винагороди).

Водночас певні непорозуміння виникають за змістом ч. 3 ст. 11 ЦК України, відповідно до якої «цивільні права та обов'язки можуть виникати безпосередньо з актів цивільного законодавства». Зокрема, виходячи з природи актів цивільного законодавства як нормативно-правових актів, слід зазначити, що вони не можуть слугувати безпосередньою підставою виникнення цивільних зобов'язань, оскільки це суперечить їх нормативній природі. Акти цивільного законодавства можуть визначати лише юридичні факти, які є підставою виникнення, зміни та припинення цивільних правовідносин. Цим вони відрізняються від індивідуальних правозастосовних актів, які можуть слугувати безпосередньою підставою виникнення, зміни чи припинення відповідних правовідносин, у результаті чого вони кваліфікуються в юридичній літературі як юридичні факти. Саме тому для виникнення зобов'язання потрібно настання передбачених правовими нормами обставин – юридичних фактів, які і є безпосередньою підставою виникнення, зміни чи припинення цивільних зобов'язань [341, с. 78]. На цю обставину звертав увагу О.О. Красавчиков, який розглядав закон як загальну й обов'язкову передумову динаміки правових зв'язків, а не як окрему основу їх виникнення на зразок договору чи делікту [146, с. 181]. У сучасних умовах таку позицію займає О.О. Отрадна, яка вважає, що акти цивільного законодавства не можуть розглядатися в якості юридичних фактів, а тому пропонує виключити ч. 3 із ст. 11 ЦК України [197, с. 168–169], з чим слід з певними застереженнями погодитися. Адже будь-яке

зобов'язання виникає не безпосередньо із закону, а на підставі певних юридичних фактів, з якими закон пов'язує виникнення відповідних зобов'язань. Приміром, безпосередньою підставою виникнення договірних зобов'язань є договір, а деліктних – завдання майнової (матеріальної) та моральної шкоди іншій особі, а не відповідні норми ЦК України, які самі по собі не можуть бути безпосередньою підставою виникнення відповідних цивільних зобов'язань. З цих міркувань не можна погодитися з тими авторами, які безпосередньою підставою виникнення відповідних цивільних прав та обов'язків вважають, наприклад, норми статей 242 та 1220 ЦК України [343, с. 22; 345, с. 20], оскільки безпосередньою підставою виникнення відносин представництва за законом є факт родинної спорідненості або факт усиновлення (ч. 1 ст. 242), а спадкових відносин – факт смерті спадкодавця, яким закон надав юридичного значення. Принагідно зазначимо, що цивільні кодекси зарубіжних держав не містять положень про віднесення актів цивільного законодавства до переліку підстав виникнення цивільних прав та обов'язків.

Зазначене вище певною мірою стосується й індивідуальних актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які у науці цивільного права кваліфікуються як адміністративні акти й які, як правило, є підставою виникнення, зміни та припинення конституційних, адміністративних та інших правовідносин публічного характеру, що зумовлено природою державного управління. Однак зазначене не виключає можливості видання таких адміністративних актів, які можуть бути підставою виникнення не тільки адміністративних, а й цивільних правовідносин. При цьому в одних випадках адміністративні акти можуть виступати безпосередньою підставою виникнення цивільних правовідносин, а в інших – опосередковано, тобто у сукупності і з іншими юридичними фактами. Зокрема, найчастіше вони можуть бути безпосередньою підставою виникнення речових правовідносин. Прикладом таких адміністративних актів є рішення відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про безоплатну

передачу у власність громадян земельних ділянок із земель державної і комунальної власності (ст. ст. 81, 116 ЗК України). При цьому, наприклад, російський вчений Д.В. Пятков вважає, що таке рішення не має владного характеру і може розцінюватися як акцепт, що тягне укладення договору шляхом обміну документами, оскільки «громадянин і юридична особа вправі, а не зобов'язані придбати земельну ділянку у власність» [281, с. 52]. Сюди ж слід віднести рішення про передачу об'єктів державної власності в комунальну власність, а об'єктів комунальної власності – в державну, які деякими авторами розцінюються як договори дарування, з чим навряд чи можна погодитися.

Торкаючись питання виникнення цивільних зобов'язань безпосередньо з адміністративних актів, слід зазначити, що такі випадки зустрічалися рідко, навіть в умовах панування адміністративно-командної системи. Найчастіше адміністративні акти породжували цивільні зобов'язання не безпосередньо, а у сукупності з іншими юридичними фактами. У науці такий підхід дістав своє обґрунтування в теорії «юридичного складу», яка була розроблена М.М. Агарковим й яка підтримується у сучасній науці цивільного права. Суть цієї теорії зводилася до того, що зобов'язання (в умовах планової економіки) виникали не просто з планово-розпорядчого акта, а з юридичного складу, до якого, поряд з адміністративним актом, входив і договір [2, с. 84, 138], який і був безпосередньою підставою виникнення відповідних зобов'язань, оскільки вважалось, що адміністративний акт ні сам по собі, ні в якості елемента якого-небудь фактичного складу не породжує зобов'язання. Він (акт) лише встановлював обов'язкове для певного господарського органу (або господарських органів) планове завдання, яке підлягало виконанню. Самі ж зобов'язання виникали із правочинів (договорів), які укладалися господарськими органами й які не могли за взаємною домовленістю ні відмовитися від їх укладення таких договорів, ні змінити їх умови [2, с. 116, 125, 123, 133].

У сучасних умовах у зв'язку з розширенням ринкових засад в економіці питома вага адміністративних актів у загальному обсязі підстав виникнення зобов'язань зменшуватиметься [337, с. 11]. Проте це означає, що вони взагалі зникнуть із числа юридичних фактів, які є підставами виникнення цивільних зобов'язань. Річ у тому, що адміністративні акти і надалі впливатимуть на динаміку цивільних зобов'язань за участю територіальних громад та інших публічно-правових утворень, але не як безпосередня підстава їх виникнення, а у сукупності з іншими юридичними фактами, до яких належить насамперед договір або інші юридичні факти. Адже в багатьох випадках без видання (прийняття) відповідних адміністративних актів виникнення цивільних зобов'язань за участю територіальних громад та інших публічно-правових утворень неможливе. Це пояснюється тим, що основною формою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, як і будь-яких органів державної влади, є видання правових актів, на підставі яких виникають відповідні адміністративні правовідносини, змістом яких може бути обов'язок відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування чи інших комунальних організацій укласти відповідні цивільно-правові договори з метою задоволення громадських потреб територіальних громад. При цьому в таких актах можуть бути зафіксовані основні параметри, яким має відповідати зміст договору, укладеного на підставі правового акта органу місцевого самоврядування, обов'язкового для сторін (сторони) договору (ст. 648 ЦК України).

Приміром, правові передумови виникнення зобов'язань на підставі актів органів місцевого самоврядування містить п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою до виключної компетенції відповідних місцевих рад належить «прийняття рішень про відчуження відповідно до закону комунального майна» та «про надання у концесію об'єктів комунальної власності» тощо. Прикладом адміністративних актів, видання яких передуює виникненню відповідних цивільних зобов'язань, можуть бути рішення відповідних органів виконавчої

влади та органів місцевого самоврядування про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб, про надання земельних ділянок державної або комунальної власності в оренду, про закупівлю різноманітних товарів, робіт та послуг. Тобто йдеться про те, що без видання відповідних адміністративних актів, які є формами реалізації їх повноважень, ніякі цивільні права й обов'язки за їх участю виникати не можуть. На необхідність прийняття (видання) органами місцевого самоврядування, відповідних рішень, які є підставою укладення відповідних договорів та які розцінюються як згода на їх укладення, незмінно наголошується в судових рішеннях [210; 216; 219, 222; 227]. При цьому найважливішим є те, що органи місцевого самоврядування не мають права свавільно скасовувати свої рішення ненормативного характеру, які стали підставою укладення відповідних договорів. Така позиція зафіксована у відповідному рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування [284], а також у численних рішеннях судів загальної юрисдикції [211; 213; 215; 223; 225; 217].

Зазначене вище певною мірою стосується і недоговірних зобов'язань, виникнення яких в окремих випадках також пов'язується з прийняттям (виданням) органом місцевого самоврядування або його посадовою чи службовою особою відповідних правових актів. Зокрема, йдеться про зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування, його посадової чи службової особи при здійсненні ними своїх повноважень, або в результаті прийняття нормативно-правового акту, який визнаний незаконним скасований (статті 1173–1175 ЦК України). Безпосередньою підставою виникнення таких зобов'язань є завдання майнової шкоди іншій особі, а опосередкованою – видання органом місцевого самоврядування незаконного акту, який сам по собі, без настання відповідної шкоди, не може бути підставою виникнення відповідних

деліктних зобов'язань. Тобто йдеться про те, що відповідні цивільні зобов'язання за участю територіальних громад виникають, як правило, на підставі сукупності юридичних фактів, яка у літературі з цивільного права, як уже зазначалося, дістала назву складного юридичного факту (юридичного складу). У зв'язку з цим дещо некоректними виглядають твердження про те, що підставою виникнення деліктного зобов'язання може стати прийняття державним органом або органом місцевого самоврядування незаконного правового акту [78, с. 18].

Для характеристики особливостей участі територіальних громад у цивільних зобов'язаннях важливе значення має з'ясування змісту принципів, на яких мають ґрунтуватися зобов'язання за їх участю. Відповідно до ч. 3 ст. 509 ЦК України «зобов'язання має ґрунтуватися на засадах добросовісності, розумності та справедливості». Проте в літературі справедливо вважається, що зобов'язання мають ґрунтуватися не тільки на зазначених вище принципах зобов'язального права, а й на загальногалузевих принципах цивільного права, які визначені у ст. 3 ЦК України й які, як слушно підмітила Н.С. Кузнецова, «червоною ниткою» пронизують всю матерію ЦК, в тому числі і книгу п'яту – Зобов'язальне право» [152, с. 10]. До них, на думку згаданого автора, належать: свобода договору, свобода підприємницької діяльності, яка не заборонена законом; судовий захист цивільного права та інтересу; справедливість, добросовісність та розумність [152, с. 10]. Крім того, вона виділила також такі спеціальні принципи зобов'язального права як принцип диспозитивності, який «наповнює особливим змістом всі цивільно-правові відносини, а зобов'язальні – у першу чергу» [152, с. 12], принцип належного і реального виконання, які одержали в ЦК України новий зміст [152, с. 9-15].

Залишаючи поза межами докладного аналізу зміст відповідних принципів зобов'язального права, оскільки це значною мірою вже висвітлено у літературі [25; 27; 28, с. 116–117; 96, с. 110–173; 105; 152, с. 9–15; 169, с. 148–162; 337, с. 30–32; 344, с. 8–9], відзначимо, що зазначені вище принципи

зобов'язального права в цілому стосуються і зобов'язань, учасниками яких є територіальні громади.

У той же час, з огляду на публічно-правову природу територіальних громад, є підстави вважати, що у зобов'язаннях, які виникають за їх участю, зміст зазначених вище принципів має свою специфіку. Це зумовлено тим, що відповідно до ст. 172 ЦК України територіальні громади беруть участь у цивільних зобов'язаннях через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом, що накладає певний відбиток на дію відповідних принципів. Зокрема, якщо фізичні та юридичні особи, керуючись принципом диспозитивності, можуть відступити від положень актів цивільного законодавства і врегулювати свої відносини на власний розсуд, за винятком випадків, коли це прямо заборонено законом, то органи місцевого самоврядування можуть врегулювати свої відносини на власний розсуд лише у випадках, прямо передбачених законом. Зазначене повною мірою стосується дії і таких принципів як добросовісність, розумність та справедливість, які характеризуються відсутністю належної юридичної визначеності, що, звісна річ, ускладнює їх застосування органами місцевого самоврядування при регулюванні відповідних зобов'язальних відносин. Адже чинний ЦК України, як відомо, не розкриває змісту зазначених принципів, у зв'язку з чим їх зміст розкривається здебільшого на доктринальному рівні.

Виходячи зі змісту відповідних положень Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до принципів, якими мають керуватися органи місцевого самоврядування при вирішенні питань участі у цивільних зобов'язаннях, слід, очевидно, віднести й основні принципи здійснення місцевого самоврядування. Серед них ключова роль належить принципам законності та врахування інтересів територіальних громад. Суть першого принципу полягає в тому, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, а другого – в

тому, що вони зобов'язані діяти від імені та в інтересах територіальних громад, що виключає можливість укладення ними договорів, які «не відповідають чи суперечать меті існування територіальної громади як територіальної публічно-правової форми об'єднання людей» [200, с. 141]. Про те, що органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти в межах повноважень, встановлених законом, незмінно констатується практично у всіх судових рішеннях. При цьому, як свідчить аналіз судової практики, визнання незаконними рішень органів місцевого самоврядування, які стали підставою виникнення відповідних цивільних правовідносин, супроводжується визнанням недійсними відповідних правочинів [214; 218].

Природа територіальних громад як публічно-правових утворень зумовлює наявність певних особливостей, що стосуються виконання зобов'язань, способів забезпечення їх виконання та підстав їх припинення. Загальні умови (засади) виконання зобов'язання встановлені в ст. 526 ЦК України, де передбачено, що «зобов'язання має виконуватися належним чином відповідно до умов договору та вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, а за відсутності таких умов та вимог – відповідно до звичаїв ділового обороту або інших вимог, що звичайно ставляться». У такий спосіб ЦК України, виходячи з принципу диспозитивності, на перше місце серед загальних умов (засад) належного виконання зобов'язань поставив умови договору, а не вимоги закону, що з огляду на публічно-правову природу територіальних громад, які є носіями спеціальної цивільної правосуб'єктності, потребує відповідного уточнення. Йдеться про те, що при виконанні своїх зобов'язань територіальні громади в особі відповідних органів повинні керуватися у першу чергу вимогами ЦК України та інших актів законодавства, які, очевидно, і повинні залишатися одним із основних регуляторів поведінки територіальних громад як суб'єктів зобов'язань. Зазначене має стосуватися всіх елементів належного виконання зобов'язання, яким у науці цивільного права вважається таке виконання, яке здійснене: а) належними суб'єктами; б) належним предметом і способом; в) в належному

місці; г) в належний строк [337, с. 42]. Зокрема, як засвідчує аналіз чинного законодавства, територіальні громади як кредитори обмежені у прийнятті: виконання, запропонованого за боржника іншою особою (ст. 528), дострокового виконання обов'язку (ст. 531), альтернативного зобов'язання (ст. 539), у визначенні місця виконання зобов'язання (ст. 532).

До принципів, на яких має ґрунтуватися виконання зобов'язань, учасниками яких є територіальні громади, належить принцип реального виконання зобов'язання, який закріплений у ч. 1 ст. 622 ЦК України, згідно з якою «боржник, який сплатив неустойку і відшкодував збитки, завдані порушенням зобов'язання, зобов'язаний виконати його в натурі, якщо інше не встановлено законом або договором». При цьому обтяженість зобов'язань за участю держави чи територіальних громад публічними інтересами «повинна зумовлювати й імперативність норм щодо принципів виконання відповідних зобов'язань і способів їх припинення» [22, с. 475].

У той же час у сучасній науці цивільного права, на відміну від радянської доктрини, яка перебільшувала значення цього принципу [2, с. 48; 47, с. 394–404; 123, с. 59–64; 182, с. 152, 162–165; 316, с. 46–58], простежується протилежна тенденція – до применшення ролі принципу реального виконання договорів [290, с. 72; 118, с. 45; 130, с. 219–220]. Зокрема, ідеї такого змісту послідовно проводить Т.В. Боднар, яка вважає, що в умовах дії принципу свободи договору, який включає свободу вибору засобів його виконання, дискусія щодо співвідношення понять належного і реального виконання зобов'язання втратила свій сенс і не має ні теоретичного, ні практичного значення, оскільки в сучасних умовах «головною метою здійснення підприємницької діяльності є одержання прибутку», а тому грошовий еквівалент (як сурогат реального виконання) дозволяє досягти цієї мети іншим шляхом і часто «є для підприємця таким же прийнятним засобом виконання, що і виконання договору в натурі [28, с. 54, 55].

О. А. Беяневич, на противагу таким підходам, пропонує закріпити в ГК України «норму про необхідність належного та реального виконання в натурі господарських зобов'язань за державними контрактами», яка виключала б «можливість передання сурогату виконання у вигляді відступного за договорами у сфері державного господарювання (причому не тільки при виконанні державних контрактів, а й інших соціально-спрямованих договорів – оренди, концесії державного та комунального майна) [22, с. 480–481].

Не заперечуючи у цілому можливості заміни реального виконання зобов'язання в натурі шляхом передання грошового еквіваленту в договірних відносинах між приватними особами, водночас вважаємо, що договірні зобов'язання за участю відповідних публічно-правових утворень повинні, як правило, припинятися належним і реальним виконанням в натурі, оскільки його заміна сурогатом виконання у вигляді грошового еквівалента суперечить призначенню відповідних зобов'язань, метою яких є задоволення суспільних потреб держави та територіальних громад.

Вимога належного та реального виконання в натурі відповідних договірних зобов'язань впливає зі змісту відповідних положень БК України, згідно з якими бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями (статті 7, 20), що виключає можливість заміни способу виконання договірних зобов'язань. Такий підхід впливає і зі змісту відповідних положень Закону України «Про публічні закупівлі», згідно з якими істотні умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції за результатами аукціону і не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі (ч. 4 ст. 35).

Тож, виходячи з вище викладеного, є підстави вважати, що в договірних відносинах за участю держави та територіальних громад пріоритет має належати підставам припинення договірних зобов'язань, які встановлені законом, а не договором. З цих міркувань виникають сумніви щодо

можливості припинення відповідних зобов'язань шляхом передання державі чи територіальній громаді відступного (ст. 600 ЦК) чи прощення боргу (ст. 605 ЦК).

Аналіз чинного законодавства свідчить і про наявність певної специфіки забезпечення виконання зобов'язань за участю територіальних громад, під яким «маються на увазі додаткові правовідносини (зобов'язання), спрямовані на стимулювання боржника до точного і неухильного виконання основного зобов'язання і попередження та/або зменшення негативних наслідків від можливого його порушення» [337, с. 43].

Загальні засади забезпечення виконання зобов'язань визначені у статтях 546–547 ЦК України. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 546 ЦК України виконання зобов'язання може забезпечуватися неустойкою, порукою, гарантією, заставою, притриманням та завдатком. При цьому у ч. 2 цієї ж статті передбачено, що договором або законом можуть бути встановлені інші види забезпечення виконання зобов'язань. Тож зі змісту цих положень випливає: по-перше, те, що визначений у ЦК України перелік способів забезпечення виконання зобов'язання не є вичерпним; по-друге, те, що способи забезпечення виконання зобов'язання можуть поділятися за підставою встановлення на законні, що встановлені безпосередньо законом, та договірні, що виникли на підставі договору [277, с. 4–5].

У той же час особлива цивільно-правова природа територіальних громад обумовлює певні особливості щодо способів забезпечення виконання зобов'язань за їх участю. Ці особливості полягають, по-перше, в тому, що органи місцевого самоврядування, на відміну від фізичних та юридичних осіб (які за змістом ч. 2 ст. 546 ЦК України, можуть обирати як передбачені, так і не передбачені законом способи забезпечення виконання договірних зобов'язань), можуть обирати, лише передбачені законом види забезпечення виконання зобов'язань, по-друге, у встановлені на законодавчому рівні особливого порядку та обмежень щодо застосування окремих способів забезпечення виконання зобов'язань.

Зокрема, правові передумови встановлення відповідних обмежень у частині використання такого способу забезпечення зобов'язань як застава містить ч. 7 ст. 576 ЦК України, де передбачено, що «застава окремих видів майна може бути заборонена або обмежена законом». У цьому відношенні за приклад можуть слугувати положення ч. 4 ст. 576 ЦК України та ч. 4 ст. 4 Закону України «Про заставу», згідно з якими предметом застави не можуть бути: культурні цінності, що є об'єктами права державної чи комунальної власності і занесені або підлягають занесенню до Державного реєстру національного культурного надбання; пам'ятки культурної спадщини, занесені до Переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації. Положення відповідного змісту містить і ЗК України, який забороняє передачу у заставу права користування земельною ділянкою державної або комунальної власності (ст. 102<sup>1</sup>), та Закон України «Про іпотеку», який визначає особливості іпотеки об'єктів права державної та комунальної власності, в тому числі земельних ділянок (статті 6, 14, 15).

На зобов'язання за участю органів місцевого самоврядування (як і за участю органів державної влади) не може поширюватися дія положень ст. 551 ЦК України, які передбачають можливість збільшення або зменшення за домовленістю сторін розміру неустойки, встановленого законом. Адже відповідно до вимог п. 23 ч. 2 ст. 29 та п. 13 ч. 1 ст. 69 БК України кошти від відповідних санкцій (штрафи, пеня), що застосовуються відповідно до закону, зараховуються до загального фонду Державного бюджету України чи відповідних місцевих бюджетів. З іншого боку, відповідні органи публічної влади навряд можуть брати на себе зобов'язання сплачувати підвищений розмір неустойки, оскільки за змістом відповідних положень БК України зазначені штрафні санкції відшкодовуються за рахунок коштів відповідних бюджетів.

У частині, що стосується специфіки застосування такого способу забезпечення зобов'язань як притримання, можна погодитись з О.А. Беляневич, яка пропонує «...виключити застосування притримання як виду

забезпечення виконання зобов'язання, що виникає з державного контракту, оренди, концесії державного майна, або принаймні застосування ст. 597 ЦК про задоволення вимог за рахунок речі, яку притримує кредитор, оскільки це може призводити до неможливості досягнення того соціального ефекту, з яким пов'язується використання таких договірних конструкцій» [22, с. 474].

Характерною особливістю цивільно-правових зобов'язань, учасниками яких є територіальні громади, є те, що вони, як правило, виконуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Зокрема, із місцевого бюджету виділяються кошти на закупівлю товарів, робіт і послуг, на відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. З іншого боку, контрагенти територіальних громад зобов'язані перераховувати відповідні кошти до відповідних місцевих бюджетів у вигляді штрафних санкцій внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів, орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, тощо.

При цьому відповідальність територіальних громад за їх зобов'язаннями має обмежений характер. Зокрема, за змістом ст. 175 ЦК України «територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення», тоді як юридичні особи відповідають за своїми зобов'язаннями усім належним їм майном (ч. 2 ст. 96 ЦК). Та особливо виразно обмежений характер відповідальності територіальних громад відображається при відшкодуванні шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Так, відповідно до пп. 2 п. 9 Прикінцевих та перехідних положень БК України відшкодування вказаної вище шкоди здійснюється органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів в межах бюджетних призначень за рішенням суду у розмірі, що не перевищує суми

реальних збитків, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Тоді як за змістом ч. 1 ст. 1166 ЦК України зазначена шкода має відшкодовуватися «в повному обсязі особою, яка її завдала».

Таким чином, результати проведеного аналізу свідчать, що територіальні громади можуть бути учасниками переважної більшості зобов'язань, яким притаманні, з одного боку, загальні ознаки, що властиві всім цивільним зобов'язанням, а, з другого, – певні особливості. Ці особливості зумовлені специфікою територіальних громад як особливих суб'єктів цивільного права, які, на відміну від приватних осіб, вступають у зобов'язальні правовідносини з метою досягнення публічних (суспільних) цілей у межах компетенції, встановленої законом.

### **3.2. Територіальні громади як суб'єкти договірних зобов'язань**

Багатоманітність завдань та функцій, вирішення яких покладається на територіальні громади, зумовлює необхідність укладення ними різноманітних за своєю природою договорів. Серед них чільне місце посідають цивільно-правові договори, правові передумови укладення яких передбачені у ЦК України та багатьох інших законодавчих актах. При цьому вступ територіальних громад у договірні відносини зумовлений об'єктивними чинниками, до яких слід віднести у першу чергу те, що вони є власниками комунального майна, яке вони з метою реалізації публічних завдань та функцій можуть передавати на договірних засадах у власність або постійне чи тимчасове користування фізичним та юридичним особам. З іншого боку, територіальні громади мають об'єктивну потребу в закупівлі різноманітних товарів, робіт та послуг, що також має супроводжуватися укладенням різних видів цивільно-правових договорів.

У той же час, незважаючи на те, що останнім часом вітчизняна цивільно-правова наука збагатилася низкою досліджень, присвячених проблемам договірного права [22; 24; 28; 29; 96; 149; 160–165; 180; 206],

питання участі територіальних громад у договірних зобов'язаннях поки що залишаються недостатньо дослідженими. Однією з причин такого становища є те, що в сучасних умовах переважають дослідження або загальних теоретичних питань договірного права, або окремих видів договірних зобов'язань, де питання участі держави та територіальних громад у цих зобов'язаннях або не висвітлюються, або висвітлюються побіжно в єдиному контексті з питаннями участі у таких відносинах фізичних та юридичних осіб. Не дістали всебічного висвітлення зазначені проблеми і в спеціальних роботах, присвячених питанням участі держави [40; 51; 92; 93; 128] та територіальних громад [199; 200; 201] у цивільних правовідносинах, де досліджені лише окремі аспекти участі цих публічних утворень у договірних зобов'язаннях.

Тож у такому контексті виникає об'єктивна потреба, по-перше, у з'ясуванні особливостей участі територіальних громад у договірних зобов'язаннях, по-друге, у визначенні кола договорів, які можуть укладати територіальні громади; по-третє, у виявленні відмінних рис цивільно-правових договорів від інших договорів, які від імені територіальних громад можуть укладати органи місцевого самоврядування. Адже у сучасних умовах договір як універсальна категорія, крім сфери цивільного (приватного) права, використовується в конституційному, адміністративному, фінансовому та інших галузях публічного права [23, с. 197; 164, с. 25], у зв'язку з чим такі договори деякими авторами кваліфікуються як публічно-правові договори, що потребує відповідної науково-критичної оцінки.

Оскільки цивільно-правові договори, які можуть укладатися територіальними громадами, є складовою частиною більш загального поняття «цивільно-правові договори», то у такому контексті очевидним є те, що загальні положення договірного права України в цілому поширюють свою дію і на договори, що укладаються державою, АРК та територіальними громадами. У результаті цього договірні відносини між територіальними громадами, з одного боку, та іншими суб'єктами цивільного права, з другого,

– повинні в основному будуватися на тих самих засадах (принципах), що і договірні відносини між суб'єктами цивільного (приватного) права.

У сучасних умовах вихідні засади (принципи), на яких мають ґрунтуватися договірні відносини, в тому числі за участю територіальних громад, визначені: у ст. 1 ЦК України, яка містить «генетичний код» відносин, що регулюються цивільним законодавством [150, с. 13]; у ст. 3 ЦК України, яка визначає загальні засади цивільного законодавства, до яких належить, насамперед, свобода договору (п. 3 ч. 1); у ст. 6 ЦК України, яка визначає співвідношення актів цивільного законодавства та договору; у ст. 13 ЦК України, яка визначає межі здійснення цивільних прав, а також у загальних положеннях зобов'язального та договірного права України, що містяться у розділах I та II книги п'ятої ЦК України.

З цих позицій доводиться констатувати, що договірні відносини за участю територіальних громад будуються на основі трьох груп принципів: загальних принципів цивільного права, принципів зобов'язального права та принципів договірного права, до яких у сучасній доктрині цивільного права відносять у тих чи інших варіантах різний набір принципів, які виводяться із змісту загальногалузових принципів та принципів зобов'язального права [25, с. 31-36; 96, с. 110-173; 180, с. 52-93]. Хоча деякі з них навряд чи можуть претендувати на роль принципів виключно договірного права. Зокрема, це стосується принципів диспозитивності, судового захисту цивільного права та інтересу, справедливості, добросовісності та розумності, дія яких поширюється всі види цивільних правовідносин. З іншого боку, певні непорозуміння виникають за змістом ст. 3 ЦК України, яка чомусь до загальних засад цивільного права відносить свободу договору, хоча остання стосується лише сфери договірних відносин, а тому повинна бути визнана принципом лише договірного права [96, с. 136].

Вихідні засади, на яких мають будуватися договірні відносини за участю територіальних громад, визначені у статтях 169, 172 та 175 ЦК України. За їх змістом територіальні громади: діють у цивільних відносинах

(в тому числі договірних) на рівних правах з іншими учасниками цих відносин; набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки, які складають зміст договірних відносин, через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом; відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення.

Однак реально цим особливості участі територіальних громад у договірних зобов'язаннях не вичерпуються. Багато в чому це зумовлено тим, що за змістом відповідних положень Конституції (ст. 140) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» на органи місцевого самоврядування, які діють від імені та інтересах територіальних громад, поширюється принцип позитивного регулювання, згідно з яким вони, як і органи державної влади, зобов'язані діяти «на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Оскільки ЦК України (як, зрештою, і цивільні кодекси інших держав) не містить (і не повинен містити) спеціальних розділів (глав), присвячених визначенню особливостей участі держави чи територіальних громад у договірних зобов'язаннях, то ці особливості визначаються у спеціальних законодавчих актах.

Необхідність встановлення відповідних особливостей зумовлена насамперед політичним характером місцевого самоврядування, яке здійснюється від імені та в інтересах територіальних громад через відповідні органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які іноді можуть мати свої інтереси, відмінні від їх інтересів. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба у докладнішому визначенні додаткових вимог щодо контрагентів, змісту, строків та ціни договорів, які можуть укладатися від імені територіальних громад органами місцевого самоврядування. На цю обставину звертав увагу Д.І. Мейер, який обґрунтовував «настоятельную потребность» точного визначення способу дій органів держави при укладенні договорів, особливо таких, на які йде значна частина державного надбання,

тим, що самі органи казни «...не тільки не мають інтересу до охорони її вигоди, але навіть з особистих, корисливих міркувань можуть діяти прямо на її шкоду» [178, с. 299–300]. Саме тому законодавець з метою захисту публічних інтересів та запобігання корупції при укладанні договорів встановлює певні особливості участі органів місцевого самоврядування у договірних відносинах, які в основному зводяться до обмеження їх договірної свободи.

У сучасних умовах зміст принципу свободи договору, який, як відмічав І.О. Покровський, є головною засадою цивільного права, одним із наріжних каменів усього сучасного цивільного устрою [209, с. 249–250], безпосередньо розкривається у ч. 1 ст. 627 ЦК України, де передбачено, що відповідно до статті 6 цього Кодексу сторони є вільними: а) в укладенні договору, б) у виборі контрагента, в) у визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу та інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості. Виходячи зі змісту ст. 6 ЦК України, яка встановлює співвідношення актів цивільного законодавства і договору, свобода договору означає право сторін: по-перше, укласти договір, який не передбачений актами цивільного законодавства, але відповідає загальним засадам цивільного законодавства (ч. 1); по-друге, врегулювати у договорі, який передбачений актами цивільного законодавства, свої відносини, які не врегульовані цими актами (ч. 2); по-третє, відступити від положень актів цивільного законодавства і врегулювати свої відносини на власний розсуд (ч. 3), хоча цим зміст свободи договору не вичерпується. Приміром, на думку А.В. Луць, свобода договору, окрім зазначених вище елементів, включає також: вільний вияв волі особи на вступ у договірні відносини; свободу вибору форми договору; право сторін укласти як договори, передбачені законом, так і договори, які законом не передбачені, але які йому не суперечать; право сторін за своєю угодою змінювати, розривати або продовжувати дію укладеного ними договору; право визначати способи забезпечення договірних зобов'язань; право встановлювати форми

(міри) відповідальності за порушення договірних зобов'язань [160, с. 5–6; 161, с. 47]. У спеціальній літературі можна зустріти й інші підходи щодо визначення змісту принципу свободи договору [30; 96, с.137–155; 345, с. 616–618].

У той же час у сучасній доктрині цивільного права аксіомою також є те, що свобода договору, як і будь-яка свобода, не є абсолютною [39, с. 157; 96, с. 143, 462; 160, с. 6; 165, с. 9]. При цьому ряд авторів, підкреслюючи розширення свободи волевиявлення сторін у певних сферах суспільних відносин, водночас відмічають тенденцію до обмеження сфери дії принципу свободи договору, що властива сучасному договірному праву зарубіжних країн [165, с. 9]. Не є винятком у цьому сенсі й договірне право України, в якому теж простежується тенденція до обмеження дії принципу свободи договору. Як зазначається у літературі, метою цих обмежень є: а) захист інтересів слабкої сторони, який розпочинається на стадії укладення договору і завершується його виконанням та відповідальністю за його порушення; б) захист інтересів кредиторів, загроза яким може негативно позначитися на стабільності цивільного обороту; в) захист загальнодержавних (публічних) інтересів, які уособлює держава, АРК та територіальні громади.

При цьому, як засвідчує аналіз чинного законодавства України, норми щодо обмеження договірної свободи містяться не тільки в актах цивільного законодавства, а й в актах адміністративного, господарського, земельного, фінансового та інших галузей законодавства, що регулюють відносини, які складаються за участю держави, АРК та територіальних громад.

У ЦК України правові передумови обмеження свободи договору закладені в абзаці 2 ч. 3 ст. 6, згідно з якою сторони в договорі не можуть відступити від положень актів цивільного законодавства, якщо в цих актах прямо вказано про це, а також у разі, якщо обов'язковість для сторін положень актів цивільного законодавства випливає з їх змісту або із суті відносин між сторонами. Такий підхід дістав відображення і в ч. 1 ст. 627 ЦК України, за якою сторони є вільними в укладенні договору, виборі

контрагента та визначенні умов договору «з урахуванням вимог ЦК України та інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості». Тобто ця стаття, з одного боку, проголошує свободу договору, а з другого – передбачає правові передумови її обмеження, які можуть бути зафіксовані у законодавстві або у формі імперативних приписів та заборон, або у формі загальних засад (принципів) цивільного законодавства та звичаїв ділового обороту.

Правові передумови обмеження свободи договору шляхом встановлення імперативних приписів та заборон містять положення ст. 13 ЦК України, яка, наприклад, визначаючи межі здійснення цивільних прав, не допускає їх використання «з наміром завдати шкоди іншій особі, а також зловживання правом в інших формах» (ч. 3) та «з метою неправомірного обмеження конкуренції, зловживання монопольним становищем на ринку» (ч. 5) тощо. У зв'язку з цим вважається, що будь-яка із числа імперативних норм ЦК, що стосуються договорів, представляє собою спосіб обмеження свободи договорів [39, с. 157].

Крім цього, ЦК України містить чимало інших норм, які створюють передумови для встановлення певних обмежень договірної свободи суб'єктів цивільного права не тільки в актах цивільного законодавства, а й у законодавчих актах, які регулюють відносини публічного характеру. Зокрема, такі передумови закладені в ч. 2 ст. 9 ЦК України, згідно з якою законом можуть бути передбачені особливості регулювання майнових відносин у сфері господарювання. Однак при встановленні цих особливостей «не можуть порушуватися загальні засади цивільного законодавства чи викривлятися основні категорії приватного права» [154, с. 13].

Правові передумови обмеження свободи договору містяться також у підрозділі ЦК України, присвяченому окремим видам договірних зобов'язань. Зокрема, йдеться, наприклад, про статті 656, 712-715, 759, 760, 875, 908, 909, 1054, 1115 ЦК, які передбачають можливість встановлення в окремих законах особливостей укладання та виконання певних видів

договорів, що дістало відображення у законодавстві про банки і банківську діяльність, про страхування, про захист прав споживачів, про публічні закупівлі, про оренду державного та комунального майна, про концесії, про ціни та ціноутворення тощо.

Таким чином, є підстави вважати, що задекларована у ЦК України свобода договору, яка може диференціюватися залежно від суб'єктного складу відповідних договорів та їх природи, має обмежений характер. Її межі визначаються не тільки в актах цивільного законодавства, покликаних регулювати приватні відносини, а й в актах, що регулюють відносини публічного характеру (акти адміністративного, земельного, фінансового та інших галузей законодавства).

Особливо виразно обмеження принципу свободи договору простежується при укладанні, виборі контрагентів та визначенні умов договорів, однією із сторін у яких виступають від імені відповідних публічно-правових утворень органи державної влади, органи АРК, органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи публічного права. Правові передумови встановлення таких обмежень, метою яких, як уже зазначалося, є захист загальносуспільних (публічних) інтересів, носіями яких є держава, АРК та територіальні громади, передбачені передусім у відповідних положеннях Конституції України, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19, ст. 140). У ЦК України такі вимоги зафіксовані у статтях 170-172, за змістом яких держава, АРК, та територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки відповідно через органи державної влади, органи АРК та органи місцевого самоврядування, в межах їхньої компетенції, встановленої законом.

З цих позицій, торкаючись такого елемента договірної свободи як право територіальних громад вільно укладати договір, насамперед слід зазначити, що у сучасній доктрині цивільного права аксіомою є те, що

договір є основною моделлю цивільних правовідносин, якою може скористатися кожен суб'єкт цивільного права [39, с. 355]. У зв'язку з цим складається враження, що будь-який суб'єкт цивільного права, в тому числі територіальна громада, може укласти будь-який договір як передбачений, так не передбачений актами цивільного законодавства [96, с. 199].

З іншого боку, у доктрині цивільного права аксіомою є також і те, що чинне цивільне законодавство, виходячи з природи тих чи інших договорів або з інших причин, може прямо чи опосередковано встановлювати певні обмеження або взагалі заборонити певним суб'єктам цивільного права виступати стороною чи однією із сторін в окремих видах договорів. При цьому на визначення суб'єктного складу договірних відносин можуть впливати різні фактори: природа та зміст договору, сфера суспільних відносин, форма (вид) власності, наявність у юридичної особи чи фізичної особи спеціального дозволу (ліцензії) та інші чинники. З огляду на вищезазначене можна констатувати, що нині практично немає жодного суб'єкта цивільного права, який міг би укладати всі договори як передбачені, так і не передбачені актами цивільного законодавства.

Зазначене вище стосується і територіальних громад, які в одних випадках взагалі не можуть укладати певні договори, а в інших – можуть виступати у них виключно як одна із сторін. Зокрема, за змістом ст. 345 ЦК України територіальні громади не можуть бути покупцями об'єктів приватизації, а за змістом його ст. 1033 – управителем в договорі управління майном. З іншого боку, до договорів, у яких однією із сторін можуть бути виключно територіальні громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування, слід віднести договори оренди комунального майна [258] та земельних ділянок [259], а також договори концесії [251, 260].

При цьому, виходячи зі змісту ст. 172 ЦК України, згідно з якою територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом, можна дійти висновку, що територіальні громади (як і

держава та АРК) можуть укласти лише договори, які передбачені актами цивільного законодавства й які відповідають їх цілям та завданням місцевого самоврядування.

У той же час, виходячи зі змісту ч. 1 ст. 169 ЦК України, згідно з якою територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками, заслуговує на увагу думка тих вчених, які вважають, що територіальні громади можуть укласти будь-які цивільно-правові договори, крім випадків, коли інше передбачено законом [39, с. 358] або коли такі договори «не можуть бути укладені територіальною громадою взагалі або не відповідають чи суперечать меті існування територіальної громади як територіальної публічно-правової форми об'єднання людей» [200, с. 141].

Це пояснюється тим, що будь-які спроби визначити на законодавчому рівні вичерпний перелік договорів, які можуть укласти територіальні громади, як це, зокрема, зроблено в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», виглядають, на нашу думку, непродуктивними. Це зумовлено, по-перше, тим, що згаданий вище Закон не призначений для докладного регулювання відповідних суспільних відносин, а, по-друге, різноманітністю цивільно-правових договорів, передбачених цивільним законодавством, що унеможлиблює визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку всіх договорів, які можуть укласти територіальні громади. Тому, очевидно, в законах має бути зафіксована лише можливість їх вступу у договірні відносини з метою вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, з одночасним визначенням переліку випадків, коли територіальні громади не можуть бути учасниками тих чи інших договірних зобов'язань, як це, наприклад, передбачено у ч. 2 ст. 1033 ЦК України.

З огляду на те, що територіальні громади можуть укласти переважну більшість договорів, передбачених у ЦК України, слід зазначити, що вироблені цивілістичною наукою загальні підходи щодо класифікації договорів повною мірою можуть бути застосовані і до класифікації договорів, сторонами у яких можуть виступати територіальні громади.

Йдеться про те, що за загальним правилом ці договори також можуть поділятися за відповідними критеріями (ознаками) на ті ж самі види (групи), що укладаються іншими учасниками цивільних правовідносин, зокрема, юридичними та фізичними особами. При цьому для цілей визначення кола договорів, які можуть укласти територіальні громади, чи не найпродуктивнішою, на нашу думку, виглядає класифікація договорів за правовими наслідками, створення яких домагаються учасники відповідних правовідносин.

У вітчизняній науці цивільного права таку класифікацію договорів вперше здійснив О. О. Первомайський, який виділяє такі види договорів, що можуть укладатися територіальною громадою «за прямою вказівкою чинного законодавства»: договори з оплатного відчуження комунального майна та придбання об'єктів права власності інших осіб (купівля-продаж, поставка, міна тощо); договори з оплатного строкового користування землею та іншим майном: найму (оренди), житлового найму, концесії); договори будівельного підряду; транспортні договори з перевезення пасажирів та вантажу; договори з виконання робіт та надання послуг: договори з надання комунальних, ритуальних, реєстраційних послуг тощо; ліцензійні договори на використання місцевої символіки; кредитно-розрахункові договори (кредиту, позики, банківського рахунку); засновницькі договори; договори управління майном; договори із забезпечення виконання зобов'язань (застави); договори про спільну інвестиційну діяльність [200, с. 139–140].

Не є абсолютно вільними органи місцевого самоврядування і у виборі контрагентів майбутнього договору. Зокрема, за змістом відповідних положень Закону України «Про публічні закупівлі» [272], метою якого є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби територіальної

громади, зобов'язані укласти договір закупівлі не з будь-яким учасником процедури закупівлі, а з визначеним у порядку, встановленому законодавством про закупівлі, переможцем процедури закупівлі, який до того ж повинен відповідати певним кваліфікаційним критеріям та мати дозвіл або ліцензію на провадження певного виду господарської діяльності (статті 1, 16, 28, 32, 34, 36).

Відповідні обмеження щодо вибору органами місцевого самоврядування контрагентів у договорах купівлі-продажу містять закони України з питань приватизації, згідно з якими покупцями об'єктів комунальної власності, що приватизуються, можуть бути виключно фізичні та юридичні особи [269; 270; 271]. Сюди ж слід віднести закони України про концесійну діяльність, які визначають суб'єктний склад договорів концесії, що можуть укладатися органами місцевого самоврядування з метою задоволення громадських потреб. Зокрема, згідно з вимогами Закону України «Про концесії» [251] договори концесії мають укладатися уповноваженими органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування виключно із суб'єктами підприємницької діяльності (ст. 1).

Особливо виразно обмеження договірної свободи органів місцевого самоврядування простежується при визначенні змісту договору. Адже, як засвідчує аналіз чинного законодавства, перелік істотних умов договорів, які укладаються органами місцевого самоврядування, визначається, як правило, у спеціальних законодавчих актах. Зокрема, положення, які обмежують свободу органів місцевого самоврядування при визначенні переліку істотних умов договорів, містять ГК України (ст. 180), а також закони України «Про публічні закупівлі» (статті 13, 36), «Про концесії» (ст. 10), «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» (ст. 8), «Про оренду державного та комунального майна» (ст. 10), «Про оренду землі» (ст. 15), «Про приватизацію державного майна» (ст. 27).

Та обставина, що закони дозволяють за згодою сторін передбачати у договорі інші умови, як це, зокрема, передбачено у ч. 3 ст. 10 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», не порушує загального висновку про обмеженість дії принципу свободи договору у відносинах з органами місцевого самоврядування. Адже з огляду на те, що на них поширюється принцип позитивного регулювання будь-які умови договору, не передбачені законом, можуть розцінюватися як вихід за межі їхніх повноважень.

До проявів обмеження договірної свободи органів місцевого самоврядування слід також віднести встановлення у законодавстві параметрів, якими вони повинні керуватися при визначенні тих чи інших істотних умов договору. Приміром, відповідно до ст. 11 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» оцінка об'єкта оренди, яка проводиться з метою визначення вартості майна для цілей визначення розміру орендної плати, має здійснюватися за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України [253].

Не є вільними органи місцевого самоврядування і при визначенні розміру орендної плати. Річ у тому, що відповідно до ч. 2 ст. 19 вищезгаданого Закону для об'єктів, що перебувають у комунальній власності, методика розрахунку орендної плати та пропорції її розподілу між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем визначаються органами місцевого самоврядування на тих самих методологічних засадах, як і для об'єктів, що перебувають у державній власності. Тобто на основі Методики розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу, затвердженої відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р № 786. [253].

Обмеження принципу свободи договору простежується і при визначенні порядку, розмірів та строків сплати орендної плати за землю. Приміром, відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону України «Про оренду землі» розмір та строки внесення орендної плати за земельні ділянки державної та

комунальної власності встановлюються відповідно до вимог Податкового кодексу України, який встановлює граничні розміри орендної плати за такі земельні ділянки. При цьому вихідною базою для визначення розміру орендної плати є нормативна грошова оцінка земельних ділянок, яка проводиться відповідно до вимог законів України «Про оцінку земель» та «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні». Так, у відповідних положеннях пункту 288.5 ст. 288 цього Кодексу передбачено, що розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу: 1) не може бути меншою 3 відсотків нормативної грошової оцінки (пп. 288.5.1); 2) не може перевищувати 12 відсотків нормативної грошової оцінки (пп. 288.5.2); 3) може перевищувати граничний розмір орендної плати, встановлений у підпункті 288.5.2, у разі визначення орендаря на конкурентних засадах (пп. 288.5.3). При цьому зміна нормативної грошової оцінки земельної ділянки є підставою для перегляду розміру орендної плати [211].

Виявом обмеження договірної свободи органів місцевого самоврядування є встановлення на законодавчому рівні граничних строків дії договорів. Зокрема, відповідно до чинного законодавства строк дії договору оренди комунального майна не може бути меншим, ніж п'ять років, якщо орендар не пропонує менший термін [259, ст. 17], строк дії договору оренди об'єкта у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення не може бути менше двох та більше тридцяти років [260, ст. 13], а строк дії оренди землі не може перевищувати 50 років [259, ст. 19].

Різновидом обмежень договірної свободи органів місцевого самоврядування є визначення на законодавчому рівні порядку та способів укладання договорів. Зокрема, такий підхід відображений у Законі України «Про публічні закупівлі», відповідно до якого закупівля товарів, робіт і послуг має здійснюватися шляхом застосування відкритих торгів, конкурентного діалогу та переговорної процедури закупівлі (ч. 1 ст. 12). Проведення аукціонів та конкурсів є обов'язковою передумовою укладення

договорів оренди комунального майна, концесійних договорів та купівлі-продажу об'єктів приватизації тощо. При цьому недотримання цих вимог є підставою визнання їх недійсними, що дістало відображення у відповідних судових рішеннях [212; 222].

Публічно-правова природа територіальних громад як носів публічних інтересів зумовлює встановлення певних обмежень їх договірної свободи у частині, що стосується вибору способів забезпечення виконання договірних зобов'язань та підстав (способів) їх припинення. Зокрема, виходячи із суспільного призначення договорів, які укладаються від імені територіальних громад органами місцевого самоврядування, є підстави вважати, що відповідні зобов'язання за загальним правилом повинні припинятися належним і реальним виконанням, що виключає можливість їх припинення шляхом передання державі чи територіальній громаді відступного (ст. 600 ЦК) чи прощення боргу (ст. 605 ЦК), оскільки така заміна не узгоджується з вимогами БК України, згідно з якими бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями (ст. ст. 7, 20).

Обмеження договірної свободи територіальних громад простежується і при визначенні заходів майнової відповідальності за порушення договірних зобов'язань. На відміну від фізичних та юридичних осіб приватного права, які, як зазначає Н.С. Кузнецова, можуть у договорі «...індивідуалізувати як санкції, що мають застосовуватися у разі невиконання або неналежного виконання умов договору, так і порядок їх застосування» та які «мають перевагу перед нормативно визначеними» санкціями [149, с. 17–18], територіальні громади не можуть відступати від положень законодавчих при регулюванні питань власної відповідальності за порушення договірних зобов'язань. Зокрема, така можливість, окрім відповідних положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ЦК України, заперечується змістом відповідних положень БК України та інших законодавчих актів, за якими органи місцевого

самоврядування несуть відповідальність у межах бюджетних призначень, що встановлюються рішеннями про місцевий бюджет у порядку, визначеному цим Кодексом (ст. 23). Це зумовлено тим, що надання органам місцевого самоврядування права встановлювати у договірний спосіб заходи майнової відповідальності містить певні корупційні ризики.

До своєрідних проявів обмеження договірної свободи органів місцевого самоврядування слід віднести обтяженість процесу укладення ними договорів різноманітними процедурами, порушення яких може слугувати підставою визнання їх недійсними. Так, відповідно до п. 43 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» договори, укладені сільським, селищним, міським головою від імені ради з питань, віднесених до її виключної компетенції, підлягають затвердженню на пленарному засіданні відповідної ради. Вимоги щодо необхідності погодження умов договору оренди з органом Антимонопольного комітету України містять відповідні положення Закону України «Про оренду державного та комунального майна» (ст. ст. 9, 12). При цьому орендодавець зобов'язаний відмовити в укладенні договору оренди в разі, якщо орган Антимонопольного комітету не дає відповідної згоди (абз. 2–4 ч. 2 ст. 9).

Підбиваючи певні підсумки, слід зазначити, що наявність відповідних обмежень договірної свободи органів місцевого самоврядування при укладенні, виборі контрагентів, визначені змісту договорів, що спрямовані на захист публічних інтересів, не порушує їх природи як цивільно-правових договорів. Наголошуємо на цю обставину тому, що у сучасних умовах у науці та практиці простежується тенденція, за якої переважна більшість договорів, укладених органами державної влади та органами місцевого самоврядування, кваліфікуються як адміністративні чи муніципальні договори, що зумовлює об'єктивну потребу «відстояти розуміння єдності цивільного-правового договору в протистоянні з певними представниками адміністративного права у зв'язку з широким застосуванням поняття публічного договору» [149, с.13].

Багато в чому наявність таких проблем обумовлена відсутністю чітких теоретико-методологічних ознак (критеріїв), за якими адміністративні договори відрізняються від цивільно-правових договорів. Не містить таких критеріїв і Кодекс адміністративного судочинства України, в результаті чого одні й ті ж договори, укладені органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, в одних випадках кваліфікуються органами судової влади як адміністративні, а в інших – як господарські чи цивільно-правові [200; 241; 242; 243; 244; 256].

У сучасній науці адміністративного права також існують різні підходи до визначення поняття та ознак адміністративного договору, які зводяться до того, що: 1) обов'язковою стороною в ньому є орган публічної адміністрації; 2) змістом (предметом) договору є права й обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією владних управлінських функцій; 3) договір укладається на підставі адміністративного акта; 4) метою договору є задоволення публічних інтересів тощо [12, с. 89, 107–108; 110, с. 12, 14; 155, с. 46; 304]. Однак зазначені вище ознаки не можуть слугувати достатньою підставою для віднесення таких договорів до числа адміністративно-правових, існування яких до того ж є дискусійним.

Річ у тому, що відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть здійснювати (і реально здійснюють) функції управління об'єктами державної чи комунальної власності не тільки шляхом видання правових актів управління, які теорії цивільного права позначаються терміном «адміністративні акти», а й шляхом укладення відповідних цивільно-правових договорів, які ґрунтуються на засадах юридичної рівності та вільного волевиявлення сторін. При цьому в багатьох випадках укладенню відповідних договорів передують видання правових актів, які є підставою виникнення виключно адміністративно-правових відносин, змістом яких може бути обов'язок (доручення) органу державної влади чи органу місцевого самоврядування укласти відповідний цивільно-правовий договір з метою задоволення відповідних потреб держави чи територіальної громади.

Це пояснюється тим, що завдання та функції держави та місцевого самоврядування здійснюються через розгалужену систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, між якими існує певне організаційно-правове підпорядкування, в результаті чого орган вищого рівня може, наприклад, зобов'язати орган нижчого рівня укласти відповідний договір. Прикладом таких адміністративних актів можуть бути рішення сільських, селищних, міських рад про відчуження чи передачу в оренду або в концесію об'єктів комунальної власності, які можуть містити обов'язок виконавчих органів місцевих рад укласти відповідний договір. Проте такі адміністративні акти ніколи не були і не можуть бути безпосередньою підставою виникнення договірних зобов'язань. Безпосередньою підставою їх виникнення є договір, який укладається на засадах юридичної рівності, вільного волевиявлення, та майнової самостійності сторін, що спростовує тезу, за якою начебто усі договори, в яких хоча б однією із сторін є суб'єкт владних повноважень й які укладені на підставі адміністративного акту, є адміністративними.

Тому при визначенні природи договорів, укладених органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, вихідною методологічною засадою має бути положення ч. 1 ст. 1 ЦК України, яка містить «генетичний код» цивільних відносин [150, с. 13], а також зміст прав та обов'язків учасників правовідносин, які виникли на підставі договору, а не наявність у ньому суб'єкта владних повноважень, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства. У такому контексті до адміністративних договорів мають бути віднесені договори, які опосередковують суто управлінські, а не майнові відносини, які засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності сторін. У зв'язку з цим, як слушно зазначає Н.С. Кузнецова, «не можна обґрунтувати жодними аргументами ідею належності, скажімо, договору про оренду ЦМК, що укладається ФДМУ, до категорії публічних договорів. Договір оренди, незалежно від суб'єктного складу, залишається цивільно-

правовим договором [150, с. 13]. У цьому відношенні більш продуктивною виглядає позиція Вищого господарського суду України, згідно з якою «...не всі договори, укладені суб'єктами владних повноважень, їх посадовими чи службовими особами на реалізацію своїх владних повноважень, відносяться до адміністративних договорів. ... У разі ж вчинення цивільного правочину між суб'єктом владних повноважень і суб'єктом господарської діяльності, договірні відносини сторін ґрунтуються на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності. Тому до адміністративних договорів не відносяться договори, укладені за правилами Цивільного та Господарського кодексів, інших актів цивільного або господарського законодавства» [241].

Крім того, розуміння справжньої природи цивільно-правових договорів ускладняється також існуванням господарських договорів, які кваліфікуються літературі як особливий вид договорів, відмінних від цивільно-правових, що можуть мати як приватно-правовий, так і публічно-правовий характер [155, с. 41]. Так, О.А. Беяневич, розглядаючи господарські договори за участю органів держави як такі, що «спрямовані на виконання державою своїх економічних і соціальних функцій (договори публічної спрямованості)», вважає їх «головною відмінністю є те, що роль норм ЦК в регулюванні таких договорів є доволі незначною» [22, с. 438–439], з чим навряд чи можна погодитися.

На нашу думку, більш переконливою є позиція тих авторів, які розглядають господарські договори як різновид цивільно-правових договорів, яким притаманні лише певні особливості [164, с. 27], оскільки чимало норм ГК України поза нормами ЦК України не мають самостійного юридичного навантаження. Про цивільно-правову природу України господарських договорів свідчить той факт, що переважна більшість цих договорів «регулюються нормами ЦК України та іншими актами цивільного законодавства, з урахуванням особливостей, передбачених ГК України» [164, с. 27]. Про таку роль ЦК України в їх регулюванні свідчить те, що ГК

України, який хоч і декларує, що предметом його регулювання не є майнові та особисті немайнові відносини, що регулюються ЦК України (ч. 1 ст. 4), у той же час містить 36 посилань на цей Кодекс та інші акти цивільного законодавства.

Таким чином, чинне законодавство України, що регулює питання участі держави та територіальних громад у договірних зобов'язаннях, характеризується наявністю численних обмежень, що, зокрема, відображається у визначені на законодавчому рівні кола договорів, які вони можуть укладати; в обмежені їх (порівняно з фізичними та юридичними особами) договірної свободи вільно вибирати контрагентів, з якими вони можуть укладати цивільно-правові договори, визначати істотні умови договору стосовно предмета, ціни, строку дії договору тощо, вибирати способи укладення договору та його форму, встановлювати у договорі непередбачені законом види забезпечення та підстави припинення договірних зобов'язань, заходи цивільно-правової відповідальності у випадках неналежного виконання договору; у встановлені різноманітних процедур, які обтяжують укладення договору.

Метою встановлення таких обмежень, з одного боку, є захист публічних інтересів відповідних публічно-правових утворень як від недобросовісних контрагентів, так і від посадових осіб, які діють від імені відповідних публічно-правових утворень, запобігання проявам корупції при укладанні та виконанні відповідних договорів, а, з другого, – захист цивільних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, які виступають однією із сторін у відповідних договорах. При цьому наявність відповідних особливостей не порушує цивільно-правової природи цих договорів.

### **3.3. Територіальні громади як суб'єкти позадоговірних зобов'язань**

За змістом цивільного законодавства територіальні громади можуть виступати учасниками не тільки договірних, а й недоговірних

(позадовірних) зобов'язань, що визначаються як «зобов'язання, які виникають на підставах, передбачених законом, поза договором», тобто їх виникнення «відбувається не на підставі договору, а є наслідком настання передбаченого законом факту порушення права поза договором» [20, с. 17; 106, с. 528; 333, с. 322]. Іншими словами, головною відмінною рисою цих зобов'язань є те, що підставами їх виникнення виступають односторонні правочини, а також інші дії (вчинки) як правомірного, так і неправомірного характеру.

Тим часом питання участі територіальних громад та інших суб'єктів публічного права у недоговірних зобов'язаннях залишилося, по суті, невизначеними. Це зумовлено, зокрема, тим, що в ЦК України учасниками позадовірних зобов'язальних відносин визначаються, як правило, особи або фізичні чи юридичні особи, що породжує певні непорозуміння, адже за змістом ст. 2 ЦК України держава, АРК та територіальні громади формально не визнаються особами. Залишилося це питання і поза межами спеціальних наукових досліджень, де лише констатується, що територіальна громада може бути потенційним учасником позадовірних відносин, серед яких виділяються зобов'язання із: а) завдання шкоди; б) безпідставного збагачення; в) дій у чужому інтересі [200, с. 159–160; 201, с. 148], що не дає відповіді на порушене питання.

На нашу думку, при визначенні кола позадовірних зобов'язань, учасниками яких можуть бути територіальні громади, слід виходити із загальних засад цивільного законодавства та суті позадовірного зобов'язання. При цьому той факт, що ЦК України для позначення учасників відповідних позадовірних відносин використовує терміни «особа» чи «юридична особа» зовсім не означає, що їх учасниками не можуть бути територіальні громади чи держава. Це пояснюється, зокрема, хоча б тим, що відповідно до ЦК України територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування, які є

юридичними особами й які діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин (ст. ст. 169, 172).

Тож у такому контексті є достатні підстави вважати, що, за загальним правилом, територіальні громади можуть бути учасниками переважної більшості недоговірних (позадовірних) зобов'язань, які можуть поділятися на дві групи: 1) позадовірні зобов'язання, які виникають на підставі правомірних односторонніх правочинів та інших юридичних дій (вчинків); 2) позадовірні зобов'язання, які виникають на підставі протиправних односторонніх дій (правопорушень) та які кваліфікуються у літературі як охоронні зобов'язання. При цьому в одних зобов'язаннях вони можуть виступати у ролі як кредиторів, так і боржників, а в інших – лише у ролі або боржників (ст.ст. 1173–1175), або кредиторів (ч. 2 ст. 1191).

Виходячи зі змісту відповідних положень ЦК України, до першої групи недоговірних зобов'язань, потенційними учасниками можуть бути територіальні громади, можна віднести зобов'язання, підставами виникнення яких є публічна обіцянка винагороди без оголошення конкурсу (ст.ст. 1144–1149) та публічна обіцянка нагороди за результатами конкурсу (ст.ст. 1150–1157). Адже відповідно до ч. 1 ст. 1144 та ч. 1 ст. 1150 ЦК України право публічно пообіцяти винагороду без оголошення конкурсу чи оголосити конкурс (змагання) має будь-яка юридична особа, в тому числі юридичні особи публічного права, до яких належать відповідні органи місцевого самоврядування.

Крім того, до кола таких недоговірних зобов'язань, учасниками яких можуть бути територіальні громади, можна віднести з певними застереженнями також і зобов'язання, що виникають із вчинення дій у майнових інтересах іншої особи без її доручення (ст.ст. 1158–1160). Адже ЦК України також не містить якихось спеціальних вимог до суб'єктного складу відповідних зобов'язань, в яких у ролі як кредитора (гестора), так і боржника (домінуса) можуть виступати будь-які фізичні та юридичні особи. Виходячи зі змісту ч. 1 ст. 1158 ЦК України, згідно з якою особа (гестор) має вчинити

відповідні дії без доручення особи, в інтересах якої вона діє, слід зазначити, що норми глави 79 ЦК України не застосовуються лише до відносин за участю осіб, які здійснюють відповідні дії в силу прямої вказівки закону, який покладає на них відповідні обов'язки [340, с. 967].

У такому контексті очевидним є те, що територіальні громади не можуть виступати у ролі гестора, оскільки для органів місцевого самоврядування вчинення відповідних дій в інтересах іншої особи без доручення є однією з цілей їх діяльності, що впливає із загальних засад цих відносин [341, с. 698]. Що ж стосується їх участі у відповідних зобов'язаннях у ролі боржника (домінуса), то ЦК України, на нашу думку, не виключає такої можливості.

Відповідно до ч. 2 ст. 1162 ЦК України територіальні громади можуть виступати боржниками у зобов'язаннях із відшкодування шкоди, завданої майну особи, яка без відповідних повноважень рятувала від реальної загрози майно територіальної громади, яке має істотну цінність. Це зумовлено тим, що ця стаття, як зазначається у літературі, захищає інтереси особи, яка зазнала шкоди при рятуванні майна будь-якого власника – фізичної, юридичної особи, територіальної громади чи держави [341, с. 706]. З іншого боку, очевидним є те, що територіальні громади не можуть бути боржниками в зобов'язаннях, що виникають унаслідок рятування здоров'я та життя фізичної особи, оскільки ч. 1 ст. 1161 ЦК України покладає обов'язок відшкодування у повному обсязі шкоди, завданої особі, яка без відповідних повноважень рятувала здоров'я та життя фізичної особи від реальної загрози для неї, на державу. Зазначене стосується й відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, яка без відповідних повноважень рятувала майно іншої особи, яке має істотну цінність (ч. 1 ст. 1162 ЦК України).

Територіальні громади, як уже зазначалося, можуть бути учасниками недоговірних цивільних зобов'язань, які виникають на підставі не тільки односторонніх правомірних дій, а й на підставі неправомірних дій. Йдеться

насамперед про їх участь у зобов'язаннях, що виникають у зв'язку з відшкодуванням шкоди (глава 82 ЦК України) та набуттям, збереженням майна без достатньої правової підстави (глава 83 ЦК України). З огляду на те, що зазначені недоговірні зобов'язання «спрямовані на досягнення правомірного результату – відновлення порушеного майнового становища учасників майнового обороту» [118, с. 15], вони незмінно кваліфікуються у цивілістичній літературі як охоронні цивільні зобов'язання [78, с. 21; 84, с. 5, 77; 118, с. 15; 123, с. 794–797].

Окрім того, у сучасних умовах до числа недоговірних охоронних зобов'язань, потенційними учасниками яких можуть бути територіальні громади, ЦК України відносить також зобов'язання зі створення загрози життю, здоров'ю, майну фізичної особи або майну юридичної особи (ст.ст. 1163–1165). У такий спосіб у ЦК України дістали легальне втілення ідеї, які раніше висловлювалися у юридичній літературі [173, с. 180–181], про необхідність перенесення в законі про цивільно-правову деліктну відповідальність центру ваги зі шкідливого результату на більш ранній ступінь, коли протиправне діяння створює можливість заподіяння шкоди або коли сама діяльність має небезпечні властивості. Це припускає покладення цивільно-правової відповідальності не тільки за завдану шкоду, а й за «делікт створення небезпеки» [118, с. 797].

Зокрема, зі змісту ст. 1163 ЦК України випливає, що територіальні громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування та створених ними юридичних осіб можуть виступати у цих зобов'язаннях як у ролі осіб, які створюють загрозу життю, здоров'ю, майну фізичної особи або майну юридичної особи, так і в ролі заінтересованих осіб, які мають право вимагати усунення загрози їх майну від того, хто її створює. Адже зазначена стаття не містить обмежень щодо кола заінтересованих осіб, які можуть звертатися з вимогами щодо усунення загрози їх майну. Передбачене у ст. 1163 ЦК України право вимоги конкретизоване в ст. 1164 ЦК України, за змістом якої органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних

громад у разі неусунення загрози майну комунальної власності мають право вимагати: 1) вжиття невідкладних заходів щодо усунення загрози; 2) відшкодування завданої шкоди; 3) заборони діяльності, яка створює загрозу. З іншого боку, очевидним є те, що відповідні вимоги з боку фізичних і юридичних осіб можуть бути звернені і до територіальних громад в особі її органів.

При цьому у ст. 1165 ЦК України передбачено, що «шкода завдана внаслідок неусунення загрози життю, здоров'ю, майну фізичної особи або майну юридичної особи, відшкодовується відповідно до цього Кодексу», тобто за правилами, що встановлені в главі 82 ЦК України. За їх змістом суб'єктом відповідальності (боржником) у зобов'язанні зі створення загрози можуть бути визнані будь-які особи, які створюють загрозу [121, с. 74; 341, с. 711], в тому числі й територіальні громади в особі їх органів.

У сучасних умовах найпоширенішим видом недоговірних (позадовірних) зобов'язань, учасниками яких можуть бути територіальні громади, є зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам або майну фізичної або юридичної особи. У зв'язку з тим, що підставою виникнення цих зобов'язань є неправомірні рішення, дії чи бездіяльність, тобто правопорушення (делікти), у спеціальній літературі їх традиційно називають деліктними зобов'язаннями [118, с. 801, 254, 336, с. 322, 336, с. 479].

Зокрема, О.О. Отрадна, виходячи зі змісту загального поняття цивільно-правового зобов'язання, яке міститься у ст. 509 ЦК України, визначає деліктне зобов'язання як «правовідношення, в силу якого одна сторона (потерпілий, кредитор) вправі вимагати відшкодування заподіяної їй шкоди, а інша сторона (деліквент, боржник) зобов'язана відшкодувати заподіяну шкоду в повному обсязі» [183, с. 175; 337, с. 975]. Аналогічного змісту визначення деліктного зобов'язання, які зводяться до права потерпілого (кредитора) вимагати від заподіювача шкоди (боржника) відшкодування в повному обсязі протиправно завданої шкоди, містяться і в

багатьох інших роботах вітчизняних та зарубіжних цивілістів [84, с. 8; 118, с. 84; 127, с. 72-73; 294, с. 29; 333, с. 322; 341, с. 717; 342, с. 748].

Оскільки деліктне зобов'язання виникає, як правило, внаслідок протиправного завдання шкоди, то в юридичній літературі воно нерідко розглядається як різновид цивільно-правової відповідальності [118, с. 810, 811], під якою розуміють забезпечений державним примусом обов'язок правопорушника (боржника) відшкодувати (компенсувати) заподіяну (завдану) потерпілому шкоду [118, с. 810; 337, с. 978; 341, с. 717]. У зв'язку з цим поняття «зобов'язання з відшкодування шкоди» і «деліктна відповідальність» є синонімічними. Не є винятком у цьому сенсі і зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої фізичній та юридичній особі органами державної влади, органами влади АРК або органами місцевого самоврядування, їх посадовими або службовими особами, які також можуть розглядатися як різновид позадоговірної цивільно-правової відповідальності.

Виходячи зі змісту ч. 1 ст. 169 ЦК України, слід зазначити, що територіальні громади можуть бути потенційними учасниками переважної більшості деліктних зобов'язань, система яких визначена в главі 82 ЦК України. При цьому вони можуть брати участь як у зобов'язаннях з відшкодування шкоди, що ґрунтуються на принципі генерального (загального) делікту, так і в зобов'язаннях, що ґрунтуються на принципі спеціального делікту. Причому, з огляду на односторонній характер деліктних зобов'язань, територіальні громади можуть виступати в них виключно як кредитори (потерпілі) або як боржники (делінквенти).

Суть принципу генерального делікту, який визначає загальні засади позадоговірної відповідальності, відображається в наступному: 1) шкода, завдана особі або майну, підлягає відшкодуванню в повному обсязі особою, яка завдала таку шкоду; 2) сам факт завдання шкоди незалежно від сфери, в якій вона була завдана, є протиправним, якщо особа, яка завдала шкоду, не доведе, що діяла правомірно; 3) склад цивільного правопорушення, який є підставою виникнення деліктного зобов'язання, включає в себе такі

елементи, як шкода, протиправна поведінка, причинний зв'язок, вина заподіювача шкоди [74, с. 322; 106, с. 188; 342, с. 750].

Цивільно-правові засади участі територіальних громад у деліктних зобов'язаннях на принципі генерального делікту визначені у ст. 1166 та у ч. 1 ст. 1167 ЦК України, які визначають загальні підстави цивільно-правової відповідальності за завдану майнову та моральну шкоду. Виходячи зі змісту ч. 1 ст. 1166 ЦК України та здобутків науки цивільного права, слід зазначити, що загальними умовами позадоговірної цивільно-правової відповідальності територіальних громад, як і будь-яких суб'єктів цивільного права, за завдану шкоду є: 1) наявність шкоди, 2) протиправність поведінки (дії чи бездіяльності) особи, яка завдала шкоду, 3) наявність причинного зв'язку між протиправною поведінкою особи та шкодою, яка виникла, 4) наявність вини особи, яка завдала шкоду. Зазначене вище є аксіомою в науці цивільного права [21, с. 8; 74, с. 329-330; 84, с. 8-11; 333, с. 325; 341, с. 728; 342, с. 752-753] з тією лише різницею, що деякі цивілісти, виходячи зі змісту п. 3 ч. 2 ст. 11 ЦК України, факт завдання майнової або моральної шкоди вважають підставою цивільно-правової відповідальності, а решту загальних вимог, дотримання яких є обов'язковим при її застосуванні, називають умовами [79, с. 625-628; 337, с. 978-980; 197, с. 169; 341, с. 728]. Вказані вище умови визначаються у спеціальній літературі загальними саме тому, що відсутність будь-якої з цих умов виключає цивільно-правову відповідальність суб'єктів цивільного права, в тому числі територіальних громад, за правилами генерального делікту.

Водночас ЦК України містить чимало спеціальних норм, у яких визначаються особливості відшкодування завданої шкоди порівняно із загальними правилами деліктної відповідальності, встановленими у ст. 1166 ЦК України. Йдеться про деліктні зобов'язання, які у науці цивільного права прийнято називати спеціальними деліктами, яким притаманні певні особливості, що стосуються умов відповідальності, суб'єктів зобов'язання, обсягу та порядку відшкодування шкоди тощо. Вони є виключенням із

загальних правил про деліктну відповідальність і застосовуються тільки у випадках, прямо встановлених у законі [106, с. 188; 333, с. 333–334].

За загальним правилом територіальні громади можуть бути учасниками переважної більшості деліктних зобов'язань, що засновані на принципах спеціального делікту. При цьому в їх системі особливу групу становлять зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст.ст.1173, 1174 ЦК України), а також шкоди, завданої в результаті прийняття зазначеними вище органами нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований(ст. 1175 ЦК України).

У такий спосіб в нормах ЦК України реалізований конституційний принцип відповідальності держави за свою діяльність перед людиною, який дістав своє відображення у ст. 56 Конституції України, згідно з якою «кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень». При цьому ЦК України, незважаючи на те, що цитована вище конституційна норма розміщена в розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини та громадянина», поширив дію зазначеного принципу не тільки на фізичних, а й на юридичних осіб.

Виділення у статтях 1173–1175 ЦК України спеціальних деліктів обумовлено, з одного боку, особливостями застосування до відповідних публічно-правових утворень загальних умов деліктної відповідальності, а з другого – наявністю спеціальних умов, передбачених законом, що відрізняються від умов генерального делікту. Зокрема, виходячи із здобутків науки цивільного права та зі змісту статей 1173–1175 ЦК України, специфіка зазначених вище деліктів полягає в тому, що: 1) в них заподіювачами

(делінквентами) шкоди виступають спеціальні суб'єкти: органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи; 2) держава, АРК та органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за шкоду, завдану лише незаконними рішеннями, діями та бездіяльністю органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; 3) шкода, завдана їх незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю відшкодовується державою, АРК, органами місцевого самоврядування незалежно від їх вини.

Зазначені особливості є загальновизнаними в спеціальній літературі [333, с. 338–341; 337, с. 995–996; 342, с. 757–758], що, проте, не виключає наукових пошуків з метою вдосконалення чинного законодавства з питань відшкодування шкоди, завданої відповідними органами публічної влади та їх посадовими і службовими особами, та практики застосування його положень. Адже чинне законодавство з питань відшкодування такої шкоди містить ряд неоднозначних положень, які по-різному можуть тлумачитись на практиці.

Зокрема, певні непорозуміння виникають за змістом статей 1173–1175 ЦК України, які до кола суб'єктів відшкодування шкоди в єдиному контексті з державою та АРК відносять органи місцевого самоврядування, які одночасно визнаються суб'єктами завдання шкоди. Такий підхід законодавця не узгоджується з Конституцією України (ст. 140), яка визнала первинними суб'єктами місцевого самоврядування територіальні громади, а не органи місцевого самоврядування, та статтями 2, 169, 172, 175, 327, 1191 ЦК України, згідно з якими учасниками цивільних правовідносин є територіальні громади, які набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування. Тому у ЦК України слід відкоригувати відповідні положення, визначивши суб'єктом відшкодування шкоди територіальну громаду, а не органи місцевого самоврядування. Принагідно відзначимо, що у цьому відношенні коректнішою виглядає ч. 1 ст. 77 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою відповідна шкода «відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету».

Потребує уточнення й питання щодо кола органів місцевого самоврядування, які можуть виступати як заподіювачі шкоди. Річ у тому, що деякі автори до суб'єктів заподіяння шкоди відносять в єдиному контексті з сільськими, селищними, міськими, районними у містах, міськими, районними та обласними радами виконавчі органи відповідних рад, сільських, селищних, міських голів та органи самоорганізації населення [333, с. 339; 337, с. 996], що не узгоджується відповідними положеннями Конституції України (ст. 140) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2), згідно з якими органами місцевого самоврядування є виключно представницькі органи – відповідні місцеві ради. Враховуючи те, що виконавчі органи відповідних рад, до яких належать виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані ними виконавчі органи, наділяються відповідними повноваженнями владного характеру, вважаємо, що це має бути врегульовано у статті 172 ЦК України.

Ще більше непорозумінь виникає щодо кола посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які відносяться до заподіювачів шкоди, яку повинні відшкодовувати держава, АРК та органи місцевого самоврядування. В спеціальній літературі у цілому правильно констатується, що посадовими особами в контексті ст. 1174 ЦК України є не будь-які працівники органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а лише ті, які віднесені до категорії посадових осіб законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Що ж стосується віднесення службових осіб до заподіювачів шкоди, то деякі автори пропонують керуватися поняттям «службова особа», яке визначене у примітці 1 до ст. 364 Кримінального кодексу України [337, с. 996; 342, с. 759; 346, с. 149-150], що, на нашу думку, потребує відповідного уточнення.

Адже визначення понять «посадова особа» та «службова особа», які відповідно містяться в згаданих вище законодавчих актах України не призначені для визначення суб'єктного складу заподіювачів шкоди з числа посадових та службових відповідних органів публічної влади. На нашу думку, критерієм віднесення посадової або службової особи до суб'єктів завдання шкоди має бути наявність у неї владних повноважень, що відображається у прийнятті (виданні) обов'язкових до виконання фізичними та юридичними особами рішень (правових актів), а також у вчиненні інших юридично значущих дій, які є підставою виникнення відповідних правовідносин. При цьому такі повноваження повинні, як правило, мати зовнішній характер. Адже в статтях 1173–1175 ЦК України йдеться про шкоду завдану незаконними рішеннями, діями, які є результатом реалізації відповідними суб'єктами повноважень саме владного характеру.

В руслі такого підходу до суб'єктів завдання шкоди із числа посадових осіб органів місцевого самоврядування можуть бути з певними застереженнями віднесені лише посадові особи, наділені повноваженнями щодо здійснення організаційно-розпорядчих функцій, зміст яких складають повноваження владного характеру. За змістом Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» суб'єктами завдання шкоди, яка має відшкодуватися за правилами ст. 1174 ЦК України, можуть бути визнані за певних умов лише сільські, селищні, міські голови їх заступники, голови районних і обласних рад та їх заступники, керуючі справами виконавчих апаратів районних і обласних рад, керуючі справами виконавчих комітетів сільських селищних, міських рад, керівники самостійних відділів та управлінь, які мають право приймати владні рішення.

Що ж стосується інших посадових осіб місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями щодо здійснення консультативно-дорадчих функцій (бухгалтери, спеціалісти, консультанти тощо), то вони об'єктивно не можуть вважатися суб'єктами завдання шкоди за правилами ст. 1174 ЦК України. У разі заподіяння такими посадовими особами при виконанні

службових обов'язків шкоди фізичній або юридичній особі органи місцевого самоврядування повинні нести деліктну відповідальність за правилами ст. 1172 ЦК України. Зазначене вище повною мірою стосується посадових осіб і службових осіб органів державної влади. З цих міркувань не можна погодитися із тими авторами, які до суб'єктів заподіяння шкоди в контексті ст. 1174 ЦК України відносять, зокрема, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, народних засідателів тощо [342, с. 759], оскільки зазначені особи не наділені владними повноваженнями зовнішнього виразу.

Враховуючи наявність розбіжностей у визначенні кола посадових та службових осіб, які можуть бути заподіювачами шкоди, вважаємо за доцільне доповнити ст. 1174 ЦК України приміткою, в якій для відповідних цілей мають бути визначені поняття «посадова особа» та «службова особа», оскільки визначення зазначених понять, які містяться в законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та в КК України не призначені для визначення кола посадових або службових осіб у контексті вимог ст. 1174 ЦК України.

Окрім специфіки суб'єкта, певними особливостями характеризується і така загальна умова деліктної відповідальності публічно-правових утворень як протиправність рішень, дій та бездіяльності органів публічної влади та їх посадових і службових осіб. Згідно з принципом генерального делікту, який визначає загальні засади позадоговірної відповідальності, будь-яке заподіяння шкоди визнається протиправним, якщо особа, яка завдала шкоду, не доведе, що діяла правомірно. Ідея генерального делікту дістала закріплення в цивільному законодавстві України (ст. 1166 ЦК України) та переважної більшості країн континентальної Європи [74, с. 322; 106, с. 188; 337, с. 722; 342, с. 750].

У сфері ж, що аналізується, діє презумпція законності правового акту, згідно з якою будь-який правовий акт вважається законним до тих пір, поки він не буде визнаний незаконним у порядку, передбаченому законодавством. За таких умов загальною особливістю деліктів, передбачених статтями 1173–

1175 ЦК, є те, що для відшкодування шкоди, завданої відповідними органами публічної влади та їх посадовими службовими особами, їх рішення, дії (правові акти індивідуальної дії), бездіяльність мають бути визнані незаконними (ст. ст. 1173–1174), а нормативно-правові – незаконними і скасовані (ст. 1175). У зв'язку з цим вважається, що при вирішенні питання про відшкодування шкоди, завданої незаконними адміністративними, нормативними актами «необхідно та й доречно в судовому порядку вимагати визнання такого акта недійсним за правилами ст. 21 ЦК України» [342, с. 758, 759]. У цій статті передбачено, що суд визнає незаконним та скасовує правовий акт індивідуальної дії або нормативно-правовий акт відповідного органу публічної влади, якщо вони суперечать актам цивільного законодавства і порушують цивільні права або інтереси, що також породжує певні непорозуміння.

Адже за змістом відповідних положень Основного Закону (п. 16 ч. 1 ст. 106, ч. 8 ст. 118) та законів України правові акти органів виконавчої влади можуть бути з мотивів невідповідності Конституції та законам України (а не тільки актам цивільного законодавства) скасовані Президентом України або органами виконавчої влади вищого рівня, а акти виконавчих органів сільських, селищних, міських рад – відповідними місцевими радами. До речі, такий підхід відображений і в ст. 17 ЦК України, яка передбачає можливість захисту цивільних прав та інтересів Президентом України, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування. Крім того, органи публічної влади можуть за власною ініціативою визнати незаконними і скасувати свої правові акти. У зв'язку з цим не зовсім ясно, чи для виникнення зобов'язань з відшкодування шкоди відповідні правові акти мають визнаватися незаконними і скасовуватися виключно судом, чи вони можуть бути скасовані іншими органами державної влади або органами місцевого самоврядування?

З іншого боку, дискусійною виглядає вимога щодо обов'язкового скасування судом правового акту, оскільки за усталеними теоретичними

уявленнями визнання правового акту незаконним тягне за собою визнання його недійсним (нечинним), у зв'язку з чим потреби у прийнятті якогось додаткового рішення суду про його скасування немає. Зокрема, таке розуміння наслідків визнання правових актів органів державної влади випливає зі змісту ч. 2 ст. 152 Конституції України, згідно з якою «закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність», а органів та посадових осіб місцевого самоврядування – зі змісту ч. 2 ст. 144 Основного Закону України та ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими вони з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

З цих міркувань підхід законодавця щодо закріплення в різних статтях ЦК України єдиного за змістом обов'язку держави, АРК, органу місцевого самоврядування відшкодувати шкоду залежно від того, яким саме суб'єктом владних повноважень вона була завдана: органом державної влади, органом влади АРК, органом місцевого самоврядування (ст. 1173) чи його посадовою або службовою особою (ст. 1174), чи у сфері нормотворчої діяльності (ст. 1175), виглядає непродуктивним і, як наголошується в літературі, «спірним і дискусійним» [346, с. 140, 149], що на практиці може породжувати певні проблеми.

Адже аналіз положень вказаних вище статей свідчить про відсутність принципових відмінностей, наприклад, між відшкодуванням шкоди, завданої органом публічної влади чи його посадовою чи службовою особою. Відсутня відповідь на порушене питання і в спеціальній літературі, в якій особливості відповідних видів відповідальності публічно-правових утворень зводяться, наприклад, до того, що ст. 1174 ЦК України «підлягає застосуванню у разі, коли відома конкретна посадова особа або службова особа органу публічно-правового утворення, незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю якої завдано шкоди фізичній або юридичній особі» [336, с. 483], а «стаття 1175

ЦК України не передбачає відшкодування шкоди, завданої прийняттям актів ненормативного характеру» [331, с. 256].

Однак для притягнення відповідного публічно-правового утворення до цивільно-правової позадоговірної відповідальності за шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи, факт наявності відомостей про таку особу ніякого юридичного значення немає. Це пояснюється тим, що у юридичній науці, в тому числі в науці цивільного права, аксіомою є те, що посадові та службові особи, які займають відповідні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування виражають не свою власну волю, а волю зазначених вище органів, які, у свою чергу, виражають волю відповідних публічно-правових утворень [8, с. 37; 103, с. 412–413; 336, с. 471; 341, с. 751; 351, с. 116, 118]. Тому їх дії, вчинені ними при здійсненні свої повноважень, мають розглядатися як дії відповідних органів публічної влади, що виражають волю відповідних публічно-правових утворень. Саме тому останні зобов'язані відшкодувати шкоду, якщо буде встановлено, що така шкода завдана незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю їх органів та посадових і службових осіб.

Крім того, теоретична і практична вразливість встановлення в окремій статті ЦК цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану посадовими або службовими особами відповідних органів публічної влади, полягає в тому, що вони не є суб'єктами цивільного права, а тому вони можуть бути учасниками цивільних правовідносин з відшкодування шкоди, завданої їх незаконними рішеннями. За змістом ч. 2 ст. 2 ЦК України учасниками цивільних відносин є держава, АРК та територіальні громади, які відповідно набувають та здійснюють цивільні права та обов'язки через органи відповідних публічно-правових утворень у межах їхньої компетенції, встановленої законом (статті 170–172). Це означає, що відповідальність за шкоду, завдану незаконними рішеннями чи діями посадових або службових осіб, повинні нести відповідні публічно-правові утворення. З цих міркувань

встановлення в ЦК України цивільно-правової відповідальності відповідних публічно-правових утворень окремо за дії їх органів (ст. ст. 1173, 1175) чи за дії посадових чи службових осіб (ст. 1174) втрачає будь-який сенс.

Принагідно відзначимо, що такі вади, до речі, притаманні багатьом іншим законодавчим актам, зокрема, законам України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 27), «Про державну службу» (ст. 38), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 23), які в тому чи іншому варіанті передбачають можливість притягнення посадових або службових осіб відповідних органів публічної влади до цивільно-правової відповідальності, в тому числі за шкоду, завдану їх незаконними діями, хоча вони, як уже зазначалось, не є суб'єктами цивільного права. Зазначене, звичайно, не виключає індивідуальної відповідальності посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, проте вони повинні нести відповідальність за нормами трудового права, а не цивільного права.

Не має, на наш погляд, якогось специфічного юридичного навантаження і норма ст. 1175 ЦК України, яка визначає особливості відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності й яка кваліфікується як спеціальна щодо положень статей 1173 та 1174 [342, с. 760; 346, с. 151]. За змістом цієї статті шкода має бути завдана відповідними органами публічної влади у результаті прийняття нормативно-правового акта, що повинен бути визнаний судом незаконним і скасований. Однак зазначені особливості не мають абсолютного значення, оскільки визнання нормативно-правового акта незаконним має наслідком втрату ним чинності і, як уже зазначалося, не потребує прийняття спеціального рішення суду про його скасування. Не має принципових відмінностей і поняття «нормативно-правовий акт», яке є складовим більш загального поняття «правовий акт», який є основою формою здійснення завдань і функцій держави та місцевого самоврядування і, по суті, є

синонімом вживаного у статтях 1173, 1174 ЦК України поняття «рішення». Тому потреби у виокремленні відповідного спеціального делікту, який передбачає відшкодування шкоди, завданої у сфері нормотворчої діяльності, на нашу думку, немає.

Про нераціональність встановлення відповідальності відповідних публічно-правових утворень у статтях 1173–1175 ЦК України свідчить те, що за їх змістом суб'єктами відшкодування завданої шкоди в кінцевому підсумку виступають держава, АРК або орган місцевого самоврядування, незалежно від того, який саме владний суб'єкт прийняв відповідне незаконне рішення, чи вчинив іншу незаконну дію (орган чи його посадова або службова особа), в результаті прийняття (видання) якого саме акта чи рішення (індивідуального чи нормативно-правового характеру) була завдана відповідна шкода.

З цих позицій, є достатні підстави вважати, що питання відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, органами АРК та органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами, могли б бути успішно вирішені в одній статті, як це зроблено, наприклад, у ст. 56 Конституції України. Такий підхід дістав відображення також у цивільних кодексах зарубіжних країн, де питання відшкодування шкоди, заподіяної фізичній або юридичній особі в результаті вчинення незаконних дій (у тому числі в результаті видання незаконного нормативно-правового акта) або бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, врегульовані в одній статті (ст. 938 ЦК Республіки Білорусь, ст. 1005 ЦК Грузії, ст. 922 ЦК Республіки Казахстан, ст. 1069 ЦК РФ).

Характерною особливістю деліктної відповідальності відповідних публічно-правових утворень є те, що вони за змістом відповідних положень ЦК України несуть таку відповідальність незалежно від вини їх органів та їх посадових і службових осіб. Це, наприклад, дало підстави деяким авторам стверджувати, що інститут відшкодування шкоди державою за незаконні дії її органів та їх посадових осіб «не відноситься до інституту відповідальності

у цивільному праві, а є реалізацією засобів захисту у цивільному праві, оскільки вина посадової особи державного органу не є умовою виникнення відповідного зобов'язання» [109, с. 5], що «цивільно-правової відповідальності як різновидності юридичної відповідальності не існує», оскільки «функції, котрі традиційна доктрина пов'язує з «цивільно-правовою відповідальністю», насправді виконують охоронні зобов'язання з позаеквівалентним (додатковим) обтяженням боржника» [89, с. 119].

Однак зазначена особливість не має абсолютного значення, оскільки сам факт прийняття (видання) відповідним органом публічної влади чи його посадовою або службовою особою незаконного рішення, вчинення інших незаконних дій засвідчує про наявність вини, яка може бути у формі умислу або необережності. Практичне спростування цієї презумпції навряд чи можливе, оскільки посадові або службові особи відповідних органів при здійсненні своїх повноважень об'єктивно повинні знати закон і підпорядковувати йому свої дії. При цьому слід врахувати, що категорія вини (як психічного ставлення особи до вчиненого нею діяння та його наслідків) може застосовуватися виключно до фізичної особи, а не до органів публічної влади, якими, наприклад, є відповідні представницькі органи місцевого самоврядування. З цих міркувань формулювання статей 1173–1175 ЦК України, згідно з якими відповідна шкода відшкодовується державою, АРК або органом місцевого самоврядування незалежно від вини відповідних органів та їх посадових або службових осіб виглядають не зовсім коректними, оскільки прийняття (видання) незаконного правового акта свідчить про наявність вини відповідного органу публічної влади чи його посадової або службової особи. Очевидно у статтях 1173–1175 ЦК України йдеться про можливість відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями відповідних органів публічної влади чи їх посадових і службових осіб, незалежно від встановлення в їх діях вини, наявність якої для цивільного права немає юридичного значення.

Певну специфіку має і порядок відшкодування шкоди, завданої органами відповідних публічно-правових утворень та їх посадовими і службовими особами. Незважаючи на те, що за змістом статей 174–175 ЦК України держава та територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями всім «своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення», шкода, завдана незаконними рішеннями, діями та бездіяльністю відповідних органів публічної влади та їх посадових або службових осіб, відшкодовується виключно за рахунок державного та відповідних місцевих бюджетів. Такий підхід дістав відповідне закріплення в БК України, в якому передбачено, що відшкодування відповідної шкоди має здійснюватися державою, АРК, органами місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом шляхом безспірного «списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду» (ст. 25), хоча ЦК України не передбачає прийняття спеціального закону з відповідного питання. У такий спосіб БК України виключив, по суті, можливість відшкодування відповідної шкоди державою, АРК та органами місцевого самоврядування в добровільному порядку, що зумовлено специфікою бюджетного законодавства. Адже відшкодування такої шкоди не «на підставі рішення суду» може розцінюватися як бюджетне правопорушення.

Відповідно до п. 9 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» БК України суть особливостей відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів АРК, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових і службових осіб, відображається в тому, що її відшкодування здійснюватися державою, АРК, органами місцевого самоврядування за рахунок коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) в межах бюджетних призначень за рішенням суду у розмірі, що не перевищує суми реальних збитків, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (підпункт 2).

Тобто БК України, на відміну від загального правила ч. 1 ст. 1166 ЦК України, згідно з яким «школа, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала», не передбачає можливості відшкодування упущеної вигоди, під якою, виходячи зі змісту підпункту 2 ч. 2 ст. 22 ЦК, слід розуміти «доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене».

При цьому БК України містить й інші положення, які не узгоджуються з ідеологією ЦК України. Зокрема, такий характер властивий абзацу шостому підпункту 10 пункту 9 розділу VI, згідно з яким «якщо збитки, завдані державному бюджету (місцевому бюджету), є результатом спільних дій або бездіяльності кількох посадових та службових осіб, що призвели до завдання шкоди фізичним чи юридичним особам, такі посадові та службові особи несуть солідарну відповідальність згідно з Цивільним кодексом України та іншими законодавчими актами України».

У такому сенсі на критичну оцінку заслуговує положення ч. 1 ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, має відшкодовуватися за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Такий підхід, по-перше, не узгоджується відповідними положеннями ст. 56 Конституції України та статей 1173–1175 ЦК України, за змістом яких відповідна шкода має відшкодовуватися органом місцевого самоврядування, а, по-друге, не враховує того факту, що посадові особи органів місцевого самоврядування не є суб'єктами цивільного права, а тому вони не можуть нести цивільної відповідальності перед фізичними і юридичними особами. Сюди ж слід віднести положення ч. 3 ст. 21 ПК України, в якому, на відміну від ЦК України, передбачено, що «шкода, завдана неправомірними діями посадових осіб контролюючих органів,

підлягає відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету, передбачених таким контролюючим органам».

Враховуючи пріоритетне місце ЦК України у системі законодавства України, вважаємо, що регулювання питань відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями відповідних органів публічної влади чи їх посадових осіб, має базуватися, як зазначалося в літературі, на загальних засадах цивільного законодавства [154, с. 13], що виключає можливість встановлення на рівні інших законодавчих актів винятків, не передбачених безпосередньо в ЦК України.

Особливості деліктної цивільно-правової відповідальності держави, АРК та органів місцевого самоврядування відображаються у підставах її виникнення. Принагідно відзначимо, що це питання в науці цивільного права є дискусійним. Зокрема, досить поширеною є думка про те, що підставою цивільно-правової відповідальності, в тому числі деліктної, є склад цивільного правопорушення, вчення про яке було чи не вперше розроблено та обґрунтовано Г. К. Матвєєвим [175; 176]. Сформульована ним ідея, згідно з якою «наявність складу цивільного (та будь-якого іншого) правопорушення – загальна і, як правило, єдина підстава цивільно-правової (як і будь-якої іншої) відповідальності» [176, с. 5], є майже хрестоматійною і поділяється упродовж тривалого часу переважною більшістю цивілістів [7, с. 47; 76, с. 597; 84, с. 11; 118, с. 817, 826; 123, с. 106–107; 146, с. 57; 148, с. 366–367; 174, с. 22; 294, с. 49, 50; 328, с. 447; 332, с. 95–96; 340, с. 370].

Однак останнім часом у літературі простежується тенденція до відмови від концепції складу цивільного правопорушення як підстави цивільно-правової відповідальності. Так, російський вчений В.В. Вігрянський, розцінюючи концепцію складу правопорушення як таку, що привносить «у цивілістику чужі їй кримінально-правові вчення», єдиною і загальною підставою цивільно-правової відповідальності вважає «порушення суб'єктивних цивільних прав, як майнових, так і особистих немайнових» [39, с. 704-705]. В Україні аналогічну позицію займає Р.А. Майданик, який також

вважає порушення суб'єктивних цивільних прав єдиною і загальною підставою цивільно-правової відповідальності, яка настає за наявності достатніх умов, що становлять загальні вимоги, дотримання яких необхідне, для застосування такої відповідальності [171, с. 50–51]. Сюди ж слід віднести позицію І.С. Канзафарової, яка вважає «юридичну конструкцію складу правопорушення «чужерідною для цивільного права», а тому пропонує «відмовитись від неї і говорити про традиційні «умови цивільно-правової відповідальності»» [126, с.178], про які йшлося вище.

Деякі автори, виходячи зі змісту п. 3 ч. 2 ст. 11 ЦК України, підставою цивільно-правової відповідальності вважають факт завдання майнової або моральної шкоди, а решту загальних вимог, дотримання яких є обов'язковим при її застосуванні, називають умовами, до яких відносять: протиправність поведінки особи, що завдала шкоду; причинний зв'язок між протиправною поведінкою особи та завданою нею шкодою, вина особи, що завдала шкоду [79, с. 625–628; 197, с. 169; 337, с. 978–980; 341, с. 728].

На нашу думку, такі підходи не повною мірою узгоджуються із загальнотеоретичними уявленнями про підстави юридичної відповідальності, згідно з якими загальною і єдиною підставою будь-якого виду юридичної відповідальності, в тому числі цивільно-правової, є правопорушення [6, с. 188, 112, с. 204; 113, с. 358; 194, с. 469; 311, с. 268; 312, с. 426]. Саме тому мають рацію ті автори, які підставою позадоговірної цивільно-правової відповідальності визнають склад цивільного правопорушення. Адже зазначені вище підстави (чи умови) цивільно-правової відповідальності, в тому числі деліктної, це, як слушно зазначає Н. С. Кузнецова, ніщо інше як деталізація «однієї і, в принципі, єдиної підстави, якою є правопорушення [148, с. 370]. Такої позиції незмінно дотримуються і органи судової влади, які підставою деліктної відповідальності органів місцевого самоврядування вважають правопорушення, що «включає як складові елементи шкоду, протиправне діяння особи, яка її завдала, причинний зв'язок між ними».

Водночас великої суперечності між наведеними вище підходами щодо визначення підстав деліктної відповідальності немає. Адже, як відомо, наявність суспільно шкідливих наслідків у вигляді шкоди є обов'язковим елементом об'єктивної сторони правопорушення з матеріальним складом, яке є підставою цивільно-правової відповідальності. Відсутність шкоди виключає цивільно-правову відповідальність, у зв'язку з чим вона відрізняється, наприклад, від адміністративної чи кримінальної відповідальності, яка може наставати лише за сам факт вчинення протиправного діяння. З цих позицій очевидним є те, що прийняття, наприклад, органом місцевого самоврядування незаконного рішення завжди є правопорушенням, але яке не завжди може призводити до виникнення шкоди, що підлягає відшкодуванню в цивільно-правовому порядку. У такому контексті має право на існування й теза про те, що підставою цивільно-правової відповідальності є порушення суб'єктивних цивільних прав, адже в широкому плані будь-яке правопорушення є посяганням на чийсь права та законні інтереси, що охороняються законом.

Оскільки за змістом відповідних положень Основного Закону України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, очевидним є те, що прийняття, наприклад, органом місцевого самоврядування незаконного рішення, як правило, є порушенням норм конституційного або адміністративного права, якими визначаються його повноваження. У такому контексті підставою їх позадоговірної цивільно-правової відповідальності є матеріальний склад правопорушення, об'єктом якого є порушення не тільки норм цивільного права, що відображається у завданні відповідної шкоди, а й норм конституційного або адміністративного права. Так, наприклад, прийняття відповідною місцевою радою рішення з порушенням Конституції та законів України, яким завдана шкода фізичній або юридичній особі, може слугувати, з одного боку, підставою для застосування до неї заходів

конституційно-правової відповідальності, включаючи дострокове припинення її повноважень, а з другого – позадоговірної цивільно-правової відповідальності у виді відшкодування шкоди. Проте це не порушує її природи як цивільно-правової відповідальності, яка, на відміну від конституційно-правової відповідальності, якій властивий публічно-правовий характер, має приватно-правову природу. Це відображається в тому, що у даному випадку органи місцевого самоврядування несуть цивільно-правову відповідальність не перед державою чи територіальною громадою, як це має місце при застосуванні заходів конституційно-правової відповідальності, а перед фізичною або юридичною особою, яка до того ж може не скористатися правом вимоги щодо відшкодування завданої їй шкоди.

У такому контексті деліктну відповідальність відповідних публічно-правових утворень можна кваліфікувати як цивільно-правову позадоговірну відповідальність, основне функціональне призначення якої полягає в охороні суспільних відносин, урегульованих не тільки нормами цивільного права, а й нормами конституційного, адміністративного та інших галузей права. Це зумовлено тим, що не всі галузі права мають власні засоби охорони врегульованих ними суспільних відносин. Саме тому в сучасній юридичній науці традиційно розрізняють або чотири або п'ять видів юридичної відповідальності: кримінально-правову, адміністративно-правову, дисциплінарну, цивільно-правову та конституційно-правову [112, с. 206; 311, с. 272; 312, с. 428–429], загальною метою яких є охорона суспільних відносин, урегульованих нормами всіх галузей права, за допомогою заходів державного примусу [194, с. 469; 312, с. 419]. У зв'язку з цим слід критично оцінити спроби виділити окрему муніципально-правову [5, с. 90–99], еколого-правову [44, с. 39–48] та інші види юридичної відповідальності. Адже очевидним є те, що в цих випадках мова йде про юридичну відповідальність за порушення норм конституційного та екологічного права, які охороняються заходами конституційної, адміністративної, кримінальної дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності.

Підсумовуючи вище викладене, слід зазначити, що територіальні громади можуть виступати у різноманітних недоговірних (позадовірних) зобов'язаннях, підставами виникнення яких можуть бути як правомірні, так і неправомірні односторонні дії. Серед них особливе місце посідають зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування (ст. 1173), його посадової або службової особи (ст. 1174), а також у результаті прийняття органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований (ст. 1175). Вказані випадки заподіяння шкоди складають особливу групу деліктних зобов'язань, які в науці цивільного права прийнято називати спеціальними деліктами. Їх специфіка полягає в тому, що органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за шкоду, завдану незаконними актами їх посадових і службових осіб незалежно від їх вини.

### **Висновки до третього розділу**

Дослідження питань участі територіальних громад у зобов'язальних правовідносинах дає підстави сформулювати такі основні висновки.

Територіальні громади можуть бути учасниками переважної більшості цивільних зобов'язань, пов'язаних із задоволенням їх публічних потреб, за винятком випадків, встановлених законом, або коли відповідні зобов'язання не відповідають цілям та завданням місцевого самоврядування. При цьому вони можуть поділятися на певні види (групи) за тими ж самими ознаками (критеріями), які використовуються у сучасній літературі для класифікації цивільних зобов'язань у цілому.

Зобов'язанням, учасниками яких можуть бути територіальні громади, притаманні певні особливості, які зумовлені їх специфікою як публічно-правових утворень. Ідеться, зокрема, про те, що територіальні громади, на відміну від приватних осіб, вступають у зобов'язальні правовідносини з

метою досягнення публічних (суспільних) цілей. Так, до основних цілей, які переслідують територіальні громади у відповідних зобов'язаннях, слід віднести: 1) зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; 2) задоволення потреб та запитів членів територіальних громад у різноманітних соціальних послугах у галузі житлово-комунального господарства, транспорту, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, соціального захисту населення тощо; 3) охорону та захист цивільних прав та інтересів територіальних громад у разі їх порушення, невизнання чи оспорування.

Особливістю цивільних зобов'язань за участю територіальних громад є те, що їх підставами виникнення можуть бути, як правило, такі обставини реальної дійсності, які визнані юридичними фактами законом. При цьому переважна більшість відповідних зобов'язань виникають на підставі сукупності юридичних фактів, до якої, окрім договору чи інших юридичних фактів (наявність шкоди), входить, як правило, адміністративний акт. Це зумовлено тим, що основною формою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування є видання правових актів, які є підставою укладення відповідних цивільно-правових договорів.

За загальним правилом зобов'язання за участю територіальних громад ґрунтуються як на загальноцивільністичних принципах, так і на спеціальних принципах зобов'язального права, зміст яких з огляду на їх публічно-правову має свою специфіку. Це зумовлено тим, що відповідно до ст. 172 ЦК України територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Тому вони, на відміну від фізичних та юридичних осіб, можуть врегулювати свої відносини на власний розсуд лише в межах, визначених законом. Зазначене вище стосується також виконання зобов'язань, способів забезпечення їх виконання та підстав їх припинення, а також відповідальності територіальних громад за їх зобов'язаннями.

Територіальні громади можуть учасниками різноманітних договірних зобов'язань, що зумовлено об'єктивними чинниками. До таких чинників належить те, що вони є власниками комунального майна, яке вони з метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування можуть передавати на договірних засадах у власність або постійне чи тимчасове користування фізичним та юридичним особам. З іншого боку, територіальні громади мають об'єктивну потребу в закупівлі різноманітних товарів, робіт та послуг, що також має супроводжуватися укладенням різних видів цивільно-правових договорів.

За загальним правилом договірні відносини між територіальними громадами та іншими суб'єктами цивільного права повинні будуватися на тих самих засадах (принципах), що і договірні відносини між суб'єктами цивільного (приватного) права з урахуванням особливостей, визначених у відповідних положеннях ЦК України та інших законодавчих актів. Необхідність встановлення таких особливостей, суть яких полягає в обмеженні договірної свободи територіальних громад, зумовлена потребами захисту: 1) публічних інтересів відповідних публічно-правових утворень при укладанні та виконанні відповідних договорів; 2) цивільних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, які виступають однією із сторін у відповідних договорах. При цьому наявність відповідних обмежень договірної свободи органів місцевого самоврядування не порушує природи відповідних договорів як цивільно-правових.

Територіальні громади можуть бути також учасниками переважної більшості недоговірних (позадоговірних) зобов'язань, які можуть поділятися на дві групи: 1) позадоговірні зобов'язання, які виникають на підставі правомірних односторонніх правочинів та інших юридичних дій (вчинків); 2) позадоговірні зобов'язання, які виникають на підставі протиправних односторонніх дій (правопорушень). При цьому найпоширенішим видом недоговірних (позадоговірних) зобов'язань, учасниками яких можуть бути територіальні громади, є зобов'язання з відшкодування шкоди, які можуть

ґрунтуватися як на принципі генерального (загального) делікту, так і на принципі спеціального делікту. Серед останніх особливу групу становлять зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, а також у результаті прийняття органами місцевого самоврядування нормативно-правового акту, що був визнаний незаконним і скасований (ст. ст. 1173–1175 ЦК України).

Специфіка зазначених вище деліктів полягає в тому, що: 1) в них заподіювачами (делінквентами) шкоди виступають спеціальні суб'єкти: органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи; 2) держава, АРК та органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за шкоду, завдану лише незаконними рішеннями, діями та бездіяльністю органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; 3) шкода, завдана їх незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю відшкодовується державою, АРК, органами місцевого самоврядування незалежно від їх вини. При цьому за змістом відповідних положень БК України таке відшкодування має здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) в межах бюджетних призначень за рішенням суду у розмірі, що не перевищує суми реальних збитків, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, що суперечить ЦК України, згідно з яким шкода, завдана незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю підлягає відшкодуванню в повному обсязі.

Підставою виникнення деліктної цивільно-правової відповідальності держави, АРК та органів місцевого самоврядування є матеріальний склад правопорушення, об'єктом якого можуть бути суспільні відносини, врегульовані не тільки нормами цивільного права, а й нормами конституційного або адміністративного права. У зв'язку з цим деліктну

відповідальність відповідних публічно-правових утворень можна кваліфікувати як цивільно-правову позадоговірну відповідальність, основне функціональне призначення якої полягає в охороні суспільних відносин, урегульованих нормами всіх галузей права. Це зумовлено тим, що не всі галузі права мають власні засоби охорони врегульованих ними суспільних відносин.

Концептуально невдалим і нераціональним виглядає підхід законодавця щодо встановлення відповідальності держави, АРК, органу місцевого самоврядування в різних статтях ЦК України (ст. ст. 1173–1175) залежно від того незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю якого саме суб'єкта владних повноважень була завдана шкода, оскільки в кінцевому підсумку відповідальність за шкоду, завдану відповідними суб'єктами владних повноважень несуть держава, АРК або органи місцевого самоврядування. Зазначене стосується і такої особливості їх деліктної відповідальності, згідно з якою завдана шкода відшкодовується незалежно від вини відповідних органів та їх посадових і службових осіб. Адже сам факт прийняття (видання) ними незаконного рішення чи вчинення інших незаконних дій засвідчує про наявність вини.

Аналіз чинного законодавства з питань відшкодування такої шкоди свідчить про наявність певних проблем, які потребують вирішення на законодавчому рівні. Зокрема, у ЦК України слід визначити суб'єктом відшкодування завданої шкоди територіальну громаду, а не органи місцевого самоврядування, а також уточнити коло посадових та службових осіб, які можуть бути заподіювачами відповідної шкоди, оскільки визначення зазначених понять, які містяться у законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та в КК України, не призначені для відповідних цілей.

## ВИСНОВКИ

Становлення та розвиток місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з активізацією участі територіальних громад у цивільних відносинах. Правові передумови їх участі у цих відносинах передбачені у відповідних положеннях нового Цивільного кодексу України, який у розвиток відповідних положень Конституції України вперше визнав їх учасниками цивільних відносин. Проведене дослідження правового становища територіальних громад як суб'єктів цивільного права дає підстави сформулювати такі основні висновки та рекомендації.

Для характеристики територіальних громад як суб'єктів цивільного права вихідне значення має поняття «суб'єкт цивільного права», під яким на найвищому рівні теоретичного узагальнення слід розуміти індивіда (фізичну особу) або колектив (організацію), які є носіями цивільних прав та обов'язків й які можуть бути учасниками (суб'єктами) цивільних правовідносин. Суб'єкти цивільного права, залежно від того, кому належать цивільні права та обов'язки – індивіду (фізичній особі) чи колективному утворенню (організації) – можуть поділятися на індивідуальних та колективних суб'єктів. За змістом ст. 2 ЦК України до першої групи належать фізичні особи (громадяни України, іноземці та особи без громадянства), а до другої групи – юридичні особи, держава, АРК, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. При цьому за загальним правилом суб'єктами цивільного права можуть виступати лише колективні утворення (організації), які мають статус юридичної особи, тоді як у публічних галузях права суб'єктами права можуть виступати колективні утворення (організації), які не мають статусу юридичної особи, у зв'язку з чим поняття «суб'єкт цивільного права» є вузьчим за поняття «суб'єкт права».

Основу цивільно-правового статусу суб'єктів цивільного права становить комплекс їх цивільних прав та обов'язків, встановлених нормами

цивільного законодавства. При цьому цивільно-правовий статус суб'єктів цивільного права є складовою частиною їх загального правового статусу як суб'єктів права, основу якого становить комплекс прав та обов'язків, що встановлюються нормами всіх галузей права. У такому контексті поділ суб'єктів права на суб'єктів цивільного (приватного) права і суб'єктів публічного права виглядає теоретично і практично вразливим, оскільки будь-який суб'єкт права об'єктивно є носієм прав та обов'язків, що визначаються нормами як публічного, так і приватного (цивільного) права.

За змістом цивільного законодавства колективними учасниками цивільних відносин, які формально не визнаються юридичними особами, можуть бути лише держава Україна, АРК, територіальні громади та інші суб'єкти публічного права. При цьому визнання їх учасниками цивільних правовідносин тягне за собою визнання їх суб'єктами цивільного права, що свідчить про теоретичну та практичну вразливість ідей про поділ учасників цивільних відносин на учасників цивільних відносин, які є суб'єктами цивільного права, до яких належать фізичні та юридичні особи, та учасників цивільних відносин, які не є суб'єктами цивільного права, до яких належать держава Україна, АРК, територіальні громади та інші суб'єкти публічного права. Адже зазначені ідеї не узгоджуються з визначальними ознаками правовідносин, сторонами (учасниками) в яких можуть бути тільки ті особи, які є носіями відповідних юридичних прав і обов'язків, тобто суб'єктами права. Тому той факт, що держава, АРК та територіальні громади формально не визнаються юридичними особами не порушує їх природи як суб'єктів цивільного права, які беруть участь у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин.

Держава, АРК та територіальні громади є суб'єктами цивільного права, яким притаманні лише певні особливості, в результаті чого вони традиційно кваліфікуються в спеціальній літературі як особливий вид суб'єктів цивільного права. Ці особливості зумовлені тим, що вони: 1) є носіями публічно-владних повноважень; 2) беруть участь у цивільних відносинах з

метою реалізації публічних завдань і функцій в яких відображаються сутність та соціальне призначення держави та місцевого самоврядування; 3) набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки безпосередньо або через відповідні органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом, що значною мірою впливає на специфіку їх участі у цивільних правовідносинах. При цьому зазначені вище особливості не порушують природи відповідних цивільних правовідносин, які мають ґрунтуватися на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників.

Участь держави, АРК та територіальних громад у цивільних відносинах є одним із способів вирішення цивільно-правовими засобами завдань і функцій держави та місцевого самоврядування і зумовлена об'єктивними чинниками. До таких чинників слід віднести насамперед те, що вони визнаються суб'єктами права власності, що зумовлює їх участь у речових, зобов'язальних та інших цивільних правовідносинах з метою реалізації їх завдань і функцій. У зв'язку з цим твердження про те, що нібито їх участь у цивільних правовідносинах має аномальний, допоміжний, факультативний характер по відношенню до основної діяльності не відповідають дійсності, оскільки категорія «власність» нерозривно пов'язана з категоріями «привласнення» та «відчуження».

За змістом відповідних положень Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» суб'єктами цивільного права можуть бути лише ті територіальні громади, які мають право на місцеве самоврядування, тобто жителі сіл, селищ та міст, які: 1) спільно проживають у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 2) мають право на формування органів місцевого самоврядування; 3) є суб'єктами права комунальної власності. При цьому вживане в ЦК України поняття «територіальні громади» включає в себе, крім територіальних громад сіл, селищ, міст, територіальні громади районів у містах та об'єднані територіальні громади. Однак зазначена диференціація для цивільного права

не має значення, оскільки за змістом цивільного законодавства всі територіальні громади є юридично рівними учасниками цивільних правовідносин. Що ж стосується жителів, об'єднаних спільним проживанням у межах сіл, селищ та міст або їх частин, які не є адміністративно-територіальними одиницями, то вони не можуть вважатися територіальними громадами, які можуть бути учасниками цивільних правовідносин, хоча і визнаються суб'єктами публічного права.

Головна особливість територіальних громад як суб'єктів цивільного права полягає в тому, що вони є територіальними колективними утвореннями, які визнаються первинними суб'єктами місцевого самоврядування, яке є формою демократичної децентралізації державної влади. Тому принципової різниці між цивільно-правовим статусом територіальних громад та держави не існує, що дістало закріплення у відповідних положеннях ЦК України, за змістом яких вони беруть участь у цивільних правовідносинах на єдиних засадах. Проте, якщо держава бере участь у цивільних відносинах з метою реалізації завдань і функцій держави, то територіальні громади – з метою завдань і функцій місцевого самоврядування. При цьому головною відмінною рисою територіальних громад є те, що вони, на відміну від держави, не наділені ознаками суверенітету, у зв'язку з чим вони не можуть визначати порядок, форми та межі своєї участі в цивільних правовідносинах.

Територіальним громадам, незважаючи на те, що вони формально не визнаються юридичними особами приманні всі ознаки юридичної особи, які слугують передумовою їх участі у цивільних правовідносинах на рівних правах з іншими учасниками цих правовідносин. З іншого боку, територіальним громадам як публічно-правовим утворенням притаманні певні особливості, які не «вписуються» в конструкцію юридичної особи, яка створена для потреб цивільного обороту, що ставить під сумнів ідеї щодо їх визнання юридичними особами. Адже визнання відповідних публічно-правових утворень юридичними особами публічного права не матиме

якогось специфічного юридичного навантаження і суттєво не вплине на їх правовий статус як суб'єктів цивільного права, оскільки відповідно до ЦК України вони і так визнаються учасниками цивільних відносин. Крім того, визнання відповідних публічно-правових утворень юридичними особами може призвести до виникнення певних проблем теоретичного і практичного характеру. Адже вони є територіальними колективними утвореннями, створеними державою з метою децентралізації державного управління, внаслідок чого на них не можуть поширюватися загальні правила щодо створення та припинення юридичної особи. Зокрема, територіальна громада не може припинити своє існування за власною ініціативою. При цьому до територіальних громад, на відміну від юридичних осіб приватного права, не можуть застосовуватися процедури визнання їх банкрутом тощо. З цих позицій територіальні громади не можна ототожнювати з громадськими об'єднаннями, які є добровільними колективними утвореннями й які беруть участь у цивільних відносинах як юридичні особи приватного права.

Проведений аналіз свідчить, що цивільна правоздатність територіальних громад є спеціальною, за змістом якої вони можуть бути носіями лише тих цивільних прав та обов'язків, що пов'язані з вирішенням питань, віднесених Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. Враховуючи те, що ЦК України визначає лише загальні засади їх участі у цивільних правовідносинах, слід зазначати, що конкретні повноваження органів місцевого самоврядування щодо участі в цивільних правовідносинах визначаються (крім ЦК України) в спеціальних законодавчих актах, які треба розглядати як джерела цивільного права. У такому контексті джерелом цивільної правосуб'єктності територіальних громад є держава, яка шляхом законодавчого регулювання може розширити або звужити її обсяг, тоді як особи приватного права є носіями цивільної правосуб'єктності від природи, яку держава лише визнає і гарантує. Слід також критично оцінити спроби визначити цивільну правоздатність територіальних громад як цільову (чи як функціональну), оскільки поняття

«спеціальна правоздатність» та «цільова правоздатність» є синонімічними. Адже цілі, завдання та функції територіальних громад є лише чинниками, які зумовлюють специфіку їх цивільної правоздатності та впливають на визначення її обсягу та змісту.

Відмінною ознакою цивільної правосуб'єктності територіальних громад є те, що вони вступають у цивільні відносини з метою реалізації покладених на них функцій і завдань місцевого самоврядування, тобто з метою досягнення публічних (суспільних) цілей, тоді як юридичні особи приватного права вступають у такі відносини з метою досягнення власних приватних цілей. Саме ці обставини впливають на визначення обсягу та змісту їх цивільної правоздатності, специфіка якої відображається в тому, що вони, з одного боку, не можуть мати цивільні права та обов'язки, носіями, яких можуть бути лише фізичні або юридичні особи, а з другого – те, що вони можуть мати цивільні права та набувати обов'язки, які відсутні в інших суб'єктів цивільного права – фізичних та юридичних осіб, а також у держави.

Для характеристики територіальних громад як суб'єктів цивільного права важливе значення має з'ясування природи та особливостей інституту права комунальної власності, процес становлення та розвитку якого нерозривно пов'язаний із основними етапами розвитку явища місцевого самоврядування у цілому. Зокрема, визнання місцевого самоврядування правом лише територіальних громад сіл, селищ та міст призвело до перетворення комунальної власності районів та областей у спільну власність територіальних громад, управління якою здійснюється районними та обласними радами, які змушені делегувати відповідні повноваження районним та обласним державним адміністраціям. Унаслідок чого ознакам комунальної власності відповідає лише та частина комунального майна, що знаходиться у безпосередньому управлінні територіальних громад сіл, селищ та міст. У зв'язку з цим у контексті майбутньої реформи місцевого самоврядування варто визнати територіальні колективи районів і областей суб'єктами права комунальної власності, оскільки конструкція «права

спільної власності територіальних громад» виглядає вразливою у цивільно-правовому відношенні.

З урахуванням здобутків цивілістичної науки право комунальної власності в об'єктивному розумінні можна визначити як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини з приводу володіння, користування та розпорядження майном, яке належить територіальній громаді села, селища, міста, району в місті. У сукупності відповідні норми утворюють інститут права комунальної власності, який є складовим компонентом (субінститутом) загального інституту права власності, основу якого становлять норми цивільного права.

У суб'єктивному розумінні право комунальної власності можна визначити як встановлену та гарантовану законом можливість територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіти, користуватися і розпоряджатися на власний розсуд і в своїх інтересах належним їй майном у межах повноважень, встановлених законом. Цим визначення суб'єктивного права власності територіальної громади відрізняється від загального визначення суб'єктивного права власності, в якому увага акцентується на наданій і забезпеченій законом можливості власнику володіти, користуватися і розпоряджатися належним йому майном на власний розсуд, не порушуючи вимог закону.

Правовий режим комунальної власності багато в чому є схожим з правовим режимом державної власності. Це зумовлено тим, що вони з економічної точки зору є суспільними (публічними) формами власності, які становлять матеріальну основу здійснення публічних завдань та функцій. Відмінність між ними полягає лише в тому, що державна власність є матеріальною основою здійснення завдань і функцій держави у межах всієї території держави, а комунальна власність – завдань і функцій місцевого самоврядування, які є похідними від завдань функцій держави. В результаті цього органи місцевого самоврядування здійснюють від імені та інтересах територіальних громад права власника щодо майна комунальної власності

практично на тих самих засадах, що й органи державної влади щодо майна державної власності. Різниця полягає лише в тому, що вони здійснюють права власника від імені територіальних громад на принципах відносної автономії, межі якої визначаються Конституцією і законами України, у зв'язку з чим їх самостійність у цій сфері не абсолютною.

Зазначене вище не виключає наявності певних відмінностей між ними у частині, що стосується суб'єктів та складу об'єктів, підстав набуття та припинення права державної власності та права комунальної власності тощо. Зокрема, виходячи зі змісту відповідних положень Основного Закону України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», слід зазначити, що у власності територіальних громад може бути лише те майно, яке становить матеріальну основу вирішення питань, віднесених до сфери відання місцевого самоврядування. У зв'язку з цим коло об'єктів права комунальної власності об'єктивно є вужчим, аніж коло об'єктів державної власності, оскільки територіальні громади не можуть бути власниками майна, яке є об'єктом виключної власності держави. З іншого боку, у власності територіальних громад можуть бути об'єкти, які не можуть перебувати у приватній власності. Крім того, специфіка права комунальної власності відображається у наявності спеціальних підстав набуття та припинення права комунальної власності. При цьому у деяких випадках майно переходить у власність територіальних громад в імперативному порядку на підставі закону, що відрізняє право комунальної власності від права приватної власності, яке набувається виключно в добровільному порядку.

З'ясування специфіки змісту права комунальної власності свідчить, що формулювання ч. 1 ст. 317 ЦК України, згідно з яким власникові належить право володіння, користування та розпорядження своїм майном, охоплює будь-які дії, які може вчиняти власник у межах закону щодо свого майна, у зв'язку з чим існуючі в літературі пропозиції доповнити класичну «тріаду» правомочностей власника таким елементом як управління втрачають будь-який сенс. При цьому посилання на ч. 1 ст. 143 Конституції України, згідно з

якою територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування здійснюють «управління майном, що є у комунальній власності», не є переконливими, оскільки в даному випадку управління виступає не як окремий елемент права власності, а як спосіб практичної реалізації правомочностей територіальної громади щодо володіння, користування та розпорядження належним їй майном, які відображають статику права власності, а управління – його динаміку. Саме тому управління можна визначити як процес реалізації права комунальної власності.

Змісту суб'єктивного права власності територіальної громади властиві певні особливості, що зумовлено поєднанням в її особі статусу носія публічно-владних повноважень і суб'єкта права комунальної власності, в результаті чого вона виступає як особливий власник. Зокрема, це відображається в тому, що територіальна громада зобов'язана здійснювати права власника на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом, тоді як приватний власник може вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону. У зв'язку з цим обсяг та природа правомочностей територіальної громади щодо володіння, користування та розпорядження своїм майном відрізняється від обсягу та природи відповідних правомочностей приватного власника.

За змістом цивільного законодавства територіальні громади можуть бути учасниками переважної більшості цивільних зобов'язань, що пов'язані із задоволенням публічних потреб територіальних громад. При цьому вони можуть поділятися на певні види (групи) за тими ж самими ознаками (критеріями), які використовуються у сучасній літературі для класифікації цивільних зобов'язань у цілому.

Зобов'язанням, учасниками яких можуть бути територіальні громади, притаманні певні особливості, зумовлені їх специфікою як публічно-правових утворень. Перш за все, вони відрізняються від зобов'язань, що виникають між приватними особами, за цільовою спрямованістю. Йдеться

про те, що територіальні громади, на відміну від приватних осіб, вступають у зобов'язальні правовідносини з метою досягнення публічних (суспільних) цілей, до яких слід віднести: 1) зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; 2) задоволення потреб та запитів членів територіальних громад у різноманітних соціальних послугах; 3) охорону та захист цивільних прав та інтересів територіальних громад у разі їх порушення, невизнання чи оспорювання.

Особливістю цивільних зобов'язань за участю територіальних громад є те, що їх підставами виникнення можуть бути, як правило, такі обставини, які визнані юридичними фактами законом. При цьому переважна більшість цивільних зобов'язань за їх участю виникають на підставі сукупності юридичних фактів, до якої, окрім договору чи інших юридичних фактів, входить, як правило, адміністративний акт. Це зумовлено тим, що основною формою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, як і будь-яких органів державної влади, є видання правових актів, які слугують підставою укладення відповідних цивільно-правових договорів з метою задоволення потреб територіальних громад.

За загальним правилом зобов'язання за участю територіальних громад ґрунтуються як на загальноцивільністичних принципах, так і на спеціальних принципах зобов'язального права, зміст яких з огляду на їх публічно-правову природу має свою специфіку. Це зумовлено тим, що відповідно до ст. 172 ЦК України територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. У результаті цього вони, на відміну від фізичних та юридичних осіб, можуть врегулювати свої відносини на власний розсуд лише в межах, визначених законом. Зазначене вище стосується виконання зобов'язань, способів забезпечення їх виконання та підстав їх припинення а також відповідальності територіальних громад за їх зобов'язаннями.

Територіальні громади можуть учасниками різноманітних договірних зобов'язань, що зумовлено об'єктивними чинниками, до яких належить те, що вони є власниками комунального майна, яке вони з метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування можуть передавати на договірних засадах у власність або постійне чи тимчасове користування фізичним та юридичним особам. З іншого боку, територіальні громади мають об'єктивну потребу в закупівлі різноманітних товарів, робіт та послуг, що також має супроводжуватися укладенням різних видів цивільно-правових договорів.

За загальним правилом договірні відносини між територіальними громадами та іншими суб'єктами цивільного права повинні будуватися на тих самих засадах (принципах), що і договірні відносини між суб'єктами цивільного (приватного) права з урахуванням особливостей, визначених у відповідних положеннях ЦК України та інших законодавчих актів. Необхідність встановлення таких особливостей, суть яких полягає в обмеженні договірної свободи територіальних громад, зумовлена потребами захисту: 1) публічних інтересів відповідних публічно-правових утворень при укладанні та виконанні відповідних договорів; 2) цивільних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, які виступають однією із сторін у відповідних договорах. При цьому наявність відповідних обмежень договірної свободи органів місцевого самоврядування не порушує природи відповідних договорів як цивільно-правових.

Територіальні громади можуть бути також учасниками переважної більшості недоговірних (позадоговірних) зобов'язань, які можуть поділятися на дві групи: 1) позадоговірні зобов'язання, які виникають на підставі правомірних односторонніх правочинів та інших юридичних дій (вчинків); 2) позадоговірні зобов'язання, які виникають на підставі протиправних односторонніх дій (правопорушень). При цьому найпоширенішим видом недоговірних (позадоговірних) зобов'язань, учасниками яких можуть бути територіальні громади, є зобов'язання з відшкодування шкоди, які можуть

ґрунтуватися як на принципі генерального (загального) делікту, так і на принципі спеціального делікту. Серед останніх особливу групу становлять зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, а також у результаті прийняття органами місцевого самоврядування нормативно-правового акту, що був визнаний незаконним і скасований (ст. ст. 1173–1175 ЦК України).

Специфіка зазначених вище деліктів полягає в тому, що: 1) в них заподіювачами (делінквентами) шкоди виступають спеціальні суб'єкти: органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи; 2) держава, АРК та органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за шкоду, завдану лише незаконними рішеннями, діями та бездіяльністю органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; 3) шкода, завдана їх незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю відшкодовується державою, АРК, органами місцевого самоврядування незалежно від їх вини. При цьому, щонайважливіше, за змістом відповідних положень БК України таке відшкодування має здійснюватися органами місцевого самоврядування за рахунок коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) в межах бюджетних призначень за рішенням суду у розмірі, що не перевищує суми реальних збитків, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, тоді як згідно з ЦК України шкода, завдана незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю підлягає відшкодуванню в повному обсязі.

Підставою виникнення деліктної цивільно-правової відповідальності держави, АРК та органів місцевого самоврядування є матеріальний склад правопорушення, об'єктом якого можуть бути суспільні відносини, врегульовані не тільки нормами цивільного права, а й нормами конституційного або адміністративного права. У зв'язку з цим деліктну

відповідальність відповідних публічно-правових утворень можна кваліфікувати як цивільно-правову позадоговірну відповідальність, основне функціональне призначення якої полягає в охороні суспільних відносин, урегульованих нормами не тільки цивільного права, а й нормами конституційного, адміністративного та інших галузей права. Це зумовлено тим, що не всі галузі права мають власні засоби охорони врегульованих ними суспільних відносин. У зв'язку з цим слід критично оцінити спроби виділити муніципально-правову, екологічно-правову та інші види юридичної відповідальності. Адже у таких випадках мова йде про юридичну відповідальність за порушення норм конституційного та екологічного права, дотримання яких забезпечується заходами конституційної, адміністративної, кримінальної дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності.

Нераціональним виглядає підхід законодавця щодо встановлення відповідальності держави, АРК, органу місцевого самоврядування в різних статтях ЦК України (ст. ст. 1173–1175) залежно від того незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю якого саме суб'єкта владних повноважень була завдана шкода, оскільки в кінцевому підсумку відповідальність за шкоду, завдану відповідними суб'єктами владних повноважень несуть держава, АРК або органи місцевого самоврядування. Зазначене стосується і такої особливості деліктної відповідальності держави, АРК, органів місцевого самоврядування, згідно з якою завдана шкода відшкодовується незалежно від їх вини. Адже сам факт прийняття (видання) відповідними органами незаконного рішення чи вчинення інших незаконних дій засвідчує про наявність вини, яка може бути у формі умислу або необережності.

Аналіз чинного законодавства з питань відшкодування такої шкоди свідчить про наявність певних проблем, які потребують вирішення на законодавчому рівні. Зокрема, у ЦК України слід визначити суб'єктом відшкодування відповідної шкоди територіальну громаду, а не органи місцевого самоврядування, а також уточнити коло посадових та службових осіб, які можуть бути заподіювачами відповідної шкоди, оскільки визначення

зазначених понять, які містяться у законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та в КК України, не призначені для відповідних цілей.

Крім того, відповідні зміни слід внести до законів України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 27), «Про державну службу» (ст. 38), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 23) та інших законів, які передбачають можливість притягнення посадових або службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування до цивільно-правової відповідальності, в тому числі за шкоду, завдану їх незаконними діями, оскільки вони за змістом ст. 2 ЦК України не є суб'єктами цивільного права. Однак зазначене, звичайно, не виключає матеріальної відповідальності посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за шкоду, завдану їх протиправними діями при здійсненні ними своїх повноважень, яку вони за наявності вини повинні нести в порядку регресу не перед фізичними і юридичними особами, а перед відповідними публічно-правовими утвореннями за нормами трудового права, а не цивільного права.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авилов Г.Е. Юридические лица в современном российском гражданском праве / Г.Е. Авилов, Е.А. Суханов // Вестник гражданского права. – 2006. – № 1. – С. 14–26.
2. Агарков М.М. Обязательство по советскому гражданскому праву. Ученые труды ВИЮН. Вып. 3 / М.М. Агарков. – М: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 192 с.
3. Адміністративне право України : академічний курс: підруч. : у 2 т. : / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2007. – Т. 1 : Загальна частина. – 2007. – 592 с.
4. Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР / Г.А. Аксененок. – М.: Юриздат, 1950. – 308 с.
5. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности / И.А. Алексеев // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 90–99.
6. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 2. – 1981. – 360 с.
7. Алексеев С.С. О составе гражданского правонарушения / С.С. Алексеев // Правоведение. Известия высших учебных заведений. – 1958. – № 1. – С. 47–53.
8. Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях / Ю.Н. Андреев. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 355 с.
9. Анисимов А.П. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики : монография / А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков, М.С. Сотникова. — М.: Изд-во «Новый индекс», 2010. – 256 с.

10. Апанасенко К.І. Право комунальної власності: господарсько-правовий аспект : монографія / К.І. Апанасенко. – К. : Видавничий дім «Слово», 2010. – 264 с.
11. Архипов С.И. Субъект права: Теоретическое исследование / С.И. Архипов. – СПб : «Юридический центр Пресс», 2004. – 466 с.
12. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія / К. К. Афанасьев. – Луганськ: РВВ ЛАВС., 2004. – 320 с.
13. Бартошек М. Римское право: понятия, термины, определения / М. Бартошек ; [пер. с чешск. Ю.В. Преснякова]. – М. : Юрид. лит., 1989. – 448 с.
14. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [монографія] / О.В. Батанов. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
15. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія / О.В. Батанов. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
16. Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права / Д.Н. Бахрах // Субъекты советского административного права //Межвуз. сборник науч. трудов. – Свердловск : Свердловский юрид. институт, 1985. – С. 3-20.
17. Безсмертна Н.В. Здійснення громадянами права приватної власності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Н.В. Безсмертна. – К., 2001. – 19 с.
18. Безсмертна Н. Співвідношення понять «право власності» та «здійснення права власності» / Н. Безсмертна // Право України. – 2003. – № 11. – С. 133–37.
19. Белых В.С. Гражданский кодекс России: новая модель регулирования и судебная практика / В.С.Белых, М.Л. Скуратовский // Государство и право. – 2001. – № 8. – С. 5–16.

20. Белякова А.М. Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда. Теория и практика / А.М.Белякова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 146 с.
21. Белякова А.М. Имущественная ответственность за причинение вреда / А.М. Белякова. – М. : Юрид. лит., 1979. – 112 с.
22. Беляневич О.А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти): монографія / О.А. Беляневич. – Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
23. Беляневич О. Договори у сфері господарювання / О. А. Беляневич // Право України. – 2012. – № 9. – С. 197 – 205.
24. Бервено С.М. Проблеми договірного права України : монографія / С. М. Бервено. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 392 с.
25. Бервено С. Система принципів договірного права за новим цивільним законодавством України / С. Бервено // Юридична України. – 2005. – № 9. – С. 30–37.
26. Берестова І.Е. Зобов'язання з набуття, збереження майна без достатньої правової підстави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / І. Е. Берестова. – Х., 2004. – 20 с.
27. Богданов Е. Категория «добросовестности» в гражданском праве / Е. Богданов // Российская юстиция. – 1999. – № 9. – 12–14.
28. Боднар Т.В. Виконання договірних зобов'язань у цивільному праві / Т. В. Боднар. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 272 с.
29. Боднар Т.В. Договірні зобов'язання в цивільному праві: (загальні положення): Навч. посіб. / Т.В. Боднар. – К.: Юстініан, 2007. – 277 с.
30. Боднар Т. Приватні та публічні аспекти в правовому регулюванні договірних відносин у сфері підприємництва / Т.В. Боднар // Право України. – 2009. – № 8. – С. 28–31.
31. Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права / В.Я. Бойцов. – Уфа: Башкирское книжное изд-во, 1972. – 131с.

32. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 790 с.
33. Бондар О.Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право ; аграрне право ; екологічне право ; природоресурсне право» / О.Г. Бондар. – К., 2005. – 20 с.
34. Бондаренко І.О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.О.Бондаренко. – Одеса, 2013 – 19 с.
35. Борисова В. Інститут юридичної особи у праві України / В.І. Борисова // Право України. – 2010. – № 12. – С. 25–31.
36. Борисова В. Публічні утворення як суб'єкти цивільних відносин / В.І. Борисова // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х., 2005. – № 10. – С. 88-96.
37. Борисова В. До проблеми участі публічних юридичних осіб у цивільних правовідносинах / В. Борисова // Трансформація ринкових відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми : матеріали наук.-практ. конф. – Одеса, 15 трав. 2003 р. – Одеса : Астропринт, 2003. – С. 7–11.
38. Боярова О.Ю. Муниципальное образование : особенности правосубъектности в гражданских правоотношениях : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право» / О. Ю. Боярова. – Саратов, 2002. – 23 с.
39. Брагинский М.И. Договорное право. Книга первая: общие положения. 2-е изд., стер. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М.: Статут, 2003. – 848 с.
40. Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях / М.И. Брагинский – М.: Юрид. лит., 1981. – 192 с.

41. Братусь С.Н. О соотношении социалистической собственности и права оперативного управления / С. Н. Братусь // Сов. государство и право. – 1986. – С. 19–26.
42. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права / С.Н. Братусь. – М.: Госюриздат, 1950. – 367 с.
43. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве: понятия, виды, государственные юридические лица / С.Н. Братусь. – М.: Юриздат, 1947. – 363 с.
44. Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / М.М. Бринчук // Гос. и право. – 2009. – № 4. – С. 39–48.
45. Бутко І.П. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого і регіонального самоврядування в Україні / І.П. Бутко // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. Матеріали науково-практичної конференції 26-27 листопада 1992 р. м. Київ. – К.: 1993. – С. 43–51.
46. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50. – Ст. 572.
47. Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву: [в 2 томах] / А.В. Венедиктов. – М. : Статут, 2004. – Т. I. – 463 с.
48. Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву: [в 2 томах] / А.В. Венедиктов. – М. : Статут, 2004. – Т. II. – 557 с.
49. Вінник О. М. Господарське право: навч. посіб. / О. М. Вінник. – 2-ге вид., змін. і допов. – К.: Правова єдність, 2008. – 766 с.
50. Винницкий А.В. Проблемы соотношения сделок и административных актов в сфере управления государственной / А.В. Винницкий // Гос. и право. – 2009 – № 12. – С. 25 – 32.
51. Виткявичюс П.П. Гражданская правосубъектность Советского государства / П.П. Виткявичюс. – Вильнюс : Минтис, 1978. – 208 с.
52. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

53. Всеобщий гражданский кодекс Австрии : пер. с нем. С.С. Маслова. – М.: Инфотропик Медиа, 2011. – 272 с.
54. Годэмэ Е. Общая теория обязательств. Пер. с франц. / Годэмэ Е.; Пер.: Новицкий И.Б. – М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 511 с.
55. Галов В.В. Вещно-правовые режимы в системе предпринимательства : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 – «Предпринимательское право ; арбитражный процесс» / В.В. Галов. – Ростов-на-Дону, 2000. – 30 с.
56. Галянтич М.К. Науково-практичний коментар Закону України «Про громадські об'єднання» / М.К. Галянтич, В.В. Кочин. – К.: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України. – 2013. – 90 с.
57. Галянтич М.К. Теоретико-правові засади реалізації житлових прав громадян в умовах ринкових перетворень / М.К. Галянтич. — К.: НДІ приватного права і підприємництва АПрН України, 2006. — 512 с.
58. Германское гражданское уложение: в редакции от 25 июля 1991 г. Ч. 1 (начало) / Пер. А.А.Лизунов, О.М.Лебедева; Науч. консультант В.Бергман. – Б.в.д. – 283 с.
59. Германское гражданское уложение: в редакции от 25 июля 1991г. Ч. 2 (конец) / Пер. А.А.Лизунов, О.М.Лебедева; Науч. консультант В.Бергман. – Б.в.д. - С. 284 – 444.
60. Голубева Н.Ю. Зобов'язання із публічної обіцянки винагорода : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Н.Ю. Голубева. – Одеса, 2005. – 22 с.
61. Голубцов В.Г. Публичные и частные начала в гражданско-правовом регулировании отношений государственной собственности : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право ; предпринимательское право ; семейное право ; международное частное право / В.Г. Голубцов. – Пермь. – 1999. – 27 с.

62. Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством : автореф. дис. на соискание учен. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право ; предпринимательское право ; семейное право ; международное частное право / В.Г. Голубцов. – М., 2008. – 54 с.

63. Гордон М.В. Система договоров в советском гражданском праве / М.В. Гордон // Ученые записки Харьковского юридического института. – 1954. – Вып. 5. – С. 65 – 87

64. Господарське право : підручник : у 2 ч. – Ч. 1 [В.Ф. Опришко, Н.С. Хатнюк, Н.А. Фукс та ін.] ; за заг. ред. В.Ф. Опришка та Н.С. Хатнюк. – К. : КНЕУ, 2011. – 507 с.

65. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст.144.

66. Государственное управление социалистической общенародной собственностью: Административно-правовой аспект проблемы / Ю.М. Козлов, В.А. Юсупов, В. Д. Резвых и др. – М.: МГУ, 1983. – 271с.

67. Гражданский кодекс Грузии / Науч. ред. З.К. Бигвава. Вступительная статья Л. Чантурия. Предисловие И. В. Елисеева, А.В. Коновалова. Перевод с грузин. И. Мериджанашвили, И. Чиковани. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – 750 с.

68. Гражданский кодекс Квебека : янв., 1994 г. – М.: Статут, 1999. – 472 с.

69. Гражданский кодекс Латвийской Республики / Науч. ред. и предисловие Н.Э. Лившиц; обзорн. статья А.В. Свиб ; перев. с латыш. под руков. И. Алфеевой. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. – 830 с.

70. Гражданский кодекс Республики Беларусь / Науч. ред. и предисловие В.Ф. Чигира. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 1059 с.

71. Гражданский кодекс Республики Казахстан / Науч. ред. и предисловие Н.Э. Лившиц; вступительная статья И.П. Грешникова. – СПб.: Издательство Юридический центр Пресс», 2002. – 1029 с.

72. Гражданский кодекс Российской Федерации : ч. 1–3 : офиц. текст, действующая редакция. – М.: Экзамен, 2003. – 336 с.

73. Гражданское и торговое право зарубежных государств : учебн. ; в 2 т. [Буднева Г.Н, Васильев Е.А, Грибанов А.В. и др.] ; отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. – [4-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Междунар. отношения, 2004-2005. – Т. I. – 2004. – 560 с.

74. Гражданское и торговое право зарубежных государств : учебн. ; в 2 т. [Буднева Г.Н, Васильев Е.А, Вершинина Е.В. и др.] ; отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. – [4-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Междунар. отношения, 2004-2005. – Т. II. – 2005. – 640 с.

75. Гражданское и торговое право зарубежных стран : учеб. пособ. / [Безбах В.В., Герреро-Перес Б.А., Ермакова Е.П. и др.] : под общ. ред. В. В. Безбаха, В.К. Пучинского. – М. : МЦФЭР, 2004. – 896 с.

76. Гражданское право : в 4 т. Т. 1. Общая часть : учеб. / [В.С. Ем, Н.В. Козлова, С.М. Корнеев и др.] ; отв. ред. Е.А. Суханов. – [3-е изд., перераб. и доп.] – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 720 с.

77. Гражданское право : в 4 т. Т.2. Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права : учеб. / [И.А Зенин, Е.В. Кулагина, Е.А. Суханов, А.Е. Шерстобитов ] ; отв. ред. Е.А. Суханов. – [3-е изд., перераб. и доп.] – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 496 с.

78. Гражданское право : в 4 т. Т.3. Обязательственное право : учеб. / [В.В. Витрянский, В.С. Ем, С.М. Корнеев и др.] ; отв. ред. Е.А. Суханов. – [3-е изд., перераб. и доп.] – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 800 с.

79. Гражданское право : в 4 т. Т.4. Обязательственное право : учеб. / [В.В. Витрянский, В.С. Ем, С.М. Корнеев и др.] Отв. ред. Е.А. Суханов. – [3-е изд., перераб. и доп.] - М.: Волтерс Клувер, 2006. – 816 с.

80. Гражданское право России : курс лекций. Часть первая / Под. ред. О.Н. Садикова. – М. : Юрид. лит., 1996 - С. 112.
81. Гражданское право : учеб. : под ред. Ю.К. Толстого, А.П.Сергеева. Часть I. – СПб. : ТЕИС, 1996. – 552 с.
82. Гражданское право : учеб. : в 3 т. Т. 1 / [Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев, А.А. Иванов и др.] ; под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – [4-е изд., перераб. и доп.] – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 632 с.
83. Гражданское право : учеб. : в 3 т. Т. 2 / [Е.Ю. Валявина, Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев и др.] ; под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – [4-е изд., перераб. и доп.] – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 848 с.
84. Гражданское право : учеб. : в 3 т. Т. 3 / [Е.Ю. Валявина, Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев и др.] ; под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – [4-е изд., перераб. и доп.] – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 784 с.
85. Гражданское право : учебн. для вузов : в двух частях. Ч. 1 / Под ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгало, В.А. Плетнева – М. : Норма – Инфра-М, 1998. – 464 с.
86. Гражданское право. Часть первая : учеб. [Н.Н. Агафонова, С.В. Артеменков, В.В. Безбах и др.] ; отв. ред. В.П. Мозолин, А.И. Масляев. – М. : Юристъ, 2007. – 719 с.
87. Грешников И.П. Субъекты гражданского права: юридическое лицо в праве и законодательстве / И.П. Грешников. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – 331 с.
88. Гринюк Р.Ф. Правовий статус комунальних підприємств в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право ; арбітражний процес» / Р.Ф. Гринюк. – Донецьк, 2001. – 20 с.
89. Груздев В.В. Проблема ответственности в гражданском праве/ В.В. Груздев // Государство и право. – 2013. – № 6. – 115–119.
90. Дзера І.О. Цивільно-правові засоби захисту права власності в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03

«Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / І.О. Дзера. – К., 2001. – 216 с.

91. Дзера О.В. Розвиток права власності громадян в Україні : монографія / О. В. Дзера. – Київ : Вентурі, 1996. – 272 с.

92. Дзера Ю.М. Держава як учасник цивільних правовідносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Ю. М. Дзера. – К., 2011. – 20 с.

93. Дзера Ю.М. Теоретико-правові підходи щодо участі держави у цивільних відносинах та її правосуб'єктності [Електронний ресурс] / Ю. М. Дзера // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 66–71. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10djmtip.pdf>

94. Довгерт А. Кодифікація цивільного права незалежної України – важливий етап розвитку цивілістичної доктрини / А.С. Довгерт // Право України. – 2014. – № 6. – С. 35 – 47.

95. Довгерт А. Новий Цивільний кодекс України: Новий Цивільний кодекс України, який вводиться в дію з 1 січня 2004 року, є другим за значенням після Конституції України законодавчим актом / А.С. Довгерт // Вісник прокуратури. - К., 2003. – № 4. – С. 20-31.

96. Договірне право України. Загальна частина : навч посіб. / [Т.В. Боднар, О.В. Дзера, Н.С. Кузнецова та ін.]; за ред. О. В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 896 с.

97. Дождев Д.В. Римское частное право: учебник для вузов / Д.В. Дождев ; под ред. В.С. Нерсисянца. – М.: Издательская группа ИНФРА · М – НОРМА, 1997. – 704 с.

98. Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе / В.А. Дозорцев // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. Сборник памяти С.А. Хохлова / Г.Е. Авилов [и др.] : отв. ред. А.Л. Маковский. – М. : Изд-во Международного центр финансово-эконом. развития, 1998. – С. 228–271.

99. Домашенко М. Про теоретичні погляди на власність / М.В. Домашенко // Право України. – 2010. – № 12. – С. 32–39.
100. Дювернуа Н.Л. Из курса лекций по гражданскому праву. Введение и часть общая (учение о лицах) / Н.Л. Дювернуа. – 2-е изд. – СПб., 1895. – 544с.
101. Егоров Н.Д. Гражданско-правовое регулирование экономических общественных отношений : Учебн. пособие / Н.Д. Егоров. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1986. – 213 с.
102. Егоров Н.Д. Право собственности в системе советского права / Н.Д. Егоров // Правоведение. – 1978. – № 3. – С. 35–43.
103. Еллинек Г. Право современного государства. – Т.1 – Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – 2-е изд., исправл. и дополн. (по второму немецкому изданию). – С.-Пб: Н.К.Мартынов, 1908. – 412-413;
104. Ельяшевич Б. В. Юридическое лицо, его происхождение и функции в римском частном праве / Б. В. Ельяшевич. – СПб., 1910. – 480 с.
105. Емельянов В.И. Разумность, добросовестность, незлоупотребление гражданскими правами / В.И. Емельянов. – М. : Лекс-Книга, 2002. – 160 с.
106. Енциклопедія цивільного права України / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України: відп. ред. Я.М. Шевченко. – К.: Ін Юре. 2009. – 952 с.
107. Ершова И.В. Правовой режим государственного имущества в хозяйственном обороте: теоретические основы и пути совершенствования / И.В. Ершова. – М. Юриспруденция, 2001. – 304 с.
108. Єрмоленко В. Категорія «форма права власності»: теоретико-методологічні засади обґрунтування / В. Єрмоленко // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 12. – С. 3-5.
109. Жила О.В. Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю службових осіб органів державної податкової служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.

юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.В. Жила. – Одеса, 2009. – 22 с.

110. Завальна Ж.В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ж. В. Завальна. – Х., 2010. – 32 с.

111. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/995\\_015](http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/995_015)

112. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.]; за ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

113. Загальна теорія держави і права: підручник / [М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 432 с.

114. Загорулько А.І. Зобов'язання по відшкодуванню шкоди, що заподіяна суб'єктами цивільного права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / А.І. Загорулько. – Х., 1995. – 22 с.

115. Закони Української РСР про обласну, районну, міську, районну в місті, селищну, сільську ради народних депутатів Української РСР. – К.: Політвидав України, 1987. – 220 с.

116. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – ст. 27.

117. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар / [В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман та ін.] ; за заг. ред. В.І. Семчика. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 748 с.

118. Зобов'язальне право: теорія і практика : навч. посібн. для студ. юрид. вузів і ф-тів. ун-тів. / [О.В. Дзера, Н.С. Кузнєцова, В.В. Луць та ін.] ; за ред. О.В. Дзери. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 912 с.

119. Зубар В.М. Зобов'язання, що виникають з ведення чужих справ без доручення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В.М. Зубар – К., 2001. – 18 с.

120. Ігнатенко В.М. До питання про класифікацію об'єктів права комунальної власності / В.М. Ігнатенко, С.С. Сиротенко // Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: Мат. наук.-практ. конф., Харків. 4-5 грудня 2001 р. / За ред.. М.І. Панова. – Х. : Нац. юрид. акад.. України, 2002. – С. 232-234.

121. Ігнатенко В.М. Зобов'язання із створення небезпеки (загрози) за новим Цивільним кодексом України / В.М. Ігнатенко // Проблеми законності : республік. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2002. – Вип. 53. – С. 74

122. Иоффе О. С. Избранные труды : В 4 т. Т. II. Советское гражданское право / О. С. Иоффе. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 511 с.

123. Иоффе О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. – М.: Юрид. лит., 1975. – 880 с.

124. Камалов О. А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03. «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / О. А. Камалов. – Екатеринбург, 2001. – 24 с.–

125. Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения / В.П. Камышанский. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – 303 с.

126. Канзафарова І.С. Теорія цивільно-правової відповідальності: монографія /І.С. Канзафарова І. С. – Одеса.: Астропринт, 2006. – 264 с.

127. Ківалова Т.С. Зобов'язання відшкодування шкоди у цивільному законодавстві України (теоретичні аспекти): моногр. / Т.С. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2008. – 360 с.

128. Клименко О.М. Особливості правового становища держави як суб'єкта приватного (цивільного) права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.М. Клименко. – К., 2006. – 22 с.

129. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

130. Кодифікація приватного (цивільного) права / за ред.. проф. А. Довгерта, – К.: Укр. центр правн. студій, 2000. – 336 с.

131. Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории : учебное пособие / Н. В. Козлова. – М. : «Статут», 2003. – 318 с.

132. Колмакова Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 – «Гражданское право ; предпринимательское право ; семейное право ; международное частное право» / Н.Н. Колмакова. – Волгоград, 2007. – 22 с.

133. Коментар до Конституції України / [В.Б. Авер'янов, В.Ф. Бойко, В.І. Борденюк та ін.]. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1998. – 411 с.

134. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации : в 3-х т. Т. 1. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой ; под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю.Кабалкина. – [3-е изд., испр. и доп.]. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – 1060 с.

135. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової

Конституції України від 8 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

136. Конституція України / Верховна Рада України: офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2014. – 104 с.

137. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов [9-е изд.]. – СПб., 1886. – 360 с.

138. Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР / С.М. Корнеев. – М., Изд-во Моск. ун-та, 1964. – 268 с.

139. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М.І. Корнієнко. – К.: Алерта, 2005. – 144 с.

140. Костин А. В. Особенности Российской Федерации, федеральных и муниципальных образований как субъектов гражданского права : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук. : спец. 12.00.03 – «Гражданское право ; предпринимательское право ; семейное право ; международное частное право» / А. В. Костин – М., 2002. – 23 с.

141. Костицький В.В. Управління державним майном в Україні: проблема вдосконалення законодавства / В. В. Костицький, Д. М. Притика. – К., 2002. – 118 с.

142. Костюк В.Л. Правосуб'єктність у трудовому праві: проблеми теорії та практики : монографія / В.Л. Костюк. – К.: Видавець Карпенко В.М., 2012. – 464 с.

143. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. / В.В. Кравченко. – К. ; Атіка, 2000. – 320 с.

144. Кравчук Л.М. Виступ на сесії Верховної Ради України // Голос України. – 1992. – 22 лютого.

145. Кравчук О. Проблеми класифікації юридичних осіб за новим законодавством України / О. Кравчук // Право України. – 2004. – № 6. – С.102-105

146. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. / О. А. Красавчиков. – М.: Госюриздат, 1958. – 182 с.
147. Кузнецова Н. Власність як основа громадянського суспільства і демократичної держави / Н.С. Кузнецова // Право України. – 2011. – № 5. – С. 4 – 12.
148. Кузнецова Н.С. Гражданско-правовая ответственность: понятие, условия и механизмы применения / Н. С. Кузнецова // Кузнецова Н. С. Вибрані праці – К. : ПрАТ «Юридична практика», 2014. – С. 355–374.
149. Кузнецова Н. Договір у механізмі регулювання цивільних відносин / Н. С. Кузнецова // Право України. – 2012. – № 9. – С. 12 – 18.
150. Кузнецова Н. Основні методологічні засади сучасного цивільного права / Н.С. Кузнецова // Право України. – 2009. - № 8. – С. 12 – 14.
151. Кузнецова Н.С. Поняття і класифікація юридичних осіб у цивільному праві України: теорія і практика / Н.С. Кузнецова // Кузнецова Н. С. Вибрані праці – К. : ПрАТ «Юридична практика», 2014. – С. 335–354.
152. Кузнецова Н. Принципи сучасного зобов'язального права / Н.С. Кузнецова // Українське право. – 2003. – № 4. – С. 9–17.
153. Кузнецова Н. Стан і тенденції розвитку цивілістичної науки в Україні / Н.С. Кузнецова // Право України. – 2014. – № 6. – С. 9 – 14.
154. Кузнецова Н. Цивільний кодекс України: визнані здобутки кодифікації / Н.С. Кузнецова, А.С. Довгерт // Право України. – 2014. – № 2. – С. 9–24.
155. Куйбіда Р. Адміністративний договір: зарубіжний досвід формування української доктрини й практики / Р. Куйбіда // Юридичний журнал. – 2013. – С. 37-46.
156. Кулагин М.И. Избранные труды / М.И. Кулагин. – М. : Статут, 1997. – 330 с.
157. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права : монографія / І.М. Кучеренко. – К. : ІДіП ім. В. М. Корецького НАНУ, 2004. – 328 с.

158. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. № 3852-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
159. Литвинець В.М. Право територіальної громади села на землю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право ; аграрне право ; екологічне право ; природоресурсне право» / В. М. Литвинець. – К., 2011. – 17 с.
160. Луць А.В. Свобода договору в цивільному праві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / А.В. Луць. – К., 2001. – 18 с.
161. Луць А.В. Свобода договору в цивільному праві України: навч. посіб. / А.В. Луць. – К. : Школа, 2004. – 160 с.
162. Луць В.В. Договірне право України: сучасний стан і тенденції розвитку / В. В. Луць // Юридичний вісник. – 2009. – № 2. – 52 – 55.
163. Луць В. Договір як регулятор цивільних відносин / В.В. Луць // Право України. – 2012. – № 9. – С. 19 – 25.
164. Луць В. Інститут договору в цивільному праві України / В.В. Луць // Право України. – 2014. – № 2. – С. 25 – 33.
165. Луць В. Тенденції розвитку договірного права України в сучасних умовах / В.В. Луць // Право України. – 2009. – № 8. – С. 8– 11.
166. Майданик Р.А. Види юридичних осіб в Україні / Р.А. Майданик // Юридична Україна. – 2010. – С. 4–11.
167. Майданик Р. Право України: дуалізм і система / Р.А. Майданик // Приватне право. – 2013. – № 1. – С. 26 – 41.
168. Майданик Р. Розвиток доктрини цивільного права України у радянський період / Р.А. Майданик // Право України. – 2014. – № 6. – С. 28 – 34.
169. Майданик Р.А. Цивільне право : загальна частина / Р.А. Майданик. – К.: Алерта, 2012. – Т. 1. Вступ у цивільне право. – 2012. – 472 с.

170. Майданик Р. Цивільне право як сфера приватного права України / Р.А. Майданик // Приватне право. – 2013. – № 1. – С. 51 – 64.
171. Майданик Р. Цивільно-правова відповідальність в контексті економічного аналізу права України / Р. А. Майданик // Юридичний журнал. 2014. – № 2–3. – 47–55.
172. Майданик Р.А. Юридичні особи публічного права в Україні: поняття, моделі регулювання / Р.А. Майданик // // Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти (м. Кіровоград, 09–10 грудня 2011 р.) : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. / [редкол. О. О. Первомайський (голова) та ін.]. – К. : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2011. – С. 73–81.
173. Малєин Н.С. Гражданский закон и права личности в СССР / Н.С. Малєин. – М. : Юрид. лит., 1981. – 216 с.
174. Малєин Н.С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях / Н.С. Малєин. – М. : Наука, 1968. – 207 с.
175. Матвеев Г.К. Вина в советском гражданском праве / Г.К. Матвеев. – К. : изд-во КГУ им. Т.Г. Шевченко, 1955. – 306 с.
176. Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности / Г. К. Матвеев. – М. : Юрид. лит, 1970. – 311 с.
177. Мейер Д.И. Русское гражданское право (в 2-х ч. Часть 1). По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902 / Д. И. Мейер. - М.: «Статут», 1997. – 290 с. (Классика российской цивилистики).
178. Мейер Д.И. Русское гражданское право (в 2-х ч. Часть 2). По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902 / Д. И. Мейер. - М.: «Статут», 1997. – 455 с. (Классика российской цивилистики).
179. Менджул М.В. Цивільно-правовий статус громадських організацій : монографія / М.В. Менджул. – Ужгород : Вид-во О. Гаркуші, 2010. – 200 с.
180. Мережко А.А. Договор в частном праве / А.А. Мережко : отв. ред. И. И. Мазун. – К. : Юстиниан, 2003. – 176 с.

181. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Гос. изд-во юрид. литературы, 1962. – 212 с.
182. Можейко В.Н. Хозяйственный договор в СССР / В.Н. Можейко. – М. : Госюриздат, 1962. – 240 с.
183. Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике / В.П. Мозолин. – М. Изд-во ИГиП РАН, 1992. – 176 с.
184. Музика Л. Деякі питання правового режиму об'єктів права комунальної власності / Л. Музика // Підприємництво, господарство та право. – 2002. – № 12. – С. 38 – 40
185. Музика Л. Комунальна власність в Україні: чинне законодавство і законопроекти / Л. Музика // Право України. – 2000. – № 11. – С. 60-63.
186. Музика Л.А. Право комунальної власності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Л. А. Музика. – Х., 2004. – 20 с.
187. Музика Л.А. Проблеми права комунальної власності в Україні : моногр. / Л.А. Музика. – К.: Атіка, 2006. – 228 с.
188. Муніципальне право України: підручник / [В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. ] ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
189. Муромцев С.А. Определение и основное разделение права / С.А. Муромцев. – М., 1879. – 240 с.
190. Мусієнко В.В. Цивільно-правові аспекти договору оренди державного та комунального майна : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В.В. Мусієнко. – К., 2003. – 20 с.
191. Новицкий И.Б. Общее учение об обязательстве / И.Б. Новицкий, Л.А. Лунц. – М.: Госюриздат, 1950. – 416 с.

192. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія / Носік В.В. – Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
193. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х т. / Н.Н. Вопленко, Ю.И. Гревцов, В.Б. Исаков и др. ; отв. ред. М.Н. Марченко. Изд. 2-е, перераб. и доп. – Т. 2. – Теория права. – М.: ИКД Изд-во «Зерцало-М», 2002. – 528 с.
194. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х т. / В.В. Борисов, Н.В. Витрук, Н.Л. Гранат и др. ; отв. ред. М. Н. Марченко. Изд. 2-е, перераб. и доп. – Т. 3. – Теория права. – М.: ИКД Изд-во «Зерцало-М», 2001. – 528 с.
195. Окунєв І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.С. Окунєв. – К., 2010. – 20 с.
196. Орлюк О.П. Фінансове право : навч. Посібник / О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 528 с.
197. Отраднава О.О. Проблеми вдосконалення механізму цивільно-правового регулювання деліктних зобов'язань : монографія / О. О. Отраднава. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 328 с.
198. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів: Літопис, 2002. – 196 с.
199. Первомайський О.О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.О. Первомайський. – Х., 2003. – 20 с.
200. Первомайський О.О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах / О.О. Первомайський. – Серія «Юридичний радник». – Х.: Страйд, 2005 – 184 с.
201. Первомайський О.О. Участь територіальних публічно-правових утворень в цивільних відносинах: проблеми теорії та практики / О. О.

Первомайський ; НДІ приват. права і підприємництва НАПрН України. – Київ : Ред. журн. «Право України», 2013. – 192 с.

202. Первомайський О.О. Ще раз про місце територіальних публічно-правових утворень в систематиці учасників цивільних відносин // Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти (м. Кіровоград, 09–10 грудня 2011 р.) : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. / [редкол. О.О. Первомайський (голова) та ін.]. – К. : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2011. – 240 с.

203. Перепелиця М.О. Поняття та види суб'єктів фінансового права : монографія / М.О. Перепелиця. – Х. : Право, 2012. – 272 с.

204. Піддубна В.Ф. Релігійні організації як суб'єкти цивільних правовідносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В.Ф. Піддубна. – Х., 2008. – 20 с.

205. Підпригора О.А. Римське право : підруч. / О. А. Підпригора, Є. О. Харитонов. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 528 с.

206. Погрібний С.О. Механізм та принципи регулювання договірних відносин у цивільному праві України / С.О. Погрібний. – К. : Правов. єдність, 2009. – 304 с.

207. Погорілко В.Ф. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. – Т 1 / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко / За ред. В.Ф. Погорілка – К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2006. – 544 с.

208. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13. – Ст. 112.

209. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. 3-е изд., стереотип / И.А. Покровский. – М.: Статут, 1998. – 354 с.

210. Постанова Верховного Суду України у справі № 3-119Гс11 від 14 листопада 2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/19848647>

211. Постанова Верховного Суду України у справі № 3-21гс13 від 20 серпня 2013 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33191063>

212. Постанова Верховного Суду України у справі № 3-22гс14 від 3 червня 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39186260>

213. Постанова Судової палати Верховного Суду України справі № 3-1100гс15 від 16 грудня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54689030>

214. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 10/238-08 від 23 червня 2009 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4032609>

215. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 5002-6/778-2011 від 15 серпня 2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17851250>

216. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 5002-23/3355-2011 від 22 лютого 2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21675265>

217. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 925/1524/13 від 29 липня 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40034336>

218. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 925/2078/13 від 13 серпня 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41452227>

219. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 910/3460/14 від 13 листопада 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41452227>

220. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 916/138/15-г від 28 травня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/44481435>

221. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 914/1890 /14 від 18 червня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/45399145>

222. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 910/807/15-г від 22 вересня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/51364216>

223. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 910/8171/15-г від 30 вересня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/51824923>

224. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 910/28878/14 від 1 жовтня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/51868458>

225. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 917/2115/14 від 2 лютого 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56095744>

226. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 909/210/16 від 23 листопада 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.arbitr.gov.ua/docs/28\\_5133312.html](http://www.arbitr.gov.ua/docs/28_5133312.html)

227. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 915/107/16 від 27 листопада 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/61911850>

228. Правові проблеми комунальної власності : монографія / [В.І. Борисова, Л.М. Баранова, В.М. Ігнатенко та ін.] ; заг. ред. В.І. Борисової. – Х. : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2007. – 144 с.

229. Право власності в Україні: навч. посіб. / [О.В. Дзера, Н.С. Кузнецова, О.А. Підпригора].; за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 816 с.

230. Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку: моногр. / [В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов, Ю.А. Дурнева та ін] ;

за заг. ред. В.А. Устименка ; Ін-т екон.-прав. дослід. НАН України. – Донецьк: ІЕП НАН України, 2013. – 524 с.

231. Право собственности в СССР : материалы круглого стола изд. «Юридическая литература» / ред. и сост. Э. А. Чиркин ; отв. ред. Ю.К. Толстой, В. Ф. Яковлев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 265 с.

232. Примак В. Методологічний аспект визначення ознак юридичної особи / В.Д. Примак // Юридична Україна. – 2004 – № 7. – С. 50 – 56.

233. Примак В.Д. Цивільно-правова відповідальність юридичних осіб : монографія / В.Д. Примак. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 432 с.

234. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 р. № 514-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008 – № 50. – Ст. 384.

235. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5. – Ст. 30.

236. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1 – Ст. 1.

237. Про власність : Закон Української РСР від 7 лютого 1991 р. № 697-XII // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991. – № 20. – Ст. 249.

238. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]: проект Закону України (доопрацьований) від 15 липня 2015 р. № 2217а. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

239. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1 – Ст. 1.

240. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

241. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 24 жовтня 2011 р. № 10. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/ppVGSU\\_24102011\\_010.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/ppVGSU_24102011_010.pdf)

242. Про деякі питання практики застосування законодавства про оренду (найм) майна : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 29 травня 2013 р. № 12. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/29052013\\_12.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/29052013_12.pdf)

243. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/ppVGSU\\_17052011\\_06.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/ppVGSU_17052011_06.pdf)

244. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 1 березня 2013 р. № 3. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.sc.gov.ua/>

245. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13 – Ст. 91.

246. Про заставу : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2654-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 47. – Ст. 642.

247. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5. – Ст. 43.

248. Про затвердження Методики оцінки об'єктів оренди, Порядку викупу орендарем оборотних матеріальних засобів та Порядку надання в кредит орендареві коштів та цінних паперів : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1995 р. № 629 // <http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/629-95-%D0%BF>

249. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-XII // Відомості Верховної Ради УРСР – 1991. – № 29. – Ст. 377.

250. Про іпотеку : Закон України від 5 червня 2003 р. № 898-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 38. – Ст. 313.

251. Про концесії: Закон України від 16 липня 1999 р. № 997-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. - Ст. 372.

252. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14 грудня 1999 р. – № 1286-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – 3. – Ст. 21.

253. Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. № 786. - [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/786-95- %D0%BF/paran15#n15](http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/786-95-%D0%BF/paran15#n15)

254. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. № 533-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

255. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997 . – № 24. – Ст. 170.

256. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua/>

257. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

258. Про оренду державного та комунального майна : Закон України (в редакції Закону № 98/95-ВР від 14.березня 1995 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 15. – Ст. 99.

259. Про оренду землі : Закон України (в редакції Закону № 1211-IV від 2 жовтня 2003 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 10. – Ст. 102.

260. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України від 21 жовтня 2010 р. № 2624-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 11. – Ст. 71.

261. Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва : Закон України від 14 вересня 2000 р. № 1953-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 45. – Ст. 375.

262. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.

263. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

264. Про оцінку земель : Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 229.

265. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2658-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 251.

266. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 3 березня 1998 р. № 147/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 228.

267. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ : постанова Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. № 7. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/va007700-04>

268. Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної

виконавчої служби під час виконання судових рішень у цивільних справах : постанова пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 07 лютого 2014 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://sc.gov.ua/ua/postanovi\\_za\\_2014\\_rik.html](http://sc.gov.ua/ua/postanovi_za_2014_rik.html)

269. Про приватизацію державного житлового фонду Закон України від 19 червня 1992 р. № 2482-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 524.

270. Про приватизацію державного майна : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 348.

271. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію) : Закон України від 6 березня 1992 р. № 2171-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 350.

272. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 2 – Ст. 89.

273. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

274. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.

275. Про форми власності на землю : Закон України від 30 січня 1992 р. № 2073-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 18. – Ст. 225.

276. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

277. Проценко І.О. Види забезпечення належного виконання зобов'язань у цивільному праві України: єдність та диференціація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / І.О. Проценко. – Харків, 2007. – 17 с.

278. Пухтинський М. Концептуальні підходи до перспектив місцевого і регіонального розвитку / М. О. Пухтинський // Президент України та державна регіональна політика. Збірник матеріалів та документів. Упоряд. О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов / За заг. ред. О. Дьоміна. – К.: Логос, 2002. – С. 63–74.

279. Пушкин А. А. Советское государство как субъект советского гражданского права: конспект лекции / А. А. Пушкин. – Харьков : Харьковский юридический институт, 1965. – 23 с.

280. Пушкин А. А. Субъекты гражданского права (текст лекции). Харьков: Харьковский юридический институт, 1974. – 18 с.

281. Пятков В. Д. Акты государственных органов и органов местного самоуправления как основание возникновения гражданских правоотношений / Д. В. Пятков // Государство и право. – 2004 – № 8. – С. 50 – 56.

282. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права. Видання 5-те, зі змінами. Навч. посіб. / П. М. Рабінович – К.: Атіка, 2001 – 176 с.

283. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів "а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v010p710-10>.

284. Рішення Конституційного Суду України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v007p710-09>.

285. Рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/main>

286. Ромовська З.В. Українське цивільне право: загальна частина: академічний курс : підручник. / З.В. Ромовська. – [2-ге вид., допов.]. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 594 с.

287. Саватьє Р. Теория обязательств : юридический и экономический очерк / Р. Саватьє / Пер. с фр. и вступ. статья Р. О. Халфиной. – М. : Прогресс, 1972. – 440 с

288. Савиньи Ф.К. Обязательственное право / Ф.К. Савиньи / Предисл. В.Ф. Попондопуло. Пер. с нем. В. Фукса и Н. Мандро.– СПб.: Юридик. центр Пресс, 2004. – 576 с. (Антология юридической науки).

289. Сарбаш С. В. Исполнение договорного обязательства. / С. В. Сарбаш. – М. : Статут, 2005. – 636 с.

290. Сібільов М. Структура та основний зміст загальних положень про зобов'язання у проекті нового Цивільного кодексу України // Українське право. – 1997. – число 1. – С. 72–73.

291. Синайский В.И. Русское гражданское право / В.И. Синайский. – М.: Статут 2002. – 638 с. (Классика российской цивилистики).

292. Скловский К. И. Собственность в гражданском праве / К. И. Скловский. – [5-е изд., перераб.]. – М. : Статут, 2010. – 893 с.

293. Слепнев Е. Л. Право собственности муниципальных образований : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 – «Гражданское право ; семейное право ; гражданский процесс ; международное частное право» / Е. Л. Слепнев. – Екатеринбург, 2000. – 25 с.

294. Смирнов В.Т. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве: Учебн. пособие / В.Т. Смирнов, А.А. Собчак – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1983. – 152 с.

295. Смирнова Т.С. Теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Т.С. Смирнова. – К., 1998. – 18. с.

296. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.

297. Советское гражданское право : учебн. : в 2 томах. Т. 1 / [Илларионова Т.И., Кириллова М.Я., Красавчиков О.А. и др. ] : под ред. О.А. Красавчикова; 3-е изд. испр. и доп.– М. : Высшая школа, 1985. – 544 с.

298. Соколова А.А. Право муниципальной собственности и его ограничения : автореф. дис. на соискание ученой степени кандидата юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / А.А. Соколова. – Волгоград. – 2002. – 21 с.

299. Соловйов О. Суб'єктивне право власності (деякі аспекти проблеми) / О.М. Соловйов // Право України. – 2010. – № 12. – С. 48 – 54.

300. Соловьев А.Н. Право собственности профессиональных союзов / А.Н. Соловьев. – Харьков : ИД «Райдер», 2003. – 208 с.

301 Спасибо-Фатеева І. Деякі проблеми, пов'язані з участю держави Україна в цивільно-правових відносинах / І. Спасибо-Фатеева // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 4. – С. 96-107.

302. Спасибо-Фатеева І.В. Про питання юридичної сутності управління у сучасних умовах // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб./ Відп. ред.. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. Юрид. акад.. України, 2002. – Вип. 53. – С. 122-132.

303. Спасибо-Фатеева І. Форми права власності / І. В. Спасибо-Фатеева // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 3(58). – С. 145-154.

304. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: монографія / В.С. Стефанюк. – Х.: Фірма «Консум», 2003. – 464 с.

305. Суб'єкти цивільного права / [Я.М. Шевченко, І.М. Кучеренко, М.В.Венецька та ін.] ; за заг. ред. акад. АПрН України Я.М. Шевченко. – Х.: Харків юридичний, 2009. – 632 с.

306. Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву / Н.С. Суворов ; науч. ред.: Ем В.С., Козлова Н.В.; редкол.: Козлова Н.В., Корнеев С.М., Кулагина Е.В., Панкратов П.А. – М.: Статут, 2000. – 299 с.
307. Сулейменов М. Цивільно-правовий договір за законодавством Республіки Казахстан / М. К. Сулейменов // Право України. – 2012. – № 9. – С. 53–65.
308. Суханов Е.А. Лекции о праве собственности / Е.А. Суханов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 240 с.
309. Талапина Э. В. Управление государственной собственностью / Э.В. Талапина. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – 455 с.
310. Тарановский Ф. В. Энциклопедия права / Ф.В.Тарановський. [3-е изд.] – СПб.: Изд-во «Лань», 2001. – 560 с.
311. Теорія держави і права : навч. посіб. / [С. К. Бостан, С. Д. Гусарев, Н. М. Пархоменко та ін.]. – К. : ВЦ «Академія», 2013. – 348 с. (Серія «Альма-матер»).
312. Теория государства и права. Учеб. для юрид. вузов и ф-тов. Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА · М, 1998. – 570 с.
313. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
314. Ткач І.В. Держава як суб'єкт недоговірних зобов'язань : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / І. В. Ткач. – К., 2014. – 20 с.
315. Тлумачний словник української мови понад 12 500 статей (близько 40 000 слів) / За ред. В.С. Калашника. – 2 вид., випр і доп. – Х.: Прапор, 2004. – 992 с.
316. Толстой В. С. Исполнение обязательств / В. С. Толстой. – М. : Юрид. лит. 1973. – 208 с.

317. Толстой Г. К. Содержание права социалистической и личной собственности и некоторые вопросы его защиты в СССР : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид наук : спец. 12.00.03 / Г. К. Толстой. – Л. – 1953. – 24 с.

318. Толстой Ю. К. Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР / Ю. К. Толстой ; отв. ред. О.С. Иоффе. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1955. – 219 с.

319. Турубинер А. М. Право государственной социалистической собственности на землю в Советском Союзе / А. М. Турубинер. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1958. – 332 с.

320. Управление государственной собственностью: Учебник / Ред. В.И. Кошкин, В.М. Шуперо. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 496 с.

321. Усков О. Самостоятельная правосубъектность государственных органов и ответственность государства по обязательствам из договора О. Усков // Хозяйство и право. 2003. – С. 105–112.

322. Ушакова Ю. А. Поняття, зміст та форми права власності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Ю. А. Ушакова. – К., 2011. – 20 с.

323. Філософський енциклопедичний словник / Редкол. В.І Шинкарук (голова) Є.К. Бистрицький, М.О. Булатов та інші. – К.: Абрис, 2002. – 743 с.

324. Французский гражданский кодекс / Науч. ред. и предисловие Д. Г. Лаврова ; пер. с фр. А. А. Жуковой, Г. А. Пашковской. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 1101 с.

325. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М : Юрид. лит., 1974. – 351 с.

326. Харитонов Є. Елементи диспозитивного та імперативного регулювання цивільних відносин у Цивільному кодексі України / Є. Харитонов // Право України. – 2014. – № 2. – С. 45-54.

327. Харитонов Є. Проблемні питання набуття та припинення права власності за цивільним законодавством України / Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова // Право України. – 2011. – № 5. – С. 60 – 68.

328. Харитонов Є.О. Цивільне право України: Підручник. – Вид. 3, перероб. і доп. / Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, О. В. Старцев. – К.: Істина, 2013. – 808 с.

329. Харченко О.С. Підстави припинення права власності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес ; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.С. Харченко. – К., 2007. – 20 с.

330. Хоменко М. М. Відшкодування шкоди завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / М. М. Хоменко. – К., 2013. – 22 с.

331. Хоменко М. М. Відшкодування шкоди завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами у сфері нормотворчої діяльності / М. М. Хоменко // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 256-259.

332. Цивільне право України: академічний курс : підруч. : у 2 т. / [А. Ю. Бабаскін, Т. В. Боднар, Ю. Л. Бошицький та ін.] ; за заг. ред. Я. М. Шевченко. – Т. 1. Загальна частина – К.: «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 520 с.

333. Цивільне право України: академічний курс : підруч. : у 2 т. / [А. Ю. Бабаскін, Ю. Л. Бошицький, М. В. Венецька та ін.] ; за заг. ред. Я. М. Шевченко. – Т. 2. Особлива частина – К.: «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 408 с.

334. Цивільне право України: академічний курс : підруч.: у 2 т. / [А. Ю. Бабаскін, Т. В. Боднар, Ю. Л. Бошицький та ін.] ; за заг. ред. Я. М. Шевченко. – Т. 1 : Загальна частина. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2006. – 696 с.

335. Цивільне право України: загальна частина: підруч. / [І. А. Бірюков, О. Ю. Заїка, С. С. Бичкова та ін.]; за ред. І. А. Бірюкова, О. Ю. Заїки. – 3-тє вид., змін. та доповн. – К.: Правова єдність, 2014. – 510 с.

336. Цивільне право України: загальна частина : підручник / [С. М. Бервено, В. А. Васильєва, М. К. Галянтич та ін.]; за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнєцової, Р. А. Майданика. – [3-тє вид., перероб. і допов.]. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 976 с.

337. Цивільне право України: особлива частина: підручник / [Т. В. Боднар, С. М. Бервено, І. А. Безклубий та ін.]; за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнєцової, Р. А. Майданика. – [3-тє вид., перер. і допов.]. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 1176 с.

338. Цивільне право України: підруч. у 2 кн. [Д. В. Боброва, О. В. Дзера, А. С. Довгерт та ін.]; за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнєцової. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – Кн. 1. – 864 с.

339. Цивільне право України: підруч. у 2 кн. [Д. В. Боброва, О. В. Дзера, А. С. Довгерт та ін.]; за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнєцової. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – Кн. 2. – 784 с.

340. Цивільне право України: підруч. у 2 т. / [В. І. Борисова, Л. М. Баранова, М. В. Домашенко та ін.] ; за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. – [2-ге вид., переробл. та допов.]. – Харків.: Право, 2014. – Т. 1. – 656 с.

341. Цивільне право України: підруч. у 2 т. / [В. І. Борисова, Л. М. Баранова, А. Г. Бірюкова та ін.] ; за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. – [2-ге вид., переробл. та допов.]. – Харків.: Право, 2014. – Т. 2. – 816 с.

342. Цивільне право України: підручник у 3 кн. Кн. 3 / [Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova, І. А. Безклубий та ін.] ; за ред. Є. О. Харитонova. – О.: Юрид. літ., 2006. – 832с.

343. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар: у 2 ч. / [А. Ю. Бабаскін, І. А. Безклубий, Н. В. Безсмертна та ін.]; за заг. ред. Я. М.

Шевченко. – К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2004 – Ч. 1. – 2004. – 692 с.

344. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар: у 2 ч. / [А. Ю. Бабаскін, І. А. Безклубий, Н. В. Безсмертна та ін.] ; За заг. ред. Я. М. Шевченко. – К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2004 – Ч. 2.– 2004. – 896 с.

345. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар / [Є.О. Харитонов, І.М. Кучеренко, О.І. Харитонова та ін.] ; за заг. ред. Є.О. Харитонова. – [Вид. третє перероб. та доповн.]. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2007. – 1200 с.

346. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар : пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій України, науковців, фахівців. – Т. 11 : Недоговірні зобов'язання [І. В. Спасибо-Фатєєва, Л. М. Баранова, Ю. В. Баулін та ін.] ; за ред. І. В. Спасибо-Фатєєвої. – Х.: Право, 2014. – 416 с.

347. Червоний В. С. Методологічні проблеми регулювання відносин власності в законодавстві України / В. С. Червоний // Економіко-правові проблеми трансформації відносин власності в Україні : зб. наук. праць – К. : Манускрипт, 1997. – 42–49.

348. Чигир В. Ф. Физические и юридические лица как субъекты гражданского права / В. Ф. Чигир. – Минск : Амалфея, 2000. – 224 с.

349. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. – М. : Норма, 2011. – 352 с.

350. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В.М. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48–54.

351. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія / В. М. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

352. Шевченко Я. М. Питання права власності (коментар до Конституції України) // Шевченко Я. М. Вибрані праці (1964-2012 рр.) / відп ред. Р. О. Стефанчук. – Київ: ВГО «Асоціація цивілістів України»; Одеса:

Центр досліджень права ім. Савіньї; – Кам'янець-Подільський, ТОВ «Друкарня «Рута», 2012. – С. 262 – 268.

353. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907г.) / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Спарк, 1995. – 556 с.

354. Щенникова Л. В. Вещные права в гражданском праве России / Л. В. Щенникова. – М., 1996 – 200 с.

355. Щербина В.С. Господарське право: підручник / В.С. Щербина. – 6-е вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 640 с.

356. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права : моногр. / В.С. Щербина. – К. : Юрінком Інтер, 2008 – 264 с.

357. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 5: П–С. – 2003. – 736 с.

358. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 6: Т–Я. – 2004. – 768 с.

359. Якушев В.С. О самостоятельности института права государственной социалистической собственности и его государственно-правовой природе / В.С. Якушев // Сб. уч. Свердловского юрид. института. – Свердловск, 1970. – Вып. 14. – С. 85 – 110.

360. Якушев І.М. Суб'єкти трудового права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 – «Трудове право, право соціального забезпечення» / І.М. Якушев. – Х., 2000. – 19 с.

361. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права : автореф. дис на соискание ученой степени докт. юрид наук : спец. 12.00.02 / Ц.А. Ямпольская – Л. – 1958. – 38 с.