



**Іван Паламарчук,**  
старший інспектор відділу  
по роботі з персоналом  
Департаменту забезпечення діяльності  
Державної пенітенціарної служби України

УДК 347.22:350.071.5(477)

## **Публічне майно як гарантія соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць України**

Одним із актуальних питань в адміністративно-правовій діяльності адміністративно-територіальних одиниць України та їх територіальних громад безпосередньо є питання доцільного та ефективного використання в своїх інтересах для самих жителів цих громад публічного майна, що належить їм як безпосередньо так і через органи місцевого самоврядування.

Таким чином в умовах сьогодення особливої актуальності і гостроти набуває питання щодо розпорядження таким видом публічного майна, як земля, що перебуває у державній чи комунальній власності.

У Союзі РСР вся земля в межах державного кордону складала єдиний державний земельний фонд, знаходилася у виключній державній власності і була передана у відання органів радянської влади загальної компетенції – Рад народних депутатів. Кардинальні зміни в Україні в 90-х роках ХХ століття, у тому числі становлення місцевого самоврядування,

не могли не торкнутися відносин публічної земельної власності [1].

Метою статті відповідно до тематики нашого дослідження представляється у зв'язку з тим, що виникає потреба у дослідженні сутності різновиду публічного майна – земля, що перебуває у комунальній власності, зокрема при її доцільному та ефективному використанні виключно в інтересах територіальної громади. А також дослідження деяких способів витіснення приватного інтересу – публічним, при розпорядженні органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами землею, що перебуває у комунальній власності та є різновидом публічного майна.

Науково-теоретичне підґрунтя для даної статті склали загальнотеоретичні наукові праці таких вчених як: Барбашова Н. В., Джабраїлов Р. А., Заставська Л. П., Устименко В. А., Сидор В. Д., Третяк А. М. Хоча розглядуване питання в даному дослідженні ще не достатньо отримало наукового аналізу і подальшої розро-

бки, та є доволі перспективним напрямком дослідження, з чим погоджуються Джабарілов Р. А. та Устищенко В. А.

Викладаючи основний матеріал слід зазначити, що право власності українського народу на землю Л. П. Заставська розглядає як проголошення суверенного права народу на земельну територію держави шляхом здійснення органами державної влади в Україні законодавчої та правотворчої функції – встановлення права власності на землю, визначення правового режиму земель України, компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин і розпорядження землями державної і комунальної власності [2, с. 15].

Також інші дослідники цього питання зазначають, що публічною власністю на землю, є власність про яку можна говорити тільки у випадку, коли йдеться про землю, як об'єкт надбання українського народу, що пов'язано з правом на всю територію, яку займає Україна і яка обмежена кордонами з іншими країнами, на яку поширюється державний та народний суверенітет [5].

Відповідно до ч. 3 ст. 78 Земельного кодексу, земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності [3]. Інтереси суспільства орієнтуються не тільки на збереження в розпорядженні держави необхідної частини земель для вирішення загальних завдань розвитку земельних і територіальних ресурсів, а й на те, щоб даний життєво важливий фактор в цілому знаходився в руках тих власників, які здатні найбільш розумно і з користю розпорядитись землею для всіх членів суспільства [4, с. 16].

В даному випадку важливо зазначити, що повноваження власника від імені українського народу, реалізують органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Хоч останні виступають суб'єктами, виконуючими повноваження власни-

ка від імені і в інтересах відповідних територіальних громад. В деякому розумінні територіальна громада представляється мікропроекцією народу, що і виправдовує представницькі функції органів місцевого самоврядування. Крім цього, у віданні органів державної влади додатково знаходяться об'єкти, котрі за своїм призначенням переважно направлені на задоволення соціальних потреб населення, що обумовлює їх передачу у власність територіальних общин. Відмічені процеси отримали особливе нормативне регулювання на рівні законодавчих і підзаконних актів [6, с. 8].

Відповідно таким законодавчим актом був Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [7], хоча деякі практики визначали недосконалість цього процесу зокрема щодо розмежування земель публічної власності України між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, так як формування земель комунальної власності в межах адміністративного району за межами населених пунктів, по суті, вимагає погодження відповідного проекту землеустрою усіма органами місцевого самоврядування, що володіють об'єктами комунального майна у районі, що мало ймовірно здійснити на практиці, адже майно може належати територіальним громадам з інших районів або навіть областей, перебувати у спільній власності територіальних громад. На практиці, подекуди, зустрічаються об'єкти нерухомого майна, окремі частини яких одночасно належать як органам державної влади, так і місцевого самоврядування [5].

Продовжуючи висвітлення теми дослідження деякі дослідники цього питання зазначали, що публічне майно постає як суспільне майно, яке відрізняє її в правовому режимі від державного чи комунального майна та зближує його більше з майном українського народу. Вважається, що таке розуміння є більш обґрунтова-

ним хоча б навіть якщо виходити із того, що публічний інтерес (більш відомий як інтерес народу, громади і т.п.) не завжди співпадає з інтересом органів державної влади або місцевого самоврядування та їх посадовими особами [6, с. 11].

Таким чином, як стверджує Федчишин Д. В., врахування публічних інтересів при здійсненні містобудівної діяльності, а тому і при використанні земель громадської забудови має важливе практичне значення. Адже для забезпечення нормального функціонування населених пунктів, для підвищення комфорту їх населення завжди постає питання будівництва тих чи інших будівель і споруд громадського призначення. Однак, не все населення приймає таке будівництво, інколи люди виступають проти зведення певних будівель і споруд, при цьому наголошуючи, що порушуються їх законні, тобто публічні інтереси [8]. Спостерігаючи за висвітленням, в Україні, засобами масової інформації, випадків розпорядження органами державної влади чи місцевого самоврядування та їх посадовими особами публічним майном, яке із публічного перетворюється у приватне, із так званої не ефективності його використання саме в якості публічного майна, то цілком можна простежити саме дотримання цими «розпорядниками» інтересу, який за своїми ознаками та наслідками не може бути публічним, а більш нагадує приватний.

При цьому слід погодитися із вище зазначеними дослідниками, що правова конструкція при якій повноваження власника здійснюються уповноваженими органами, повинна сприйматися як одна із форм реалізації народовладдя, однак не єдина можлива [6, с. 12]. Тобто при розпорядженні публічним майном, в нашому випадку земельною ділянкою, яка підпадає під юрисдикцію органів місцевого самоврядування, які делеговані шляхом виборів їх на певний строк представляти інтереси громади, то це не єдиний спосіб впливати на

питання розподілення майном, що перебуває у комунальній власності, а отже належить певній територіальній громаді.

Як для прикладу на сьогоднішній день в органах місцевого самоврядування певних адміністративно-територіальних одиниць по всій Україні щодня вирішуються болючі питання для жителів цих одиниць, щодо долі різних публічно-майнових комплексів, майна, яке зазвичай створюють основу соціально-економічного розвитку будь-яких населених пунктів. Звісно, як показує практика: рішення, які приймаються по цьому майну зазвичай, як уже згадувалося розходяться із реальними публічними інтересами територіальних громад. Таким чином хотілося б звернутися до реального прикладу, а саме питання щодо виділення земельної ділянки в межах міста Цюрупинська Херсонської області для будівництва заводу з переробки сміття [9]. В наведеному прикладі звісно існують як противники так і особи, що підтримують рішення по виділенню земельної ділянки для будівництва вказаного заводу. Однак як ми звикли, вирішення цього питання віднесли до компетенції виключно органів місцевого самоврядування, що в черговий раз усунулися від можливості впливати на його вирішення. Звісно якщо спостерігати за процесом розгляду цього питання то відповідними посадовими особами органів місцевого самоврядування міста було запропоновано проведення громадських слухань з цього питання. Але відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» результати цих слухань підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, однак ніяк не виконанню [10]. Цілком логічно, таким чином створюється можливість для вирішення цього питання, виключно органами місцевого самоврядування, з цілком можливим нівелюванням публічного інтересу та переважанням саме приватного

інтересу певних посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Вітчизняні дослідники цього питання зазначали, що серйозним недоліком відносин пов'язаних з публічним майном є їх неповнота реалізації, відсутність прямого зв'язку між власником-народом (громадою) і публічно-майновими комплексами, або майном безпосередньо. На їх думку цілком доцільним методом по встановленню такого взаємозв'язку можуть слугувати зміни і доповнення в діюче законодавство України, котрі передбачили б випадки прямого обов'язкового волевиявлення народу України (громад) з питань, що стосуються прийняття рішень по окремим об'єктам публічно-майнових комплексів [6, с. 12].

Таким засобом в українському законодавстві є стаття 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» де вказано, що місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення і на відміну від статті 13 «Громадські слухання» вказаного закону, рішення, які прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання, а не такими, що є обов'язковими для розгляду органами місцевого самоврядування [10]. Таким чином дійсно наведений засіб міг би сприяти збереженню інтересів справжнього публічного власника землі, тобто територіальної громади.

Доречним було б припустити, що противники такого засобу послалилися б на проблему проведення такої процедури тим паче акцентували на недоцільності пов'язаної саме з виділенням коштів із місцевого бюджету на проведення подібного місцевого референдуму. Однак тут же виникає логічна відповідь: якщо майбутній забудовник задля виділення земельної ділянки бажає отримати дійсно законне рішення, без будь-яких корупційних перепоп та унеможливити в подальшому його оскарження з причин припустимого прийняття його всупереч чинному законодавст-

ву (хоча в нашій країні і рішення місцевого референдуму судами можуть бути оскаржені) по виділенню землі, то він має і надати відповідні кошти для проведення того ж самого місцевого референдуму. Тим самим провести відповідну роз'яснювальну роботу серед жителів міста, щодо їх соціально-економічної вигоди.

Звісно будь-які соціально-економічні питання не повинні стояти вище аніж стан екології міста, однак деякі фахівці-екологи протиставляючи екологію й економіку, убачають розв'язання екологічних проблем на сучасному етапі тільки в запровадженні суб'єктом господарювання інноваційних проектів у свою діяльність шляхом вкладення відповідних коштів [6, с. 91, 94]. На що також треба звернути увагу при вирішенні питання наділення його публічною землею.

Також доречно згадати щодо прямої демократії в Швейцарії, де було проведено більше національних референдумів з часів заснування даного інституту в 1848 році, чим у всіх західноєвропейських країнах разом взятих. Кількість проведених референдумів, предметом яких виступали різного роду питання політичного і економічного життя країни, перевищило п'ятсот [6, с. 13; 11].

Отже, як відомо публічно-майнові комплекси, які перебувають у комунальній власності будь-якої адміністративно-територіальної одиниці України слугують гарантією їх соціально-економічного розвитку. Нажаль на сьогоднішній день, нівелювання до публічного інтересу посадових осіб органів місцевого самоврядування з переваженням в них певного приватного інтересу по відношенню до саме публічного майна, в практиці не рідкість і створює реальну загрозу територіальним громадам, а саме їх подальшому соціально-економічному майбутньому та майбутньому всієї країни.

Таким чином, одним із цілком доцільних та реальних засобів унеможливлення «розбазарювання» безвід-

повідального посадовця органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць України та міста Цюрупинська публічного майна є саме такий засіб, як місцевий референдум. При його використанні органи місцевого самоврядування безпосередньо будуть зобов'язані не імітувати дотримання Законів України при розпорядженні тією ж земельною ділянкою, а дійсно виконувати їх. Тим паче при винесенні питання на

місцевий референдум, щодо передачі будь-якого майнового комплексу у приватну власність, з начебто його збитковості, результат його можна було б передбачити, і скоріш за все він був би не на користь приватного інтересу. Хоча відповідальність за подальші результати місцевого референдуму тепер ляже не на посадових осіб органів місцевого самоврядування, а на відповідних жителів територіальної громади.

#### Список використаних джерел

1. Сидор В. Д. Публічна земельна власність / В. Д. Сидор // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2013. – Випуск 644. Правознавство [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/644/17.pdf>.
2. Заставська Л. П. Право власності на землю в Україні (розвиток та основні риси) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. спец. 12.00.06 : «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Л. П. Заставська. – К., 2003. – 19 с.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 3-4. – Ст. 27.
4. Третьяк А. М. Земельна політика та земельні відносини: соціально-економічні і духовні аспекти розвитку / А. М. Третьяк, В. М. Другак. – К.: ННЦ «Ін-т аграр. економіки», 2007. – 184 с.
5. Левцов С. В. Розмежування та використання земель публічної власності на місцевому рівні / С. В. Левцов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.m.nayka.com.ua/?or=1&j=derzhavne-upravlinnya-udoskonalennya-ta-rozvytok&s=ua&z=458>.
6. Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины: материалы Междунар. науч. – практ. конф. (г. Донецк, 18 сентября 2012 г.) / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований; редкол. : Мамутов В. К. (науч. ред. и др.) – Донецк.: Юго-Восток, 2012. – 224 с.
7. Про розмежування земель державної і комунальної власності : Закон України від 5 лютого 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 1457-IV.
8. Актуальні проблеми публічного та приватного права. IV Міжнародна науково-практична конференція, 25 жовтня 2013 р. [Текст] : тези доп. / Класич. приват. ун-т [та ін.] ; [редкол.: Огаренко В. М. та ін.]. - Запоріжжя : КПУ, 2013. - 395 с.
9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://05542online.com/news/64-na-investicionnom-forume-prezentovali-proekt-zavoda-po-pererabotke-musora-v-cyurupinske.html>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 280/97-ВР.
11. Референдумы в Швейцарии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://cet.com.ua/duma/projects/constitution/shveic\\_referendum.htm](http://cet.com.ua/duma/projects/constitution/shveic_referendum.htm).

**Паламарчук І. В. Публічне майно як гарантія соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць України**

У статті розглянуто теоретичні погляди науковців на режим землі, як різновиду публічного майна, що створює соціально-економічну гарантію будь-якої адміністративно-територіальної одиниці України та територіальної громади безпосередньо, а також наведено можливі способи розпорядження землею міста не тільки через органи місцевого самоврядування але і шляхом проведення місцевого референдуму.

**Ключові слова:** земля, публічне майно, місцевий референдум, органи місцевого самоврядування, посадові особи, територіальна громада, місто.

**Паламарчук И. В. Публичное имущество как гарантия социально-экономического развития административно-территориальных единиц Украины**

В статье рассмотрены теоретические взгляды ученых на режим земли, как разновидности публичного имущества, что создает социально-экономическую гарантию любой административно-территориальной единицы Украины и территориальной общины непосредственно, а также приведены возможные способы распоряжения землей города не только через органы местного самоуправления но и путем проведения местного референдума.

**Ключевые слова:** земля, публичное имущество, местный референдум, органы местного самоуправления, должностные лица, территориальная община, город.

**Palamarchuk I. Public property as a guarantee of social and economic development of the administrative units of Ukraine**

The article discusses theoretical views of scientists on the regime earth as a kind of public property, creating social and economic guarantee of any administrative unit Ukraine and local communities directly and are possible ways of disposal of land the city not only through local governments but through a local referendum.

**Key words:** land, public property, local referendum, local governments, officials, local community, city.