

нету Міністрів України від 3 лют. 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=157-2010-%EF>

4. Про реєстрацію представництва громадської (неурядової) організації зарубіжної держави в Україні : наказ Міністерства юстиції України від 19 листоп. 2009 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v2203323-09>

5. Тинкован О. В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. В. Тинкован. — Д., 2007. — 20 с.

6. Новохацький В. Д. Неурядові організації як фактор розбудови громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В. Д. Новохацький. — Д., 2005 — 18 с.

7. Рекомендація СМ/РЕС(2007)14 Комітета міністрів государств-членов : принята Комітетом міністрів на 1006 засіданні заместителів мініс-

тров от 10 октября 2007 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_937

8. Anheier H. Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy / H. Anheier. — London & New York: Routledge, 2006. — 450 p.

9. Cordes J. J. Dimensions of Nonprofit Entrepreneurship: An Exploratory Essay / J. J. Cordes, C. E. Steuerle, E. Twombly // Public policy and the economics of entrepreneurship / ed. by D. Holtz-Eakin and H. S. Rosen. — Cambridge, Mass. : MIT Press, 2004. — P. 115–151.

10. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі (Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи) Страсбург, 5 липня 2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_209&p=1282279540530744

11. Ондрушек Д. Хрестоматія для некомерческих організацій / О. Душан, Г. Бианки, Л. Бриестенски [и др.]. — Братислава, 2003. — 312 с.

УДК 342.25

І. Бондаренко,

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ДО ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СПІЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Становлення в Україні ефективного місцевого самоврядування неможливо без ефективного функціонування інституту комунальної власності як його матеріальної основи. Однак законодавство у цій сфері достатньо суперечливо та містить суттєві прогалини, які дозволяють неоднаково тлумачити базові положення про комунальну власність.

Формування комунальної власності України розпочалося у 1991 році піс-

ля проголошення незалежності України з прийняттям Закону України «Про власність» [1]. На виконання цього Закону Кабінетом Міністрів України прийнято постанову «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю» [2], у якій було визначено перелік майна, що передавався до влас-

ності областей, та було зазначено, що подальше розмежування майна в областях повинно відбутися на місцевому рівні.

Таким чином, частина об'єктів залишилася у власності держави, інші — були розмежовані між власністю адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів та міст, сіл, селищ), які відповідно до чинного на той момент законодавства були суб'єктами права власності.

З прийняттям Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» первинними суб'єктами права комунальної власності стали територіальні громади, а не адміністративно-територіальні одиниці, тому власність кожної адміністративно-територіальної одиниці набула статусу комунальної власності відповідної територіальної громади. У свою чергу, власність відповідної області (району) не могла бути визначена як власність певної однієї територіальної громади, тому, на нашу думку, була застосована конструкція «спільна власність територіальних громад» та визначено, що повноваження з управління такою власністю здійснюють області (районні) ради.

Таким чином, до спільної власності територіальних громад перейшли об'єкти, які належали до власності областей та районів, що закріплено в абз. 2 п. 10 розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3].

М. О. Пухтинський ще у 1996 році наголошував на тому, що ряд положень Конституції України щодо місцевого самоврядування є дискусійними і вносять плутанину у відносини в системі місцевого самоврядування: неоднозначне трактування мають приписи «об'єкти спільної власності», «об'єкти комунальної власності» у ч. 1 та ч. 2 ст. 142, так звані «інші питання», віднесені законом до компетенції обласних та районних рад — у ч. 2 ст. 143 [4].

Зважаючи на те, що Конституція України регулює найважливіші правовідносини, має загальний та системоутворюючий характер, вказані положення повинні бути детально врегульовані у га-

лузевому законодавстві. З моменту прийняття Конституції України приймалися законодавчі акти, які регламентують організацію та функціонування місцевого самоврядування, інституту власності, цивільно-правових, господарсько-правових правовідносин; однак й досі залишається невизначеним статус майна, яке є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким відповідно до Конституції України здійснюють районні і обласні ради. До речі, їх повноваження також не розмежовані, і це питання набуває особливої гостроти у зв'язку з тим, що відчуження зазначеного майна має здійснюватися лише за рішенням його власника, тобто територіальних громад сіл, селищ, міст [5].

Проблеми природи та функціонування спільної власності територіальних громад розглядалися, зокрема, у працях В. М. Алексеева, К. І. Апанасенко, О. В. Батанова, І. П. Голосніченка, Л. А. Музики та інших вчених.

Ця проблема має безпосереднє відношення до практичного управління об'єктами комунального майна, і неоднакове її вирішення у різних регіонах країни є неприпустимим.

Легальне визначення права комунальної власності наводиться у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] та Цивільному кодексі України [6]. Так, ст. 1 Закону України визначає, що «право комунальної власності — право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Стаття 327 Цивільного кодексу України хоча і не дає тлумачення цього терміна, однак вказує, що «у комунальній власності є майно, у тому числі, грошові кошти, які належать територіальній громаді». Однак у Конституції України (ст. 142, 143) зазначено, що «матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є майно... що є власністю територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебува-

ють в управлінні районних та обласних рад».

Таким чином, залишається невирішеним статус та правове регулювання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону, а також питання управління нею.

У науково-практичному коментарі до Конституції України зазначено, що, ґрунтуючись на положеннях частини першої статті 142 Конституції України та на законодавчому визначенні права комунальної власності, можна зробити висновок про те, що Конституція не передбачає утворення комунальної власності на рівні районів і областей [7]. Частина друга статті 142 Конституції України надає право сільським, селищним, міським територіальним громадам об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності і кошти місцевих бюджетів з метою виконання спільних для кількох територіальних громад проектів чи спільне фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ, організацій. При цьому, реалізуючи право на таке об'єднання, територіальні громади можуть, але не зобов'язані передавати в управління районних, обласних рад об'єкти комунальної власності, оскільки Конституція визначає, що територіальні громади можуть створювати для цього відповідні органи і служби.

Аналогічної точки зору дотримуваяся Вищий арбітражний суд України в інформаційному листі № 01-8/98 від 31.01.2001 р. (із змінами від 2006 р.), де, зокрема, у ч. 2 п. 1.3 листа зазначалося, що повноваження районних та обласних рад щодо користування і розпорядження комунальним майном має похідний від повноважень представницьких органів місцевого самоврядування характер, оскільки у вирішенні відповідних питань названі ради діють за дорученням сільських, селищних, міських рад [8].

З таким висновком повністю погоджується Л. А. Музика, зазначаючи, що право спільної власності територіальних громад виникає на основі рішень представницьких органів місцевого самовря-

дування про об'єднання об'єктів права комунальної власності [9].

К. І. Апанасенко у своєму дисертаційному дослідженні також робить висновки про виключно договірну природу спільної власності територіальних громад області та докладно досліджує питання укладання цивільно-правових договорів між територіальними громадами про об'єднання комунальної власності відповідних громад у спільну власність територіальних громад області [10].

Тобто у науковій літературі існує позиція, яка зводиться до того, що комунальна власність як така існує на рівні населених пунктів та територіальних громад. У свою чергу, для задоволення спільних інтересів територіальних громад району або області територіальні громади мають право на договірних засадах (ч. 2 ст. 142 Конституції України) передати у спільну власність територіальних громад області або району відповідне майно та делегувати районній або обласній раді повноваження з управління ним. Тобто повноваження районних та обласних рад щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад району (області) мають похідний характер.

Однак аналіз положень законодавства дозволяє не погодитися з такими висновками.

Як вже зазначалося, відповідно до ст. 142 Конституції України матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є майно, що належить територіальним громадам сіл, селищ, міст області, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Тобто у Конституції України відокремлюється правовий статус власності територіальної громади та спільної власності територіальних громад.

Ці положення деталізуються у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема у п. 19 ст. 43, п. 20 ст. 43, п. 10 розділу V. Відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 43 Закону на сесії обласної (районної) ради вирішуються за дорученням відповідних рад питання про продаж, передачу в оренду,

концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку. Тобто у даному пункті мова йде про об'єднані на договірних засадах об'єкти комунальної власності відповідних територіальних громад та порядок управління ними. Зазначений пункт кореспондується з п. 31 ч. 1 ст. 27 Закону, відповідно до якого на сесії міської, сільської, селищної ради приймаються рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення.

Разом з тим п. 20 ст. 43 Закону визначає, що обласні та районні ради самостійно вирішують питання щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників. Тобто у спільній власності територіальних громад перебувають і такі об'єкти, які не належать до власності окремої територіальної громади та які не передавалися до спільної власності.

Крім того, як вже зазначалося при розгляді історії формування комунальної власності, до спільної власності територіальних громад перейшли об'єкти, які належали до власності областей та районів. Пункт 10 розділу V Закону окремо зазначає, що майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким відповідно до Конституції України здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи.

Тому обласні та районні ради самостійно без будь-яких доручень здійснюють повноваження з управління такими об'єктами на підставі Конституції України та зазначеного Закону.

Однак це не обмежує прав територіальних громад самостійно, як-то передбачено Законом, об'єднувати об'єкти комунальної власності та передавати їх до спільної власності територіальних громад. Управління такими об'єктами обласні та районні ради здійснюють, керуючись п. 19 ч. 1 ст. 43 Закону.

Необхідність подальшого законодавчого регулювання окреслених проблем для виключення неоднакового тлумачення ст. ст. 142, 143 Конституції України, положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підтверджує досвід Одеської області. Так, протягом 2006–2008 років в порядку адміністративного судочинства розглядалася судова справа за позовом Одеської міської ради до Одеської обласної ради про визнання рішення обласної ради від 22.09.2006 року 73-V (щодо переліку майна спільної власності територіальних громад області та порядку управління ним) нечинним [11]. Доводи міської ради ґрунтувалися на тому, що повноваження обласної ради мають похідний характер та виникають виключно на підставі відповідних доручень сільських, селищних, міських рад, а без такого доручення обласна рада не має повноважень приймати відповідні рішення та здійснювати повноваження щодо управління відповідним майном. Рішеннями судів трьох інстанцій такі доводи були відхилені та визнано законність рішення обласної ради та самостійність у вирішенні питань управління спільною власністю територіальних громад області [12]. Однак протягом двох років обласна рада, враховуючи судовий розгляд справи, не мала змоги ефективно управляти відповідними об'єктами. Треба зазначити, у даний час розглядається ще кілька судових справ між міською та обласною радами, зокрема про законність прийняття обласною радою окремих об'єктів до власності області у 1993 році.

Питання практичної реалізації законодавчих положень щодо реалізації обласними радами своїх повноважень щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад досліджує В. М. Алексеев, який оглядово на-

водить досвід кожного регіону (до 2005 року) [13]. Вказаний автор зазначає на неоднакове вирішення даної проблеми у кожному з регіонів: так в одних областях (Вінницькій, Донецькій, Луганській, Львівській, Одеській, Полтавській, Сумській, Херсонській, Черкаській та Чернігівській) обласними радами створюються спеціальні управління, в інших (Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Тернопільській, Хмельницькій, Чернівецькій) відділи, окремі області (Закарпатська, Київська, Миколаївська, Рівненська, Харківська) взагалі не мають таких структурних підрозділів щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад та повністю делегували відповідні повноваження обласним державним адміністраціям.

Таким чином, на практиці при реалізації обласними та районними радами відповідних повноважень також актуально постає проблема обсягу повноважень, які делегуються відповідним державним адміністраціям, враховуючи, що ради не мають власних виконавчих органів та не мають змоги самостійно ефективно управляти майном спільної власності територіальних громад. Крім того, в деяких випадках були винесені протести прокурорів на рішення обласних рад про створення відповідних структур у складі виконавчих апаратів рад, у яких, зокрема, зазначалося, що відповідно до ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» реалізація повноважень обласної ради з управління майном спільної власності здійснюється виключно на пленарних засіданнях і є безпідставним такі повноваження покладати на виконавчий апарат ради.

На даний час дедалі більшої актуальності набуває питання подальшого функціонування спільної власності. Як вже було зазначено, у спільній власності територіальних громад де-факто перебувають об'єкти, передані у 1991–1996 роках до власності областей та районів. Однак у Конституції та Законі визначено критерій, за якого формується спіль-

на власність територіальних громад, а саме — задоволення спільних інтересів громад. Тобто виникає питання доцільності перебування тих об'єктів у спільній власності територіальних громад, які задовольняють інтереси певної однієї територіальної громади.

У Законі визначено, що обласні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад.

Однак у законодавстві не визначено, в якому порядку та який орган вирішує чи задовольняє спільні інтереси територіальних громад, яким чином гарантується передбачений Законом обов'язок обласних рад здійснити відповідну передачу.

Крім того, законодавчо не врегульований порядок такої передачі. Так, п. 32 ч. 1 ст. 43 Закону відносить до компетенції обласних (районних) рад прийняття рішень щодо передачі об'єктів спільної власності територіальних громад до державної власності або надання згоди на передачу об'єктів із державної власності. У даному пункті не передбачена можливість прийняття рішень про передачі об'єктів спільної власності територіальних громад до комунальної власності однієї територіальної громади. Частина 1 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» до сфери дії цього Закону також відносить лише правовідносини, пов'язані із передачею об'єктів із державної до комунальної власності (у тому числі до спільної власності територіальних громад) та із комунальної до державної власності [14]. Таким чином, на практиці передача об'єктів із спільної власності територіальних громад регіону до комунальної власності відповідної територіальної громади здійснюється із застосуванням аналогії закону.

На думку автора, вирішення цієї проблеми є прийняття окремого закону про комунальну власність та порядок управління нею. Необхідно чітко за-

кріпити та визначити, що є комунальна власність, що є спільна власність територіальних громад, деталізувати повноваження обласних (районних) рад самостійно здійснювати управління об'єктами спільної власності територіальних громад, а також порядок об'єднання об'єктів комунального майна на договірних засадах. Необхідно відокремити право територіальних громад на договірних засадах об'єднувати відповідні об'єкти комунальної власності та делегувати повноваження щодо управління ними обласним (районним) радам, що у такому випадку матимуть похідний характер.

Ключові слова: територіальна громада, комунальна власність, спільна власність територіальних громад.

У статті розглядаються проблемні питання правового статусу комунальної власності та спільної власності територіальних громад. Розглядається легальне визначення комунальної власності, наведене у різних нормативно-правових актах, позиції вчених щодо природи спільної власності територіальних громад та порядку управління нею.

Проаналізовано положення законодавства України та зроблено висновок, що обласні та районні ради самостійно здійснюють повноваження з управління спільною власністю територіальних громад (об'єктами, переданими безпосередньо до власності областей та районів); управління об'єктами спільної власності територіальних громад, об'єднаними на договірних засадах, здійснюється за дорученням відповідних сільських, селищних, міських рад.

В статье рассматриваются проблемные вопросы правового статуса коммунальной собственности и общей собственности территориальных громад. Рассматривается легальное определение коммунальной собственности, приведенное в разных нормативно-правовых актах, позиции ученых относительно природы общей

собственности территориальных громад и порядка управления ею.

Проанализированы положения законодательства Украины и сделан вывод, что областные и районные советы самостоятельно реализуют полномочия по управлению общей собственностью территориальных громад (объектами, переданными непосредственно в собственность областей и районов); управление объектами общей собственности территориальных громад, объединенной на договорных началах, осуществляется по поручению соответствующих сельских, поселковых, городских советов.

The problematic issues of the communal property legal status and issues of shared property of territorial communities are examined in the article. The legal definition of the term communal property that is given by different normative-legal acts is examined, there are also analyzed scientific thoughts concerning shared property of territorial communities nature and the order of its management.

The legislation of Ukraine is analyzed and there is made a conclusion that regional and district councils on their own carry out management of shared property of territorial communities (objects that were transferred to the regional and district property), management of shared property of territorial communities that are united on the agreement basis is carried out according to the instructions of village, settlement, city councils.

Література

1. Про власність : Закон України від 7 лют. 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 20. — Ст. 249.

2. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) : постановою Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 1991 р. № 311 [Електронний ресурс].

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997 р. — № 24. — Ст. 170.

4. Пухтинський М. О. Підходи різні, мета єдина // Місцеве самоврядування. — 1996. — № 1. — С. 18–26.

5. Муниципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов [та ін.]. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 113–114.

6. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40. — Ст. 356.

7. Петришин О. В. Науково-практичний коментар до Конституції України / О. В. Петришин, В. Ф. Погорілко, Д. М. Притика [та ін.]. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003.

8. Вищий арбітражний суд України. — Інформаційний лист. — 2001. — № 01-8/98 від 31 січ. 2001 р. [Електронний ресурс].

9. Музика Л. А. Право комунальної власності в Україні : дис. ... канд. юрид.

наук : 12.00.03 / Л. А. Музика ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2004. — С. 68.

10. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / К. І. Апанасенко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2006. — С. 87.

11. Про майно спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, управління яким здійснює обласна рада : рішення Одес. обл. ради від 22 верес. 2006 р. № 73-V [Електронний ресурс].

12. Адміністративна справа № 22/401-06-11665А // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс].

13. Алексєєв В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / В. М. Алексєєв ; Нац. акад. держ. управління при Президентові України. — К., 2005. — С. 100.

14. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 3 берез. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 34. — Ст. 228.