

УДК 342.553 (477)

М. А. Миговський,  
аспірант кафедри права і законотворчого процесу,  
Національна академія державного управління при Президентіві України  
Н. М. Мужикова,  
заступник начальника юридичного відділу, апарат Чернігівської облдержадміністрації

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО УПРАВЛІННЯ СПІЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ОБЛАСНОМУ РІВНІ

*У статті проаналізовано чинне законодавство, що регламентує порядок реалізації повноважень обласних державних адміністрацій та обласних рад у сфері управління спільною власністю територіальних громад, вказано на його недоліки та зроблено пропозиції щодо вдосконалення.*

*The article analyzes the valid legislation that regulates the procedure of the powers realization of oblast administrations and oblast councils in the sphere of territorial communities common property administration. The article points out the defects of the valid legislation and gives propositions as for its improvement.*

*Ключові слова: комунальна власність, облдержадміністрація, обласна рада, повноваження щодо управління комунальною власністю.*

*Key words: communal property, oblast state administration, oblast council, the authorities as for municipal property management.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Комунальна власність є основою забезпечення та життєдіяльності територіальних громад. На рівні області — спільної власності її сіл, селищ та міст. Від ефективного управління такою власністю залежить подальше функціонування та розвиток як всього регіону в цілому, так і окремих його структурних одиниць. Не випадково питання управління комунальною власністю на рівні області займає чільне місце серед повноважень, якими наділені органи управління на відповідній території. Але якщо питанням управління комунальною власністю в цілому на рівні наукових розробок приділяється достатня увага, то питання законодавчого закріплення та практичної реалізації повноважень щодо управління комунальною власністю на

рівні області залишається малодослідженим, що призводить до наявності прогалин в чинному законодавстві, його різного тлумачення судами в ході вирішення спорів і, як наслідок, призводить не лише до правової нестабільності, але й до економічного дисбалансу у вказаній сфері.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням здійснення управлінських функцій на рівні області займалися О.В. Батанова, В.І. Борденюк, І.П. Бутко, І.А. Грицяк, В.М. Кампо, В.М. Князев, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, Л.В. Покрова, Н.Р. Нижник, Н.Г. Плaxотнюк, М.І. Пухтинський, Ю.А. Тихомиров, В.Є. Чиркін, які досліджували інституційні засади діяльності обласних державних адміністрацій та обласних рад, вивчали їх повноваження та функції, аналізували сутність власності, управління комунальною власністю та об'єктами

спільної власності, основи організації та діяльності відповідних рад щодо управління майном територіальних громад та інше. Дане дослідження є продовженням вказаних напрацювань, в якому здійснено спробу характеристики повноважень органів влади та самоврядування обласного рівня у сфері реалізації повноважень щодо управління спільною власністю територіальних громад.

Основними завданнями даної статті є: проаналізувати чинне законодавство, що визначає порядок управління комунальною власністю на обласному рівні; з'ясувати основні повноваження обласних рад та обласних державних адміністрацій у сфері управління комунальною власністю; вказати на недоліки в чинному законодавстві та практичній реалізації щодо управління комунальною власністю та запропонувати шляхи подолання таких недоліків.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Відповідно до ст. 327 Цивільного кодексу України (далі — ЦКУ), майно, яке належить територіальній громаді, є комунальною власністю, управлінням яким здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування [5].

Компетенція та повноваження обласних рад як органів місцевого самоврядування визначена ст. 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі — Закон 1), відповідно до п.п. 20, 27 ч. 1, якої зазначено, що виключно на пленарних засіданнях обласних рад вирішуються в установленому законом порядку питання щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні обласних рад, а також приймаються рішення щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень обласних рад [2].

Відповідно до ст. 29 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" (далі — Закон 2), місцевими державними адміністраціями здійснюються повноваження, делеговані їм обласними чи районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених ст. 44 Закону 1 [3].

Ст. 44 Закону 1 встановлено вичерпний перелік повноважень обласних рад, які можуть бути делеговані обласній державній адміністрації. Вказаною статтею не передбачено права обласних рад на делегування місцевим державним адміністраціям повноважень щодо управління та розпорядження об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах [2]. Але з врахуванням практичної побудови організаційної структури облдержадміністрацій та обласних рад, останні на сьогодні не мають виконавчих органів та не наділені правом створювати у своєму складі структурні підрозділи (окрім виконавчого апарату), в тому числі й ті, що мають статус юридичної особи.

Відповідно до ч. 5 ст. 60 Закону 1, органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності [2].

Отже, управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах відноситься до виключної компетенції районних та обласних рад, що встановлено п. 20 ст. 43 Закону 1 [2].

При цьому обласні ради 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 (ч. 2 ст. 10 Закону 1 [2]).

Обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад (ч. 4 ст. 60 Закону 1 [2]).

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду (ч. 5 ст. 60 Закону 1 [2]).

Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються в установленому законом порядку 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; прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад (п. п. 20, 27 ч. 1 ст. 43 Закону 1 [2]).

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами, повноважень (п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону 2 [3]).

У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад (ч. 2 ст. 15 Закону 2 [3]).

Місцева державна адміністрація здійснює управління майном інших суб'єктів права власності в разі передачі його в установленому порядку (ч. 2 ст. 19 Закону 2 [3]).

Відповідно до ч. ч. 1, 2, 3, 6 ст. 34 Закону 2 місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами; делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень; голови

місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції; голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень [3].

Отже, аналіз чинного законодавства дає підстави стверджувати про можливість обласних рад делегувати облдержадміністраціям повноваження по управлінню комунальною власністю та наявність повноважень облдержадміністрацій реалізувати такі повноваження. Разом з тим, постає питання обов'язковості вказаних дій. Так, якщо для обласної ради делегування повноважень щодо управління майном є правом, а не обов'язком, то для облдержадміністрацій обов'язковість реалізації делегованих повноважень у вказаній сфері є спірною. Повноваження щодо можливості обласних рад делегувати обласним державним адміністраціям повноваження щодо управління комунальним майном не кореспондуються з обов'язком адміністрацій їх виконувати. Вбачається, що дана ситуація може бути врегульована шляхом внесення змін до чинного законодавства в частині можливості делегування відповідних повноважень шляхом укладення адміністративного договору або ж шляхом розроблення типового порядку делегування, який передбачатиме процедуру делегування, аналогічну процедурі передачі об'єктів з державної до комунальної власності: перед прийняттям рішення про делегування повноважень відповідна рада звертається до адміністрації з пропозицією щодо прийняття делегованих повноважень, в якій вказує повноваження, які делегуються адміністрації, строки, на які делегуються повноваження, обсяг прав та обов'язків адміністрації щодо управління комунальною власністю тощо.

Окремої уваги заслуговує проблема повноважень по управлінню, які може передати рада адміністрації. За загальним правилом, суб'єкт права не може передати обсяг повноважень, ширший за змістом від тих, що має сам. Тобто рада не може делегувати адміністрації більше повноважень, ніж має сама. І якщо для рад базового рівня, які управляють об'єктами комунальної власності, вказане питання вирішується порівняно просто: є рада, є територіальна громада, яку ця рада представляє, є належні громаді об'єкти комунальної власності, який здійснює управління від імені та в інтересах територіальної громади. Інший підхід щодо об'єктів права комунальної власності визначає їх як спільну власність сіл, селищ та міст відповідного регіону. Поняття, зміст та види права власності визначені в ЦКУ. Серед них значиться державна, приватна та комунальна форми власності. До останньої законодавство відносить майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді [5]. Такого виду власності, як спільна власність територіальних громад, в законодавстві немає. Тобто спільна власність — власність, що належить кільком територіальним громадам, представленим відповідними

органами місцевого самоврядування, та управління якою на законодавчих підставах передано органу місцевого самоврядування обласного рівня. Логічний аналіз ч. 3 ст. 16 Закону 1 дає підстави стверджувати, що законодавство наділяє обласні ради повноваженнями щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст та районів у містах. При цьому пп. 3 п. а ст. 28 вказаного Закону повноваженнями щодо встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад, наділяє ради базового рівня. Практика свідчить про недотримання вказаної процедури та управління органами місцевого самоврядування районного та обласного рівня об'єктами спільної власності без врахування відповідних актів, що приймаються радами базового рівня. Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 року № 311 "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)" було затверджено перелік державного майна України, яке передається до власності адміністративно-територіальних одиниць (комунальної власності) та встановлено, що розмежування майна між власністю областей, міст Києва та Севастополя і власністю районів, міст обласного підпорядкування, районів міст Києва та Севастополя провадиться облвиконкомами, Київським і Севастопольським міськвиконкомами з участю виконкомів нижчестоящих Рад народних депутатів; розмежування майна між власністю районів, міст обласного підпорядкування та власністю інших адміністративно-територіальних одиниць провадиться виконкомами районних і міських Рад народних депутатів з участю виконкомів районних у містах, міських районного підпорядкування, селищних і сільських Рад народних депутатів. На основі проведеного з врахуванням вказаної постанови розмежування і тепер здійснюється відповідне управління об'єктами комунальної власності: ради базового рівня не на вбачають за необхідне розробляти та затверджувати відповідні порядки управління спільним майном. Вказане призводить до того, що обласні ради здійснюють обсяг правоможностей щодо управління спільною власністю без належних правових підстав [4].

У частині реалізації повноважень щодо управління комунальним майном важливе значення має призначення керівника відповідного об'єкта. Згідно зі ст. 43 Закону 1 до питань, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях обласної ради, віднесено, зокрема, вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні обласних рад; призначення і звільнення їх керівників (п. 20 [2]). Тобто даним законом визначено, що вирішення в установленому законом порядку питання щодо призначення та звільнення керівників об'єктів, що перебувають в управлінні обласних рад, не може бути делеговано іншим органам та посадовим особам, оскільки встановленням законом

порядку прийняття рішень виключно на пленарних засіданнях ради не передбачає в подальшому можливості делегування таких повноважень іншим органам або посадовим особам.

Разом з тим, в разі делегування повноважень щодо управління спільною власністю обласним державним адміністраціям останні повинні діяти в спосіб, що передбачений законом. При цьому за п. 5 ч. 1 ст. 39 Закону 2 голови облдержадміністрацій укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації або уповноважують на це своїх заступників [3]. Дана стаття не містить жодних винятків щодо об'єктів комунальної власності. Більше того, якщо повноваження щодо управління спільною власністю територіальних громад облдержадміністрації не передані, цілком логічно це питання вирішувати на сесії, оскільки саме депутати, що збираються на сесію, несуть відповідальність перед жителями територіальної громади за прийняте рішення. У випадку ж передачі повноважень облдержадміністрації, на наш погляд, доцільно таким правом наділяти орган управління, оскільки за стан справ у сфері управління об'єктами комунальної власності несе відповідальність голова облдержадміністрації.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ЗВОДЯТЬСЯ ДО НАСТУПНОГО

1. Чинне законодавство наділяє повноваженнями щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст відповідної області.

2. Обласні ради мають достатні правові підстави передавати належні їм повноваження щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад обласним державним адміністраціям. При цьому така передача потребує додаткового унормування або ж шляхом договірних відносин між радою і адміністрацією, або ж на законодавчому рівні шляхом визначення відповідного механізму передачі, оскільки адміністрація не має обов'язку виконувати рішення ради щодо передачі тих чи інших повноважень щодо управління об'єктами спільної власності. Окрім того, така передача повноважень повинна супроводжуватися передачею ресурсів, необхідних для реалізації вказаних повноважень, що неможливо без взаємно-

го аналізу та обопільної згоди сторін: ради та адміністрації.

3. Оскільки в разі делегування повноважень щодо управління об'єктами спільної власності облдержадміністраціям важливим є питання призначення та звільнення керівників відповідних об'єктів, доцільно внести зміни до чинного законодавства, надавши обласним радам право в разі делегування повноважень щодо управління майном облдержадміністраціям уповноважувати останні і на призначення та звільнення керівників відповідних об'єктів спільної власності.

Перспективою подальших розвідок у даному напрямку може стати дослідження щодо основних положень механізму передачі права щодо управління об'єктами спільної власності.

### Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28 черв. 1996 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. — К., 1996. — 2011. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

2. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21 травн. 1997 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. — К., 1996—2011. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

3. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс]: Закон України від 9 квіт. 1998 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. — К., 1996—2011. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

4. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю) [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України № 311 від 5 листопада 1991 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. — К., 1996—2011. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

5. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 16.01.2003 січн. 2003 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. — К., 1996—2011. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

*Стаття надійшла до редакції 15.09.2011 р.*

## ПЕРЕДПЛАТА

**ВИДАННЯ МОЖНА ПЕРЕДПЛАТИТИ З БУДЬ-ЯКОГО МІСЯЦЯ!**

— ЧЕРЕЗ РЕДАКЦІЮ (ТЕЛ. 458-10-73);

— ЧЕРЕЗ ДП "ПРЕСА"  
(У КАТАЛОЗІ ВИДАНЬ УКРАЇНИ);

— ЧЕРЕЗ ПЕРЕДПЛАТНІ АГЕНТСТВА: "САММІТ", "ІДЕЯ", "БЛІЦ ІНФОРМ", "KSS", "МЕРКУРІЙ", "ПРЕСЦЕНТР", "ВСЕУКРАЇНСЬКА ПЕРЕДПЛАТНА АГЕНЦІЯ", "ФЛОРА", "ПЕРІОДИКА", "КОБЗАР", "ДІАДА", "ДОНБАС ДЕ-ЮРЕ", "ДІЛОВА ПРЕСА", "ФАКТОР"