

КУЗЬМЕНКО Н. О.,
аспірант
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 349.41

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН: IMPERIUM vs DOMINIUM

Стаття присвячена розмежуванню владних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин та повноважень вказаних органів, пов'язаних із реалізацією права власності на землю від імені територіальної громади на засадах юридичної рівності сторін.

Ключові слова: повноваження, органи місцевого самоврядування, imperium, dominium, земельні правовідносини.

Стаття посвящена разграничению полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных правоотношений и полномочий указанных органов, связанных с реализацией права собственности на землю от имени территориальной общины на основе юридического равенства сторон.

Ключевые слова: полномочия, органы местного самоуправления, imperium, dominium, земельные правоотношения.

The article deals with the delimitation of powers of local self-government authorities in landrelations and powers of the sebodiesrelated to the realization of landownersh iponbehalf of the local community based on legal equality.

Key words: powers, local self-government authorities, imperium, dominium, land relationships.

Вступ. Органи місцевого самоврядування є суб'єктами багатьох земельних правовідносин, зокрема тих, які виникають із приводу передачі у власність чи надання в користування земельних ділянок комунальної власності. При цьому питання про правову природу повноважень таких органів у вказаних відносинах недостатньо досліджене в юридичній літературі.

Як зазначає А.Г. Мельник, у земельних відносинах органи місцевого самоврядування володіють подвійним статусом, оскільки одночасно можуть виступати суб'єктом, що регулює земельні відносини, і цивільно-правовим учасником цих відносин [1, с. 86]. Дійсно, дані органи, з одного боку, мають повноваження регулювати земельні правовідносини шляхом встановлення обов'язкових до виконання на відповідній території норм права, тобто діють як суб'єкти владних повноважень, а з іншого боку, здійснюють права власника від імені територіальної громади на засадах юридичної рівності сторін.

Постановка завдання. У зв'язку із цим виникає потреба наукового аналізу повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин, оскільки правильне визначення того, коли зазначені органи реалізують владні повноваження, а коли вони виступають суб'єктом приватно-правових відносин, має важливе теоретичне та практичне значення, зокрема, в контексті визначення вимог, яких мають дотримуватися органи місцевого самоврядування під час прийняття рішень із земельних питань, а також підвідомчості спорів, пов'язаних з оскарженням таких рішень.

Результати дослідження. На думку А.О. Лазор та О.Д. Лазор, повноваження органів місцевого самоврядування являють собою закріплені нормативно-правовими актами права й обов'язки, які визначають межі самостійного вирішення питань місцевого значення, а також створення умов для надання послуг щодо задоволення потреб населення та здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства [2, с. 62]. При цьому, як зазначається в юридичній літературі, повноваження, яке розглядається як елемент характеристики органів влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб, притаманна така ознака, як владність [3, с.150]. У зв'язку із цим вважаємо за доцільне проаналізувати підходи до розуміння поняття «влада», які сформувалися ще в римському праві, котре справедливо вважається фундаментом романо-германської правової системи, до якої належить і Україна.



У римському праві існувало кілька термінів для позначення різних аспектів поняття «влада», серед яких можна виділити два, котрі стосуються даного дослідження, а саме *imperium* (від лат. Дієслова *imperare* – командувати) та *dominium* (від лат. дієслова *domare* – приборкувати).

Як зазначає Моріс Рафаель Кохен, відмінність між власністю і володарюванням загалом ототожнюється з розмежуванням у римському праві понять *dominium* як володарювання індивідуума над речами та *imperium* як володарювання правителя над усіма індивідуумами [4]. Тобто *imperium* розглядався як повноваження встановлювати загальнообов'язкові правила, а *dominium* – як повноваження власника по відношенню до його майна.

У науковій літературі звертається увага на те, що в основі Римської республіки як політичної системи лежало сакральне поняття *imperium*, яким визначалася повнота вищої виконавчої влади в цивільній та військовій сферах [5, с. 176]. При цьому особа, наділена *imperium*, мала повноваження діяти від імені усієї держави, мала т. зв. верховну владу. По суті, *imperium* являв собою владні повноваження, які полягали в можливості і реальній здатності їх носія забезпечити поведінку інших осіб у потрібних межах із метою задоволення певного публічного інтересу. Переносячи цю концепцію на сучасність, можна стверджувати, що, приймаючи рішення імперативного характеру в публічних правовідносинах, у тому числі земельних, органи державної влади та місцевого самоврядування реалізують наданий їм *imperium*.

Якщо ж говорити про інший прояв поняття «влада», а саме *dominium*, то варто звернути увагу на те, що даний термін початково використовувався в римському праві для позначення повного і безперешкодного панування особи над річчю і являв собою своєрідний наближений аналог сучасного розуміння правомочностей власника Як зазначає В.Й. Кісель, у Стародавньому Римі термін *dominium* означав «панування» і застосовувався до всіх випадків знаходження будь-якої речі у сфері будь-якої влади [6].

Особа, яка правомірно здійснювала *dominium*, називалася *dominus*. Цивільний *dominium* був реляційною концепцією, яка поєднувала разом власника з його майном. Проте, як зазначає Даніель Лі, не кожен, хто володів майном, обов'язково був *dominus*, адже фактично майно досить часто переходило іншим особам без передачі повноважень *dominium* [7, с. 378–379]. При цьому Макс Радін звертає увагу на те, що термін *dominium* застосовувався для опису всіх можливих дій, які могли вчинитися по відношенню до майна, в т. ч. землі [8, с. 210]. Таким чином, здійснення повноважень *dominium* відбувалося в межах приватноправових відносин, у той час як із повноваженнями *imperium* пов'язувалися публічні правовідносини, засновані на принципі «влада-підпорядкування».

Враховуючи надзвичайну багатогранність земельних правовідносин, виникає питання, коли органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження *imperium*, а коли – *dominium*, адже одночасне їх здійснення в одних і тих же правовідносинах є неможливим.

Як зауважує А.Г. Мельник, правове регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування відбувається через прийняття відповідних нормативних актів у цій сфері, що встановлюють правила поведінки для суб'єктів земельних відносин на відповідній території. Саме в такій діяльності і проявляється суть владних повноважень органів місцевого самоврядування [1, с. 86]. У цілому погоджуючись із даною позицією, звернемо увагу на те, що владні повноваження дані органи здійснюють не лише тоді, коли приймають нормативні рішення, але й коли вони приймають індивідуальні акти імперативного характеру.

Г. Ткач зазначає, що відносини суб'єктів владних повноважень з іншими учасниками правовідносин будуються за схемою «влада-підпорядкування», тобто, реалізуючи на практиці суспільні (публічні) інтереси, суб'єкти владних повноважень формують державну або суспільну волю у формі правового рішення і адресують її іншим учасникам правовідносин – громадянам, організаціям, моделюючи поведінку останніх, а вони, у свою чергу, зобов'язані виконувати встановлені правила (приписи). При цьому, як зазначає науковець, наявність владних повноважень вказує на реальну здатність суб'єкта забезпечити поведінку іншої сторони в необхідних межах [9, с. 101]. До того ж, у науковій літературі наголошується, що владні повноваження виникають та реалізуються виключно в межах публічно-правових відносин або, інакше кажучи, є квінтесенцією публічної влади [10]. Тому приймаючи рішення імперативного характеру в земельних правовідносинах, наприклад, затверджуючи технічну документацію з нормативної грошової оцінки земель, генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій і детальні плани території, встановлюючи чи змінюючи цільове призначення земельних ділянок тощо, органи місцевого самоврядування здійснюють владні повноваження або, іншими словами, *imperium* і повинні дотримуватися спеціально-дозвільного принципу, передбаченого ч. 2 ст. 19 Конституції України, а саме діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Як зазначається в науково-практичному коментарі ст. 19 Конституції України, встановлення щодо органів державної влади та органів місцевого самоврядування спеціально-дозвільного типу правового регулювання є найбільш відповідним способом впорядку-



вання їх діяльності в умовах правової держави, позаяк забезпечує підпорядкування реалізації владних функцій вказаними органами та їх посадовими особами вимогам закону, вводить їх діяльність у чіткі, зрозумілі для всіх рамки і саме таким чином обмежує можливості прояву свавілля [11].

У разі ж прийняття рішень, пов'язаних із передачею земельних ділянок у власність чи надання в користування, такі органи, на нашу думку, здійснюють повноваження *dominium* в силу положень ст. 13 Конституції України, проте власником таких земель є відповідна територіальна громада. Оскільки в таких відносинах органи місцевого самоврядування здійснюють право власності від імені територіальної громади, то під час прийняття такими органами рішень щодо розпорядження земельними ділянками комунальної власності відсутня підпорядкованість одного суб'єкта земельних правовідносин іншому, яка має місце під час здійснення органом місцевого самоврядування владних управлінських функцій.

Так, Вищий господарський суд України під час розгляду спору щодо зобов'язання органу місцевого самоврядування розглянути на наступній (черговій або позачерговій) сесії питання про затвердження технічної документації та про надання в оренду земельних ділянок фізичній особі-підприємцю у своєму рішенні також підкреслив, що рада в справі, що розглядається, виступає як суб'єкт цивільних правовідносин і має такий самий правовий статус, що й інші учасники цих відносин. Реалізуючи право розпорядження земельною ділянкою, яка перебувала в її власності, рада відповідно до ст. 5 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) має рівні права з громадянами та юридичними особами, з якими вона вступає у відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Тобто під час здійснення повноважень власника землі відповідач є рівноправним суб'єктом земельних відносин, дії якого спрямовані на реалізацію права розпоряджатися землею. У цьому випадку відсутня підпорядкованість одних учасників земельних правовідносин іншому, яка має місце під час здійснення органом місцевого самоврядування владних управлінських функцій. У зв'язку із цим суд зазначив, що висновки апеляційного суду про розгляд даної справи в порядку адміністративного судочинства є помилковим і направив справу для розгляду по суті до апеляційного господарського суду [12].

Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ (далі – ВСС) у своїй постанові від 01.03.2013 року № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» також звернув увагу на те, що згідно зі статтями 13 і 14 Конституції України, статтями 177, 181, 324 і главою 30 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) земля та земельні ділянки є об'єктами цивільних прав, а держава і територіальні громади через свої органи беруть участь у земельних відносинах із метою реалізації цивільних та інших прав у приватноправових відносинах, тобто прав власників земельних ділянок. У зв'язку із цим у постанові наголошується на необхідності під час вирішення конкретної справи встановлювати, є спір приватно-правовим або публічно-правовим; чи виник спір із відносин, урегульованих нормами цивільного права, чи пов'язані ці відносини зі здійсненням сторонами цивільних або інших майнових прав на земельні ділянки на засадах рівності; чи виник спір щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень під час реалізації ним управлінських функцій у сфері земельних правовідносин [13]. Тобто ВСС теж розмежує повноваження відповідних органів, пов'язані з реалізацією права власності на землю на засадах юридичної рівності сторін (*dominium*), та владні повноваження, спрямовані на реалізацію управлінських функцій (*imperium*).

Проте в науці та правозастосуванні існує й протилежний підхід, який був підкріплений рішенням Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 01.04.2010 року №10-рп/2010 [14], в якому зазначається, що під час вирішення питань, що впливають із положень пп. «а», «б», «в» і «г» ч. 1 ст. 12 ЗКУ, а також інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції в аспекті ч. 1 ст. 143 Конституції України, органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень. На перший погляд може скластися враження, що під час вирішення всіх питань у сфері земельних правовідносин органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень, проте такий висновок, на нашу думку, суперечить іншим положенням, зокрема, цивільного законодавства, відповідно до якого територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом (ст. 172 ЦКУ) та існуючою судовою практикою, яка виходить зі поділу відносин на публічно-правові і приватноправові, суб'єктами яких можуть бути і органи місцевого самоврядування. Оскільки КСУ розглянув у своєму рішенні лише перший випадок, то воно є нерелевантним до відносин, які є приватноправовими за своєю природою. Що ж до тлумачення КСУ положень пп. «а», «б», «в» і «г» ч. 1 ст. 12 ЗКУ, то, враховуючи наявність іншого законодавчого регулювання відповідних відносин, у випадку, якщо конкретні земельні правовідносини регулюються іншими положеннями законодавства (наприклад, ст. 118, 122, 123 ЗКУ тощо), то дане рішення КСУ взагалі не підлягає застосуванню щодо таких правовідносин, оскільки формально воно стосується виключно тлумачення пп. «а», «б», «в» і «г» ч. 1 ст. 12 ЗКУ.

Варто зауважити, що інтерпретація положень чинного законодавства в даному рішенні КСУ не отримала схвалення з боку більшості науковців і практикуючих юристів. Так, Л.Л. Зуєвич, кри-



тикуючи дане рішення КСУ, зазначає, що право органу місцевого самоврядування на розпорядження земельними ділянками територіальної громади, яку він представляє, за своїм змістом може бути ототожнене з розпорядженням майном на власний розсуд як елементом права власності, а тому правовідносини, пов'язані з реалізацією права розпорядження конкретними земельними ділянками, мають господарський (економічний) характер і належать до майново-господарських зобов'язань, що мають цивільно-правове регулювання [15, с. 8].

Крім того, як зазначив Вищий господарський суд України, рада як власник землі вільна у виборі суб'єкта щодо надання йому права користування в порядку, встановленому законом [16]. У даному контексті звертаємо увагу на те, що відповідна місцева рада не є власником землі, а лише здійснює право власності на землю від імені територіальної громади, тобто є її законним представником. Реалізуючи повноваження *dominium*, органи місцевого самоврядування не можуть діяти довільно, адже під час прийняття рішень щодо передачі у власність чи надання в користування земельних ділянок комунальної власності дані органи розпоряджаються не своєю власністю, а власністю територіальної громади (є її представниками), тому мають існувати чіткі межі, в яких вони повинні діяти для уникнення зловживань і вчинення дій, які порушуватимуть інтереси власника. У даному разі можна провести аналогію з діями представника за довіреністю, в якій чітко визначається, що саме і як має робити представник. Якщо ж говорити про органи місцевого самоврядування як представників територіальних громад, то, на нашу думку, своєрідною «довіреністю» є норма ст.13 Конституції України в поєднанні з іншими положеннями Конституції та законів України, зокрема ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗКУ тощо, оскільки, приймаючи Конституцію України, Український народ, до якого входять і відповідні територіальні громади, визначив межі, в яких мають діяти органи державної влади та органи місцевого самоврядування як представники власника землі, її надр, атмосферного повітря тощо. Такими межами є, наприклад, положення ст. 14 Конституції України, згідно з якими право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Оскільки органи місцевого самоврядування є юридичними особами (ч. 1 ст. 16 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»), то дана вимога безпосередньо поширюється на них під час здійснення права власності на землю від імені територіальної громади. Крім того, ч. 7 ст. 41 Конституції України закріплює обмеження, котрого також мають дотримуватися зазначені органи, а саме: використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Враховуючи те, що у випадках, коли органи місцевого самоврядування діють як представники власника землі, суб'єктом земельних правовідносин є територіальна громада, тому ст. 19 Конституції України не повинна застосовуватися в «публічній частині». У такому разі діють норми Конституції України, котрі визначають межі здійснення відповідними органами прав власника землі, зокрема вищезгадана вимога реалізації права власності виключно відповідно до закону. При цьому якщо закон встановлює конкретні межі, спосіб і підстави здійснення повноважень власника (*dominium*), то органи місцевого самоврядування мають їх дотримуватися, а якщо ні, то можуть діяти на власний розсуд у межах повноважень, визначених Конституцією та Законами України. Наприклад, на думку А.М. Мірошніченка, навіть за відсутності спеціального закону, що визначав детальний порядок проведення земельних торгів (на даний момент такий порядок визначений гл. 21 ЗКУ – прим. автора), земельні аукціони могли проводитися у відповідності до чинного законодавства України, зокрема загальних положень ЦКУ про порядок укладення договорів [17, с. 45].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування в земельних правовідносинах можуть діяти і як суб'єкти владних повноважень, здійснюючи наданий їм *imperium*, наприклад, приймаючи рішення про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель, змінюючи цільове призначення земельних ділянок тощо), і як рівноправний учасник земельних правовідносин під час реалізації повноважень *dominium* (приймаючи рішення про передачу комунальних земельних ділянок у власність чи надання в користування фізичним та юридичним особам). При цьому вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України поширюється на органи місцевого самоврядування саме під час здійснення ними публічних функцій. Натомість під час реалізації повноважень власника землі органи місцевого самоврядування мають дотримуватися загальних вимог законодавства нарівні з іншими фізичними та юридичними особами.

Список використаних джерел:

1. Мельник А.Г. Поняття та сутність правового регулювання земельних відносин, яке здійснюється органами місцевого самоврядування / А.Г. Мельник // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2013. – № 3. – С. 85–90.
2. Лазор А.О. Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: аналіз співвідношення у правовому і науковому вимірах / А.О. Лазор, О.Д. Лазор // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2011. – С. 58–66.



3. Голосніченко І.П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб та інтересів при встановленні на законодавчому рівні / І.П. Голосніченко, Д.І. Голосніченко // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць. – 2011. – № 1(9). – С. 147–155.
4. Morris R. Cohen. Law and the social order: essays in legal philosophy / Morris R. Cohen. – Harcourt, Brace and Company, 1933. – 403 p. – <http://www.openicon.com/retreat/property1.html>.
5. Міняйло Н.В. Вищі республіканські магістрати у Стародавньому Римі / Н.В. Міняйло // Гілея. – К., 2012. – Вип. 65(№ 10). – С. 150–177.
6. Кісель В.Й. Трансформація концепцій про сутність права власності / В.Й. Кісель // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 135–140 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2015_1_23.pdf.
7. Daniel Lee. Private Law Models for Public Law Concepts: the Roman Law Theory of Dominium in the Monarchomach Theory of Popular Sovereignty / Lee Daniel // The Review of Politics. – 2008. – № 70. – P. 370–399.
8. Radin Max. Fundamental Concepts of the Roman Law / Max Radin // California Law Review. – 1925. – Vol. 13. – Issue 3. – P. 207–228.
9. Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.
10. Вільгушинський М. До питання про сутність та зміст категорії «суб'єкт владних повноважень» / М. Вільгушинський // Віче. – 2013. – № 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3717>.
11. Конституція України : Науково-практичний коментар / Редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін. – 2-е вид. перероб. і доп. – Х. : Право, 2011. – 1128 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://coollib.com/b/340418/read#t20>.
12. Постанова Вишого господарського суду України від 02 серпня 2012 року (справа № 03/5026/2709/2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25562385>.
13. Постанова Пленуму Вишого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 01.03.2013 року № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13/print1452608012705436>.
14. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 року № 10-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – Ст. 1069.
15. Зуєвич Л.Л. Abrenuntiatio, або вперед – у минуле? / Л.Л. Зуєвич // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 4. – С. 6–9.
16. Постанова Вишого господарського суду України від 18 серпня 2010 року (справа № 18/020-10) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10911249>.
17. Мірошниченко А.М. Земельні аукціони в Україні: існуюче правове регулювання та перспективи його вдосконалення / А.М. Мірошниченко // Українське комерційне право. – 2010. – 10. – С. 38–46. – [Електронний ресурс] Режим доступу : http://www.amm.org.ua/images/stories/Land_Law_Metaterials/UKP_2010_10.pdf.

