

I. Бондаренко,

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СПІЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Інститут комунальної власності є порівняно новим у національній правовій системі, що обумовлює недосконалість його правового регулювання. Актуальність проблеми функціонування комунальної власності, у тому числі спільної власності територіальних громад, обумовлена тим, що питання формування комунальної власності, управління об'єктами комунальної власності у законодавстві вирішенні доволі суперечливо та непослідовно. Враховуючи неналежне нормативне регулювання зазначених питань, відсутність їхнього розв'язання на науковому рівні, територіальні громади та органи місцевого самоврядування позбавлені можливості повноцінно та ефективно управляти об'єктами комунальної власності.

Недостатньо дослідженями у вітчизняній літературі залишаються, у тому числі, питання щодо визначення природи, складу, правового регулювання та функціонування спільної власності територіальних громад. окремі аспекти зазначених питань розглядаються у працях вчених, предметом наукових інтересів яких є комунальна власність та комунальне управління, зокрема, В. М. Алексеєва [1], К. І. Апанасенко [2], І. П. Голосніченка, Р. О. Денчук, О. О. Кравчука [3], Л. А. Музики [4].

Стаття присвячена дослідженню особливостей правового регулювання формування спільної власності територіальних громад, її суб'єктного складу, розгляду практичних питань управління такою власністю.

Так, до спільної власності територіальних громад належать об'єкти, які до прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» знаходились

у комунальній власності областей та районів як адміністративно-територіальних одиниць (які законодавчо визнавалися суб'єктами права власності) та не були відчужені у встановленому законодавством порядку [5]. Нормативно переделік об'єктів, переданих до власності областей, було встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 р. № 311 [6]; розмежування майна у межах областей регламентувалося відповідними рішеннями на місцях (наприклад, Одеською обласною Радою народних депутатів було прийнято рішення від 25 листопада 1991 р. «Про розмежування державного майна між власністю обласної Ради, міст обласного підпорядкування і районів області») [7]. Особливістю такого способу формування спільної власності є те, що спільна власність була сформована за критерієм «минулого власника», без урахування встановленого Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» принципу задоволення спільних інтересів територіальних громад. Крім того, такий спосіб було застосовано епізодично (з прийняттям Конституції України та зазначеного Закону) та на даний час застосувати його неможливо.

Також до спільної власності територіальних громад можуть бути передані об'єкти із державної власності та комунальної власності територіальних громад у порядку, передбаченому Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [8]. У рамках даного способу органи місцевого самоврядування (або державної влади), оцінюючи значення того чи іншого об'єкта в контексті задоволення інтересів населення, можуть прийняти рішення про передачу його до власності

відповідного рівня (зокрема, спільної власності територіальних громад району або області). Положення цього Закону кореспонduються із ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого обласні та районні ради вирішують питання щодо надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст [5]. Треба зазначити, що у такому випадку має місце не делегування або передача повноважень від одного органу іншому [9], а передача права власності на відповідний об'єкт, тобто повноцінна заміна власника. Прикладом застосування такого способу є рішення Одеської обласної ради від 11 січня 2002 року «Про надання згоди на передачу цілісних майнових комплексів спеціальних загальноосвітніх шкіл-інтернатів з комунальної власності територіальної громади м. Одеси у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст області» [10] та рішення Одеської міської ради від 14 січня 2002 року «Про передачу з комунальної власності територіальної громади м. Одеси до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Одеської області цілісних майнових комплексів інтернатних закладів освіти спеціального призначення» [11].

Крім того, одним із способів прийняття об'єктів до спільної власності територіальних громад є придбання об'єктів. Зокрема, ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що до компетенції обласних та районних рад відноситься прийняття рішень про придбання об'єктів державної власності. Стосовно даної норми може бути застосована аналогія Закону — обласні та районні ради, керуючись загальними положеннями цивільного та господарського права, мають право придбати об'єкти не тільки державної, але й інших форм власності. Прикладом застосування такого способу формування спільної власності є рішення Одеської обласної ради від 29 січня 2009 року щодо придбання акцій АТ «Чорноморець».

У свою чергу, найменш розповсюдженим та найменш врегульованим є

договірний спосіб формування спільної власності територіальних громад (шляхом об'єднання об'єктів, які задовільняють спільні інтереси, та передачі їх в управління обласним або районним радам), хоча деякі науковці наполягають на його виключності. Представники приватноправових галузей права вважають обов'язковим при цьому укладення договору між територіальними громадами (або відповідними радами) та аналізують, чи він має бути цивільним або господарським [4, 2]. Однак законодавство досить суперечливо вирішує питання щодо обов'язкового укладення договору при об'єднанні об'єктів у спільну власність територіальних громад. Хоча формулювання «на договірних засадах» і застосовується у ч. 3 ст. 60 Закону, однак законодавство не визначає, чи обов'язковим є при цьому укладення власне договору або це формулювання означає рівність та добровільність сторін, хто може бути сторонами у таких договорах та який порядок його укладення, чи має бути отримано погодження обласної (районної) ради на укладення такого договору, які обов'язкові умови має містити договір та яка взагалі природа такого договору — він оформлює делегування повноважень чи передачу майна та певних майнових прав.

Крім того, у ст. ст. 26, 43, п. 10 розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеється про необхідність прийняття сільськими, селищними, міськими радами відповідних рішень про об'єднання відповідних об'єктів; здійснення обласними та районними радами управління відповідними об'єктами на підставі цих рішень або дозвіль; про укладення договору не згадується. Тому застосування загальних положень цивільного законодавства про договір без вирішення у спеціальному (муніципальному) законодавстві окреслених вище питань є неможливим.

У зв'язку з цим практичне застосування такого способу формування спільної власності територіальних громад є достатньо ускладненим.

Особливого значення має проблема визначення суб'єкта права спільної

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

власності територіальних громад. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування та суб'єктом права комунальної власності є територіальні громади. Однак стосовно об'єктів, «успадкованих» до спільної власності територіальних громад із власності областей як адміністративно-територіальних одиниць та об'єктів, які передаються до спільної власності територіальних громад з інших форм власності, невирішеним залишається питання про визначення суб'єкта права власності на такі об'єкти. Такі об'єкти ніколи не належали до власності територіальної громади або громад, тому не уявляється можливим ідентифікувати належного суб'єкта права власності — певну територіальну громаду або декілька громад.

Відповідно до ч. 4 ст. 60 Закону районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад. Разом з тим питання спільних інтересів не розв'язано не лише на законодавчому, а й на науковому рівні, що, у свою чергу, унеможливлює чітку нормативно-правовому регламентацію даної проблеми.

Таким чином, на практиці обласні та районні ради, керуючись ч. 5 ст. 60 Закону, від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами спільної власності територіальних громад без визначення первинного власника. У зв'язку з цим територіальні громади позбавлені прав безпосередньо здійснювати своє право власності та вливати на прийняття рішень щодо об'єктів спільної власності територіальних громад.

Таким чином, склалася ситуація, за якої суб'єкта (суб'єктів) права спільної власності територіальних громад визначити неможливо. На практиці при оформленні свідоцтв про право власності на відповідні об'єкти та державній реєстрації права власності відповідні органи значають власника «територіальні гро-

мади області в особі обласної ради» або «територіальна громада області в особі обласної ради», незважаючи на те, що такі формулювання за своєю суттю не є вірними.

Особливої уваги заслуговують практичні питання здійснення обласними та районними радами управління об'єктами спільної власності територіальних громад, враховуючи відсутність законодавчого регулювання даних питань та відсутність у обласних та районних рад виконавчого апарату.

Обласні та районні ради по-різному поставилися до управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст. Наприклад, Дніпропетровська, Одеська, Сумська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська та Чернівецька обласні ради самостійно керують спільною власністю територіальних громад. Вони своїми рішеннями встановили, що володіння, користування і розпорядження об'єктами спільної власності територіальних громад, у тому числі виконання всіх майнових операцій, передача майна в постійне чи тимчасове користування юридичним або фізичним особам, здача в оренду, продаж і купівля, використання як застави, а також відчуження, приватизація, кадрові зміни повинні здійснюватися винятково за рішенням обласної ради [1]. Функції з управління майном спільної власності здійснювали створені управління або відділи виконавчих апаратів відповідних обласних рад (наприклад, у Вінницькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Одеській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській та Чернівецькій областях).

Окремі обласні ради частково делегували обласним державним адміністраціям функції управління об'єктами спільної власності територіальних громад. При цьому своїми рішеннями вони визначили, що володіння, використання і розпорядження об'єктами, у тому числі виконання майнових операцій щодо передачі їх у постійне та тимчасове користування юридичним або фізичним особам, продаж, відчуження, кадрові пи-

тання повинні здійснюватися винятково за рішенням обласних рад. Рішеннями Волинської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Миколаївської, Харківської обласних рад функції управління майном були делеговані обласним державним адміністраціям. Обласні ради на своїх пленарних засіданнях заслуховували звіти керівників обласних державних адміністрацій щодо управління майном спільної власності та приймали відповідні рішення [1].

Таким чином, можна зробити висновок про необхідність законодавчого впорядкування відносин, пов'язаних із формуванням спільної власності територіальних громад, встановлення спеціального порядку об'єднання територіальними громадами об'єктів, які задовольняють спільні інтереси громад, для передачі їх в управління обласним (районним) радам, встановлення обов'язкового отримання згоди обласної (районної) ради на здійснення такого управління. Визначення первинних суб'єктів права комунальної власності стане можливим після концептуального перегляду підходів до визначення суб'єктів права комунальної власності та взагалі суб'єктів місцевого самоврядування (про що вже неодноразово зазначалось у науковій літературі), законодавчого уточнення визначення категорій «територіальна громада», «адміністративно-територіальна одиниця», «орган місцевого самоврядування», їхнього статусу та співвідношення. Думается, что на законодавчому рівні у загальному вигляді необхідно регламентувати порядок здійснення обласними та районними радами повноважень щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад, враховуючи статус таких об'єктів.

При подальшому дослідженні даної теми необхідно звернути увагу на характеристику об'єктів спільної власності територіальних громад, визначення критерію спільного інтересу територіальних громад, обсягу повноважень обласних та районних рад при здійсненні управ-

ління відповідними об'єктами та участі у правовідносинах власності.

Ключові слова: місцеве самоврядування, комунальна власність, спільна власність територіальних громад.

У статті розглядаються проблеми правового регулювання та аналізуються способи формування спільної власності територіальних громад, питання їх практичної реалізації. Акцентовано увагу на проблемі невизначеності суб'єктів права спільної власності територіальних громад, аналізується досвід обласних та районних рад щодо управління об'єктами такої власності.

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования и анализируются способы формирования общевой собственности территориальных громад, вопросы их практической реализации. Акцентировано внимание на проблеме неопределенности субъектов права общей собственности территориальных громад. Анализируется опыт областных и районных советов относительно управления объектами такой собственности.

Problems of legal regulation and ways of formation of the municipal community shared property are examined and analyzed on the article; there are also examined problems of their practical realization. Attention is accented on the problem of uncertainty of the municipal community shared property subjects. Experience of region and district councils concerning governing of the mentioned property objects is analyzed.

Література

1. Алексєєв В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Алексєєв Валерій Марленович. — К., 2005. — 197 с.
2. Ананасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Ананасенко Катерина Іванівна — К., 2006. — 248 с.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

3. Голосніченко І. П. Повноваження органів місцевого самоврядування на здійснення комунального управління та охорону власності : монографія / І. П. Голосніченко, О. О. Кравчук, М. Ф. Стакурський, Д. І. Голосніченко, Р. О. Дончук. — К. : Вид. Г.А.М. — 2008. — 320 с.
4. Музика Л. А. Право комунальної власності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. / Музика Леся Анатоліївна. — Х., 2004. — 249 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. — 1997. — № 25. — Ст. 20.
6. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю) : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 1991 р. № 311 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Про розмежування державного майна між власністю обласної Ради, міст обласного підпорядкування і районів області : рішення Одеської обласної Ради народних депутатів 25 листоп. 1991 р. № 266-XXI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://oblrada.odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=415&Itemid=185&lang=uk
8. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон Украйни від 3 берез. 1998 р. № 147/98-ВР // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 3.
9. Мішина Н. В. Деякі проблеми контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. 24 листоп. 2004 р. : у 2 т. — О. : ОРІДУ НАДУ, 2004. — Т. 2. — С. 89.
10. Про надання згоди на передачу цілісних майнових комплексів спеціальних загальноосвітніх шкіл-інтернатів з комунальної власності територіальної громади м. Одеси у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст області : рішення Одесської обласної ради від 11 січ. 2002 р. № 406-ХХІІІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://oblrada.odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=415&Itemid=185&lang=uk
11. Про передачу з комунальної власності територіальної громади м. Одеси до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Одесської області цілісних майнових комплексів інтернатних закладів освіти спеціального призначення : рішення Одесської міської ради 14 січ. 2002 р. № 3386-ХХІІІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.odessa.ua/acts/council/>