

УДК 342.9

Олександр Субботенко,*канд. юрид. наук,
помічник голови ради відділу забезпечення роботи
керівництва виконавчого апарату Київської обласної ради*

ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОМОЧНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ОБЛАСНИМИ ТА РАЙОННИМИ РАДАМИ ЩОДО МАЙНА СПІЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД СІЛ, СЕЛИЩ, МІСТ ВІДПОВІДНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОДИНИЦІ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів учених доведено, що наявна на тепер практика реалізації суб'єктами владних повноважень законодавства про місцеве самоврядування в Україні свідчить про те, що нині в нашій країні відсутнє чітке розуміння його певних положень, зокрема в частині регламентації ним правомочності здійснення права власності обласними та районними радами щодо майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, власність, право комунальної власності, спільна власність.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів розбудови української державності на сучасному етапі є розвиток місцевого самоврядування, яке є невід'ємним і надзвичайно важливим засобом (інструментом) публічного управління. Стан розвитку місцевого самоврядування в державі є важливим показником ступеня демократизації й рівня політики-правового рівня останньої. В Україні сьогодні існує низка проблем у сфері місцевого самоврядування, зумовлених багатьма факторами різного характеру, передусім застарілістю законодавства, яке не відповідає об'єктивно існуючим умовам сучасного стану суспільного життя.

Зрозуміло, що зазначена вище ситуація не могла не привернути уваги дослідників із галузі права та державного управління, які останнім часом доволі активно вивчають проблематику організаційно-правового забезпечення інституту місцевого самоврядування з метою його вдосконалення, зокрема її окремі аспекти в працях розглядали М. Багмет, В. Ємельянов, В. Мамонова, В. Голуб, Т. Личко, Т. Тарасенко, О. Козич, О. Гуляк, В. Баранов, Є. Суслов, О. Попов, А. Матвієнко, О. Петренко та ін. Тим не менш, незважаючи на значну увагу дослідників до означеної сфери суспільних відносин, усе ж таки варто констатувати, що спектр проблемних моментів організаційно-правового забезпечення функціонування місцевого самоврядування в Україні залишається недостатньо обґрунтованими й потребує подальшого наукового аналізу, зокрема це стосується правового статусу органів місцевого самоврядування.

Метою статті є розглянути проблему правомочності здійснення права власності обласними та районними радами щодо майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Виклад основного матеріалу. Наявна на тепер практика реалізації суб'єктами владних повноважень законодавства про місцеве самоврядування в Україні свідчить про те, що нині в нашій країні відсутнє чітке розуміння його певних положень, зокрема в частині чіткої та однозначної зрозумілої регламентації ним питань щодо правомочності здійснення права власності обласними й районними радами стосовно майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Така ситуація призводить до того, що правовий режим об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району або області, що перебувають у їхній власності та управлінні, досить часто помилково, на нашу думку, ототожнюють із правовим режимом об'єктів комунальної власності певних територіальних громад, які на договірних засадах у встановленому законодавством порядку (виключно на пленарних засіданнях) об'єднуються останніми задля задоволення спільних потреб та інтересів «громад-засновників» таких консолідованих об'єктів комунальної власності. Означений підхід змушує зробити, знову ж таки, неправильний (помилковий), на наше переконання, висновок, що обласні й районні ради нібито потребують доручення від усіх місцевих рад відповідної адміністративно-територіальної одиниці на розпорядження об'єктами спільної власності територі-

альних громад сіл, селищ, міст області або району, відповідно. Варто відмітити, що саме з такої позиції це питання тлумачать Мініюст України та Державна регуляторна служба України. Так, на звернення Приморської районної ради Запорізької області та Української асоціації районних та обласних рад до Міністерства юстиції останнє висловило позицію, що положення п. 19 ст. 43 Закону (мається на увазі Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [1]) уповноважують районні й обласні ради виключно на їхніх пленарних засіданнях вирішувати 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 у встановленому законом порядку.

Аналогічної з вищезазначеним міністерством точки зору з приводу меж і підстав здійснення права власності обласними та районними радами стосовно майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної адміністративно-територіальної одиниці дотримується й Державна регуляторна служба України (далі – ДРС України). Так, ДРС України, керуючись положеннями Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2] і Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування» від 23.09.2014 № 634 [3], під час розгляду проекту рішення Київської обласної ради «Про внесення змін до Порядку надання в оренду майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Київської області, затвердженого рішенням Київської обласної ради від 30.06.2011 № 117-07-VI» у рамках підготовки пропозицій щодо вдосконалення зазначеного проекту рішення обласної ради, відповідно до принципів державної регуляторної політики, дійшло висновку про нібито відсутність правових підстав в обласній раді як органу місцевого самоврядування затверджувати порядок надання в оренду майна спільної власності територіальних громад області. Обґрунтовуючи свою позицію, ДРС України посилалась на те, що, згідно з п. 19 ч. 1 ст. 43 Закону, районні й обласні ради наділені повноваженнями виключно на їхніх пленарних засіданнях вирішувати 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 у встановленому законом порядку.

Уважаємо, що такий підхід указаних суб'єктів публічної влади щодо визначення правомочності здійснення права власності обласними та районними радами стосовно майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної адміністративно-територіальної одиниці є неправильним. На переконання автора, Міністерство юстиції України та ДРС України у вирішенні означеного питання доволі поверхово тлумачать

положення законодавства про місцеве самоврядування, у зв'язку з чим ними не було належним чином встановлено зміст та обсяги суспільних правовідносин, які врегульовуються цим законодавством, не з'ясовано особливості правових режимів різних видів права комунальної власності.

З метою обґрунтування своєї точки зору звернемося до аналізу низки законодавчих актів України. Передусім необхідно звернути увагу на обсяг повноважень територіальних громад, особливості майнового статусу районних та обласних рад, а також юридичний зміст інституту права комунальної власності.

Так, відповідно до положень ч. 3 ст. 140 Конституції України [4], місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Згідно з положеннями ч. 4 ст. 140 Конституції України та абз. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [1], органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Відповідно до абз. 6 ч. 1 ст. 1 останнього, представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і, згідно із законом, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [1].

Зауважимо, що в усьому змісті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснено чітке розмежування правового статусу сільських, селищних, міських рад, з одного боку, і районних та обласних рад – з іншого, шляхом окремого визначення кола повноважень перших і других органів місцевого самоврядування. При цьому необхідно також брати до уваги той факт, що якщо в Законі передбачається певний обсяг повноважень, якими наділені всі органи місцевого самоврядування, то в такому випадку законодавець їх позначає узагальненим терміном – «органи місцевого самоврядування».

Відповідно до положень ч. 2 ст. 10 Закону [1], обласній районній раді є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Отже, Закон передбачає можливість сільських, селищних, міських рад передавати за своїм рішенням (дорученням) певні повноваження районним та обласним радам.

Відповідно до частин 1, 3 і 5 статті 16 Закону [1], органи місцевого самоврядування є юридичними особами й наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно й несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що пере-

бувають в управлінні районних та обласних рад. Від імені й в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Право комунальної власності в абз. 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [1] тлумачиться як право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися й розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. У розділі V зазначеного Закону передбачено, що з набранням чинності цим Законом майно, яке до прийняття Конституції України в установленому законодавством порядку передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць і набуте ними на інших законних підставах, крім майна, що відчужене в установленому законом порядку, є комунальною власністю відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст. Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управлінням яким, відповідно до Конституції України, здійснюють районні й обласні ради або уповноважені ними органи. Відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу [1].

У п. 10 розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [1] установлено, що правовий режим майна спільної власності територіальних громад визначається законом. Однак сьогодні не існує окремого закону, який би регулював правовий режим комунального майна, зокрема майна спільної власності територіальних громад. Утім чинний Цивільний кодекс України від 16.01.2003 (далі – ЦКУ) достатньою мірою регулює правовідносини власності. Зокрема, цей Кодекс містить Книгу третю «Право власності й інші речові права», яка, у свою чергу, містить у розділі I «Право власності» главу 23 «Загальні положення про право власності» й главу 26 «Право спільної власності».

Варто відмітити, що на момент прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» діяв Закон України «Про власність» від 07.02.1991, у якому в ч. 1 ст. 3 було передбачено, що суб'єктами права власності в Україні визнаються народ України, громадяни, юридичні особи та держава. Відповідно до ч. 2 вказаної статті, майно може належати на праві спільної (часткової або сумісної) власності громадянам, юридичним особам і державам. Згідно зі ст. 31 Закону України «Про власність», до державної власності в Україні належать загальнодержавна (республіканська) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність). Отже, протягом чинності зазначеного Закону право комунальної власності розглядалось не як самостійна форма власності, а як різновид державної власності, і тільки після втрати чинності зазначеним Законом комунальну власність почали розглядати як самостійну форму власності – власності територіальних громад. Положення ч. 2 ст. 32 зазначеного Закону

встановлювали, що суб'єктами права комунальної власності є адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад народних депутатів. Також, згідно з ч. ч. 1 і 2 ст. 35 Закону України «Про власність», передбачалось, що об'єктами права комунальної власності є майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворених ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям; а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного й соціального розвитку відповідної території. У комунальній власності перебуває також майно, передане у власність області, району чи іншої адміністративно-територіальної одиниці іншими суб'єктами права власності. Утім Закон України «Про власність» утратив чинність 20.06.2007 на підставі Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» від 27.04.2007 [5].

Так, відповідно до ч. ч. 1 і 2 ст. 327 ЦКУ, у комунальній власності є майно, у тому числі кошти, яке належить територіальній громаді. Управління майном, що є в комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування. Частина 1 і 2 ст. 355 ЦКУ передбачають, що майно, що є у власності двох або більше осіб (співвласників), належить їм на праві спільної власності (спільне майно). Майно може належати особам на праві спільної часткової або на праві спільної сумісної власності. Так, згідно з ч. ч. 1 і 2 ст. 356 ЦКУ, власність двох чи більше осіб із визначенням часток кожного з них у праві власності є спільною частковою власністю. Суб'єктами права спільної часткової власності можуть бути фізичні особи, юридичні особи, держава, територіальні громади. Відповідно до ч. ч. 1 і 2 ст. 358 ЦКУ, право спільної часткової власності здійснюється співвласниками за їхньою згодою. Співвласники можуть домовитися про порядок володіння та користування майном, що є їхньою спільною частковою власністю [5]. Положення ч. ч. 1 і 2 ст. 368 ЦКУ передбачають, що спільна часток кожного з них у праві власності є спільною сумісною власністю. Суб'єктами права спільної сумісної власності можуть бути фізичні особи, юридичні особи, а також держава, територіальні громади, якщо інше не встановлено законом [5].

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що законодавець, зважаючи на вказані вище положення ЦКУ, здійснив певною мірою правове регулювання режиму майна спільної власності територіальних громад не шляхом прийняття окремого спеціального закону, а шляхом установа загальних правил регулювання правовідносин спільної власності в ЦКУ та наступного прийняття Закону України «Про вне-

сення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України», на підставі якого втратив чинність Закон України «Про власність».

Задля з'ясування обсягу правомочності органів місцевого самоврядування щодо управління комунальною власністю варто відзначити ч. ч. 4–5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в яких установлено, що районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад. Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад, відповідно до закону, здійснюють правомочності щодо володіння, користування й розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати й купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їх відчуження, визначати в угодах і договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються й передаються в користування та оренду [5].

Однак на особливу увагу, на наше переконання, у розрізі проблемного питання, що висвітлюється в статті, потрібно звернути на положення п. 20 ч. 1 ст. 43 Закону, відповідно до яких районні й обласні ради наділені повноваженнями виключно на їхніх пленарних засіданнях вирішувати в установленому законом порядку питання щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних та обласних рад; призначення і звільнення їх керівників. Наведені повноваження районних та обласних рад потрібно чітко відмежовувати від повноважень, які передбачені в положеннях п. 19 ч. 1 ст. 43 Закону та на які посилалися вищевказані державні органи (Мін'юст і ДРС України), оскільки зазначені в цьому пункті питання можна вирішувати тільки за дорученням відповідних рад, що з певною метою об'єднали свої об'єкти комунальної власності, які забезпечують спільні потреби їхніх територіальних громад, і передали таке об'єднане, консолідо-

ване майно в управління обласній або районній раді з метою забезпечення режиму найбільш ефективного управління таким майном та отримання від цього максимального соціально-економічного результату. Тобто об'єднані об'єкти комунальної власності «громадами-засновниками» передаються в управління обласній або районній раді, але не у власність, тому останні не можуть такими об'єктами розпоряджатися самостійно, однак це не стосується повноважень районних та (або) обласних рад, які передбачені в п. 20 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», стосовно їх власного комунального майна.

Висновки

Отже, можемо стверджувати, що обласні та районні ради, здійснюючи правомочності щодо володіння, користування й розпорядження об'єктами права відповідної комунальної власності (спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області та району, відповідно) від імені й в інтересах відповідних територіальних громад правомочні в установленому порядку своїм рішенням вирішувати питання управління, в т. ч. розпорядження такою спільною власністю без будь-яких доручень відповідних рад.

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79.
3. Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2014 № 634 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [c:\http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/634-2014-%D0%BF](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/634-2014-%D0%BF).
4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № № 40–44. – Ст. 356.

В статті на основі аналізу норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых доказано, что существующая на сегодняшний день практика реализации субъектами властных полномочий законодательства о местном самоуправлении в Украине свидетельствует о том, что сейчас в нашей стране отсутствует четкое понимание определенных положений, в частности это касается части регламентации правомочности реализации права собственности областными и районными советами относительно имущества общей собственности территориальных громад сел, поселков, городов соответствующей административно-территориальной единицы.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, собственность, право коммунальной собственности, общая собственность.

The article, based on an analysis of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists proved that the existing practice today implementing powers subjects of legislation on local government in Ukraine indicates that at present in our country there is no clear understanding of the specific provisions, including regulation of his powers of property rights regional and district councils regarding property in joint ownership of territorial communities of villages, towns relevant administrative unit.

Key words: local government, local community, property, right to community property, joint property.