

І. 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 вирішені 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 дослідженими 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. Алексєєва [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 перелік 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

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, унеможлиблює 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 впливати 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 зазначають 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 з цих питань [1].

Таким чином, можна зробити висновки 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. Думається, що 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 общей 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. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Апанасенко 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. Стахурський, Д. І. Голосніченко, Р. О. Дончук. — К. : Вид. Г.А.М. — 2008. — 320 с.*

4. *Музыка Л. А. Право комунальної власності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. / Музыка 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 Ук-*

раїни 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 Одеської обласної ради від 11 січ. 2002 р. № 406-XXIII [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 Одеської області цілісних майнових комплексів інтернатних закладів освіти спеціального призначення : рішення Одеської міської ради 14 січ. 2002 р. № 3386-XXIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.odessa.ua/acts/council/>*